

Kommentarer til Dansk Økonomi, Forår 2023

Kapitel I og II: Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Konjunkturvurdering

Vismændene har opjusteret deres vækstforudsigelser i forhold til efteråret på baggrund af en stærkere økonomi end ventet. Vismændene forventer, at BNP-væksten bliver 1,0 pct. både i år og næste år. Vismændene forventer ydermere, at det importensede vækstbidrag fra eksporten falder fra over 4 pct. i 2022 til omkring 1 pct. i 2023 og under 0,5 pct. i 2024.

AE deler vurderingen af en meget stærk dansk økonomi. Selvom usikkerheden stadig er høj, mener AE, at væksten i eksporten kan blive højere, end vismændene vurderer. Dansk eksport består i høj grad af mindre konjunkturfølsomme varer, som medicin, grøn teknologi og fødevarer, der ikke rammes lige så hårdt af lavere vækst i udlandet.

Vismændene forventer, at beskæftigelsen stiger med 21.000 personer i 2023 og falder med 46.000 personer i 2024. Samtidig forventes en øget produktivitetsvækst i de private byerhverv.

AE bemærker, at beskæftigelsesfaldet ser voldsomt ud givet, at økonomien vokser gennem hele perioden. Genåbningen af Tyra-feltet i 2024 giver anledning til en produktivitetsstigning uden for de private byerhverv uden nævneværdig beskæftigelsesstigning, men det forklarer ikke et decideret beskæftigelsesfald. Et beskæftigelsesfald af denne størrelsesorden er ikke set siden finanskrisen, hvor væksten faldt betydeligt. AE vurderer derfor, at beskæftigelsen kommer til at klare sig bedre igennem de kommende år, end vismændene forudser.

Vismændene har opjusteret deres skøn for den strukturelle beskæftigelse i 2022 med ca. 30.000 personer sammenlignet med vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, så den strukturelle beskæftigelse udgør 2.974.000 personer i 2022. Det skyldes overgang til en anden metode, indtil man har detaljerede data på denne side af corona. Dermed har vismændene også nedjusteret deres skøn for, hvor stort kapacitetspresset på beskæftigelsen er, og hvor stort et beskæftigelsesfald en konjunkturnormalisering vil indebære.

AE mener, at det nye bud på den strukturelle beskæftigelse ser mere troværdigt ud og kvitterer for en god gennemgang af metodeændringen. Vi mener dog fortsat, at beskæftigelsesgabene kan være overvurderet i denne fremskrivning. Det skal bl.a. ses i lyset af, at der ikke er tegn på en løn-prisspiral, at kapacitetspresset i industrien fortsat ikke ser voldsomt ud, at manglen på arbejdskraft er aftaget betydeligt siden efteråret, samt at beskæftigelsesgabene øges fra 2022 til 2023 i vismændenes fremskrivning.

Finanspolitik og offentlige finanser

Vismændene vurderer, at finanspolitikken i 2024 ikke bør bidrage til at lempe efterspørgselspresset, snarere tværtimod.

AE mener ikke, at finanspolitikken bør strammes i 2024. Vismændenes vurdering er, at outputgabene vil være omtrent 0 i 2024, hvilket svarer til en omtrent neutral konjunktursituation. Dertil kommer, at vurderingen af konjunktursituationen afhænger af vurderingen af de strukturelle niveauer. Er de strukturelle niveauer undervurderede, som er AE's vurdering, så vil konjunktursituationen være mindre god end ellers vurderet. Dermed bør finanspolitikken ikke strammes, da konjunktursituationen ventes at være omtrent neutral i 2024.

Vismændene viser, at Finansministeriets fejlskøn for den offentlige saldo i gennemsnit har været 2,5 pct. af BNP årligt fra 2010 til 2022. Vismændene pointerer, at fejlskønnene har medført lavere gæld end ellers.

AE ser med bekymring på de store fejlskøn. Pengene kunne i stedet være blevet brugt på lavere skatter eller bedre service. Det er en formildende omstændighed, at omkring 1 pct. af BNP årligt skyldes PAL-skatten, der er notorisk svær at spå om. Men når fejlskønnene er så store og systematiske, så kalder det på selvransagelse i Finansministeriet. De store fejlskøn understreger også behovet for at omlægge den finanspolitiske styring, så den lægger mindre vægt på den strukturelle saldo i det enkelte år.

Vismændene vurderer, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde, og at det med de givne forudsætninger ikke er nødvendigt at gennemføre nye finans- og strukturpolitiske tiltag af hensyn til den mellemfristede saldomålsætning eller holdbarheden.

AE deler denne vurdering og har stillet sig undrende over for retorikken omkring nødvendigheden af reformer. De offentlige finanser er netop overholdbare, og på mellemlangt sigt har vi [analyseret](#), at den strukturelle beskæftigelse har set ud til at være undervurderet, hvormed de offentlige finanser har været bedre end ellers antaget.

EU's finanspolitiske rammeværk

EU-Kommissionen har foreslået at droppe finanspaktens krav til den strukturelle saldo og offentlige udgiftsvækst i lavgældslande såsom Danmark. Ikke desto mindre anbefaler vismændene, at folketinget holder fast i budgetlovens strukturelle saldokrav, som bygger på finanspaktens krav, og som ifølge vismændene er en del af baggrunden for Danmarks lave gæld.

Danmark har en lang historik for at føre en disciplineret økonomisk politik og havde styr på gælden også under finanskrisen. De sunde offentlige finanser skyldes således ikke budgetloven fra 2014. I en periode i start-80'erne havde vi problemer med en høj og stigende offentlig gæld, men det blev løst bl.a. ved at forbedre den offentlige økonomistyring med en række greb, som stadig står ved magt. Derfor var der ikke behov for et årligt saldokrav, da saldokravet blev indført, og vi vil også fremover kunne klare os fint uden.

Vismændene har før vist, at budgetlovens årlige saldokrav vil tvinge politikerne til ubegrundede opstramninger i hængekøjeårene. I lyset af, at EU ikke længere vil stille krav til styringen herhjemme, anbefaler AE, at man holder fast i de mellemfristede planer og saldomålsætninger, men indfører mere fleksibilitet i årene frem mod saldomålsætningerne i stedet for at have et lovfastsat årligt saldokrav.

Skattepolitik

Vismændene pointerer, at regeringens foreslåede sænkning af arveafgiftssatsen for virksomhedsoverdragelser indenfor familien ventes at have negative produktivitetsvirkninger og muligvis vil mindske det aggregerede arbejdsudbud.

AE mener ikke, at satsen for arveafgift bør sænkes. Både af de grunde, som vismændene oplister, men også fordi en ny [analyse](#), AE har udarbejdet, viser, at den rigeste pct. af danskerne har 80 pct. af den samlede formue fra unoterede aktier, der f.eks. kan være i familieejede virksomheder. Derfor risikerer man at samle en endnu større del af formuen på få hænder, hvis man sænker arveafgiften.

Vismændene bemærker, at regeringens forslag om at indføre en ny skat på 5 pct. af personlige indkomster over 2,5 mio. kr. årligt indebærer en betydelig mulighed for skatteomgåelse. Det skyldes, at en tredjedel af de personer, der skønnes at være i målgruppen for skatten, er hovedaktionærer, der kan vælge, om de vil have udbetalt indtjeningen i deres selskaber som løn eller udbytte. Da regeringen kun foreslår at pålægge skatten på løn, vil der således være vide muligheder for disse personer til at omgå skatten, hvilket svækker omfordelings- og provenueffekten. I andre lande findes der værnsregler for at imødegå denne skatteomgåelse, men de er administrativt udfordrende og fjerner ikke nødvendigvis alle omgælsmuligheder.

AE mener, at den naturlige løsning på denne omgåelsesmulighed ved regeringens foreslåede skat på indkomster over 2,5 mio. kr. er at udvide skattebasen til ikke kun at omfatte lønindkomst (personlig indkomst), men også (positiv) aktie- og kapitalindkomst. Dermed elimineres muligheden for skatteomgåelse uden komplicerede og administrativt bøvlede værnsregler, og skatten vil blive endnu mere målrettet ud fra et omfordelingsperspektiv.

Kapitel III: Velstand og velfærd – velstand og velfærd på tværs af Danmark

Vismændene diskuterer forskellen mellem velstand og velfærd og konstaterer, at BNP – som er et velstandsmål – ofte er blevet brugt til at måle velfærd, hvilket giver et mangelfuldt billede.

AE er enig i, at det er vigtigt at være opmærksom på, at BNP og andre velstandsmål er mangelfulde i forhold til at måle velfærd. Derfor er det også vigtigt at medtage parametre som ulighed, forventet levetid og fritid, og AE kvitterer for, at vismændene rejser denne debat og dette indspark. Ønsker man ét mål, vil det dog altid udelade mange vigtige nuancer, og derfor bør man bruge mål, der er relevant i den konkrete sammenhæng.

Vismændene beregner en velfærdsindikator for en række OECD-lande med henblik på at sammenligne med Danmark. Indikatoren afhænger positivt af forventet levetid, gennemsnitligt forbrug og gennemsnitlig fritid, samt negativt af ulighed i forbruget. Vismændene konkluderer blandt andet, at velfærdsindikatoren er 8 pct. højere i Danmark end i USA, selvom BNP er 10 pct. lavere. Det skyldes, at vi har højere forventet levetid, mere fritid og lavere forbrugsulighed. Vismændene bekræfter hovedkonklusionerne i kapitlets metodiske forbillede, Jones og Klenow (2016).

AE mener, at det er en interessant øvelse, der på elegant vis sammenligner velfærd på tværs af lande.

Vismændene beregner også velfærdsindikatoren på tværs af regioner i Danmark både baseret på fødested og bopæl. Hvor velfærdsindikatoren baseret på fødested ikke viser de store geografiske forskelle, viser indikatoren baseret på bopæl en væsentlig geografisk ulighed i velfærd – om end mindre end uligheden i disponibel indkomst. Vismændene bruger i rapportens hovedkonklusioner velfærdsindikatoren baseret på fødested til at konkludere, at forskellene på tværs af landsdele er mindre end ved indkomstulighed.

AE mener, at det er problematisk at bruge velfærdsindikatoren baseret på fødested til at måle geografisk ulighed. Hvis man ønsker at bruge en af de to foreslåede velfærdsindikatorer til at måle den faktiske geografiske ulighed, bør man bruge velfærdsindikatoren baseret på bopæl i stedet, da velfærdsmålet baseret på fødested i højere grad belyser chanceuligheden ved fødslen. Bruger man indikatoren baseret på fødested, giver det et langt mindre klart billede end hovedkonklusionens Figur B, jf. Figur III.11.

Desuden afspejler fødested for store dele af befolkningen omstændigheder, der ligger mange år tilbage og har mindre relevans i dag.

Vismændene konkluderer i rapportens hovedkonklusion, at der ikke er tegn på stigende geografisk ulighed i velfærd.

AE er uenige i vismændenes konklusion. For det første er det uklart, om de beregnede standardafvigelse i Figur C er befolkningsvægtede. Desuden har en stor del af debatten gået på, at hovedstadsområdet trækker fra resten af landet. Kigger man på velfærdsindekset baseret på bopæl relativt til hovedstadsområdet i 2008 og 2019, så er afstanden for alle landsdele højere i 2019 end i 2008, jf. Figur 1 (AE) nedenfor. AE mener altså, at det er forkert, at der ud fra vismændenes indikator ikke er tegn på stigende geografisk ulighed i velfærd.

Vismændene udregner velfærdsindikatorer på baggrund af landsdele, hvor Bornholm, Byen København, Københavns Omegn og Nordsjælland er slået sammen til Region Hovedstaden. Sammenlægningen i Region Hovedstaden skyldes ifølge baggrundsnotatet, at der er usikkerhed omkring fødested for personer født i regionen før 1978.

Der er store interne forskelle inden for de belyste landsdele, især i Region Hovedstaden som defineret her. Det er med til at skjule forskelle i ulighed, som dermed bliver undervurderet. Region Hovedstaden er endvidere den klart største region, som i 2019 havde en befolkning på knap 2,1 mio., svarende til over en tredjedel af landets samlede befolkning. Derfor er udviklingen i forhold til Region Hovedstaden central, ikke mindst da alle andre regioner som redegjort for, fra 2008 til 2019 er sakket bagud i forhold Region Hovedstaden, når man måler velfærdsindekset på bopæl.

Problemet med fødested burde ikke være relevant for bopæl. Derfor mener AE, at man som minimum bør opdele Region Hovedstaden, når man ser på bopælsindikatoren.

At der er stor variation inden for landsdelene, ses f.eks. i [en AE-analyse](#), som viser, at andelen af unge, der forventes at stå uden uddannelse otte år efter, at de forlader folkeskolen, varierer kraftigt inden for landsdele, og en [AE-analyse](#), der viser, at indkomstfremgangen er ujævnt fordelt på tværs af landet, men også særligt inden for Region Hovedstaden.

Til at konstruere andele udregner Vismændene forbruget som summen af privat og offentligt forbrug. Det private forbrug udregnes ved at fratække formueændringer fra den disponible indkomst.

AE mener ikke, at man klart kan sige, at det er mere retvisende at fratække formueændringer fra det disponible forbrug. At kunne spare op og have formue er også i høj grad et privilegium, og en stor opsparing giver højere trykthed og derfor også højere velfærd. Det er altså ikke kun forbrug, der giver højere velfærd – det gør opsparing op til et vist niveau også. [AE har vist, at formuen er meget ulige geografisk fordelt](#). Også derfor ville uligheden i velfærdsindekset forventes at være højere, hvis formue blev inkluderet. AE henviser desuden til [Rockwool Fondens artikel](#), der har inkluderet mål for fremtidige forbrugsmuligheder ved formue.

Når forbrug og forbrugsmuligheder udregnes, er det vigtigt at tage højde for værdien af at bo i egen bolig. Det er uklart om lejeværdi af egen bolig indgår i den disponible indkomst, hvilket den bør. AE mener desuden, at man bør bruge metoden fra lovmodellen til at imputere lejeværdien af egen bolig, som står beskrevet i *Fordeling og Incitament* 2018, boks 3.5.

Når forbrugskvoten udregnes, fjernes alle med en aktiebeholdning på mere end 10.000 kr. Dette er problematisk, da disse i individer høj grad må forventes at have højere forbrug end gennemsnittet og ikke kan forventes at være ligeligt geografisk fordelt. I alt fjernes over en tredjedel af befolkningen, når forbruget udregnes, og derfor må samplet antages at være selekteret. Vismændene skriver i baggrundsnotatet, at det ikke ændrer på resultaterne, hvis der i stedet anvendes en grænse for værdien af aktiebeholdninger på 50.000 kr. Det vurderer AE stadig til at være en lav grænse for, hvornår en person bliver udeladt. I stedet kan man estimere aktieafkast ved at estimere det gennemsnitlige årlige afkast og på den måde estimere, hvor meget der er sparet op/forbrugt/i aktiekapital. Herefter kan store outliers fjernes efter behov.

Når vismændene beregner fritid, sættes arbejdstiden for arbejdsløse, personer på overførsel og studerendes studietid til at være fritid.

AE mener, at disse antagelser er problematiske af flere grunde og bidrager til en undervurdering af den geografiske ulighed. F.eks. er mange overførselsmodtagere i aktivering, studerendes studier er som regel normeret til fuldtid, mens mange førtidspensionister har invaliderende fysiske og/eller psykiske lidelser. Da ingen af grupperne er ligeligt geografisk fordelt, fører dette til bias i velfærdsindikatorerne. Det fremgår af baggrundsnotatet, at den geografiske ulighed i velfærdsmålet stiger, hvis disse grupper antages at have en arbejdstid på 37 timer om ugen.

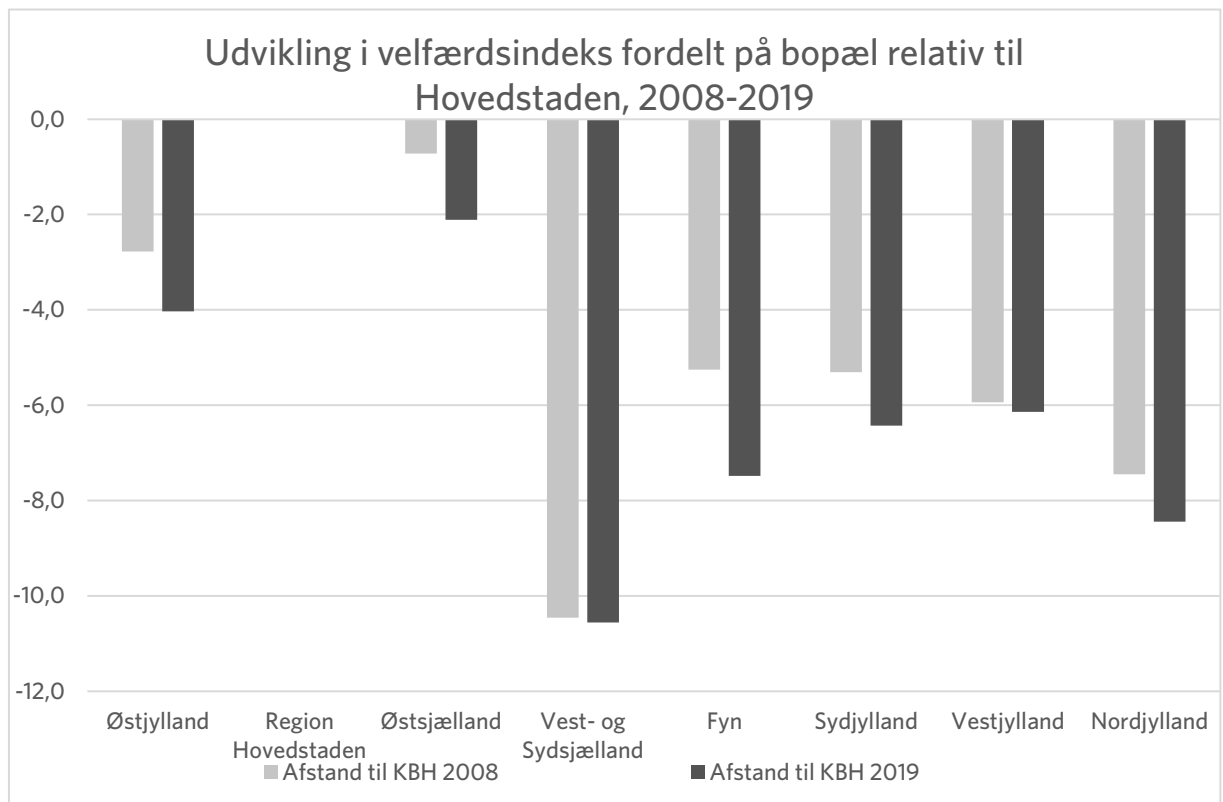
Vismændene påpeger flere steder, at de bagvedliggende antagelser og faktorer – særligt vægtning af forventet levetid – har stor betydning for resultaterne. Vismændene konkluderer i indledningen af rapporten, at der ikke er tegn på stigende ulighed mellem landsdelene målt på velfærdsindikatoren.

AE mener, at vismændene bør være påpasselige med at konkludere drastisk på baggrund af resultater, der som påpeget ovenfor, er stærkt afhængige af både levetid, bopæl vs. fødested, beregning af privat forbrug, værdien af et ekstra leveår, modellens øvrige parametre, mm.

Det er desuden uklart, hvordan intraregionale forskelle i forventet levetid påvirker velfærdsindikatoren for regionerne, hvis overhovedet. Det vises tydeligt, at ulighed i forbrug og fritid inden for regionerne har negativ indvirkning på velfærden, men det er uklart om forskelle i levetid inden for regionerne spiller en rolle.

AE finder desuden, at vismændene med fordel kunne have foretaget en fuldt individ-fordelt analyse af velfærdsindikatoren, hvor alle forventede udfald, inklusive levetiden, er fuldt individualiseret, med henblik på at analysere hvorvidt ulighed i forskellige udfald/dimensioner forstærker eller udjævner hinanden.

Figur 1 (AE)



Anm: Figuren viser forskellen i velfærdsindeks baseret på bopæl fra 2008 til 2019 i forhold til Region Hovedstaden som er sat til indeks 100. Tallene er baseret på velfærdsindikatoren i Tabel III.3 og vækst i velfærdsindikator, bopæl i Tabel III.6.
Kilde: AE på baggrund af DØRS.

Kapitel IV: Virkninger af selskabsskat

Vismændene foretager en omfattende gennemgang af ministeriernes regneprincipper for de afledte virkninger af ændringer i selskabsskatten. Ministeriernes regneprincipper for selskabsskat omhandler regneregler og modeller for en række forskellige kanaler, som ændringer i selskabsskatten forudsættes at påvirke. De forskellige regneregler og modeller er ikke indbyrdes konsistente i den forstand, at de adskiller sig fra hinanden på en række afgørende antagelser, såsom fuldkommen eller ufuldkommen konkurrence. Regnereglerne findes heller ikke at være funderede i solid empirisk evidens og afgørende forudsætninger forekommer udokumenterede.

AE kvitterer for den grundige gennemgang og afdækning af ministeriernes regneprincipper vedr. selskabsskat. Selskabsskatten og de øvrige erhvervsskatter udgør en væsentlig andel af det samlede skatteprovenu, og det er derfor afgørende, at ministerierne ikke lægger regneprincipper til grund, der frister beslutningstagere til på et fejlagtigt grundlag at sænke selskabsskatten på bekostning af andre provenukilder.

AE mener dog også, at vismændene ikke forholder sig tilstrækkeligt kritisk over for de dele af regneprincipperne, der primært er funderet i økonomisk-teoretiske modeller og beror på forudsætninger, der forekommer arbitrære og i vidt omfang er udokumenterede. Når ministerierne indregner dynamiske effekter af ændringer i skatter mv., er det afgørende, at der er tale om veldokumenterede effekter med solid empirisk evidens. Det ses ikke at være tilfældet med flere af effekterne på selskabsskatteområdet.

Kapitel IV.4 Investeringer og arbejdsudbud

Vismændene gennemgår en række nyere studier og sammenholder konklusionerne herfra med ministeriernes regneprincipperne vedr. virksomhedernes marginale investeringsomfang, internationale lokaliseringstilbud for multinationale koncerner samt afledte produktivitetsvirkninger på lønniveauet og deraf arbejdsudbuddet.

Ministeriernes forudsætninger indebærer en implicit sammenhæng mellem selskabsskat og investeringer, der er i god tråd med nyere empirisk litteratur, mens det empiriske grundlag for de afledte BNP-effekter er tvivlsomt. Det bemærkes, at regneprincipperne er meget følsomme overfor de valgte parameterforudsætninger, der ikke alle er empirisk validerede.

AE finder det problematisk, når ministerierne ved vurderinger af de dynamiske effekter af selskabsskatteændringer ikke blot medregner empirisk velfunderede effekter på investeringsomfanget, men på baggrund af et primært teoretisk modelgrundlag beregner afledte virkninger på arbejdsudbud og offentlige finanser. Regneprincipper af dynamiske effekter bør baseres på solid evidens frem for økonomisk-teoretiske modeller, der ikke kan efterprøves i virkeligheden, og som er meget følsomme overfor de valgte parameterforudsætninger, der i visse tilfælde forekommer arbitrære.

Vismændene bemærker, at ministerierne regner med de samme arbejdsudbudseffekter af selskabsskatteændringer som ved ændringer i den personlige marginalskat. Der er ikke solidt empirisk eller teoretisk belæg for denne analogislutning, da de afledte virkninger på produktivitet og lønniveauet, som selskabsskatteændringer antages at medføre gennem påvirkningen af virksomhedernes investeringsomfang, ikke er sammenlignelige med ændringer i efter-skat-timelønnen, som ændringer i personskatterne medfører. Det skyldes, at produktivitetsvirkninger ikke blot påvirker timelønnen, men også værdien af fritid. Det er derfor ikke entydigt eller muligt på forhånd at konkludere, om arbejdsudbudsvirkningen af en lavere selskabsskat medfører et højere eller lavere arbejdsudbud. Vismændene konkluderer dog, at det alligevel er fornuftigt at antage en positiv effekt på arbejdsudbuddet.

AE finder det bemærkelsesværdigt, at vismændene støtter op om at medregne arbejdsudbudseffekter af ændringer i selskabsskatten, når grundlaget for dette er så fagligt tyndt. Vismændene henviser endda til flere studier, der påviser en negativ effekt på arbejdsudbuddet af en lavere selskabsskat. Ydermere påpeger vismændene selv i deres produktivitetsrapport fra marts, at forskellige produktivitetstigninger kan medføre forskellige arbejdsudbudsvirkninger. Nogle vil have positive arbejdsudbudsvirkninger, mens andre vil påvirke arbejdsudbuddet negativt. Med så stor usikkerhed om fortegnet og størrelsen af arbejdsudbudsvirkningen af selskabsskatteændringer og uden solidt empirisk og teoretisk belæg forekommer det naturligt ikke at indregne dynamiske effekter på arbejdsudbuddet.

Kapitel IV.5 Incidens og fordeling

Vismændene påpeger, at ministeriernes vurdering af fordelingsvirkningerne af ændringer i selskabsskatten ikke afspejler den umiddelbare og direkte effekt ved uændret adfærd, som det ellers er ministeriernes princip vedr. fordelingsvirkningen af ændringer i personskatter og overførsler. I stedet vurderes fordelingsvirkningen på langt sigt efter adfærdstilpasning under antagelse om fuld lønnedvæltning og parallel virkning på offentlige lønninger og overførselsindkomster, hvilket resulterer i fordelingsneutralitet. For det første er denne antagelse om 100 pct. lønnedvæltning inkonsistent med antagelserne for en række af de øvrige effekter såsom tilbageløbs-effekten. For det andet peger en række empiriske studier på, at incidensen (den, der reelt bærer skattebyrden) af en selskabsskat deles mellem ejere (aktionærer) og lønmodtagere. Bl.a. peger et centralt studie på at lønnedvæltningsgraden er i et interval på mellem 30 og 70 pct. Desuden regner det amerikanske finansministerium og parlamentariske organer med en nedvæltningsgrad på 20-25 pct.

Vismændene skønner, at selskabsskatten er en meget progressiv skat, dog mindre omfordelende end topskatten, når der måles på den umiddelbare incidens ved uændret adfærd. Selv når der medregnes 50 pct. lønnedvæltning, er selskabsskatten fortsat en ret progressiv skat.

AE mener, at det er uhensigtsmæssigt, når regneprincipperne vedr. fordelingsvirkninger af selskabsskatteændringer ikke er i tråd med de øvrige regneregler for bl.a. personskatter og overførsler og baseres på urealistiske antagelser, der ovenikøbet er inkonsistente med ministeriernes øvrige antagelser på selskabsskatteområdet. Da selskabsskatten ikke umiddelbart påvirker personers disponible indkomst, er det naturligt, at man betragter den reelle incidens af skatten på kort sigt ved uændret adfærd, som falder på aktionærerne.

Der er gode argumenter for også at vise de langsigtede fordelingsvirkninger efter adfærdstilpasning, når det kommer til ændringer i selskabsskatten, men her bør det være anbefalingen, at man både viser den umiddelbare incidens ved uændret adfærd, som er sammenlignelig med andre fordelingsberegninger, og den langsigtede effekt efter adfærdstilpasning som et supplement, hvor de konkrete antagelser specifikt begrundes og dokumenteres.

AE savner en konkret anbefaling fra vismændene, om at fordelingsvirkningerne ikke alene bør betragtes ud fra et langsigtet ligevægtsperspektiv, som det er tilfældet i dag. AE er dog enig i vismændenes generelle anbefaling om en ligelig fordeling af incidensen mellem ejere og lønmodtagere ved vurderingen af den langsigtede fordelingsvirkning.

Kapitel IV.6 Offentlige finanser

Vismændene finder, at ministerierne indregner relativt store effekter af ændringer i selskabsskatten på multinationale koncerners lokaliseringsbeslutning. Dette resulterer i en meget høj selvfinansieringsgrad ved selv små ændringer i selskabsskatten som følge af international overskudsflytning. Andre antagelser, der i højere grad flugter med empirien, reducerer selvfinansieringsgraden fra international overskudsflytning betydeligt med en faktor 2-3,5. Dette er af væsentlig betydning for vurderingen af de provenumæssige konsekvenser af ændringer i selskabsskatten. Den lavere selvfinansieringsgrad kan bl.a. begrundes med, at der er kommet strammere regler til, der gør det sværere for multinationale koncerner at flytte overskud til lavskattelande sammenlignet med tidligere.

AE er enig i, at effekten af international overskudsflytning bør afspejle resultaterne fra de nyere empiriske studier, der peger på en markant lavere selvfinansieringsgrad.

Vismændene har fået udleveret et hidtil ikke-offentliggjort notat, der beskriver antagelserne bag beregningen af tilbageløbet. De finder, at tilbageløbet, som ministerierne medregner ved provenuvurderinger af ændringer i selskabsskatten, ikke har karakter af en udelukkende mekanisk effekt, men i høj grad afspejler en adfærdsvirkning, da det bl.a. er nedvæltningen i lønniveauet (fra ændret investeringsadfærd), der driver provenuvirkningen. Beregningen af tilbageløbet baserer sig desuden på en antagelse om, at en stigning i de private lønninger øger den finanspolitiske holdbarhed, hvilket er i direkte modstrid med ministeriernes generelle regneprincipper om, at private lønstigninger har afsmittende effekt på de offentlige lønninger og overførselsindkomsterne gennem satsreguleringen og derfor er finanspolitisk neutrale. Vismændene finder endda selv, at højere produktivitetsvækst medfører en svækkelse af holdbarheden.

AE finder det dybt kritisabelt, at ministeriernes regneprincipper for tilbageløbet af selskabsskatteændringer har indregnet en positiv holdbarhedseffekt af højere private lønninger, hvilket er i direkte modstrid med ministeriernes generelle regneprincipper. Endnu vigtigere er det, at denne og de øvrige antagelser om tilbageløbet ikke har været offentliggjort af ministerierne og ikke kan dokumenteres. Dette understreger vigtigheden af vismændenes opgave, og AE kvitterer for det grundige arbejde hermed.

AE kan tilslutte sig, at beregningen af tilbageløbseffekter af selskabsskat ikke bør afvige fra de generelle regneprincipper for tilbageløb, hvor det alene er de mekaniske effekter, der indregnes. Vigtigheden af denne sondring kan ikke undervurderes.

Kapitel IV.7 Sammenfatning og anbefalinger

Vismændene anbefaler, at ministeriernes regneprincipper revideres ved at foretage justeringer af en række centrale beregningsforudsætninger: Selskabsskattebyrden bæres ligeligt af ejere og lønmodtagere, omfanget af international overskudsflytning nedjusteres, og private lønstigninger er finanspolitisk neutrale. Konsekvenserne vil være en lavere vurdering af selvfinansieringsgraden ved ændringer i selskabsskatten samt, at den fordelingsmæssigt virker som en progressiv skat frem for neutralitet, der i dag lægges til grund.

AE er overordnet enig i anbefalingerne i forhold til vurderingen af de strukturelle virkninger af ændringer i selskabsskatten, men bemærker, at regneprincipperne for fordelingsvirkninger helt generelt tager udgangspunkt i de umiddelbare effekter ved uændret adfærd, og dette bør afspejles i ministeriernes regneprincipper for selskabsskat. Der er gode argumenter for også at vise de langsigtede fordelingsvirkninger efter adfærdstilpasning, men dette bør stå som et supplement til den umiddelbare incidens, der er sammenlignelig med regneprincipperne for bl.a. personskatter og overførsler.

Vismændene peger på behovet for bedre dokumentation af ministeriernes regneprincipper, som der i bund og grund mangler en lettilgængelig og samlet dokumentation for vedr. selskabsskatten. Derudover påpeger vismændene behovet for at eliminere den indbyrdes inkonsistens i antagelserne, der lægges til grund i de regneregler og modeller, som ministerierne anvender. Dette gør sig bl.a. gældende i forhold til sondringen mellem tilbageløbs- og adfærdseffekter, der helt bør undlades.

AE finder det meget vigtigt, at ministeriernes regneprincipper løbende vedligeholdes og dokumenteres, så der er mulighed for en faglig diskussion af de regneregler og modeller, der er af afgørende betydning, når ministerierne foretager vurderinger af de provenumæssige konsekvenser af ændringer i skatte- og overførselssystemet. AE mener dog, det er påfaldende, når vismændene opfordrer til indregning af yderligere arbejdsudbudseffekter i forbindelse med at fjerne sondringen mellem tilbageløbs- og adfærdseffekter ved selskabsskatten. Grundlaget for at indregne arbejdsudbudseffekter af ændringer i selskabsskatten er, som nævnt tidligere, meget tyndt, og der er ikke teoretisk eller empirisk belæg for at drage den analogislutning, som medfører en overførsel af regneprincipperne for arbejdsudbudseffekter af personskatteændringer til selskabsskatteområdet.

Vismændene påpeger yderligere, hvordan ministeriernes regneprincipper helt udelader den væsentlige problemstilling, at ændringer i selskabsskatten kan medføre store adfærdsændringer blandt hovedaktionærer, der har mulighed for at omklassificere lønindkomst til aktieindkomst og vice versa.

AE finder det beklageligt, at ministerierne ikke indregner adfærdsvirkninger for hovedaktionærer af ændringer i selskabsskatten, da disse må forventes at være af en betydelig økonomisk størrelse og kan begrundes uden store antagelser om økonomiens sammenhænge, som det ellers er tilfældet for regneprincipperne på selskabsskatteområdet.