

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL IV **VIRKNINGER AF** **SELSKABSSKAT**

KAPITEL IV

VIRKNINGER AF SELSKABSSKAT

Kapitlet præsenterer formandskabets vurdering af ministeriernes regneprincipper for adfærdsvirkninger ved ændringer i selskabsbeskatningen. Kapitlet er et led i formandskabets opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag.

Formandskabet vurderer overordnet set, at ministerierne indregner de væsentligste adfærdskanaler. Formandskabet peger imidlertid også på en række justeringer af regneprincipperne. Det sker blandt andet på baggrund af en gennemgang af resultaterne fra nyere empiriske studier.

En af disse justeringer knytter sig til antagelsen om, hvem der reelt bærer byrden ved selskabsskatten. Her peger nyere udenlandske studier på, at arbejdskraften og selskabsejerne bærer byrden omtrent ligeligt.

En anden af disse justeringer knytter sig til de afledte effekter på de offentlige finanser. Her er den samlede vurdering, at regneprincipperne aktuelt overvurderer selvfinansieringsgraden ved en ændring i selskabsskattesatsen.

IV.1

INDLEDNING

Flere aktuelle økonomisk-politiske diskussioner involverer selskabsskat

Beskatningen af selskabsindkomst er ofte i centrum i økonomisk-politiske diskussioner. Den generelle selskabsskattesats blev senest ændret i Danmark i 2016, hvor den blev reduceret til 22 pct. De senere år har der været forslag om at indføre en international minimumsskattesats, og i EU er der opnået enighed om en minimumssats for de største selskaber. Den senere tids diskussion om en merindkomstbeskatning i særlige sektorer er ligeledes relateret til beskatningen af selskabsindkomst. I Danmark blev der endvidere indført en særlig selskabsskat for finansielle selskaber i 2022. På andre områder har der i længere tid været særlige og ofte omdiskuterede regler for selskabsskatten, som f.eks. beskatningen af indvindingen af olie og gas i Nordsøen og den særlige tonnageskatteordning, der er gældende for de danske rederier. Indtægterne fra selskabsbeskatningen vurderes strukturelt at være på ca. 2½ pct. af BNP.

Vigtigt med retvisende regneprincipper

Med selskabsskattens store bevågenhed i den offentlige debat er det vigtigt, at ministerierne har retvisende regneprincipper for, hvordan ændringer i selskabsbeskatningen påvirker økonomien. Selskabsskatten påvirker realøkonomien og de offentlige finanser igennem mange og komplekse kanaler. De konkrete adfærdsforudsætninger i regneprincipperne har afgørende betydning for ministeriernes vurdering af konsekvenserne af at ændre selskabsskatten. Det gælder de realøkonomiske effekter – eksempelvis konsekvenserne for investeringer, lønninger, beskæftigelse og i sidste ende BNP. Det gælder også konsekvenserne for de offentlige finanser, som viser, hvor "dyrt" det er at sænke selskabsskatten. Endelig bestemmer ministeriernes regneprincipper de skønnede konsekvenser for uligheden i samfundet ved at ændre selskabsskatten.

Grundlag for at justere regneregler på flere delområder

I dette kapitel vurderes ministeriernes regneprincipper for adfærdseffekterne af ændringer i selskabsskatten, blandt andet ud fra resultater fra den økonomiske litteratur. Kapitlet er et led i formandskabets opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Overordnet vurderer formandskabet, at ministerierne tager højde for de væsentligste adfærdskanaler. Der peges dog på flere delområder, hvor der bør foretages justeringer af de konkrete regneantagelser. Det drejer sig blandt andet om størrelsen af de anslåede adfærdsvirkninger på de offentlige finanser. Blandt andet med udgangspunkt i gennemgangen af litteraturen i kapitlet vurderer formandskabet, at ministerierne overvurderer de afledte virkninger på den offentlige saldo og selvfinansieringsgraden ved en reduktion af

selskabsskattesatsen. I relation til de fordelingsmæssige konsekvenser ved at ændre selskabsskattesatsen vurderer formandskabet i kapitlet, at der ikke er empirisk grundlag for ministeriernes antagelser om fuld lønnevæltning og om, at selskabsskatten er fordelingsmæssig neutral.

Kapitlets indhold

I afsnit IV.2 diskuteres kanalerne, hvorigennem selskabsbeskatning kan påvirke økonomien. I afsnit IV.3 beskrives ministeriernes regneprincipper, og de anslåede konsekvenser af at reducere selskabsskattesatsen fra det nuværende niveau præsenteres. I de følgende afsnit vurderer formandskabet de anvendte regneprincipper. I afsnit IV.4 tages regneprincipperne for investeringer og arbejdsudbud op. I afsnit IV.5 behandles ministeriernes antagelser om selskabsskattens incidens, dvs. hvem der reelt bærer byrden ved skatten, og dens konsekvenser for indkomstfordelingen. I afsnit IV.6 vurderes regneprincipperne for overskudsflytning og for virkningerne på de offentlige finanser. Endelig sammenfattes kapitlet i afsnit IV.7.

IV.2

VIRKNINGER AF SELSKABSSKATTER

Selskabsskatten – og dermed ændringer i den – kan påvirke såvel realøkonomien som de offentlige finanser, virksomhedernes organisering, indkomstfordelingen mv. Ændringer i selskabsbeskatningen kan således tænkes at have betydning for ikke mindst følgende forhold:

- Investeringer for eksisterende virksomheder (marginale investeringer)
- Internationale lokaliseringsbeslutninger
- Lønniveau
- Arbejdsudbud
- Virksomheders finansieringsstruktur
- Virksomheders organisations- og aflønningsform
- International overskudsflytning
- Indkomstfordeling.

Disse elementer har igen betydning for vigtige samfundsøkonomiske størrelser som BNP, nettonationalindkomsten, de offentlige finanser mv. Hvordan selskabsskatten påvirker de nævnte forhold, vil afhænge af en række forskellige forhold, herunder de gældende konkurrenceforhold og graden af international kapitalmobilitet. I forskningslitteratu-

ren har der blandt andet været fokus på konkurrenceforholdenes betydning for selskabsskatternes incidens (blandt andet graden af løn-
nedvæltning), mens deres betydning for selskabsskatternes påvirkning af andre forhold generelt er mindre velbelyst, jf. Brekke mfl. (2017). Graden af kapitalmobilitet vil blandt andet påvirke incidensen og investeringernes følsomhed overfor ændringer i selskabsskatten. Disse forhold vendes der tilbage til senere i afsnittet.

Flere argumenter for at have en selskabsskat

I en internationalt orienteret økonomi med kapitalmobilitet på tværs af lande er der forskellige omkostninger ved at beskatte kapitalindkomst, herunder selskabsindkomst. Der er imidlertid også fagøkonomiske argumenter for at have en beskatning af selskabsindkomst. Selskabsbeskatning kan blandt andet være en såkaldt bagstopper i forhold til at modvirke, at personlig indkomst rent skatteteknisk omdannes til selskabsindkomst. Derudover kan selskabsbeskatning beskattes overnormal profit, og en del af selskabsskatten betales af udenlandske ejere. I tillæg hertil kan der blandt andet være fordelingshensyn, der taler for en positiv selskabsskat, ligesom selskabsskatter kan være en bedre automatisk stabilisator end mange andre skatter, jf. diskussionen i *Dansk Økonomi, forår 2019*.

Ikke kun officiel sats vigtig for adfærdspåvirkning

Det er vigtigt at have for øje, at de forskellige adfærdspåvirkninger afhænger af forskellige egenskaber ved selskabsskatten. Det er dermed ikke altid størrelsen af den officielle (ofte kaldt den statutoriske) selskabsskat, som er afgørende for selskabsskattens adfærdsvirkninger. I nogle tilfælde vil det i stedet være den effektive gennemsnitlige selskabsskattesats, som er den relevante at kigge på, og i andre tilfælde den effektive marginale selskabsskattesats. Disse kan begge afvige fra den officielle (dvs. statutoriske) sats på grund af diverse fradragsregler mv., jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.

INVESTERINGER, LØN OG ARBEJDSUDBUD

Marginale investeringer afhænger af effektiv marginalsat

Selskabsskatten i Danmark er grundlæggende en beskatning af afkastet af den egenkapital (inklusive en eventuel overnormal profit), som virksomhedens ejere har investeret i virksomheden. Når skatten reducerer afkastet efter skat for et givet niveau af afkastet før skat, vil en højere skattesats formindske incitamentet til at investere. Det er i dette tilfælde den effektive marginale selskabsskattesats (den effektive beskatning af afkastet fra den sidste – dvs. marginale – investering), der er relevant for virksomhedernes investeringsbeslutninger. Den er en funktion af såvel den statutoriske skattesats som af afskrivningsregler og andre fradragsmuligheder. Denne investeringsbeslutning benævnes sommetider investeringer på den *intensive* margin.

**Fradragsregler
indebærer
subsidiere**

Man vil normalt forvente, at en højere statutorisk skattesats også vil forhøje den effektive marginale skattesats og dermed føre til færre investeringer på marginalen. I nogle tilfælde kan sammenhængen imidlertid være modsat. Det skyldes, at marginale lånefinansierede investeringer kan være subsidiert som følge af to forhold: Dels kan selskaberne fradrage hele den nominelle rentebetaling og ikke kun den reelle renteudgift, hvilket giver dem en skattemæssig inflationsgevinst, og dels vil de skattemæssige afskrivninger ofte kunne fremskyndes i forhold til den reelle økonomiske nedslidning. Dermed opnås en gevinst i form af en skatteudskydelse.

**Skatteparadokset
medfører, at højere
skattesats kan
forøge investeringer**

Begge former for subsidiering stiger med størrelsen af den statutoriske selskabsskattesats og kan give anledning til det såkaldte skatteparadoks: Afhængigt af størrelsen af de nævnte skattegevinster og forholdet mellem egen- og fremmedkapital er det muligt, at en højere selskabsskat vil føre til flere i stedet for færre investeringer, jf. Gustafsson og Knudsen (2014).

**Lokalisering
afhænger af effektiv
gennemsnitlig skat**

For internationalt orienterede virksomheder kan selskabsbeskatningen også påvirke virksomhedernes beslutninger om, i hvilket land de vil placere deres virksomhed eller eventuelt datterselskaber. Sådanne internationale lokaliseringstilbudninger sker på baggrund af en lang række faktorer, herunder også de enkelte landes selskabsskattesystemer. Her er det den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats, der er afgørende. Også denne vil udover den statutoriske sats afhænge af diverse fradragsregler mv. Lokaliseringstilbudninger omtales (på linje med øvrige stiftelser og afviklinger af selskaber) også som investeringsbeslutninger på den *ekstensiv* margin.

**Påvirkning af
lønniveau og
arbejdsudbud**

Virksomhedernes kapitalapparat påvirker de ansattes produktivitet og dermed også deres aflønning. Ændringer i investeringsniveauet og dermed det indenlandske kapitalapparat må derfor formodes at påvirke lønniveauet i det pågældende land. Falder investeringerne, må reallønnen dermed også formodes at falde. En lavere realløn som følge af lavere produktivitet kan igen tænkes at påvirke arbejdsudbuddet. Man kan her forestille sig forskellige virkninger, hvilket diskuteres nærmere i afsnit IV.4.

FINANSIERINGSSTRUKTUR, ORGANISATIONSFORM OG OVERSKUDSFLYTNING

Skatteregler påvirker finansieringsstruktur ...

Virksomhedernes finansieringsstruktur – altså graden af låne- i stedet for egenkapitalfinansiering – må også formodes at blive påvirket af reglerne for fradrag af henholdsvis renteudgifter og forrentningen af egenkapital. I et traditionelt selskabsskattesystem er renteudgifter fuldt fradagsberettigede, mens forrentningen af egenkapital beskattes. Det giver tilskyndelse til overdreven lånefinansiering og dermed finansielt mere skrøbelige virksomheder. I nogle lande indretter man selskabsbeskatningen, så normalafkastet af egenkapital heller ikke beskattes, og diskrimineringen mellem egen- og fremmedkapital dermed fjernes. Det gælder blandt andet, hvis man indfører et særligt egenkapitalfradrag (ofte omtalt som en ACE-beskatning efter den engelske benævnelse *Allowance for Corporate Equity*), som afspejler en beregnet normalforrentning af egenkapitalen, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.

... og organisationsform

Beskatningen kan også påvirke virksomhedernes grundlæggende valg af organisationsform, altså om det er mest hensigtsmæssigt for virksomheden at være organiseret som et selskab eller som en personligt ejet virksomhed. Her er det forskellen mellem selskabs- og aktiebeskatningen på den ene side og den personlige indkomstsattesats på den anden side, der er afgørende for skattens påvirkning af organisationsformen.

Aflønningsform og hovedaktionærproblem

En beslægtet problemstilling er, at skattereglerne kan påvirke selskabernes beslutning om, i hvilken form de vil udbetale virksomhedens indtjening til ejerne. Dette er især relevant i forbindelse med det såkaldte hovedaktionærproblem. Det vedrører virksomheder, der ejes af en enkelt person (hovedaktionæren), der samtidig er ansat i virksomheden, typisk som direktør. En hovedaktionær får altså udbetalt løn fra selskabet samtidig med, at hun som ejer modtager dets overskud. Hun kan dermed vælge imellem at give sig selv en høj løn (der beskattes som personlig indkomst, men samtidig formindsker virksomhedens overskud) eller modtage en lav aflønning, der medfører et tilsvarende højere overskud i selskabet, som så efterfølgende kan udbetales som udbytte. I sidstnævnte tilfælde beskattes beløbet med først selskabsskat og derefter aktieindkomstskat. Afhængigt af, hvilken af disse beskatningsformer der medfører den højeste skattebetaling, kan skattestrukturen påvirke valget. En tredje mulighed er, at ejeren kan lade indtægten blive i selskabet, hvilket vil forøge dets værdi og dermed den salgssum, hun senere vil kunne få for selskabet. Gevinsten ved salget vil blive beskattet på linje med andre kapitalgevinster. Hvis den effektive skat herpå er lavere end for selskabsudbytte, kan denne kanal tænkes at blive foretrukket.

**International
overskudsflytning**

Multinationale selskaber kan desuden bedrive international overskudsflytning for at mindske deres samlede skattebetalinger. Et selskab vil have en interesse i at flytte sit skattepligtige overskud fra lande, hvor den effektive selskabsbeskatning er høj, til lande, hvor den er lav. Denne flytning kan finde sted via lokaliserings- og marginale investeringsbeslutninger som ovenfor nævnt, der også indebærer realøkonomiske ændringer. Men selskaber kan også have forskellige muligheder for via rent regnskabsmæssige dispositioner at flytte overskud fra lande, hvor det realøkonomiske grundlag for indtjeningen ligger, til lande med en lavere beskatning.

**Koncerninterne
afregningspriser**

En vigtig kanal hertil er udnyttelse af den interne prissætning i en koncern (*transfer pricing*), når en afdeling i et land sælger varer eller tjenester til en afdeling i et andet land. Ved at sætte en intern afregningspris, der enten er højere eller lavere end den reelle omkostning ved den pågældende transaktion, kan man forskyde det skattemæssige overskud i begge afdelinger. Selvom prissætningen ifølge lovgivningen skal foregå efter et armslængdeprincip, dvs. at prissætningen skal svare til en ekstern transaktion, kan det være meget vanskeligt for myndighederne at fastslå, hvad det korrekte niveau er.

**Tynd kapitalisering
og placering af
intellektuelle
rettigheder**

En anden mulig kanal til skattetænkning er koncerninterne lån. Et datterselskab i et højskattelands land kan således lånefinansiere sig ved at tage lån fra et datterselskab i et lavskattelands land. Renterne kan dermed fratrækkes med en høj skatteværdi. En sådan situation kaldes ofte tynd kapitalisering. Endvidere kan et multinationalt selskab placere intellektuelle rettigheder, eksempelvis patenter og ejerskab til licensbetalinger, i lavskattelands lande, og indtægter fra salg af aktiver kan tilsvarende bogføres i lande, der specielt beskatter kapitalgevinster lavt.

**Ændringer i
udenlandsk skat
påvirker også
investeringer mv.
i Danmark**

Internationalt foregår der i blandt andet EU- og OECD-regi diskussioner og forhandlinger om indførelse af fælles regler, minimumsbeskatning mv. Man kan forestille sig, at der i fremtiden eksempelvis vil kunne blive indgået aftaler om fælles selskabsskattesatser i EU-regi. Skattesatserne og reglerne i andre lande har også betydning for multinationale virksomheders adfærd i Danmark, både med hensyn til lokalisering og placering af overskud. Det samme gælder dermed også ændringer i de udenlandske satser. Der er ikke i almindelighed regneregler for påvirkningen på det danske kapitalapparat af selskabsskatteændringer i udlandet. Det er dog naturligt, at en koordineret selskabsskatteændring, der både ændrer regler og satser i Danmark og andre vigtige lande, vil have en samlet indenlandsk virkning, der er anderledes end en isoleret dansk ændring af samme størrelsesorden.

BETYDNING AF KONKURRENCEFORHOLD

Generelt ikke fuldkommen konkurrence på vare- og arbejdsmarkeder

Et forhold, som vil påvirke adfærdseffekter såvel som fordelingsvirkninger af selskabsbeskatningen, er de konkurrenceforhold, som eksisterer på de markeder, de berørte selskaber optræder på. Det drejer sig både om de varemarkeder, hvor virksomhederne sælger deres produkter, og de arbejdsmarkeder, hvor de henter deres beskæftigede. Der er ofte en tendens til at tage udgangspunkt i en simpel referenceramme med fuldkommen konkurrence på markederne, når adfærd- og fordelingsvirkningen af selskabsbeskatning beskrives. Generelt er vare- og arbejdsmarkeder dog typisk præget af varierende grader af ufuldkommen konkurrence, hvor aktørerne har såkaldt markedsmagt, dvs. at de har indflydelse på de priser, som de sælger og/eller køber til. I *Produktivitet, 2022* peger en analyse således på, at den typiske danske virksomhed har markedsmagt, og at denne er steget i perioden 2000-18. En række udenlandske undersøgelser er kommet til det samme resultat, jf. *Produktivitet, 2022*.

Konsekvenser for selskabsskat af ufuldkommen konkurrence ikke fuldt belyst

Konsekvenserne af konkurrenceforholdene for virkningerne af en selskabsskattelettelse er dog ikke særlig belyst i den økonomiske forskning, jf. Brekke mfl. (2017). På et område som selskabsskatternes incidens, specielt spørgsmålet om en eventuel nedvæltning i lønnen, er der foretaget en række analyser, der understreger, at konkurrenceforholdene har betydning for omfanget og karakteren af denne. For andre forhold, som eksempelvis investeringer, er betydningen af ufuldkommen konkurrence for virkningerne af selskabsbeskatning imidlertid ikke lige så velbelyst i litteraturen.

Knaphedsrente deles mellem ejere og ansatte

Den nyere empiriske litteratur om incidensen af selskabsskatter tager ofte udgangspunkt i, at en betydelig del af selskabernes umiddelbare indtægter består af en form for knaphedsrente, eksempelvis som følge af en situation med ufuldkommen konkurrence, hvor der er mulighed for at indtjene en overnormal profit. I moderne arbejdsmarkedsøkonomi er det en almindelig antagelse, at denne knaphedsrente i et vist omfang vil blive delt mellem ejere og ansatte i selskabet (hvor sidstnævnte blandt andet omfatter selskabets direktør(er) og andre ledende medarbejdere), jf. eksempelvis Liu og Altshuler (2013). Det sker typisk via en forhandlingsmodel, hvor begge parter har en vis forhandlingsstyrke. Disse modeller forudsætter dermed en form for ufuldkommen konkurrence såvel på varemarkedet (som skaber knaphedsrenten) som på arbejdsmarkedet (der sikrer, at nogle af de ansatte har mulighed for at få del i selskabets overnormale indtjening). Denne mekanisme er altså en selvstændig kanal til nedvæltning af selskabsskatteændringer i lønningerne, som er anderledes end den effekt, der går via ændringer i investeringerne.

BETYDNING AF KAPITALMOBILITET

Næppe fuldkommen kapitalmobilitet

Parallelt med spørgsmålet om konkurrenceforholdene vil graden af kapitalmobilitet påvirke investeringernes følsomhed med hensyn til selskabsskatten. Ofte antages forsimplet, at virksomhederne lever i en verden med fuldkommen kapitalmobilitet. I praksis er denne ekstreme antagelse dog næppe opfyldt. På kort og mellemlang sigt vil fysisk kapital som fabriksbygninger og større maskinerier og anlæg ikke, eller kun med store omkostninger, bogstaveligt kunne flyttes ud af landet. Også på lang sigt må det forventes, at mobiliteten ikke er fuldkommen. Der kan således være forskellige risici forbundet med at investere i forskellige lande, og der kan være færre omkostninger forbundet med at holde sig orienteret om hjemlige forhold relativt til udenlandske. Empirisk har mange undersøgelser påvist en væsentlig grad af såkaldt *home bias*, dvs. at kapitalejere alt andet lige foretrækker at placere deres kapital i indenlandske fremfor udenlandske aktiver. I litteraturen peges på tre brede forklaringstyper på dette forhold, jf. Coeurdacier og Rey (2013):

- Hedgingmotiver, eksempelvis som følge af mulige fremtidige ændringer i reale valutakurser og ikkediversificerbare indkomstrisici
- Transaktionsomkostninger forbundet med handel på internationale finansielle markeder
- Dårligere informationsmuligheder og adfærdsmæssige skævheder.

Forskelle i afkast mellem lande

En sådan præference for indenlandske aktiver og mere generelt en holdning hos investorer om, at placering af investeringer i forskellige lande ikke er perfekt substituerbare, indebærer, at efter-skat-afkast kan være systematisk forskellige på tværs af lande og dermed, at der ikke er fuldkommen kapitalmobilitet. Er kapitalmobiliteten ikke fuldkommen, vil det begrænse følsomheden for investeringerne af ændringer i selskabsskatten.

FORDELING

Umiddelbart bærer aktionærerne byrden, men den reelle incidens kan være anderledes

Som anden beskatning må ændringer i selskabsbeskatningen også generelt formodes at påvirke indkomstfordelingen. Umiddelbart er selskabsskat en beskatning af de berørte virksomheders skattepligtige overskud og betales derfor af virksomhedernes ejere, dvs. aktionærerne. Afledte effekter kan imidlertid medføre, at byrden ved beskatningen reelt helt eller delvis kan blive flyttet til andre personer. Man taler i

sådanne tilfælde om, at skatternes reelle incidens er anderledes end den formelle incidens.

Aktionærer, arbejdere og aftagere kan alle ende med at bære en del af byrden

Tre forskellige grupper kan tænkes at blive påvirket af en selskabsskat, afhængigt af, hvordan adfærden påvirkes. Virksomhederne kan ændre salgspriserne på deres produkter, hvorved køberne af produktet – forbrugere eller andre virksomheder, afhængigt af produktionens karakter – vil blive påvirket, eller virksomhederne kan ændre efterspørgslen efter arbejdskraft eller andre produktionsfaktorer, hvilket kan sætte sig i lønnen og dermed påvirke arbejdskraften. I det omfang disse to grupper ikke bærer hele incidensen, vil resten blive båret af selskabernes ejere. Hvordan selskaberne reagerer, må formodes at afhænge af, hvilken adfærdsreaktion der maksimerer selskabets profit efter skat. Dette vil igen afhænge af de konkurrenceforhold, som selskabet er underlagt, herunder også graden af international konkurrence.

Ren profit kan være landespecifik eller kosmopolitisk

Ufuldkommen konkurrence vil ofte, omend ikke altid, indebære, at en vis del af selskabernes indkomst består af ren profit (en knaphedsrente). Denne implikation kan have væsentlig betydning for incidensen af selskabsbeskatningen, idet sidstnævnte dermed også delvist bliver en beskatning af denne rene profit. Samtidig må den del af beskatningen, der påhviler profitten, formodes ikke at føre til de samme adfærdsmæssige effekter. Under visse omstændigheder vil beskatning af ren profit være helt forvriddingsfri. Det gælder ikke mindst såkaldt landespecifik profit, dvs. indtægter, som ikke kan flyttes udenlands. Overnormal profit i form af ressourcerenten fra naturressourcer i den danske del af Nordsøen er et eksempel på en sådan landespecifik profit, mens indtægterne fra besiddelsen af et patent i en dansk virksomhed er et eksempel på profit, der potentielt vil kunne blive flyttet til udlandet ved en relokering af virksomheden eller blot patentets juridiske ejerskab.

Mulig effekt på prisniveauet ...

Er der fuldkommen konkurrence på varemarkederne, vil virksomhederne være pristagere og har derfor ikke mulighed for individuelt at ændre priserne i tilfælde af en ændret beskatning. Er der tale om et marked, hvor konkurrencen fra udenlandske virksomheder er begrænset, kan en ændring i skatten dog tænkes at påvirke prisniveauet også under fuldkommen konkurrence via en afledt effekt på udbuddet af varer og dermed markedsprisen. Har virksomhederne markedsmagt, kan det tænkes, at de vil overvælge en del af skatten på varepriserne såvel indenlands som udenlands. Nogle udenlandske empiriske analyser som Dedola mfl. (2022) og Baker mfl. (2023) finder en sådan effekt på prisniveauet af selskabsskatter.

... og nedvæltning i lønindkomsten

Derudover kan selskabsskatteændringer også påvirke medarbejderens lønindkomster som forklaret ovenfor. Det kan ske via en påvirkning af kapitalapparatet og dermed arbejdernes produktivitet, eller det kan ske, hvis selskabet indtjener en knaphedsrente, som siden bliver delt mellem ejere og ansatte i selskabet i forhandlinger, hvor begge parter har en vis forhandlingsstyrke. Som nævnt vil denne sidste mekanisme forudsætte ufuldkommen konkurrence på varemarkedet såvel som på arbejdsmarkedet. Begge disse former for nedvæltning i lønnen har også åbenlyse konsekvenser for indkomstfordelingen.

IV.3

MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER

Ministerierne indregner fire typer af adfærdseffekter ved konsekvensberegninger af ændringer i selskabsskattesatsen i forbindelse med politiske udspil og aftaler:¹

- Effekter på det marginale investeringsomfang
- Arbejdsudbudseffekter
- Effekter via internationale lokaliseringsbeslutninger
- Effekter på den offentlige saldo via overskudsflytning indenfor internationale koncerner.

I tillæg hertil indregner ministerierne også såkaldte tilbageløbs-effekter på de offentlige finanser ved ændringer i selskabsbeskatningen. Desuden præsenterer ministerierne effekter på indkomstfordelingen af selskabsskatteændringer. Her antages som grundprincip fuld lønnedvæltning, og at ændringer i selskabsskatten er fordelingsmæssigt neutrale.

Afsnittet præsenterer beregningsforudsætninger; ...

I afsnittet forklares det først, hvordan ministerierne opgør de fire typer af adfærdseffekter, idet de to første kanaler beskrives under ét. Dernæst forklares ministeriernes argumenter for at indregne tilbageløbs-effekter og for at opfatte ændringer i selskabsskatten som neutrale for indkomstfordelingen. Endelig præsenteres de samlede effekter på kapitalapparatet, beskæftigelse og BNP samt effekterne på de offentlige finanser af reduktioner i selskabsskattesatsen vurderet ud fra ministeriernes regneprincipper. Afsnittet indeholder ikke en vurdering af ministeriernes regneprincipper og grundlaget herfor. En sådan vurdering følger i stedet i de efterfølgende afsnit.

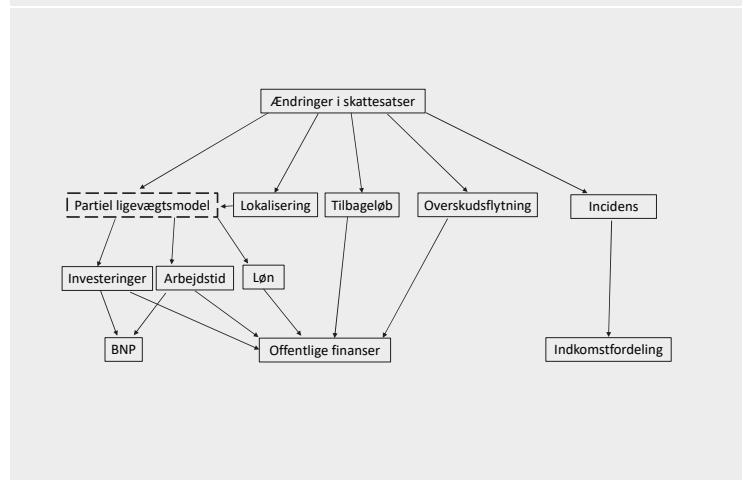
... i de næste afsnit følger en vurdering

1) Det er mere specifikt Finansministeriet og Skatteministeriet, der er ansvarlige for konsekvensvurderingerne ved ændringer i selskabsskattesatsen.

Der anvendes forskellige beregningsmetoder

Den samlede beregningsgang i ministeriernes regneprincipper er illustreret i figur IV.1.² Som figuren illustrerer, er der ikke tale om, at ministerierne anvender én samlet beregningstilgang. Der anvendes i stedet forskellige beregningsantagelser og -metoder i vurderingen af effekter på investeringer, offentlige finanser og indkomstfordelingen.

FIGUR IV.1 ILLUSTRATION AF BEREGNINGSGANG



Ingen samlet dokumentation

Der findes ikke en samlet dokumentation af ministeriernes regneprincipper ved ændringer i selskabsskattesatsen. De anvendte regneregler er i stedet forklaret i diverse notater og i svar til Folketinget. Derudover har ministerierne udleveret uddybende dokumentation til sekretariatet.

DE MARGINALE INVESTERINGER OG ARBEJDSUDBUDET

Ministerierne anvender en partiel ligevægtsmodel

Ministerierne anvender en partiel ligevægtsmodel til at opgøre effekterne af ændret selskabsbeskatning på det marginale investeringsomfang, dvs. investeringerne i virksomheder, der investerer i landet både før og efter ændringen i selskabsskattesatsen. Ministerierne anvender også modellen til at opgøre effekterne på arbejdsudbuddet som følge af afledte effekter på reallønnen. Modellen er beskrevet nærmere i Fi-

2) Skatteministeriet har desuden udviklet en generel ligevægtsmodel, SIA, til at belyse de langsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser ved ændringer i kapitalbeskatningen. Denne model anvendes som udgangspunkt ikke i forbindelse med udspil og svar til Folketinget, men derimod til illustrative beregninger i f.eks. Skatteøkonomisk Redegørelse.

nansministeriet (2017) og i bilag IV.1. Modellen beskriver en langsigtet vægt, hvor kapitalapparatet er fuldt tilpasset, og de modelberegnedede effekter af økonomisk-politiske tiltag skal dermed fortolkes som vurderinger af de strukturelle virkninger, når økonomien fuldt ud har tilpasset sig.

Modellen bygger bl.a. på fuldkommen konkurrence og perfekt kapitalmobilitet

Den anvendte model bygger på en række specifikke antagelser, herunder om fuldkommen konkurrence, perfekt international kapitalmobilitet, at der kun findes én type kapital, samt at økonomien kan beskrives ved én produktionssektor. I modellen bestemmes først brugerprisen på kapital (også kaldet *user cost*) ud fra en række antagelser, herunder om det krævede afkast ved egen- og fremmedkapitalsfinansiering, andelen af virksomhedernes investeringer, der finansieres ved fremmedkapital, nedslidningen på fysisk kapital samt de gældende regler for selskabsbeskatningen, jf. boks IV.1. Givet brugerprisen bestemmes virksomhedernes efterspørgsel efter kapital og arbejdskraft, arbejdsudbuddet og lønningerne i modellen som beskrevet i bilag IV.1.

Lavere selskabsskat reducerer brugerprisen og forøger investeringer, ...

Med de antagne værdier for de centrale parametre i modellen vil en lavere selskabsskat reducere brugerprisen på kapital.³ Eksempelvis vil en reduktion i selskabsskattesatsen på 2 pct.point reducere den årlige brugerpris med 0,35 pct. med ministerierne antagelser. Dette vil øge virksomhedernes efterspørgsel efter fysisk kapital og dermed investeringsomfanget. Med ministerierne antagelser øges virksomhedernes kapitalapparat med 0,37 pct. – den procentvise ændring i brugerprisen og den procentvise ændring i kapitalapparatet er altså omtrent lige store.⁴

... lønnen og arbejdsudbuddet

Den øgede mængde af kapital pr. beskæftiget vil endvidere øge arbejdskraftens marginalprodukt og derigennem efterspørgslen efter arbejdskraft og lønningerne. Ved sænkelsen af selskabsskattesatsen med 2 pct.point indebærer modelberegningerne, at lønnen vil stige med 0,16 pct. Ministerierne antager, at ændringer i lønnen slår igennem på arbejdsudbuddet med omtrent samme arbejdsudbudselasticitet, som lægges til grund for vurderinger af arbejdsudbudseffekter som følge af ændringer i lønnen efter skat ved ændringer i skattesystemet. Dermed vil stigningen i lønnen på 0,16 pct. medføre en stigning i timearbejdsudbuddet på 0,01 pct. svarende til ca. 250 fuldtidsbeskæftigede. Den øgede investeringsaktivitet og det øgede arbejdsudbud vil endvidere forøge de offentlige skatteindtægter, jf. til sidst i afsnittet.

3) Dette vil ikke nødvendigvis være tilfældet for andre valg af parameterværdier. Hvis eksempelvis den skattemæssige afskrivningsrate er tilpas meget større end den reelle, økonomiske nedslidningsrate, vil brugerprisen være upåvirket af selskabsskattesatsen eller ligefrem øges, når selskabsskattesatsen reduceres. Det er det såkaldte skatteparadoks, hvor investeringerne reduceres, når selskabsskattesatsen reduceres.

4) I modelberegningerne tages udgangspunkt i kapitalapparatet i hele selskabssektoren.

BOKS IV.1 BRUGERPRISEN PÅ KAPITAL

I ministeriernes model opgøres brugerprisen på kapital (også kaldet *user cost*) ud fra følgende udtryk:

$$u = \delta_K + \beta \cdot \overbrace{(i - \pi)}^{\text{Forrentning, fremmedkapital}} + (1 - \beta) \cdot \overbrace{\frac{i + \theta - \pi \cdot (1 - \tau)}{1 - \tau}}^{\text{Forrentning, egenkapital}} - \underbrace{\frac{\tau}{1 - \tau} \cdot \frac{i + \theta}{i + \theta + \delta_T}}_{\text{bidrag fra afskrivninger}} \cdot (\delta_T - \delta_K + \pi) \quad (1)$$

I dette udtryk angiver δ_K den økonomiske afskrivningsrate for kapital, β er andelen af virksomhedernes kapitalapparat, der er finansieret med fremmedkapital, i den nominelle forrentning af fremmedkapital, θ en risikopræmie for forrentningen af egenkapital, τ selskabsskattesatsen, δ_T den skattemæssige afskrivningssats og π inflationen.

Ud fra udtrykket kan det ses, at selskabsskatten fører til en begunstiggelse af fremmedkapital fremfor egenkapital som følge af, at renteudgifterne er fradragsberettigede, mens afkastet af egenkapital ikke er det (derfor indgår τ i det tredje led på ligningens højreside). Derudover påvirker selskabsskattesatsen også brugerprisen, når den skattemæssige afskrivningssats er forskellig fra den reelle økonomiske nedslidningsrate (dvs. når δ_T er forskellig fra δ_K) og som følge af inflation.

Kilde: Finansministeriet (2017).

De opgjorte effekter bygger på antagelser om centrale parametre i modellen

De opgjorte effekter på investeringer, kapitalapparat, løn og arbejdsudbud er dermed et resultat af de konkrete antagelser i den anvendte model, herunder om værdien af de centrale parametre. Det drejer sig blandt andet om antagelsen om virksomhedernes gældskvote, afskrivningsreglerne, arbejdsudbudselasticiteten og substitutionselasticiteten mellem kapital og arbejdskraft, der måler, hvor nemt det er for virksomhederne at substituere mellem kapital og arbejdskraft. De anvendte parameterverdier er vist i bilag IV.2. Ministerierne har ikke dokumenteret de konkrete beregningsforudsætninger bag valget af parameterverdierne.

INTERNATIONALE LOKALISERINGSBESLUTNINGER

Effekter på lokaliseringsindregnes ved at skalere effekterne via de marginale investeringer

I tillæg til effekterne via det marginale investeringsomfang tager ministeriernes regneprincipper også højde for, at en ændret selskabsbeskatning kan påvirke investeringer via virksomhedernes internationale lokaliseringsbeslutninger. En lavere selskabsbeskatning i et land kan således gøre det mere attraktivt for internationale selskaber at placere deres fysiske aktiviteter i dette land, jf. afsnit IV.2. Ministeriernes regneprincipper for effekter via sådanne kanaler bygger på antagelser om, hvor følsomme lokaliseringsbeslutninger er overfor ændringer i skattesatserne, idet lokaliseringsbeslutninger antages at være bestemt af den effektive *gennemsnitlige* selskabsskattesats, jf. også afsnit IV.2. Helt konkret foretager ministerierne en skalering af de opgjorte procentvise effekter på kapitalapparatet og derigennem også på lønnen og arbejdsudbuddet nævnt i forrige delafsnit, jf. boks IV.2.

Opgjorte effekter fordobles, når der indregnes effekter på lokaliserings

Med ministeriernes regneantagelser er den procentvise ændring i kapitalapparatet, lønninger og arbejdsudbud som følge af investeringer afledt af internationale lokaliseringsbeslutninger omtrent lige så store som effekten af ændringer i det marginale investeringsomfang. De opgjorte effekter af selskabsskatteændringer i forrige delafsnit bliver dermed omtrent fordoblet, når der også tages højde for effekten på internationale lokaliseringsbeslutninger, jf. også tabel IV.1 til sidst i afsnittet.

BOKS IV.2 INDREGNING AF LOKALISERINGSEFFEKTER

Ministerierne tager højde for, at ændret selskabsbeskatning kan påvirke internationale selskabers beslutninger om, hvor de skal placere deres fysiske aktiviteter ved at foretage en skalering af de effekter på kapitalapparat, lønninger og arbejdsudbud, der følger af ændringerne i de marginale investeringer beskrevet i forrige delafsnit.

Konkret anvendes for kapitalapparatet en skaleringsfaktor, λ , opgjort som:

$$\lambda = \frac{\Delta I_{\text{marginal}} + \Delta I_{\text{lokalisering}}}{\Delta I_{\text{marginal}}}$$

idet $\Delta I_{\text{marginal}}$ er et beregnet mål for den procentvise ændring i det marginale investeringsomfang, mens $\Delta I_{\text{lokalisering}}$ tilsvarende er et mål for den procentvise ændring i investeringerne som følge af lokaliseringseffekter. Disse to størrelser beregnes endvidere som:

$$\begin{aligned}\Delta I_{\text{marginal}} &= -0,8 \cdot \Delta \tau_M \\ \Delta I_{\text{lokalisering}} &= -0,65 \cdot \Delta \tau_G\end{aligned}$$

I disse udtryk angiver $\Delta \tau_M$ den beregnede ændring i den marginale effektive selskabsskattesats som følge af ændringen i selskabsskattesatsen, og $\Delta \tau_G$ er den beregnede ændring i den *gennemsnitlige* effektive selskabsskattesats. De anvendte adfærdsparametre, -0,8 og -0,65, stammer fra metastudiet i De Mooij og Ederveeden (2008). Den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats beregnes endvidere som et vægtet gennemsnit af den statutoriske skattesats (τ) og den marginale effektive selskabsskattesats:

$$\tau_G = \varphi \cdot \tau_M + (1 - \varphi) \cdot \tau$$

hvor $1 - \varphi$ er andelen af ren profit i selskabernes afkast. Ministerierne antager i denne forbindelse, at $\varphi = 0,35$ dvs. at ren profit udgør 65 pct. af selskabernes afkast. Hermed afviges altså fra antagelsen om fuldkommen konkurrence og fravær af ren profit, som gælder i den partielle ligevægtsmodel, der anvendes til at opgøre effekter på de marginale investeringer. Den effektive marginale selskabsskattesats kan beregnes ud fra brugerprisen på kapital, gældskvote og afkastkrav og angiver den effektive skattesats på det marginale investeringsprojekt, der lige netop tjener sig selv hjem:

$$\tau_M = \frac{u - \delta_K - (1 - \beta) \cdot (r + \theta) - \beta \cdot r}{u - \delta_K}$$

I dette udtryk er u brugerprisen, δ_K er kapitalens nedslidningsrate, β andelen af virksomhedernes kapitalapparat, der er finansieret med fremmedkapital, r realrenten og θ risikopræmien i egenkapitalafkastet.

Kilde: Finansministeriet (2017).

OVERSKUDSFLYTNING INDENFOR KONCERNER

**Der antages en
semielasticitet
på -1,4 mht.
overskudsflytning**

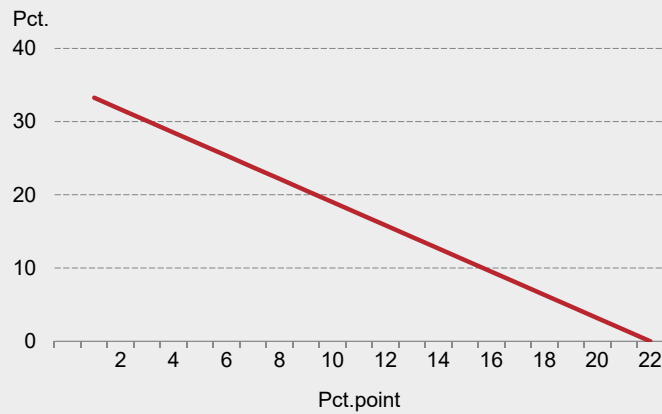
Ministerierne regneregler tager højde for, at det ved en lavere dansk selskabsskattesat må forventes, at multinationale selskaber i mindre omfang vælger skatteteknisk at flytte overskud ud af landet, hvorved det umiddelbare fald i skatteprovenuets modvirkes. Den centrale parameter, der tager form af en semielasticitet, udtrykker følsomheden i selskabsskattegrundlaget overfor adfærdsændringer via denne mekanisme. Konkret antages denne semielasticitet at være på -1,4 baseret på studiet i Huzinga og Laeven (2008), jf. afsnit IV.6. Det betyder, at en stigning i selskabsskattesatsen på 1 pct.point antages at føre til overskudsflytning i et sådant omfang, at selskabsskattegrundlaget reduceres med 1,4 pct.

**Selvfinansierings-
grad fra
overskudsflytning
på godt 30 pct.
ved mindre
satsnedsættelser**

Med ministerierne regneantagelser indebærer mindre sænkelse af selskabsskattesatsen en selvfinansieringsgrad som følge af overskudsflytning på godt 30 pct., jf. figur IV.2 og boks IV.3. Som figur IV.2 også illustrerer, bliver selvfinansieringsgraden lavere, jo mere skattesatsen sænkes. Ved en relativt stor sænkning fra det nuværende niveau på 22 pct. til 12 pct. bliver selvfinansieringsgraden f.eks. på knap 20 pct. Den faldende selvfinansieringsgrad afspejler den direkte effekt af, at en given stigning i selskabsskattegrundlaget slår mindre igennem på de offentlige finanser, jo lavere skattesatsen er. Ved en fuld afskaffelse af selskabsskatten er selvfinansieringsgraden fra overskudsflytning pr. definition nul.

FIGUR IV.2 SELVFINANSIERINGSGRAD FRA OVERSKUDSFLYTNING VED SATSSÆNKNING

Ved en mindre sænkelse af selskabsskattesatsen fra det nuværende niveau på 22 pct. medfører ministerierne regneprincipper, at international overskudsflytning fører til en stigning i skatteindtægterne på omkring 30 pct. af det umiddelbare provenutab. Selvfinansieringsgraden aftager gradvist, jo mere satsen sænkes, og er pr. konstruktion på 0 pct. ved en fuld afskaffelse.



Anm.: Figuren viser selvfinansieringsgraden fra overskudsflytning ved forskellige sænkelse af selskabsskattesatsen. Det første punkt på x-aksen angiver f.eks., at selskabsskattesatsen sænkes fra 22 til 21 pct., mens punktet 10 angiver, at selskabsskattesatsen sænkes fra 22 til 12 pct. Det sidste punkt angiver en fuld afskaffelse af selskabsskatten. Bemærk, at den centrale følsomhedsparameter, semielasticiteten, antages at være uændret i hele det viste forløb.

Kilde: Beregninger på baggrund af ligning (5) i boks IV.3.

BOKS IV.3 REGNEPRINCIP FOR OVERSKUDSFLYTNING

I ministeriernes regneprincipper opgøres effekterne af ændret selskabsbeskatning på den skattepligtige selskabsskatteindkomst som følge af overskudsflytning (ΔS) ud fra følgende:

$$\Delta S = \epsilon \cdot \Delta\tau \cdot \bar{S}, \quad (1)$$

hvor ϵ er den anvendte effektive semielasticitet, $\Delta\tau$ ændringen i selskabsskattesatsen og \bar{S} det strukturelle niveau for selskabsskattegrundlaget. Ministerierne opgør selvfinansieringsgraden som:

$$\text{Selvfinansieringsgrad} = -\frac{\text{Adfærdsdrevet provenuvirkning}}{\text{Direkte provenuvirkning efter tilbageløb}} \quad (2)$$

Den direkte provenuvirkning efter tilbageløb er givet ved:

$$\text{Direkte provenuvirkning efter tilbageløb} = \Delta\tau \cdot \bar{S} \cdot (1 - \theta), \quad (3)$$

hvor θ er tilbageløbsfaktoren, som antages at være 0,135, jf. næste underafsnit. Ligning (3) afspejler, at den direkte provenuvirkning er givet ved ændringen i skatteindtægterne for given adfærd. Den adfærdsdrevne provenuvirkning er givet ved:

$$\text{Adfærdsdrevet provenuvirkning} = \Delta S \cdot \tau, \quad (4)$$

hvor τ er selskabsskattesatsen *efter* satsændringen. Ligning (4) afspejler effekten på skatteindtægterne, der opstår som følge af ændret adfærd. Ved at anvende ligning (1) – (4) fås:

$$\text{Selvfinansieringsgrad} = -\frac{\text{Adfærdsdrevet provenuvirkning}}{\text{Direkte provenuvirkning efter tilbageløb}} = -\frac{\tau \cdot \epsilon}{1 - \theta} \quad (5)$$

Bemærk, at tilbageløbsfaktoren (θ) udelukkende indgår i ligning (5), fordi selvfinansieringsgraden opgøres i forhold til den direkte provenuændring *efter* tilbageløb. Semielasticiteten, ϵ , antages at være -1,4. Dermed fås eksempelvis selvfinansieringsgraden ved en sænkning til 20 pct.:

$$\text{Selvfinansieringsgrad}_{20} = 0,20 \cdot 1,4 / 0,865 = 32 \text{ pct.}$$

Tilsvarende fås for en sænkning med 6 pct.point (fra 22 pct. til 16 pct.):

$$\text{Selvfinansieringsgrad}_{16} = 0,16 \cdot 1,4 / 0,865 = 25 \text{ pct.}$$

Selvfinansieringsgraden ved en sænkning til 16 pct. er altså lavere end ved en sænkning til 20 pct. Dette skyldes ikke, at der antages at være gradvist mindre adfærdseffekter (semielasticiteten antages at være den samme i begge tilfælde). Den lavere selvfinansieringsgrad afspejler i stedet effekten af, at en given stigning i skattegrundlaget slår mindre igennem på de offentlige finanser, jo lavere skattesatsen er. I figur IV.2 i hovedteksten er vist sammenhængen mellem satsændringer og selvfinansieringsgraden ud fra ligning (5).

UMIDDELBAR PROVENUEFFEKT OG TILBAGELØB

Umiddelbar provenueffekt

Ved en ændring i selskabsskattesatsen opgør ministerierne den umiddelbare provenuændring ud fra det skønnede strukturelle selskabsskattegrundlag i det aktuelle år. I 2023 udgør ministeriernes vurderede strukturelle selskabsskattegrundlag eksempelvis 320 mia. kr., og da selskabsskattesatsen er på 22 pct., er de strukturelle selskabsskatteindtægter derfor 70 mia. kr. (dvs. 22 pct. af 320 mia. kr.) svarende til ca. 2,5 pct. af BNP. En reduktion i selskabsskattesatsen på 2 pct.point vil dermed indebære et umiddelbart provenutab på 6,4 mia. kr.⁵

Ministerier indregner tilbageløb på 13,5 pct. af umiddelbar provenueffekt ...

Ligesom ved andre ændringer i skatter og afgifter indregner ministerierne en såkaldt tilbageløbs effekt på de offentlige finanser ud fra den umiddelbare provenuændring. Ved en reduktion af selskabsskattesatsen antages 13,5 pct. af det umiddelbare provenutab således at komme tilbage i form af højere nettoskatteindtægter selv i fravær af de ovenfor nævnte adfærdsændringer. Ministerierne har oplyst, at det antagne tilbageløb dækker over to forhold.

... som følge af højere lønninger ...

For det første lægger ministerierne til grund for beregningen af tilbageløbet, at den umiddelbare skattelettelse bliver omsat i højere lønninger. Ministerierne antager i denne forbindelse, at 80 pct. af selskabsskattegrundlaget kan henføres til et normalafkast til investorerne, og at denne del af skattelettelsen bliver nedvæltet fuldt ud i lønningerne, jf. boks IV.4. Ministerierne lægger endvidere til grund, at højere lønninger forbedrer den offentlige saldo med 7,5 pct. af den øgede lønsum, da højere private lønninger vurderes at forøge de offentlige indtægter mere end de offentlige udgifter. Ministerierne har ikke dokumenteret denne beregningsantagelse.

... og højere indkomst blandt ejere

For det andet lægger ministerierne til grund, at 20 pct. af skattelettelsen forøger ejernes indkomst i form af overnormal profit, jf. boks IV.4. En del af den øgede indkomst vil tilfalde indenlandske ejere, mens resten vil tilfalde udenlandske ejere. Den del, der tilfalder de indenlandske ejere, antages at blive beskattet med 54 pct. som følge af en stigning i indtægterne fra moms, aktieindkomstskatter samt andre skatter og afgifter. For den del, der tilfalder de udenlandske ejere, er der tale om en relativt begrænset gennemsnitlig beskatning på 5 pct., som skyldes kildebeskatning af aktieudbytter.

5) Regnestykket er helt præcist $(2/22) \cdot 70$ mia. kr. = 6,4 mia. kr., da selskabsskattesatsen i udgangspunkt er på 22 pct.

BOKS IV.4 BEREKNING AF TILBAGELØB

Ministeriernes antagelse om en tilbageløbsfaktor på 13,5 pct. hviler på følgende regnestykke:

$$\text{Tilbageløbsfaktor} = 0,8 \cdot 7,5 \text{ pct.} + 0,2 \cdot (54 \text{ pct.} \cdot 0,64 + 5 \text{ pct.} \cdot 0,36) = 13,5 \text{ pct.}$$

I regnestykket indgår følgende elementer:

- En antagelse om, at 80 pct. af selskabsskattegrundlaget består i et normalafkast til investorerne (derfor indgår 0,8 i det første led), mens de resterende 20 pct. er ren profit (derfor indgår 0,2 i det andet led)
- Normalafkastet nedvæltes fuldt ud i lønningerne, og ændringen i lønsummen påvirker den offentlige saldo med 7,5 pct. af lønsummen (de offentlige indtægter antages at blive påvirket mere end udgifterne ved en stigning i de private lønninger)
- Af den rene profit tilgår 64 pct. indenlandske ejere (derfor indgår 0,64 i parentes), mens de øvrige 36 pct. tilgår udenlandske ejere (derfor indgår 0,36 i parentes)
- Den del af den rene profit, der tilgår indenlandske ejere, bliver beskattet med en effektiv sats på 54 pct. som følge af højere indtægter fra moms, aktieindkomstsatter og andre skatter og afgifter. Den øvrige del af den rene profit, som altså tilgår udenlandske ejere, bliver beskattet med en effektiv sats på 5 pct.

I eksemplet, hvor selskabsskattesatsen reduceres 2 pct.point, og det umiddelbare provenutab er på 6,4 mia. kr., er der et tilbageløb på 0,9 mia. kr., jf. tabel A.

TABEL A FORBEDRING AF OFFENTLIG SALDO VIA TILBAGELØB

	Mio. kr.	Pct. af umiddelbart provenutab
Umiddelbart provenutab	6.400	100,0
Højere lønsum	5.119	80,0
Højere indkomst blandt ejere	1.280	20,0
Forbedring af offentlig saldo	852	13,3 ^{a)}
- heraf som følge af øget lønsum	384	6,0
- heraf som følge af højere indkomst blandt ejere	469	7,3

a) På grund af diverse afrundinger afviger dette en anelse fra 13,5 pct.

Kilde: Ikke-offentliggjort notat udleveret til sekretariatet.

BOKS IV.4 BEREGNING AF TILBAGELØB, FORTSAT

Ministerierne anvender en række forskellige konkrete skattesatser til at beregne tilbageløbet i form af højere provenu fra andre indkomst- og forbrugsskatter som følge af, at kapitalindkomsten (profiten) stiger ved en sænkning af selskabsskatten.

For den del af profitten, der tilfalder pensionsopsparing, anvendes en effektiv marginalsat på 58 pct.

For den del af det overnormale pensionsafkast, der direkte tilfalder husholdninger, anvender ministerierne en gennemsnitlig effektiv aktieindkomstsat på 38,7 pct.

Afgiftsindholdet i forbruget angives af ministerierne at være 23 pct., som er en gennemsnitlig afgiftsfaktor for forbrug, jf. Finansministeriet (2019). Ministerierne antager i tilbageløbsberegningen, at hele ændringen i disponibel indkomst fra den ændrede selskabsindkomst omsættes i forbrug, dvs. en forbrugskvote på 1.

EFFEKTER PÅ INDKOMSTFORDELINGEN**Selskabsskatter antages at være neutral for indkomstfordelingen**

Ministerierne offentliggør ved forskellige lejligheder, f.eks. i svar til Folketinget, beregninger af effekterne på befolkningens indkomstfordeling af ændringer i selskabsskatten, blandt andet målt ved Gini-koefficienten. Her er den grundlæggende antagelse, at "lønmodtagerne bærer hele byrden ved selskabsskatten via investeringsforvridningen og den afledte virkning på produktivitet og det generelle reallønsniveau", jf. Finansministeriet (2021b). Med dette udgangspunkt forudsætter ministerierne, at selskabsskatten er fordelingsmæssigt neutral. Dette forklares blandt andet med, at ændringer i den private sektors lønninger også vil smitte af på de offentligt ansattes løn og via satsreguleringen desuden vil påvirke overførselsindkomsterne. Implicit indebærer dette desuden en antagelse om, at alle lønmodtagere påvirkes proportionalt af selskabsskatteændringen, og at indkomst, som hverken er lønindkomst eller overførsler (som kapitalindkomst), ligeledes påvirkes proportionalt.

Skyldes ræsonnement om fuld nedvæltning i arbejdsindkomsten

I den ovenfor beskrevne partielle ligevægtsmodel for investeringer mv. indgår der som nævnt også en afledt effekt på lønnen af ændringer i selskabsskattesatsen. I fordelingsberegninger tages imidlertid ikke direkte udgangspunkt i denne model. Begrundelsen for antagelsen om fuld lønnedvæltning i fordelingsberegninger er i første omgang et teoretisk ræsonnement. Det går ud på, at i en lille åben økonomi med fuld

kapitalmobilitet og fuldkommen konkurrence på alle markeder og fleksibel tilpasning af erhvervenes produktion på lang sigt kan en virksomhed hverken hæve sine afsætningspriser eller reducere virksomhedsejernes afkast. I sådan en situation vil en forøgelse af selskabsskatten umiddelbart reducere virksomhedsejernes afkast efter skat og dermed sænke dette til et lavere niveau end det tilsvarende efter-skat-afkast i udenlandske virksomheder. Det bør imidlertid føre til, at investeringerne i de danske virksomheder vil falde, indtil afkastet efter skat igen er på linje med tilsvarende investeringer i andre lande. Færre indenlandske investeringer medfører, at det indenlandske kapitalapparat formindskes, og det fører til lavere arbejdsproduktivitet i de danske virksomheder, hvilket igen vil reducere timelønnen.

Empiri peger i forskellige retninger

Ministerierne henviser også til forskellige empiriske undersøgelser af, i hvilket omfang lønningerne påvirkes af ændringer i selskabsskatten, jf. Finansministeriet (2021d). Generelt giver undersøgelser heraf et ret broget billede med hensyn til nedvæltningens graden, jf. afsnit IV.4.

I nogle tilfælde kan overvæltning i priserne tænkes

Finansministeriet noterer i et folketings svar fra 2021, at hvis de pågældende virksomheder er i konkurrence med indenlandske virksomheder, vil selskabsskatten kunne blive overvæltet i priserne på virksomhedernes produkter i stedet for at blive nedvæltet i lønningerne, jf. Finansministeriet (2021c). Dette antages dog ikke at ændre den nævnte neutrale fordelingsvirkning, idet en overvæltning i priserne på dansk forbrug ligeledes forudsættes at påvirke husholdningernes realindkomster omtrent proportionalt.

Konsekvenser af eventuel overnormal profit indregnes ikke

Ministerierne har ved flere lejligheder bemærket, at hvis der indtjenes overnormal profit i erhvervene, vil dette påvirke betydningen af en selskabsskatteændring for indkomstfordelingen. I et folketings svar om særskatten i den finansielle sektor nævnes det således, at i det omfang, der er overnormal profit i den finansielle sektor, må ejerne forventes at bære den fulde byrde af den del af den selskabsskat, der falder på det overnormale afkast (den rene profit). I forbindelse med fordelingsberegninger vurderer ministerierne dog ikke, at der er tilstrækkelige holdepunkter for at foretage et konkret skøn for, i hvilket omfang ejerne bærer byrden af en selskabsskat, jf. Finansministeriet (2021b).

Indregning af stordriftsfordele kan påvirke beregnet fordelingsvirkning

Finansministeriet har tidligere indregnet (beskedne) ændringer i Gini-koefficienten af ændringer i selskabsskatten. I Finansministeriet (2012) beregnedes en halvering af selskabsskattesatsen fra de daværende 25 til 12½ pct. at medføre et beskedent fald i Gini-koefficienten på 0,04 pct.point. I den pågældende beregning antoges selskabsskattelettel-

sen som udgangspunkt at medføre en proportional stigning i rådighedsbeløbet for alle indkomstdeciler. Som følge af indregning af stor-driftsfordele i forbruget for familierne i opgørelsen af den disponible indkomst resulterede den førstnævnte antagelse imidlertid i det nævnte fald i den resulterende Gini-koefficient.

DE SAMLEDE EFFEKTER AF EN REDUKTION I SELSKABSSKATTESATSEN

I tabel IV.1 præsenteres de samlede effekter på centrale realøkonomiske størrelser ved reduktioner af selskabsskattesatsen opgjort ud fra ministeriernes antagelser beskrevet ovenfor. Der betragtes dels en relativt lille reduktion i skattesatsen på 2 pct.point og dels en større reduktion på 6 pct.point. For de realøkonomiske konsekvenser er der tilnærmelsesvist linearitet i den forstand, at effekten af en reduktion på 6 pct.point er omtrent tre gange så store som effekten af en reduktion på 2 pct.point.

BNP forøges – primært som følge af større kapitalapparat, ...

En reduktion i selskabsskattesatsen forøger som nævnt kapitalapparatet, både som resultat af øgede investeringer i danske virksomheder, og som resultat af flere udenlandske investeringer afledt af, at flere internationale virksomheder placerer deres fysiske aktiviteter i Danmark. Stigningen i mængden af kapital pr. beskæftiget forøger reallønnen og arbejdsproduktiviteten, og den øgede realløn fører endvidere til en stigning i arbejdsudbuddet og dermed timebeskæftigelsen. Til sammen fører disse forhold til, at BNP forøges. Med ministeriernes antagelser øges BNP med omtrent 0,1 pct. for hver reduktion i selskabsskattesatsen med 1 pct.point. Størstedelen af effekten kommer via stigningen i kapitalapparatet.

... men ikke hele stigningen i BNP forøger forbrugsmulighederne

Det er dog ikke den fulde stigning i BNP, der forøger forbrugsmulighederne for de danske husholdninger. En del af stigningen modsvares således af højere afskrivninger som følge af stigningen i kapitalapparatet. Når der ses bort fra afskrivninger mindskes den procentvise stigning i BNP med ca. en tredjedel, jf. tabel IV.1. En anden årsag til, at forbrugsmulighederne forøges mindre end BNP-stigningen, er, at det øgede investeringsomfang fuldt ud finansieres af udlandet, da en lavere selskabsskat forøger investeringerne uden, at opsparingen i Danmark påvirkes. Dermed mindskes danskernes nettofordringserhvervelse overfor udlandet og den procentvise stigning i nettonationalindkomsten bliver derfor en anelse lavere end den procentvise stigning i BNP ekskl. investeringer.

TABEL IV.1 REALØKONOMISKE EFFEKTER AF AT SÆNKE SELSKABSSKATTESATSEN

Tabellen viser realøkonomiske konsekvenser af at reducere selskabsskattesatsen vurderet ud fra ministerierne regneprincipper.

	Reduktion med 2 pct.point	Reduktion med 6 pct.point
	----- Pct. -----	----- Pct. -----
Kapitalapparat	0,77	2,25
- heraf som følge af marginale investeringer	0,37	1,06
- heraf som følge af international lokalisering	0,40	1,18
Løn	0,34	0,99
Arbejdsproduktivitet ^{a)}	0,38	1,09
Timearbejdsudbud	0,02	0,06
BNP	0,24	0,68
BNP, netto afskrivninger	0,16	0,45
Nettonationalindkomst ^{b)}	0,14	0,40
	--- Personer ---	--- Personer ---
Timearbejdsudbud, fuldtidsbeskæftigede	500	1.500

a) Opgjort ud fra BVT i privat sektor i forhold til timebeskæftigelsen i den private sektor.

b) Opgjort ud fra ændringen i den samlede lønsum.

Anm.: Effekten på kapitalapparatet dækker over effekten i hele selskabssektoren.

Kilde: Ministerierne selskabsskattemodel og egne beregninger.

I tabel IV.2 præsenteres de tilsvarende effekter på de offentlige finanser ved de to reduktioner af selskabsskattesatsen.

TABEL IV.2 EFFEKTER PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER AF AT SÆNKE SELSKABS-SKATTESATSEN

Tabellen viser konsekvenserne for de offentlige finanser af at reducere selskabsskattesatsen vurderet ud fra ministeriernes regneprincipper.

	Reduktion med 2 pct.point		Reduktion med 6 pct.point	
	-- Pct. --	-- Mia. kr. --	-- Pct. --	-- Mia. kr. --
Umiddelbart provenutab		6,4		19,2
Tilbageløb		0,9		2,6
- heraf som følge af højere løn		0,4		1,2
- heraf som følge af højere overskud		0,5		1,4
Umiddelbart provenutab efter tilbageløb		5,5		16,6
Adfærdsdrevet provenueffekt	43 ^{a)}	2,4	35 ^{a)}	5,9
heraf som følge af:				
- overskudsflytning	32 ^{a)}	1,8	25 ^{a)}	4,2
- øget kapitalapparat ^{b)}	4 ^{a)}	0,2	3 ^{a)}	0,5
- højere løn ^{c)}	4 ^{a)}	0,2	4 ^{a)}	0,7
- arbejdsudbud	3 ^{a)}	0,2	3 ^{a)}	0,5
Samlet provenutab efter tilbageløb og adfærd		3,2		10,8

a) Opgjort som andel af det umiddelbare provenutab efter tilbageløb.

b) Dette dækker over effekten af et højere kapitalapparat på de offentlige finanser som følge af øgede selskabsskattebetalinger. De afledte effekter via højere lønninger er indeholdt i de to næste rækker.

c) Dette dækker over effekten af højere private lønninger på de offentlige finanser og ikke over de afledte effekter på arbejdsudbuddet, som er indeholdt i næste række.

Kilde: Ministeriernes selskabsskattemodel.

Det umiddelbare provenutab opvejes delvist ...

... som følge af overskudsflytning, ...

En lavere selskabsskattesats vil naturligvis give sig udslag i lavere offentlige skatteindtægter, men en del af det umiddelbare provenutab bliver i ministeriernes regnestykke opvejet af tilbageløb og de afledte adfærdseffekter. For en satsreduktion på 2 pct.point er der med ministeriernes antagelser en selvfinansieringsgrad på 43 pct. af provenutabet efter tilbageløb. Det samlede provenutab på 3,2 mia. kr. efter adfærdseffekter og tilbageløb er omtrent halvt så stort som det umiddelbare provenutab på 6,4 mia. kr. Størstedelen af den afledte effekt på de offentlige finanser kommer fra større selskabsskattegrundlag som

følge af international overskudsflytning, men der er også et vist bidrag fra de realøkonomiske effekter.

... flere investeringer, ...

... højere løn og øget arbejdsudbud

Stigningen i kapitalapparatet, herunder som følge af de øgede udenlandske investeringer i Danmark, giver højere indtægter fra selskabsskatter som følge af det øgede kapitalafkast, jf. boks IV.5. Derudover antages der også at være en provenueffekt fra den højere løn (for et givet arbejdsudbud). Højere private lønninger øger både skatteindtægter og de offentlige udgifter (som følge af højere offentlige lønninger og højere indkomstoverførsler), og ministerierne antagelse er således, at skatteindtægterne øges mere end de offentlige udgifter. Endelig vil den øgede arbejdstid ligeledes forøge skatteindtægterne.

Ved større satsreduktioner mindskes selvfinansieringsgraden

Ministerierne regneprincipper indebærer, at den opgjorte selvfinansieringsgrad mindskes ved større reduktioner af selskabsskattesatsen. Eksempelvis er selvfinansieringsgraden på 35 pct. af det umiddelbare provenutab efter tilbageløb ved en reduktion i skattesatsen på 6 pct. point. Det skyldes primært, at bidraget til den adfærdsdrevne provenueffekt fra overskudsflytning mindskes. Som tidligere nævnt afspejler dette, at jo lavere skattesatsen er, jo mindre vil en given ændring i skattebasen påvirke skatteprovenuet.

BOKS IV.5 ANTAGELSER OM GENNEMSLAG PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

For at vurdere, hvordan de afledte realøkonomiske effekter af en reduktion i selskabsskattesatsen påvirker de offentlige finanser, gør ministerierne forskellige antagelser.

Stigningen i kapitalapparatet antages at øge selskabsskattegrundlaget svarende til afkastet ved den øgede kapital. De øgede udenlandske investeringer i Danmark antages at give et egenkapitalafkast, der er dobbelt så stort som det gennemsnitlige egenkapitalafkast. Dermed har disse typer af investeringer en større effekt på selskabsskatteprovenuet.

Derudover antages der også at være en forbedring af de offentlige finanser fra den højere løn, svarende til en nettoeffekt på den offentlige saldo på 7,5 pct. af den øgede lønsum (for et *givet* arbejdsudbud). Dette kan ses som udtryk for en antagelse om, at højere private lønninger øger skatteindtægterne mere, end de offentlige udgifter til offentlige lønninger, overførselsindkomster mv. øges.

Stigningen i arbejdsudbuddet giver sig også udslag i øgede lønindkomster. Den stigende lønsum herfra antages at blive beskattet med en effektiv marginalskat på 56 pct. I beregningen af den effektive marginalskat tages højde for såvel den direkte beskatning som den indirekte beskatning i form af moms og afgifter. De offentlige udgifter antages ikke at blive påvirket af den øgede lønindkomst som følge af højere arbejdsudbud. Det kan fortolkes som, at den øgede arbejdstid i den offentlige sektor modsvares af et lavere antal offentlige beskæftigede, så de offentlige forbrugsudgifter samlet set er uændrede.

IV.4 **INVESTERINGER OG ARBEJDSUDBUD**

I dette afsnit vurderes grundlaget for ministeriernes indregnede effekter på det marginale investeringsomfang, internationale lokaliseringsbeslutninger og arbejdsudbuddet – og dermed i sidste ende også den samlede effekt på produktion og velstand.

DEN OVERORDNEDE MODEL RAMME

Ministerierne regneprincipper bygger på forskellige beregningstilgange

Som beskrevet i afsnit IV.3 anvender ministerierne en partiel ligevægtsmodel til at vurdere effekter af ændret selskabsbeskatning på marginale investeringer, lønninger og arbejdsudbud, mens andre effekter bestemmes uafhængigt i særskilte beregninger. Alternativt til denne fremgangsmåde kan man forestille sig en tilgang, hvor regneprincipperne og de konkrete størrelsesordener udledes samtidig ud fra én samlet generel ligevægtsmodel, som kan give et samlet bud på alle adfærdseffekter ved en ændret beskatning. Skatteministeriet råder over en sådan modeltype: Skatteministeriets model for Investering-Adfærd (SIA-modellen).

Fordele ved en større model, ...

I *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019* er en diskussion af fordele og ulemper ved at beregne effekter i en samlet økonomisk model, der også kan medtage såkaldte generelle ligevægtseffekter i form af ændringer i diverse relative priser mv. i økonomien, i forhold til de partielle analyser, som de faktisk anvendte regneregler udgør. En samlet model sikrer først og fremmest konsistens mellem de forskellige antagelser, og at man ikke foretager dobbeltregning eller omvendt overser væsentlige effekter, samtidig med at den automatisk vil medregne de afledte samfundsøkonomiske effekter, som modellen medtager.

... men også en række ulemper

Samtidig er der også en række ulemper ved at anvende en samlet økonomisk model fremfor en mere partiel tilgang. En generel ligevægtsmodel er betydeligt mere kompleks og hviler på en række sammenhænge og antagelser, der kan være vanskelige at fundere i empirisk evidens. Resultaterne kan derfor være vanskelige at forstå og fortolke, da de er et resultat af mange forskellige, ikke altid umiddelbart gennemskuelige, mekanismer, der påvirker hinanden i et avanceret samspil. Disse udfordringer vil i mindre grad gælde med en mere partiel tilgang, særligt hvis de enkelte adfærdskanaler kan baseres på empirisk evidens. Ministeriernes strategi er kun at anvende SIA-modellen som et supplement til de mere simple regneregler, som de egentlige regneprincipper består af.

I resten af dette kapitel tager vurderingerne udgangspunkt i ministeriernes overordnede regneprincipper som lægges til grund for konsekvensvurderinger i forbindelse med svar til Folketinget, det lovforberedende arbejde mv. som beskrevet i afsnit IV.3.

EFFEKTER PÅ DE MARGINALE INVESTERINGER

Generelt finder studier, at lavere selskabsskatter øger investeringer

I den internationale empiriske litteratur findes en række studier af, hvordan en ændret selskabsbeskatning påvirker virksomhedernes investeringer. Disse studier finder som oftest, at lavere selskabsbeskatning øger investeringsomfanget, jf. eksempelvis de to nyere oversigtsartikler Mukherjee og Badola (2022) og Jacob (2022). Det tyder på, at det såkaldte skatteparadoks, der blev nævnt i afsnit IV.2, ikke i almindelighed gør sig gældende internationalt. Endvidere peger resultaterne af de empiriske studier, der diskuteres i afsnittet om incidens i IV.5, på, at lønningerne falder, når selskabsskatten forøges. Dette er ligeledes konsistent med, at virksomhederne reducerer deres investeringer, og at kapitalapparatet mindskes, når selskabsskatten forøges, selvom der også er andre mulige forklaringer på effekten på lønningerne.

I ministeriernes beregningsgang bestemmes først brugerprisen på kapital ...

Et relateret spørgsmål er, om størrelsesordenen af de effekter på investeringerne, som ministerierne indregner, er i overensstemmelse med de empiriske resultater. Som beskrevet i afsnit IV.3 anvender de økonomiske ministerier en økonomisk modelramme til at vurdere konsekvenserne af at ændre selskabsbeskatningen for det marginale investeringsomfang. De samlede effekter på virksomhedernes efterspørgsel efter kapital (og dermed investeringerne) kan ses som resultatet af to trin. I første trin bestemmes det, hvordan en ændret selskabsbeskatning påvirker brugerprisen på kapital, jf. afsnit IV.3. I andet trin anvendes den partielle ligevægtsmodel til at anslå, hvordan ændringer i brugerprisen på kapital påvirker kapitalapparatet i en langsigtligevægt. Her spiller de forskellige mekanismer i den anvendte model såvel som valget af parameterverdier sammen, og bestemmer hvor meget kapitalapparatet påvirkes.

... og dernæst kapitalapparatet

Ministerierne lægger til grund, at den centrale elasticitet er ca. -1

I forhold til det sidste af de to trin – dvs. effekten af en given ændring i brugerprisen på virksomhedernes efterspørgsel efter kapital – indebærer de valgte parameterverdier, at den centrale elasticitet er ca. -1. Det vil med andre ord sige, at hvis brugerprisen på kapital falder med 1 pct., indebærer modelberegningerne, at kapitalapparatet på lang sigt stiger med 1 pct.⁶ I Finansministeriet (2017) begrundes dette med, at en elasticitet på ca. -1 er konsistent med resultaterne i Hassett og Hubbard (2002), og at en elasticitet i denne størrelsesorden ofte anvendes i litteraturen.

6) I afsnit IV.3 er et eksempel hvor en reduktion i selskabsskattesatsen med 2 pct.point reducerer brugerprisen med 0,35 pct. I dette tilfælde stiger kapitalapparatet med 0,37 pct. Den implicite elasticitet er dermed $-0,37/0,35 = -1,1$.

Nyere studier peger også i retning af en elasticitet omkring -1

Også resultaterne af nyere empiriske studier indikerer i almindelighed, at elasticiteten i kapitalapparatet overfor brugerprisen er i omegnen af -1. Eksempelvis finder Dwenger (2014) for Tyskland en elasticitet på -1,3 på baggrund af paneldata på virksomhedsniveau. Schaller og Voia (2017) finder med en tilsvarende estimationsstrategi en elasticitet omkring -0,8 for USA. I Wen og Yilmaz (2020) findes elasticiteter mellem -1,1 og -1,3 for maskinkapital i Canada. Dermed forekommer ministeriernes antagelse om effekten af en given ændring i brugerprisen på virksomhedernes efterspørgsel efter kapital at være i god tråd med resultaterne i den nyere empiriske litteratur.

Nyere metastudie finder, at BNP-vækst ikke påvirkes af selskabsskat

Mens der altså er væsentlige indikationer af, at lavere selskabsskatter øger investeringerne, er der et nyere metastudie på baggrund af makroøkonomiske studier, der finder, at det ikke statistisk kan afvises, at BNP-væksten samlet set ikke påvirkes af ændringer i selskabsskatter, jf. Gechert og Heimberger (2022). Dette gør sig gældende, når der korrigeres for, at der generelt er en såkaldt publikationsbias, dvs. at statistisk signifikante resultater har en tendens til at være overrepræsenterede i publicerede studier relativt til, hvad man kunne forvente. Det er uklart, hvordan dette resultat skal ses i relation til det generelle resultat på baggrund af særligt mikroøkonomiske studier om, at højere selskabsskatter svækker investeringerne. Typisk har mikroøkonomiske studier den fordel, at de er mere velegnede til at finde egentlige årsagssammenhænge, mens det kan være vanskeligere at finde velidentificerede årsammenhænge på baggrund af makroøkonomiske studier. Det taler for at lægge mere vægt på mikroøkonomiske studier.

Effekt på brugerpris bestemmes af antagne parameterverdier

I forhold til det første af de to skridt, dvs. effekten af en ændring i selskabsskattesatsen på brugerprisen på kapital, er ministeriernes antagelser ikke baseret på empiriske studier, men derimod på specifikke antagelser, herunder om investorernes krævede afkast, de økonomiske afskrivninger såvel som de skattemæssige afskrivninger og andelen af kapitalapparatet, der er finansieret ved fremmedkapital, jf. boks IV.1 i afsnit IV.3.

Mindre ændringer i parameterverdier kan have væsentlig betydning for opgjorte effekter, ...

Selv mindre ændringer i de forudsatte parameterverdier kan have væsentlig betydning for de opgjorte effekter. For risikopræmien i afkastkravet for egenkapital lægger ministerierne en symbolsk værdi på 0,1 pct.point. til grund. Antages denne i stedet at være på 1 pct.point, betyder det, at effekten på BVT i den private sektor bliver større end i grundscenariet, fordi brugerprisen på kapital reduceres mere ved en reduktion i selskabsskattesatsen, jf. boks IV.6. Det kan tale for, at mi-

nisteriernes regneprincipper undervurderer effekten af ændringer i selskabsskatten på brugerprisen på kapital og dermed på investeringsomfanget.

... men uklart, hvilken retning det trækker i

Usikkerheden om de anvendte parameterverdier kan imidlertid også trække i den modsatte retning. Antages den skattemæssige afskrivningsrate eksempelvis at være 12 pct. i stedet for 9 pct., som forudsat af ministerierne, sker der i stedet omtrent en halvering af effekten på kapitalapparatet og BNP i forhold til grundscenariet, jf. boks IV.6. Dette skyldes, at effekten på brugerprisen bliver væsentligt mindre, da en højere skattemæssig afskrivning betyder, at der de facto ydes et større subsidie til investeringer – man kommer dermed tættere på, at skatteparadokset gør sig gældende. Det samme gør sig gældende ved en højere gældskvote. Denne usikkerhed er vigtig at gøre opmærksom på i forbindelse med konsekvensvurderinger, særligt på områder som her, hvor de opgjorte effekter ikke baserer sig på resultaterne af empiriske studier.

Uklart, hvordan ufuldkommen konkurrence vil påvirke resultaterne

Mens boks IV.6 belyser konsekvenserne af at ændre de specifikke antagelser om parameterverdierne, ligger der også mere fundamentale antagelser til grund for de modelberegne effekter. En af disse er antagelsen om fuldkommen konkurrence. Det er imidlertid uklart, hvordan resultaterne kan forventes at blive ændret, hvis der tages højde for, at der i praksis er en vis grad af ufuldkommen konkurrence i økonomien. En naturlig antagelse vil være, at modellens parametre stadig vil blive tilrettelagt sådan, at kapitalapparatets elasticitet overfor brugerprisen på kapital er omkring -1. Dermed vil de realøkonomiske konsekvenser for en given ændring i brugerprisen på kapital formentlig være begrænsede. Det er imidlertid også muligt, at indarbejdelsen af ufuldkommen konkurrence vil påvirke gennemslaget af en ændret selskabsbeskatning på brugerprisen på kapital, men det er ikke oplagt, i hvilken retning dette vil trække.

BOKS IV.6 EFFEKT AF ÆNDREDE PARAMETERVÆRDIER

I tabel A præsenteres effekten af en reduktion i selskabsskattesatsen under alternative scenarier. Der fokuseres kun på effekter via det marginale investeringsomfang. En højere risikopræmie for egenkapital betyder, at effekten på brugerprisen og kapitalapparatet forøges, mens det modsatte sker ved en højere gældskvote og højere skattemæssige afskrivninger. De sidstnævnte to forhold skyldes, at man kommer tættere på, at skatteparadokset gør sig gældende.

TABEL A EFFEKT AF EN REDUKTION I SELSKABSSKATTESATSEN PÅ 2 PCT.POINT

	Brugerpris på kapital	Kapital- apparat	Lønninger	BVT, privat sektor
	Pct.point	-----	Pct.	-----
Grundscenarie	-0,04	0,37	0,16	0,13
Højere risikopræmie for egenkapital ^{a)}	-0,05	0,46	0,21	0,17
Højere gældskvote ^{b)}	-0,02	0,24	0,11	0,08
Højere skattemæssige afskrivninger ^{c)}	-0,02	0,18	0,08	0,06

a) Angiver at risikopræmien er 1 pct.point i stedet for 0,1 pct.point.

b) Angiver at gældskvoten er 60 pct. i stedet for 50 pct.

c) Angiver at de skattemæssige afskrivninger er 12 pct. i stedet for 9 pct.

Anm.: I tabellen vises kun resultater via effekter på det marginale investeringsomfang. Der ses således bort fra investeringseffekt via ændrede internationale lokaliseringsbeslutninger

Kilde: Ministeriernes selskabsskattemodel.

INTERNATIONALE LOKALISERINGSBESLUTNINGER**Ministeriernes antagelser overordnet på linje med resultater i metastudie fra 2011**

I opgørelsen af effekterne af en ændret selskabsbeskatning på internationale lokaliseringsbeslutninger tager ministerierne udgangspunkt i de empiriske resultater i metastudiet i De Mooij og Ederveen (2008), jf. boks IV.2 i afsnit IV.3. Siden 2008 er der kommet et internationalt metastudie af effekterne på lokalisering, Feld og Heckemeyer (2011). I dette metastudie findes estimerede effekter, der overordnet er på linje med resultaterne i De Mooij og Ederveen (2008).

Nyere studier peger også på, at der er effekt på lokaliseringsbeslutninger

I Jacob (2022) nævnes ti studier, der er udgivet efter metastudiet i Feld og Heckemeyer (2011). Resultaterne fra disse studier er oplyst i bilag IV.3. Generelt tegner de sammen med Feld og Heckemeyer (2011) et billede af en vis konsensus i den empiriske litteratur; selskabsbeskatning påvirker internationale selskabers lokaliseringsbeslutninger, og en højere gennemsnitlig selskabsskat i et land mindsker udenlandske investeringer i dette land. Ud fra de ti studier er det imidlertid vanskeligt at afgøre, om størrelsesordenen af effekterne er på linje med ministeriets antagelser, da der ikke generelt rapporteres effektstørrelser, som er mulige at sammenligne med ministeriets antagelser.

ARBEJDSUDBUD

Antagelse om arbejdsudbud følger regler for personindkomstskat

Som anført i afsnit IV.3 antager ministerierne, at ændringen i arbejdernes produktivitet som følge af et ændret kapitalapparat vil medføre en ændring i efterspørgslen efter arbejdskraft og dermed lønniveauet. Denne ændring i lønnen vil medføre en ændring i det samlede arbejdsudbud. Arbejdsudbuddet antages at blive påvirket med omtrent samme elasticitet, som anvendes ved vurderinger af arbejdsudbudseffekter som følge af personindkomstskatteændringer på lønnen efter skat. Den samlede beregning af arbejdsudbudsvirkningen består altså af to trin: Først en beregning af virkningen på lønnen af en ændring i selskabsskatten og dernæst en beregning af virkningen på arbejdsudbuddet af ændringen i lønnen.

Ikke empirisk, men teoretisk begrundet

I afsnit IV.5 beskrives en række empiriske undersøgelser, der peger på, at selskabsskatterne påvirker lønniveauet via deres effekt på investeringer og/eller profit. Ministerierne underbygger imidlertid ikke på tilsvarende måde deres antagelser om arbejdsudbudsvirkninger af selskabsskatter med egentlige empiriske analyser, og spørgsmålet, om selskabsskattelettelse påvirker arbejdsudbuddet, og i givet fald med hvilket fortegn og størrelsesorden, ser heller ikke ud til at være velundersøgt i litteraturen. Der er dermed snarere tale om en teoretisk konsistens-tankegang, hvor man overfører et princip, som er velkendt i beregningen af personindkomstskatters konsekvenser for arbejdsudbuddet, til et andet politikområde.

Umiddelbar beskæftigelsesvirkning ikke identisk med arbejdsudbudseffekt

Selvom der ikke findes empiriske undersøgelser af, hvordan ændringer i selskabsskat påvirker arbejdsudbuddet, er der flere undersøgelser, der har set på virkningen på beskæftigelsen i virksomheder og brancher, der har fået sænket selskabsskatten, jf. eksempelvis Ljungqvist og Smolyansky (2018).⁷ Disse undersøgelser kan imidlertid ikke uden videre bruges som belæg for stigninger i det strukturelle arbejdsudbud. Det er naturligt, at virksomheder, der oplever lavere selskabsskat, ekspanderer og dermed også efterspørger mere arbejdskraft. Den samlede nationale beskæftigelse vil i det lange løb imidlertid afhænge af, hvordan det samlede arbejdsudbud reagerer, hvilket afhænger af befolkningens præferencer for valget mellem arbejde og fritid.

Lavere personindkomstskat forøger normalt arbejdsudbuddet

En række danske og udenlandske empiriske analyser af skattereformer baseret på individdata har fundet, at en lavere marginalbeskatning af arbejdsindkomst i hvert fald på kortere sigt forøger arbejdsudbuddet. I *Dansk Økonomi, efterår 2018* præsenteres således en empirisk analyse af de effekter på arbejdsudbuddet, der følger året efter en ændring i indkomstskattesystemet.

Mekanismen dog ikke helt den samme

Det er dog ikke uden videre oplagt, at ændringer i selskabsskatten vil påvirke arbejdsudbuddet på samme måde, da mekanismen er forskellig. Ved en ændring i den personlige indkomstskat påvirkes timelønnen efter skat for en uændret produktivitet og bruttoløn, mens sammenhængen ved en selskabsskatteændring antages at gå via ændringer i produktiviteten og dermed bruttolønnen. I det førstnævnte tilfælde er der i udgangspunktet (modsat i det sidstnævnte) ikke tale om nogen samlet stigning i produktivitet og indkomster. Ved selskabsskattelettelsen sker der altså en stigning i samfundets samlede produktivitet modsat personskattelettelsen. Dette har betydning for størrelsen af den såkaldte indkomsteffekt, jf. boks IV.7.

Kompleks sammenhæng mellem produktivitet og arbejdsudbud

Sammenhængen mellem produktivetsstigninger og arbejdsudbud er kompleks og kan generelt både være positiv og negativ, jf. diskussionen i *Produktivitet 2023*. I Danmark og de fleste andre vestlige lande har der i mange årtier været en tendens til et faldende gennemsnitligt årligt timetal for de beskæftigede. Der er normalt enighed om, at denne trend hænger sammen med den økonomiske vækst, som samtidig har fundet sted båret af vedvarende produktivetsstigninger, og som har medført en bredt funderet velstandsfremgang i befolkningen. Umiddelbart tyder denne sammenhæng på et paradoks, når man sammenlig-

7) Desuden finder Zirgulis og Sarapovas (2017) en positiv sammenhæng mellem ledighed og selskabsskatteniveau i et panel med 41 lande over 11 år. Dwenger mfl. (2017) finder omvendt en negativ beskæftigelseseffekt af de lønstigninger, som følger i kølvandet på en lavere selskabsskat.

ner den med de ovenfor nævnte resultater fra mikroøkonomiske analyser af skattereformer: Den langsigtede trend peger på en negativ sammenhæng mellem højere realløn og arbejdsudbud, mens skatteanalyserne peger på en positiv sammenhæng. Forskellige økonomer har fremsat forskellige bud på, hvordan begge dele kan være rigtige, jf. boks IV.7.

Substitutions-, indkomst- og produktivitetseffekter

Én gren af forklaringer går på, at der kan være forskel på de kortsigtede såkaldte indkomst- og substitutionseffekter, der måles ved indkomstskatteændringer og har modsatte effekter på arbejdsudbuddet, og de mere langsigtede tilsvarende effekter, der vil være i tilfælde af en produktivitetstilvækst. En årsag hertil kan være, at den sidstnævnte ændring medfører en generel velstandstilvækst i samfundet, som på længere sigt også påvirker andre indkomstformer end løn som kapitalindkomst og offentlige overførsler, og dermed genererer en større langsigtet indkomsteffekt. En anden gren af forklaringer lægger vægt på, at den stigende produktivitet også kan påvirke værdien af en times fritidsforbrug direkte. Dette udgør en tredje effekt på arbejdsudbuddet, som ikke er tilstedeværende ved ændringer i personindkomtskatten. Hvis denne effekt ikke er virksom ved ændringer i selskabsskatten, kan en sådan tænkes at påvirke arbejdsudbuddet anderledes end andre produktivitetstilvækst, men parallelt med virkningen af personskattelettelser. Det er tilsyneladende en tilsvarende tankegang, der ligger bag ministeriernes regneprincip, jf. boks IV.7.

Antagelse om en effekt på arbejdsudbud virker fornuftig

Der er så vidt vides ikke mange empiriske analyser, der klart angiver, hvilke af de forskellige mulige forklaringer, der er nævnt i boks IV.7, der bedst kan forklare den langsigtede sammenhæng mellem udvikling i produktivitet/velstand og arbejdsudbud, ligesom der heller ikke er mange direkte empiriske analyser af den samlede virkning på det strukturelle arbejdsudbud af selskabsskattelettelser. Det ville derfor være ønskeligt, hvis det fremadrettet kunne undersøges nærmere, om der empirisk kan vises at være en sådan direkte sammenhæng. Ministeriernes tankegang virker dog umiddelbart rimelig, idet det forekommer plausibelt, at den produktivitetstilvækst, der følger af større investeringer i kølvandet på en selskabsskattelettelse, ikke vil påvirke nytten af fritid på samme måde som produktivitetstilvækst som følge af et generelt højere teknologisk niveau, som fortrinsvis kommer fra udenlandske innovationer. Det er samtidig gængs praksis at regne med, at substitutionseffekter også på lang sigt vil dominere indkomsteffekter i arbejdsudbuddet. Ministeriernes antagelser om arbejdsudbudseffekter af selskabsskatten er konsistent med denne tankegang.

BOKS IV.7 PRODUKTIVITET OG ARBEJDSUDBUD

Den økonomiske teori om sammenhængen mellem produktivitetstigninger og arbejdsudbud beskæftiger sig dels med spørgsmålet om såkaldte substitutions- og indkomsteffekter af en højere timeløn, dels med en potentiel direkte produktivitetseffekt på gevinsten ved at holde en time fri: En højere disponibel timeløn vil isoleret set forøge incitamentet til at arbejde, hvilket udgør den såkaldte substitutionseffekt. Samtidig kan den højere indkomst medføre en indkomsteffekt i form af et ønske om at omsætte noget af den øgede velstand til større fritid og dermed arbejde mindre.

Derudover kan en ændret produktivitet direkte påvirke udbyttet af at holde en time fri via en højere produktivitet i de aktiviteter, der foretages i fritiden, og dermed gevinsten ved at holde en time fri. Igen kan denne gevinst gå i begge retninger: Produktivitetstigninger, der virker tidsbesparende i hjemmeproduktionen, som eksempelvis opfindelsen og udbredelsen af vaskemaskiner og andre maskinelle hjælpemidler i husholdningen, kan føre til større arbejdsudbud, jf. Greenwood mfl. (2005), de V. Cavalcanti og Tavares (2008), Coen-Pirani mfl. (2010) og *Produktivitet 2023*. Omvendt kan produktivitetstigninger, der medfører et højere nytteniveau af en times fritidsforbrug, som eksempelvis udbredelsen af personlige computere, billigere rejser, streamingtjenester mv., tilskynde til et lavere arbejdsudbud. jf. Gordon (2016), Boppart og Krusell (2020), Aguiar mfl. (2021) og Irmen (2018).

Ved ændringer i personindkomstskatten er der som udgangspunkt ingen produktivitetseffekter, men kun en substitutions- og en indkomsteffekt. Når mikroøkonometriske analyser som nævnt typisk finder en positiv arbejdsudbudseffekt af en lavere marginalskat, skyldes det, at de målte substitutionseffekter er større end indkomsteffekterne. Forklaringer i den akademiske litteratur på, hvorfor der ser ud til at være en modsatrettet langsigtet korrelation mellem timeløn og arbejdsudbud, tager typisk to veje: Nogle forklaringer bygger på, at de relevante langsigtede indkomst- og substitutionseffekter er anderledes end de målte og typisk mere kortsigtede effekter ved skattereformer, mens andre bygger på komplementaritet mellem produktivitetstigninger og fritidsforbrug.

Blandt andet Blanchard (2004) foreslår, at den observerede langsigtede negative korrelation skyldes en stærk indkomsteffekt. Boppart og Krusell (2020) argumenterer ligeledes for, at på lang sigt overstiger indkomsteffekten substitutionseffekten, og at dette er årsagen til den negative udvikling i timearbejdsudbudet set over længere tidsperioder, når indkomstniveauet i samfundet generelt stiger som følge af den stigende produktivitet.

Boppart og Krusell (2020) diskuterer, hvordan dette kan være konsistent med mikroøkonomiske analyser, der viser en positiv sammenhæng mellem lønstigninger og timearbejdsudbud for individer på et givet tidspunkt og angiver flere begrundelser. De mener blandt andet, at produktivitetseffekter på lang sigt også påvirker anden indkomst end arbejdsindkomst (kapitalindkomst og overførsler). Den relevante langsigtede indkomsteffekt kan derfor være betydeligt større end den, der fanges i individanalyserne af personskatteændringer, der typisk fokuserer på den direkte indkomsteffekt fra

BOKS IV.7 PRODUKTIVITET OG ARBEJDSUDBUD, FORTSAT

lønindkomsten, og hvor der som udgangspunkt ikke er nogen indkomstændring på aggregeret plan, da en skattelettelse altid vil være finansieret i en langsigtet ligevægt. Boppart og Krusell påpeger desuden, at muligheder for at forbrugsudjævne over tid ved at udnytte opsparings- og lånemuligheder kan medføre, at arbejdsudbuddet kan reagere med modsat fortegn på kort og lang sigt, når timelønnen stiger over tid. Tanken er, at det samlede arbejdsudbud over livscyklens vil falde med stigende livsindkomst, men det vil stadig være individuelt rationelt at arbejde relativt mest på de tidspunkter, hvor timelønnen er højest.

Andre forskningsbidrag antager, at produktivitetsvæksten direkte påvirker nytten af en times fritid. Dette kan tænkes at foregå på forskellige måder. I Hercowitz og Sampson (1991) antages, at befolkningens viden vokser proportionalt med og som et resultat af den samlede kapitalakkumulation i økonomien. Her forstås kapital bredt som et aggregat af såvel forskning og udvikling som af mere traditionelle investeringer. Produktiviteten i fritidsaktiviteter antages samtidig at vokse proportionalt med befolkningens generelle vidensniveau og vil dermed opveje substitutionseffekten fra en højere timeløn. Under disse antagelser vil alle ændringer i produktiviteten, uanset om de kommer fra innovationer eller f.eks. politiske tiltag, der påvirker investeringerne, være neutrale for arbejdsudbuddet, og antager man samtidig en beskeden "almindelig" indkomsteffekt, vil man få en langsigtet negativ sammenhæng. Tiltag som indkomstskattelettelser, der ikke påvirker produktiviteten, vil imidlertid føre til et højere arbejdsudbud, fordi substitutionseffekten her dominerer indkomsteffekten.

I andre bidrag skelnes skarpt mellem egentlig videnskapital (også kaldt generelt teknologisk niveau) og et mere traditionelt kapitalapparat som bygninger og maskiner, og det antages, at det kun er førstnævnte, der påvirker produktiviteten i fritidsaktiviteterne, jf. eksempelvis Mertens og Ravn (2011). Hvis det samtidig antages, at videnskapitalen (teknologiniveauet) i Danmark grundlæggende er udenlandsk bestemt og dermed ikke påvirkes af f.eks. den danske selskabsbeskatning, vil produktivitsændringer fra ændret selskabsskat påvirke arbejdsudbuddet anderledes end produktivitsændringer, der følger af større viden og teknologiske innovationer. Dette er den implicite forudsætning i blandt andet den danske makroøkonomiske model DREAM. Det virker som en tilsvarende tankegang, der indirekte ligger bag ministeriernes nævnte regneprincip.

Et nyligt bidrag er Kopytov mfl. (2023), der forsøger at kvantificere nogle af de forskellige nævnte effekter empirisk. Deres studie indikerer, at den rene indkomsteffekt som følge af permanente lønstigninger dominerer substitutionseffekten og således i sig selv påvirker arbejdsudbuddet negativt. Samtidig er der ifølge deres fremgangsmåde en supplerende negativ effekt fra produktivitsfremskridt i forbruget af fritid, der har ført til et trendmæssigt fald i prisen på fritidsgoder over tid. Forfatterne finder, at denne sidste effekt på arbejdsudbuddet kvantitativt svarer til omkring en tredjedel af virkningen af de rene indkomst- og substitutionseffekter. Studiet giver næppe et definitivt svar på de relative størrelsesordener, men er et eksempel på, at spørgsmålet udgør et aktivt forskningsområde.

Størrelsesorden kan dog være både under- og overvurderet

Størrelsesordenen af den effekt, ministerierne antager, kan dog anfægtes. Gennemgangen af empirien i det følgende afsnit peger på, at løngennemslaget formodentlig er mindre, end ministerierne forudsætter. Det trækker i retning af, at ministerierne overvurderer arbejdsudbudseffekterne. I den modsatte retning trækker dog, at ministerierne antager, at der ikke er nogen effekt på arbejdsudbuddet af den lønstigning, som ligger i deres såkaldte tilbageløb.

Ikke kendt empirisk belæg for arbejdsudbudseffekt af større aktieudbytte

En ændring i selskabsskatten vil formodentlig også medføre en ændring i den overnormale profit, som nogle selskabsejere indtjener. Hypotetisk set kunne man forestille sig, at en sådan indkomst også kunne påvirke arbejdsudbuddet. Da der ikke kendes til undersøgelser, som overbevisende estimerer effekten af større aktieudbytter på arbejdsudbuddet, virker det dog mest rimeligt at sætte en sådan hypotetisk effekt til nul.

OPSUMMERING

Overordnet er ministeriernes adfærdseffekter i rimelig tråd med litteraturen, ...

Overordnet virker de antagelser, ministerierne lægger til grund for effekterne på investeringer af ændringer i selskabsskatten, til at være i rimelig overensstemmelse med resultaterne i den empiriske litteratur. For de marginale investeringer anvendes implicit i ministeriernes regneprincipper en elasticitet i kapitalapparatet overfor brugerprisen på -1. Der forekommer at være en konsensus i den empiriske litteratur om en elasticitet i denne størrelsesorden.

... men resultater er forbundet med en vis usikkerhed

Til gengæld er effekten af en ændret selskabsbeskatning på brugerprisen på kapital ikke funderet i empiriske studier, men hviler derimod på en række specifikke antagelser, som er forbundet med betydelig usikkerhed. For investeringseffekter afledt af ændret international lokalisering er det vanskeligt at sammenligne ministeriernes antagelse med resultaterne fra litteraturen, men umiddelbart er der ikke noget, der taler for, at ministeriernes regneprincip er i modstrid med resultaterne i litteraturen.

Konkret effekt på arbejdsudbud kan være både under- og overvurderet

Hvad arbejdsudbudseffekter angår, er der ikke på samme måde en direkte empirisk litteratur at tage udgangspunkt i. Ministerierne anvender i stedet en analogislutning fra virkningen af personskatteændringer for at vurdere effekten på arbejdsudbuddet. Formandskabet vurderer, at dette princip er fornuftigt i mangel af egentlige direkte empiriske vidnesbyrd. Den konkrete størrelse af lønnedvæltningen, der anvendes, kan imidlertid diskuteres. Denne diskussion foretages i det følgende afsnit.

IV.5

INCIDENS OG FORDELING

Beregningsteknisk antagelse om fuld lønnedvæltning og neutral fordelingsvirkning

Når ministerierne beregner fordelingsvirkninger af ændringer i selskabsskatten, anvender de som nævnt i afsnit IV.3 den beregningstekniske antagelse, at lønmodtagerne bærer hele incidensen (byrden) ved selskabsskatten via investeringsforvridningen og den afledte virkning på produktivitet og det generelle reallønsniveau. Ministerierne har ved flere lejligheder begrundet antagelsen dels med nogle teoretiske ræsonnementer, dels med henvisning til en række internationale empiriske undersøgelser, jf. blandt andet Finansministeriet (2017), (2021b) og (2021d). Ministerierne antager endvidere, at denne nedvæltning i lønningerne ikke påvirker indkomstfordelingen.

TEORETISK GRUNDLAG

Antagelsen hviler på fuldkommen kapitalmobilitet og fuldkommen konkurrence

Som nævnt i afsnit IV.3 bygger det teoretiske argument for fuld nedvæltning på de formodede afledte effekter i en lille åben økonomi under fuldkommen kapitalmobilitet og med fuldkommen konkurrence, jf. blandt andet Finansministeriet (2021c). Ministeriet anerkender dog også, at en del af selskabsskatteprovenuet kommer fra (immobil) overnormal profit, hvor det må "forventes, at ejerne bærer byrden", jf. Finansministeriet (2021d). Det fremgår ikke, hvorfor denne indsigt ikke påvirker antagelsen om den fordelingsmæssige virkning af selskabsbeskatningen.

Ikke konsistent med antagelser i andre regneregler

Andre steder i ministeriernes regneregler anvendes konkrete antagelser om andelen af ren profit i selskabsoverskuddet. I Finansministeriets tilbageløbsberegninger indgår en antagelse om, at 20 pct. af selskabsskattegrundlaget består af ren profit, og at nedvæltningsgraden for lønmodtagerne dermed er 80 pct. I Finansministeriet (2017) angives andelen af ren profit i selskabsoverskuddet at være 65 pct. Der fremgår ikke nogen dokumentation af, hvor disse tal stammer fra. Der ser dermed ikke ud til at være konsistens med hensyn til, hvilken rolle den overnormale profit, og dermed afvigelsen fra situationen med fuld konkurrence, spiller i de forskellige regneprincipper.

Nyere litteratur lægger vægt på forhandlingsmodeller

Den nyere empiriske litteratur peger på, at effekten fra selskabsskatten på lønnen ikke blot kan komme fra en ændring i kapitalapparatet og dermed de ansattes produktivitet, men også fra, at lønmodtagerne i en virksomhed kan forhandle sig til en del af den overnormale profit i en virksomhed. Falder selskabsskatten, bliver profitten efter skat tilsvarende højere, og der er dermed en større kage at forhandle om. Det er

generelt anerkendt i forskningen om forhandlingsmodeller på arbejdsmarkedet, både at en ikke uanselig andel af virksomhedernes overskud består af overnormal profit, og at i hvert fald dele af lønmodtagersiden evner at få del heri, jf. Kroft mfl. (2020), Acemoglu mfl. (2022) og Thibault mfl. (2022). Her skal ved lønmodtagersiden ikke mindst tænkes på de højere ledelseslag, eksempelvis den administrerende direktør i virksomhederne, hvilket også har betydning, når de fordelingsmæssige konsekvenser skal vurderes. Litteraturen advarer således imod at regne lønmodtagerne som én homogen masse i denne sammenhæng

Indebærer eksplicit markedsmagt på vare- og arbejdsmarkeder

Kanalen via lønforhandlinger (som også Fuest mfl. (2018) behandler) fører dermed til en tankegang, som eksplicit bygger på ufuldkommen konkurrence på såvel vare- som arbejdsmarkederne, jf. afsnit IV.2. Markedsmagt på varemarkedet er forudsætningen for, at der er noget profit at forhandle om, og markedsmagt på arbejdsmarkedet er forudsætningen for, at selskabsjeerne vil vælge at dele denne profit med lønmodtagerne. Dermed er indtænkningen af ufuldkommen konkurrence en central forudsætning for en række af de nedenfor nævnte empiriske analyser.

EMPIRISKE UNDERSØGELSER

Finansministeriet refererer studier med overordentlig stor variation i incidensen

I Finansministeriet (2021d) opstilles en tabel med 11 empiriske studiers estimat for skatteincidensen af selskabsskatten på lønmodtagere, jf. tabel IV.3.⁸ Ifølge tabellen peger tre af disse studier på en incidens på under 50 pct., to udpeger et interval mellem 40 og 80 pct., to har et punktestimat mellem 50 og 75 pct., og fire nævner en incidens på adskillige hundrede procent. Finansministeriet udlægger tabellen sådan, at "Hovedparten af de empiriske studier indikerer, at lønmodtagerne i praksis bærer mellem 50 og 75 pct. af byrden ved selskabsskatten", jf. Finansministeriet (2017) og (2021d). Studierne i tabellen er hentet fra et OECD-arbejdsrapport fra 2017, jf. Milanez (2017). Milanez konkluderer ud fra samme tabel, at "de mest robuste studier finder en incidens mellem 30 pct. og 70 pct."

8) En skats incidens angiver, hvem der bærer byrden ved skattebetalingen. Den reelle incidens kan afvige fra den formelle incidens, hvis eksempelvis priser (herunder lønninger) ændres som en afledt effekt af skatteændringen.

TABEL IV.3 FINANSMINISTERIETS OVERSIGT OVER STUDIER AF INCIDENS AF SELSKABSSKAT PÅ LØNMODTAGERE

I Finansministeriets oversigt er der meget stor spredning i de empiriske studiers estimater af incidensen af selskabsskat på lønmodtagere.

	Lande	Periode	Skatteincidens på lønmodt., pct.
<i>Variation i skattesatser på tværs af lande</i>			
Hassett og Mathur (2010)	65 i- og u-lande	1981-2005	2.200
Desai, Foley og Hines (2007)	50 lande (ekskl. USA)	1989; 1994; 1999; 2004	45-75
Felix (2007)	19 i-lande	1979-2002	400
<i>Variation i skattesatser på regionalt niveau</i>			
Ebrahimi og Vaillancourt (2016)	Canada (variation ml. provinser)	1998-2013	75
Serrato og Zidar (2014)	USA (variation ml. counties)	1980-90; 1990-2000; 2000-10	30-35
Liu og Altshuler (2013)	USA	1982; 1992; 1997	40-80
Carroll (2009)	USA (variation ml. stater)	1970-2007	250
Felix (2009)	USA (variation ml. stater)	1977-2005	360
<i>Lønforhandlingsmodeller</i>			
Arulampalam, Devereux og Maffini (2012)	9 europæiske lande	1996-2003	49
Felix og Hines (2009)	USA (variation ml. stater)	2000	54
Fuest, Peichl og Sieglöcher (2015)	Tyskland (variation ml. kommuner)	1993-2012	40

Anm.: Hasset og Mathur (2010) og Arulampalam mfl. (2012) ser kun på industribrancher, mens de øvrige analyser går på tværs af private brancher.

Kilde: Finansministeriet (2021d), der angiver, at tabellen er taget fra Milanez (2017).

Store forskelle i studiernes fremgangsmåde

Den meget betydelige variation i resultaterne er et generelt kendetegn ved den empiriske litteratur på området, og der er således ikke konsensus om, hvem der reelt bærer byrden ved selskabsbeskatning, jf. blandt andet Dwenger mfl. (2017) og Knaisch og Pöschel (2023). Sidstnævnte er en metaanalyse, der nærmere forsøger at belyse de formodede vigtigste årsager til den meget betydelige heterogenitet i de rapporterede resultater. De finder fire signifikante forskelle i studierne, som kan forklare meget af heterogeniteten:

- Hvilken selskabsskattevariabel der anvendes: den statutoriske (dvs. officielle) sats, den effektive marginale eller den effektive gennemsnitlige skat
- Den anvendte økonometriske metode (f.eks. OLS, IV, GMM eller SUR)
- Det tidsmæssige aspekt – der er en tendens til, at løn-incidensen stiger over tid. Det kunne være et tegn på stigende kapitalmobilitet fra 1990'erne og fremover, men er efter forfatterens vurdering nok så meget præget af, at studierne i stigende grad anvender aggregerede data
- Hvilken underliggende teoretisk model der anvendes.

Ofte er litteraturen ikke særlig transparent

Desuden er der som forventeligt en større effekt på lang end på kort sigt i det fåtal af studier, der eksplicit rapporterer begge effekter. Forfatterne konkluderer, at de underliggende mekanismer, der kan skabe en sammenhæng mellem selskabsskat og lønniveau, er meget komplekse. Samtidig er meget af den gennemgåede empiriske litteratur ikke særlig konsistent eller transparent med hensyn til, hvilke mekanismer de reelt fanger. Der er derfor stadig usikkerhed, hvad angår det bedste empiriske skøn.

En del studier anvender problematiske antagelser

Flere af de nævnte studier i tabel IV.3 er dog efterfølgende blevet udsat for en del faglig kritik, jf. boks IV.8. Det gælder ikke mindst de studier, der rapporterer meget høje nedvæltningsgrader på adskillige hundrede procent. Som påvist af Harberger (2008) kan lønnedvæltningsgraden for en lille åben økonomi med fuldkommen kapitalmobilitet og fuld konkurrence på alle markeder teoretisk godt overstige 100 pct., eksempelvis hvis lønniveauet i den selskabsbelagte sektor smitter af på lønninger i andre sektorer. Harbergers kalibrerede værdier i dette tilfælde overstiger dog ikke 130 pct. og er altså langt mindre end en række af de anførte størrelser i tabellen. De anførte studier med meget høje nedvæltningsgrader er da også alle blevet kritiseret for en række problematiske metode- og datamæssige antagelser, som beskrevet i boksen.

BOKS IV.8 KRITIK AF STUDIER

Der er i den faglige debat blevet rejst en række kritikpunkter af en del af de tidligere studier, som er anført i tabel IV.3. En del af studierne er arbejdspapirer, der aldrig er blevet publiceret, eller er publiceret i ændrede udgaver. Ikke mindst den første gruppe studier i oversigten, dvs. analyser, der baserer sig på tværsnitsstudier af forskellige lande, lider af forskellige problemer. Kritikken gælder dels datamæssige og dels metodologiske begrænsninger, herunder manglende kontrol for uobserverede landespecifikke effekter, jf. Clausing (2012, 2013) og oversigtsartiklen i Gravelle (2021a, 2021b). I Clausing (2013) bliver mange af resultaterne for lønnedvæltning statistisk insignifikante efter at have kontrolleret for individuelle landeeffekter mv.

Det er samtidig tvivlsomt, om implicite lønnedvæltningsgrader på adskillige hundrede procent i det hele taget kan opfattes som troværdige. Den teoretiske forklaring på, hvordan nedvæltning i lønningerne kan overstige 100 pct. for en lille åben økonomi med fuldkommen konkurrence og fuldkommen kapitalmobilitet, er diskuteret i den ofte citerede Harberger (2008). Det kan eksempelvis ske, hvis lønningerne i de virksomheder, der er udsat for den ændrede selskabsskat, smitter af på lønninger i andre sektorer. Harbergers bedste bud på, hvor stor denne effekt kan tænkes at være, overstiger dog ikke 130 pct.

Den næste gruppe studier i tabellen ser på lokale ændringer i selskabsskatten indenfor et enkelt land. Felix (2009) sammenligner lønninger for indbyggere i forskellige amerikanske delstater, når der kontrolleres for forskellige forhold udover delstatens selskabsskattesats. Hendes datasæt kontrollerer dog ikke for individspecifikke effekter, og datasættet kan heller ikke identificere, om de undersøgte lønmodtagere arbejder i en virksomhed, der har fået en skattnedsættelse, men kun, om de bor i en delstat, hvor selskabsskatten er nedsat, jf. Gravelle (2021a).

Det aldrig publicerede papir af Carroll (2009) betragter sammenhængen mellem den gennemsnitlige timeløn for produktionsarbejdere og den effektive gennemsnitlige selskabsskat i hver af de 50 amerikanske delstater og finder en lønnedvæltning på 250 pct. Resultatet forekommer dog problematisk, idet den gennemsnitlige selskabsskat ikke måles som skattebetalingen i forhold til selskabernes indkomst, men som skattebetalingen i forhold til den personlige indkomst for befolkningen i den pågældende stat. Da personlig indkomst er tæt korreleret med lønninger, vil dette skattemål pr. konstruktion indebære en stærkt negativ sammenhæng selv uden nogen kausal virkning af skatter.

Vigtig tysk analyse af kommunale selskabsskatter finder nedvæltning på 50 pct.

En fremtrædende og ofte citeret nyere analyse er foretaget af Fuest mfl. (2018), som analyserer virkningen af 18.000 kommunale selskabsskatteændringer i 10.000 tyske kommuner i perioden 1993-2012.⁹ De anvender et panel af lønmodtagere og virksomheder til forskellige difference-in-difference-analyser. Det meget store antal observationer indenfor samme land giver høj variation, som blandt andet gør det muligt

9) Referencen til Fuest mfl. (2015) i tabel IV.3 henviser til en tidligere arbejdspapir-udgave af denne artikel.

at analysere effekter på delgrupper af beskæftigede. Analysens centrale resultat er en gennemsnitlig nedvæltningegrad på ca. 50 pct.

**Inddrages
beskæftigelse, falder
nedvæltningegraden**

Dwenger mfl. (2017) tager også udgangspunkt i tyske data, i dette tilfælde paneldata for tyske regioner og brancher i perioden 1998 til 2006. De anvender ligesom Fuest mfl. (2018) en lønforhandlingstilgang, men fokuserer desuden på, at højere selskabsskatte-inducerede lønninger samtidig har en umiddelbar negativ beskæftigelseeffekt. Tages højde for den, finder de, at nedvæltningegraden bliver omtrent halveret. I deres estimationer bliver den resulterende nedvæltningegrad 19-28 pct. Serrato og Zidar (2023) finder en nedvæltningegrad i lønninger på ca. 35-40 pct. og for selskabernes ejere en incidens på 50 pct., mens jordejere bærer de sidste 10-15 pct.¹⁰

**Lønnedvæltning
påvirker næppe
alle lønmodtagere
proportionalt**

Gale og Thorpe (2022) er ikke et direkte økonometrisk studie, men fokuserer som flere af de andre nævnte på, at en væsentlig kanal, hvor igennem selskabsskatten kan nedvælttes i lønindkomsterne, er via rent sharing: altså at en væsentlig del af evt. overnormal profit i selskaberne (som ifølge forfatterne typisk udgør mindst 60 pct. af selskabsskattebasen) deles mellem ejerne og de vigtigste nøglepersoner blandt lønmodtagerne (direktør, øverste ledelseslag osv.). De konkluderer, at når man vil vurdere incidensen og især fordelingsimplikationer, er det ikke nok at skelne mellem kapital og arbejdskraft, men det er også nødvendigt at skelne mellem forskellige grupper af lønmodtagere. Dette papir lægger således også vægt på en ufuldkommen konkurrence-kontekst.

**Nedvæltningen
afhænger af f.eks.
højtlønnede
lønmodtageres
forhandlingsstyrke**

Alstadsæter mfl. (2022) dyrker tilsvarende sammenhængen mellem multinationale selskabers indkomstflytning til udlandet og reale konsekvenser heraf på investeringer og lønninger, specielt det sidste. De understreger ligeledes, at nedvæltningen i lønningerne udover fra ændret kapitalindsats og dermed produktivitet kan komme fra rent sharing via en forhandlingsmodel, hvor lønningerne i virksomheden afhænger positivt af virksomhedens efter-skat-profit, der deles mellem ejerne, højtlønnede lønmodtagere og lavtlønnede lønmodtagere ud fra de to sidstnævnte gruppers forhandlingsstyrke, som blandt andet vil afhænge af, hvor nemt de kan erstattes. De finder, at der er sådanne effekter for ansatte i Norge ansat i multinationale virksomheder, men at de er meget ulige fordelt, sådan at der er en effekt på højtlønnede, men ikke på lavtlønnede lønmodtagere. Carbonnier mfl. (2022) finder tilsvarende, at højtlønnede, men ikke lavtlønnede, oplevede en forøgelse af lønnen ved en selskabsskattenedsættelse i Frankrig. Omvendt finder Fuest mfl. (2018) tegn på, at lønnen for relativt lavtlønnede grupper kan blive påvirket relativt meget af selskabsskatteændringer.

10) Studiet er en udvidelse af forfatternes tidligere analyse i Serrato og Zidar (2016).

**Følsomhed
formodentlig større,
jo mindre
beskatningsenhed**

Der er forskellige argumenter, som kan trække i retning af, at de nævnte empiriske undersøgelser enten over- eller undervurderer de sandsynlige effekter for Danmark. Finansministeriet anfører således, at nedvæltningen for lønmodtagerne må "forventes at være større i en lille og åben økonomi som den danske, hvor investeringerne er meget mobile på tværs af landegrænser, og derfor relativt mere følsomme over for den effektive selskabsbeskatning, end i store lande som f.eks. USA og Tyskland, hvor en stor del af de empiriske studier er foretaget." Dette argument gælder dog næppe for de studiers vedkommende, som kigger på forskelle i selskabsskattesatser indenfor det enkelte land som følge af kommunale skatteforskelle (i Tyskland) og delstatsforskelle (i Canada og USA).¹¹ Her må det formodes, at det modsatte argument gør sig gældende: At det er mere omkostningsfuldt for en dansk virksomhed at relokere til et andet land end for en tysk virksomhed at relokere til en anden tysk kommune, og at investeringseffekten og nedvæltningen derfor alt andet lige kan formodes at være mindre i Danmark end i de nævnte tilfælde.

**Mulig skævhed i
offentliggjorte
studier**

Det er desuden tænkeligt, at de forskellige offentliggjorte analyser ikke giver et repræsentativt billede af de egentlige effekter. Knaisch og Pöschel (2023) foretager som tidligere nævnt en metaregressionsanalyse af incidenslitteraturen. De analyserer efter en omfattende litteraturgennemgang i alt 25 studier med tilsammen 449 rapporterede estimationsresultater for sammenhængen mellem ændringer i en selskabsskattesats og en relevant lønsats. De er især interesseret i at teste for skævhed i, hvilke studier der bliver antaget til udgivelse i videnskabelige tidsskrifter (såkaldt *publication bias*). De finder, hvad de opfatter som robuste vidnesbyrd om, at de undersøgte studier tyder på en betydelig skævhed i retning af for stor lønreducerende virkning af selskabsskatter.

DISKUSSION

**Resultater spænder
fra nul til mange
hundrede procent**

Som beskrevet giver den empiriske litteratur vidt forskellige resultater. Nogle studier rapporterer resultater, der svarer til en lønnedvæltning på mange hundrede procent. Det er dog tvivlsomt, om så store lønnedvæltningsgrader kan tænkes at være realistiske, og de nævnte studier kan kritiseres på forskellige måder med hensyn til den anvendte metode, jf. boks IV.8. En række andre studier finder estimater for lønnedvæltningen på mellem 0 og 100 pct., ligesom der er fundet tegn på en

¹¹) Af de 11 nævnte undersøgelser i Finansministeriet (2021d) bygger de syv på intranationale variationer i selskabsskatten.

skævhed i offentliggørelsen af de videnskabelige empiriske undersøgelser i retning af for store publicerede estimater i gennemsnit.

Ministeriernes antagelser høje i international sammenhæng

I international sammenhæng virker ministeriernes antagelser temmeligt høje. I USA benytter det amerikanske finansministerium en antagelse om, at 20 pct. af selskabsskatten nedvæltes i lønnen. De to amerikanske parlamentariske organer Congressional Budget Office og Joint Committee on Taxation anvender i deres fordelingsberegninger en antagelse om, at 25 pct. af selskabsskatten falder på arbejdskraft, jf. Gravelle (2021b).

50 pct. forekommer at være et rimeligt bud

Det virker naturligt at konkludere, at empirien generelt tyder på, at der er en vis lønnedvæltning, men omvendt peger de fleste studier på, at den er betydeligt mindre end 100 pct. Studiet i Fuest mfl. (2018) på tyske virksomheds- og persondata virker troværdigt og citeres ofte i andre publikationer. Dets centrale resultat er en nedvæltning i lønnen på ca. 50 pct. Dette virker samtidig som et rimeligt centralt skøn blandt de mest troværdige øvrige studier. Milanez (2017) anfører således som nævnt, at de mest robuste studier i hendes oversigt opererer med en incidens mellem 30 pct. og 70 pct. Anerkender man, at man i en regneregulering skal have et konkret tal, virker 50 pct. derfor som et rimeligt bud. Til støtte herfor er også klare teoretiske argumenter, der tilsiger, at der vil finde en vis lønnedvæltning sted, men samtidig, at denne ikke vil være fuldstændig, altså 100 pct. Det skyldes både, at der ikke er fuldkommen kapitalmobilitet, og at en vis andel af virksomhedernes indtjening består af overnormal profit, som i høj grad må forventes at tilfalde selskabsejerne, jf. afsnit IV.2.

FORDELINGSBEREGNINGER AF SELSKABSSKAT

Fordelingsmæssige konsekvenser af mindre end 100 pct. lønnedvæltning

Den foregående diskussion om lønnedvæltning og dermed selskabsskattens incidens har betydning for, hvordan indkomstfordelingen påvirkes af ændringer i selskabsskatten. Som nævnt i afsnit IV.3 antager ministerierne i fordelingsberegninger, at selskabsskatten er fordelingsmæssigt neutral og begrundet det med en forudsætning om, at skatten nedvæltes 100 pct. i lønninger og som afledt effekt heraf også i overførselsindkomster mv. Formålet med de følgende sider er at beskrive, hvordan forskellige udenlandske institutioner betragter selskabsskattens fordelingsvirkninger, og at foretage en illustrativ beregning af, hvordan en skattelettelse vil påvirke fordelingen i befolkningen, hvis det antages, at aktionærene modtager enten hele eller halvdelen af gevinsten herved. Der er imidlertid flere metodemæssige overvejelser, der indebærer, at det ikke er helt oplagt, hvordan en sådan beregning mere specifikt skal foretages.

Gængse opgørelser af indkomstfordeling ignorerer umiddelbart selskabsindkomst

Et forhold, der komplicerer opgørelsen af de fordelingsmæssige virkninger af selskabsskatter, er, at hverken skattegrundlaget (selskabernes overskud) eller selve den betalte skat indgår i beregningen af den disponible indkomst for personer, som gængse danske fordelingsberegninger tager udgangspunkt i. Selvom indtjening i et selskab tilhører selskabets ejere, vil det med almindeligt anvendte beregningsprincipper først påvirke den beregnede disponible indkomst, når der udbetales udbytte fra selskabet, eller ejerne sælger aktier og dermed realiserer en kapitalgevinst. Dette er i sidste ende et udtryk for, at grundlaget for de normalt udførte fordelingsberegninger er ufuldstændigt og ikke fuldt ud modsvarer et generelt økonomisk korrekt indkomstbegreb.¹²

Kapitalgevinster og aktieudbytte behandles forskelligt

Ud fra en realøkonomisk betragtning gælder det, at hvis et selskab optjener et overskud, bliver selskabets ejere dermed tilsvarende rigere. I første omgang vil dette imidlertid give sig udslag i, at værdien af selskabet stiger, fordi det indeholder flere værdier, sådan at ejerne får en kapitalgevinst. Kapitalgevinster, også selvom de ikke er realiseret, vil indgå i et økonomisk korrekt indkomstbegreb, men medregnes ikke som sådan i gængse statistiske opgørelser, hverken i Nationalregnskabet eller i typiske individbaserede indkomstopgørelser. Derimod indgår aktieudbytte fra selskaber og realiserede kapitalgevinster samt aktieindkomstskatten herfra i typiske fordelingsberegninger. Der vil dog typisk være en tidsmæssig forskydning, som kan være meget betydelig, fra indkomsten indtjenes i selskabet, til den registreres som udbytte og/eller gevinster ved aktiesalg, ligesom en del indkomst forbliver i selskaberne, hvor de anvendes til investeringer.

Flere norske studier tildeler tilbageholdt overskud i fordelingsberegninger

Forskellige internationale analyser har forsøgt at opgøre effekterne fra selskabsindkomst på indkomstfordelingen mere direkte. I Norge har Statistisk Sentralbyrå i de seneste år offentliggjort flere studier, hvor de viser konsekvenserne af at inkludere tilbageholdt overskud i selskaberne i husholdningernes indkomst i tillæg til realiserede udbytter, jf. Aaberge mfl. (2020, 2021). Tidligere har Alstadsæter mfl. (2016) anvendt en tilsvarende metodik. Aaberge mfl. (2021) følger en fordelingsnøgle, hvor 75 pct. af selskabernes indtægter tildeles ejerne, som kendes fra det norske ejerregister, og 25 pct. tildeles lønmodtagere, som er ansat i private selskaber. De finder, at de norske selskabsindtægter giver et betydeligt bidrag til den samlede ulighed i den norske indkomstfordeling, men studerer ikke specifikt virkningen af ændringer i selskabsbeskatningen.

¹²I økonomiske analyser vil man ofte tage udgangspunkt i Schanz-Haig-Simons-indkomstbegrebet, ifølge hvilket indkomsten er lig med summen af forbruget og ændringerne i nettoformuen. Det indebærer blandt andet, at urealiserede kapitalgevinster også indgår i indkomsten.

Hollandsk studie peger på pensionskassers udjævnende funktion

Bruil mfl. (2022) laver en tilsvarende beregning for Holland. De har også tilstrækkeligt gode individdata til at kunne inkludere tilbageholdte overskud i selskaberne i den personlige indkomstfordeling og finder, at denne ændring forøger den målte ulighed i den hollandske befolkning. De tager hensyn til, at en væsentlig andel af aktierne i hollandske selskaber ejes af pensionskasser på linje med situationen i Danmark, og at dette i sig selv trækker i retning af en mere jævn fordeling af indkomsten fra selskaberne i befolkningen. Den hollandske selskabsskat er dog stadig en progressiv skat i deres beregninger, som reducerer indkomstuligheden.

USA's finansministerium finder progressiv effekt af selskabsskat

I USA indgår fordelingsvirkninger af selskabsindkomst og -beskatning rutinemæssigt i blandt andet Congressional Budget Office's og det amerikanske finansministeriums rapporter, jf. Cronin (2022). Her anvender man ikke faktiske persondata på samme måde som i de ovenfor nævnte studier, men tildeler selskabsbeskatningen med omkring 20-25 pct. til lønmodtagere og resten til kapitalejere ud fra betragtninger om, hvor store andele af selskabsindtægterne der udgøres af henholdsvis normal og overnormal profit. Cronin (2022) finder en progressiv effekt af selskabsskatten, hvor 73 pct. af byrden ved skatten falder på den højeste indkomstdecil.

ILLUSTRATIVT REGNEEKSEMPEL

Illustrativ beregning af fordelingskonsekvenser ved 2 pct.point lavere selskabsskat

I det følgende præsenteres en illustrativ beregning af, hvad alternative antagelser om incidensen af en selskabsskattelettelse kan betyde for indkomstfordelingen, målt ved Gini-koefficienten. I beregningen antages det, at selskabsskatten sænkes med 2 pct.point svarende til et umiddelbart provenutab på 6,4 mia. kr. Gevinsten herved fordeles på de relevante personer i befolkningen og tillægges i beregningen den disponible indkomst.

GINI-KOEFFICIENT

Gini-koefficienten er et hyppigt anvendt mål for ulighed. Ofte angives Gini-koefficienten som en procentsats og vil dermed ligge mellem 0 og 100. 0 svarer til en situation, hvor alle har præcis samme indkomst, mens 100 svarer til en situation, hvor en enkelt person modtager al indkomsten i økonomien. Tallet angiver således, hvor stor afvigelsen er i forhold til en helt lige indkomstfordeling.

Koefficienten kan fortolkes som halvdelen af den forventede indkomstforskel (relativt til gennemsnitsindkomsten) mellem to tilfældigt valgte personer i befolkningen, jf. Atkinson (1975). Er gennemsnitsindkomsten eksempelvis 200.000 kr., betyder en Gini-koefficient på 30 pct., at den forventede indkomstforskel på to tilfældige personer i befolkningen vil være $2 \cdot 0,3 \cdot 200.000 = 120.000$ kr.

Kun 40 pct. af aktieejerne indgår i fordelingsberegningerne

Der præsenteres først en beregning af den umiddelbare effekt, hvor hele lempelsen tilfalder aktionærene. I beregningen antages det, at 36 pct. af aktierne tilhører udlændinge, og at yderligere 21 pct. tilhører fonde og 3 pct. den offentlige sektor.¹³ Gevinsterne til disse aktionærer vil ikke påvirke indkomstfordelingen for danske husholdninger. 31 pct. af gevinsten antages at tilfalde danske husholdninger proportionalt med deres formue af noterede og unoterede aktier, mens de sidste 9 pct. tilfalder pensionsdepoter og i beregningen fordeles ud på ejerne af disse proportionalt med depoternes størrelse. I beregningen af virkningen på den disponible indkomst antages det, at der betales indkomstskat af den umiddelbare gevinst. Konsekvensen af disse antagelser er, at kun omkring en fjerdedel (1,7 mia. kr.) af den umiddelbare skattelettelse fordeles ud på husholdningernes disponible indkomst. Det svarer til 0,14 pct. af den samlede disponible indkomst.

Forventet indkomstforskel mellem to tilfældige personer stiger med knap 600 kr.

Resultatet af skattesænkningen er en mere ulige indkomstfordeling, idet Gini-koefficienten forøges fra 29,79 til 29,85, dvs. den forhøjes med 0,06 pct.point, jf. tabel IV.4. Resultatet er naturligt, idet det især er højindkomstgrupper, der har aktier. Pensionsdepoterne, som modtager omkring en fjerdedel af den del af gevinsten, der indgår i den undersøgte indkomstfordeling, er relativt mere ligeligt fordelt. Resultatet svarer til, at den forventede indkomstforskel mellem to tilfældige

¹³) De nævnte tal bygger på oplysninger fra Finansministeriet om de ejerandele, der anvendes i ministeriernes tilbageløbsberegninger.

personer i befolkningen stiger med 574 kr. Det skal ses i sammenligning med, at den gennemsnitlige indkomststigning for hele befolkningen ved skattelettelsen er 405 kr.¹⁴

TABEL IV.4 FORDELINGSEFFEKT AF SELSKABSSKAT

Tabellen viser den absolutte ændring i Gini-koefficienten ved en lettelse i selskabsskatten under nærmere angivne forudsætninger. Der regnes dels med en umiddelbar effekt, hvor lempelsen antages at tilfalde alle aktionærer, dels med en langsigtet effekt, hvor halvdelen af lempelsen antages at tilfalde lønmodtagere.

	Umiddelbar effekt	50 pct. nedvæltning
100 mio. kr.	0,0034	0,0016
6,4 mia. kr.	0,0584	0,0452

Anm.: Gini-koefficienten er i den givne population i udgangspunktet 29,79 beregnet med afsæt i 2019. En stigning i Gini-koefficienten betyder, at indkomstfordelingen bliver mere ulige. En lempelse på 6,4 mia. kr. svarer til det umiddelbare provenutab ved en sænkning af satsen på 2 pct.point. Da størstedelen af lempelsen tilfalder fonde eller udenlandske aktionærer, og knap 40 pct. af resten antages beskattet som aktieindkomstskat mv., forøges den disponible indkomst dog kun med 1,7 mia. kr. (umiddelbar effekt) henholdsvis 2,8 mia. kr. (50 pct. nedvæltning). Beregningen er nærmere beskrevet i et baggrundsnotat, som findes på hjemmesiden.

Selskabsskat meget progressiv under de anvendte forudsætninger

For at sammenligne progressionsgraden i selskabsskatten under de givne beregningsantagelser med fordelingsvirkningen af andre skatter, er skattelettelsen også blevet skaleret til en størrelse, hvor den analyserede befolkning tilsammen modtager 100 mio. kr. Dermed kan effekten på Gini-koefficienten sammenlignes med lempelser i diverse skatter med en tilsvarende størrelsesorden, der blev præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2019*. I dette tilfælde forøger selskabsskattelettelsen i den foretagne beregning Gini-koefficienten med 0,0034. Til sammenligning forøgede en bundskattelettelse af samme størrelse Gini-koefficienten med 0,0001, og en lettelse af skattesatsen på aktieindkomst under progressionsgrænsen forøgede koefficienten med 0,0025 i *Dansk Økonomi, forår 2019*. Under de nævnte beregningsantagelser er selskabsskatten altså ca. 34 gange mere progressiv end en tilsvarende lempelse i bundskatten og hører til blandt de mest progressive indkomstskatter, men er dog mindre omfordelende end topskatten, som er den mest progressive skat på arbejdsindkomster.

14) Begge kronebeløb er målt som ækvivaleret disponibel indkomst.

Langsigtet effekt med halv lønnedvæltning lidt mindre ulige

Der foretages også en beregning, hvor det er antaget, at aktionærerne kun oppebærer halvdelen af gevinsten, fordelt på de forskellige ejergrupper som ovenfor anført, mens den anden halvdel tilfalder lønmodtagerne (igen efter indkomstskat), jf. tabel IV.4. Det antages, at gevinsten til lønmodtagerne fordeles proportionalt ud i forhold til lønindkomsten på alle lønmodtagere inklusive eksempelvis offentligt ansatte. Der er altså en implicit antagelse om en ligevægtsskabende mekanisme på arbejdsmarkedet, der sikrer, at lønningerne bliver jævnt fordelt i økonomien. Der antages ikke nogen afledte effekter fra denne løngevinst til pensionsformuer og overførselsindkomster. I denne beregning forhøjes Gini-koefficienten med 0,05, altså lidt mindre end den umiddelbare effekt. Dette er naturligt, da lønindkomster er mere ligeligt fordelt i befolkningen end aktieformuer. Det trækker dog i modsat retning, at den reelle samlede skattelettelse for de undersøgte personer nu er større, nemlig 2,8 mia. kr., da en mindre andel af lempelsen tilfalder fonde og udlændinge.

Nu mindre progressiv end aktieskat, men mere end ejendomsværdiskat

Skaleret til en skattelettelse, der forøger de disponible indkomster med i alt 100 mio. kr., svarer antagelsen om halv lønnedvæltning til en Gini-ændring på 0,0016, jf. tabel IV.4. Sammenlignet med Gini-virkningen af andre indkomstskatter i *Dansk Økonomi, forår 2019* er selskabsskatten med disse beregningsforudsætninger nu mindre progressiv end aktiebeskatningen, men fortsat mere progressiv end ejendomsværdiskattens lave sats og almindelige indkomstskatter som bundskat og arbejdsmarkedsbidrag.

Beregningen er på flere måder anderledes end gængse fordelingsberegninger

De præsenterede beregninger skal blot ses som et illustrativt eksempel på, hvordan en ændret antagelse om graden af nedvæltning i lønindkomsterne kan påvirke fordelingsberegningerne. Beregningernes forudsætninger er på flere måder anderledes end de gængse antagelser i traditionelle danske fordelingsberegninger, og de konkrete antagelser kan diskuteres på flere måder. Beregningerne indregner således gevinster fra ufordelt selskabsindkomst for aktionærerne, selvom sådanne gevinster ikke indgår i normale definitioner af disponibel indkomst. Samtidig indregner beregningen med 50 pct. lønnedvæltning en formodet afledt generel ligevægtseffekt i modsætning til gængse danske fordelingsberegninger, der normalt ikke medtager sådanne afledte effekter, men illustrerer den direkte effekt for uændret adfærd. På dette punkt er beregningen dog i overensstemmelse med ministeriernes hidtidige antagelse om en neutral fordelingsvirkning af selskabsskatter, der netop også bygger på bestemte forudsatte adfærdændringer og heraf afledte generelle ligevægtseffekter.

Rækkevidden af de medtagne afledte effekter kan både forstørre og formindske effekt

Netop rækkevidden og karakteren af den formodede nedvæltningseffekt kan diskuteres, og man kunne også forestille sig antagelsen anvendt under andre forudsætninger. I beregningen i tabel IV.4 antages det, at alle privat og offentligt ansatte lønmodtagere modtager den samme procentvise gevinst. Dette undervurderer isoleret set Gini-ændringen, hvis det først og fremmest er ledelseslag og andre højtlønnede, som får gavn af lønforhøjelserne, som nogle udenlandske undersøgelser tyder på. Omvendt overvurderer den viste beregning isoleret set Gini-ændringen, hvis lønnedvæltningen også vil slå igennem på overførselsindkomsterne via satsreguleringsordningen. Det samme kan tænkes at være tilfældet for en eventuel langsigtet effekt fra lønindkomsten på pensionsformuerne. Til gengæld undervurderer det effekten, at de gevinster fra en selskabsskattesænkning, som tilfalder fonde, ikke henregnes til nogen husholdninger, i det omfang fonde tilgodeser bestemte familier, som typisk vil tilhøre højindkomstgrupper.

Vigtigt for ulighed, hvilke befolkningsgrupper der påvirkes af lønnedvæltning

I tabel IV.5 er vist konsekvensen af alternative antagelser om, hvilke befolkningsgrupper der påvirkes af lønnedvæltningen. I hvert tilfælde antages det, at 50 pct. af det umiddelbare provenu (dog fratrukket indkomstskat) af selskabsskattelettelsen på 2 pct.point tildeles aktionærerne. De øvrige 50 pct. antages fordelt på successivt bredere grupper. Er det kun privatansatte ledere, der modtager en lønstigning, vil Gini-koefficienten stige med 0,12 pct.point. Privatansatte ledere er i gennemsnit en højindkomstgruppe, så dette vil påvirke indkomstfordelingen relativt kraftigt. Antages lønnedvæltningen at ske for alle privatansatte, men uden nogen afsmitning til de offentligt ansatte, stiger koefficienten med 0,049 pct.point, og antages i stedet, at private og offentligt ansatte alle får samme procentvise lønstigning (dvs. hovedscenariets antagelse), bliver stigningen 0,045 pct.point. Det illustrerer, at de offentligt ansatte i gennemsnit har lidt lavere indkomster end privatansatte. Antages det endelig, at halvdelen af skattelettelsen fordeles proportionalt på alle lønmodtagere og modtagere af overførselsindkomster, bliver stigningen i Gini-koefficienten 0,02 pct.point. Dette eksperiment illustrerer en antagelse om, at lønændringen slår fuldt igennem i satsreguleringen og dermed medfører en indkomststigning for modtagere af offentligt overførsler, som i høj grad er lavindkomstgrupper.

TABEL IV.5 FØLSOMHEDSANALYSER AF FORDELINGS-EFFEKT

Tabellen viser den absolutte ændring i Gini-koefficienten ved en selskabsskattelettelse på 2 pct.point under alternative antagelser om, hvilke befolkningsgrupper der får gavn af en nedvæltning på 50 pct. i arbejdsindkomster og evt. overførsler.

	Ændring i Gini
Privatansatte ledere	0,1152
Privatansatte lønmodtagere	0,0488
Alle lønmodtagere	0,0452
Modtagere af løn og overførsler	0,0227

Anm.: Gini-koefficienten er i den givne population i udgangspunktet 29,79 beregnet med afsæt i 2019. En stigning i Gini-koefficienten betyder, at indkomstfordelingen bliver mere ulige. En sænkning af satsen på 2 pct.point indebærer en umiddelbar lempelse på 6,4 mia. kr. Da størstedelen af gevinsten til aktionærerne tilfalder fonde eller udenlandske aktionærer, og knap 40 pct. af resten antages indkomstbeskattet, forøges den disponible indkomst dog kun med 2,8 mia. kr. i de viste scenarier i tabellen. Beregningen er nærmere beskrevet i et baggrundsnotat, som findes på hjemmesiden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

IV.6

OFFENTLIGE FINANSER

I dette afsnit vurderes grundlaget for ministeriernes regneprincipper for international overskudsflytning, tilbageløbsberegningen og for de samlede adfærdsvirkninger på de offentlige finanser.

INTERNATIONAL OVERSKUDSFLYTNING

Delafsnittet diskuterer hvilken følsomhed der er plausibel at lægge til grund

Som nævnt i afsnit IV.3 lægger de økonomiske ministerier til grund for opgørelsen af adfærdseffekterne via overskudsflytning ved en ændring i selskabsskattesatsen, at den relevante semielasticitet er på -1,4. Ved en reduktion af selskabsskattesatsen med 1 pct.point antages adfærdseffekten i form af et mindre omfang af overskudsflytning til udlandet således at forøge selskabsskattegrundlaget med 1,4 pct. Dette medfører, at ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 2

pct.point vil 32 pct. af det umiddelbare provenutab komme tilbage i form af øgede skatteindtægter. Med ministeriernes regneantagelser reduceres selvfinansieringsgraden gradvist ved større reduktioner i satsen, jf. figur IV.2 i afsnit IV.3. I det følgende diskuteres det på baggrund af den internationale empiriske litteratur, hvilken værdi der virker plausibel at anvende for semielasticiteten i regnereglerne.

Nødvendigt at skalere de resultater, der findes i den empiriske litteratur

For at finde den semielasticitet, som er relevant for den samlede selskabsskattebase, og dermed effekterne på de offentlige finanser, er det nødvendigt at korrigere de umiddelbart estimerede effekter, da de afrapporterede estimater i litteraturen ofte knytter sig til mikroøkonometriske studier af multinationale selskaber, jf. De Mooij og Ederveden (2008) og faktaboksen.

KORRIGERET SEMIELASTICITET

Den semielasticitet, der er relevant for at vurdere effekten af ændret selskabsbeskatning på de offentlige finanser som følge af overskudsflytning, kan opgøres som:

$$\varepsilon = \varepsilon^* \cdot w^{MS}$$

hvor ε^* er den umiddelbart estimerede semielasticitet for multinationale selskaber, og w^{MS} er de multinationale selskabers andel af den samlede skattepligtige selskabsindkomst, jf. De Mooij og Ederveden (2008).

I de efterfølgende regneeksempler anvendes tre forskellige skaleringsfaktorer

I metastudiet i De Mooij og Ederveden (2008) blev det opgjort, at multinationale selskaber i gennemsnit dengang stod for ca. 60 pct. af selskabsskattegrundlaget i de europæiske lande, og derfor findes der en korrigeret semielasticitet (-1,2), som er godt halvt så stor som den umiddelbart opgjorte semielasticitet på baggrund af estimationerne i litteraturen (-2,0).¹⁵ Skatteministeriet har tidligere oplyst, at multinationale selskaber stod for mellem 49 og 63 pct. af de samlede selskabsskattebetalinger i perioden 2007-14, jf. Skatteministeriet (2015). På den baggrund anvendes i regneeksemplerne i næste delafsnit 50 pct., 60 pct. og 70 pct. som skøn for de multinationale selskabers andel af den samlede skattepligtige selskabsindkomst.

¹⁵) Da $-2,0 \cdot 0,6 = -1,2$.

**Antaget
semielasticitet
stammer fra
studie fra 2008**

Ministeriernes antagelse om en semielasticitet på -1,4 stammer fra af et studie af multinationale selskaber i Europa i 1999-2000, jf. Huizinga og Laeven (2008). I studiet estimeres en fælles adfærdseffekt på tværs af lande. Effekten angiver, hvor meget indtjeningen for en afdeling af et multinationalt selskab påvirkes af selskabsskattesatsen i det pågældende og i samtlige andre lande, det pågældende selskab har afdelinger. Dernæst anvendes denne estimerede adfærdseffekt samt information om multinationale selskaber i de enkelte lande til at opgøre en landespecifik semielasticitet, som for Danmark altså er -1,4. Værdien for Danmark er i øvrigt tæt på gennemsnittet for samtlige de betragtede lande (-1,3). De økonomiske ministerier foretager ikke en skalering i deres anvendelse af resultaterne i Huizinga og Laeven (2008), men anvender derimod estimationsresultaterne direkte i deres regne-regel (svarende til at w^{MS} i faktaboksen ovenfor er sat til 1).

**Lavere estimerede
semielasticiteter i
studier siden 2008 ...**

Siden udgivelsen af Huizinga og Laeven (2008) er der udgivet en række internationale studier af, hvordan en ændret selskabsbeskatning påvirker overskudsflytning. Ifølge to internationale metastudier er de estimerede semielasticiteter (numerisk) faldet i betydeligt omfang siden 2000'erne, jf. Heckemeyer og Overesch (2017) og Beer mfl. (2020).

**... kan skyldes effekt
af politiktiltag ...**

En mulig forklaring på tendensen til lavere estimerede semielasticiteter er, at det afspejler de tilsigtede konsekvenser af øget regulering på området, der har gjort det sværere at foretage international overskudsflytning, jf. Heckemeyer og Overesch (2017). I boks IV.9 er beskrevet nogle af de tiltag, der kan have bidraget til at vanskeliggøre international overskudsflytning.

**... og metodevalg
i studierne**

En anden mulig forklaring er, at tendensen afspejler, at der over tid er sket en ændring i måden, effekterne estimeres på. Der har generelt været en tendens til, at studier i højere grad anvender mikroøkonomiske data, dvs. data der knytter sig til det enkelte selskab. Der findes typisk lavere estimerede elasticiteter for disse typer af studier sammenlignet med studier med udgangspunkt i mere aggregerede data.¹⁶

16) At mikroøkonometriske studier typisk finder mindre adfærdseffekter end studier på makroniveau kan skyldes, at sidstnævnte studier ikke kan adskille overskudsflytning fra de realøkonomiske konsekvenser af en ændret selskabsskat, og at disse studier derfor overvurderer effekten på overskudsflytning, jf. Beer mfl. (2020).

BOKS IV.9 TILTAG TIL AT BEGRÆNSE OVERSKUDSFLYTNING

En række tiltag på dansk og internationalt niveau har i de seneste årtier trukket i retning af at gøre det vanskeligere for multinationale selskaber at flytte overskud mellem lande.

Et af disse tiltag er CFC-beskatning (*Controlled Foreign Corporation*), der blev indført i 1995. Denne værnsregel sigter mod, at indkomst fra et udenlandsk datterselskab også beskattes i moderselskabets hjemland.

En anden værnsregel er globalpuljeprincippet, der blev indført i 2005. Dette princip gør det vanskeligere for multinationale selskaber at vælge, hvilke udenlandske dele af koncernen der skal indgå i den danske beskatning, idet der blev indført en obligatorisk sambeskatning for koncernforbundne selskaber på nationalt niveau.

Et tiltag, der sigter mod at begrænse muligheden for tynd kapitalisering, er indgrebet mod kapitalfonde fra 2007. Dette tiltag strammede reglerne for, hvor store renteudgifter der kan fradrages i den danske selskabsskattebase.

I 2015 aftalte OECD- og G20-landene en række minimumsstandarder blandt andet med henblik på at mindske *transfer pricing*, og i 2016 blev der på EU-niveau vedtaget direktiver med henblik på at til bekæmpe skatteundgåelse.

Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

Heckemeyer og Overesch (2017) finder semielasticitet på -0,8

I det ene af de to metastudier findes et "konsensusestimater" på baggrund af den empiriske litteratur på -0,8, jf. Heckemeyer og Overesch (2017) og tabel IV.6. Heckemeyer og Overesch (2017) finder endvidere, at faldet i de estimerede semielasticiteter over tid er udtryk for strukturelle ændringer (f.eks. som følge af lovgivningsmæssige tiltag) og ikke bare for, at studierne i øget grad anvender mikroøkonomiske data.

Beer mfl. (2020) finder en semielasticitet på ca. -1,0 ...

I det andet metastudie finder Beer mfl. (2020), at en semielasticitet på -1,0 er en "god afspejling af resultaterne i litteraturen". Til forskel fra Heckemeyer og Overesch (2017) finder Beer mfl. (2020) imidlertid, at semielasticiteten er steget over tid, når der vel at mærke korrigeres for relevante forhold ved de enkelte studier. Det tyder altså på, at den umiddelbare tendens til lavere estimerede semielasticiteter skyldes ændringer i måden, estimationerne foretages på, og at der reelt har været en stigning i semielasticiteten over tid. Beer mfl. (2020) peger på, at en mulig forklaring kan være, at de multinationale selskaber over tid er blevet bedre til at foretage overskudsflytning mellem lande. Der

... og -1,5 de senere år

peges på, at en semielasticitet på -1,5 er et relevant bud baseret på de senere års studier.¹⁷

Overordnet peger metastudier på en semielasticitet omkring -1

Der er dermed forskellige bud på, hvad der har drevet udviklingen i de estimerede semielasticiteter i de to metastudier og studierne har også lidt forskellige bud på, hvilken semielasticitet, der helt præcist kan udledes fra studierne. Set under et virker det imidlertid som en rimelig tolkning, at de to metastudier peger i retning af, at en semielasticitet i omegnen af -1 er i overensstemmelse med den nyere litteratur. Som nævnt er der dog nogle nyere studier, som finder semielasticiteter væsentligt større (numerisk) end -1.

TABEL IV.6 EKSEMPLER PÅ OPGJORTE SEMIELASTICITETER I DEN EMPIRISKE LITTERATUR

	Estimat
Huizinga og Laerven (2008), Danmark ^{a)}	-1,4
Heckemeyer og Overesch (2017), metastudie ^{b)}	-0,8
Beer mfl. (2020), metastudie ^{c)} , "konsensusestimat"	-1,0
Beer mfl. (2020), metastudie, "de senere år"	-1,5
a)	Dette studie ligger til grund for ministeriernes regneregulering.
b)	Baseret på 27 studier og 203 estimater.
c)	Baseret på 38 studier og 402 estimater.
Kilde:	De enkelte studier.

Nyere studier peger på markant ikke-lineær sammenhæng, ...

Mens de to metastudier indikerer, at semielasticiteten opgjort ud fra den mikroøkonometriske litteratur er i omegnen af -1, har flere peget på, at dette virker inkonsistent med, at der på globalt plan tilsyneladende sker et betydeligt omfang af overskudsflytning til lande med meget lave selskabsskattesatser (såkaldte skattelylande), jf. eksempelvis Garcia-Bernardo og Jansky (2021). I Garcia-Bernardo og Jansky (2021) forklares dette med, at der ser ud til at være en markant ikke-linearitet i adfærdsresponsen, således at multinationale selskaber reagerer meget kraftigt, når selskabsskattesatsen ændres i lande, der i forvejen har en meget lav selskabsskattesats.¹⁸ Dermed undervurderer de gængse estimationsmetoder adfærdsresponsen ved en ændring

17) Generelt stiger usikkerheden ved den estimerede effekt, når der opdeles i forskellige estimationsperioder.

18) At der er en ikke-lineær sammenhæng mellem ændring i selskabsskattesatsen og omfanget af overskudsflytning er også påpeget i tidligere studier, f.eks. Dowd mfl. (2017)

i selskabsskattesatsen i forhold til overskudsflytning til lande med meget lave skattesatser, men overvurderer den omvendt i forhold til lande med moderate og høje skattesatser.

... men uklart, om resultater fra metastudier undervurderer adfærdsrespons for Danmark

Det er imidlertid uklart, om dette har som konsekvens, at resultaterne i de to metastudier undervurderer effekterne på overskudsflytning ved en mindre ændring i selskabsskattesatsen i Danmark. Først og fremmest er den danske selskabsskattesats på et omtrent gennemsnitligt niveau, og Danmark er ikke at betragte som et skattelyland. For det andet finder Garcia-Bernardo og Jansky (2021), at der ikke er evidens for, at der sker overskudsflytning til skattelylande for multinationale selskaber med hovedsæde i Danmark. Det taler for, at resultaterne i de to metastudier ikke undervurderer effekten på overskudsflytning ved en ændring i selskabsskattesatsen i Danmark.

Resultater peger på, at regneregul bør modificeres ved større satsreduktioner

Den ikke-lineære effekt der findes i nyere studier peger til gengæld på, at man bør være varsom med at anvende et regneprincip, som det ministerierne anvender til at vurdere effekterne af markante reduktioner i selskabsskattesatsen. Den anvendte semielasticitet bør i stedet afhænge af, hvor meget selskabsskattesatsen reduceres. Ved større ændringer kan det således være tilfældet, at der bør anvendes en semielasticitet, der er væsentligt større end den, der lægges til grund ved mindre ændringer af satsen.¹⁹

Et studie for Danmark fokuserer specifikt på transfer pricing

Der findes kun få studier med specifikt fokus på Danmark. Cristea og Nguyen (2016) undersøger, om der er tegn på, at multinationale selskaber i Danmark benyttede sig af *transfer pricing* i perioden 1999-2006. I studiet findes det, at hvis selskabsskattesatsen reduceres i et land med lave skatter, reduceres enhedsværdien af eksporten fra multinationale selskaber med afdelinger i dette land sammenlignet med eksporten til enheder udenfor koncernen. Dette fortolkes som evidens for overskudsflytning. Cristea og Nguyen (2016) rapporterer imidlertid ikke en egentlig semielasticitet. Resultaterne kan dermed ikke direkte sammenlignes med resultaterne fra de to metastudier.²⁰

for USA, som indgår i metastudiet i Beer mfl. (2020). Garcia-Bernardo finder imidlertid, at ikke-lineariteten er endnu stærkere end lagt til grund i Dowd mfl. (2017).

19) Ministerierne har ved flere lejligheder anvendt den gængse regneregul til at vurdere konsekvenserne af meget store satsreduktioner, herunder en fuldstændig afskaffelse af selskabsskatten, jf. f.eks. Finansministeriet (2021a). Her bemærkes det dog, at "Så markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er markant. Der er således tale om en mekanisk beregningsteknisk øvelse."

20) Der findes desuden et speciale fra Københavns Universitet omhandlende international overskudsflytning, jf. Pedersen og Jørgensen (2018). Her tages udgangspunkt i regn-

Regneeksempler – selvfinansieringsgrader

I det følgende anvendes resultaterne fra de ovenfor nævnte metastudier til regneeksempler på opgørelsen af selvfinansieringsgrader.

Alternativ opgørelse af relevant semielasticitet er ca. halvt så stor som ministeriernes antagelse ...

Som nævnt er det nødvendigt at skalere den umiddelbart opgjorte semielasticitet fra den empiriske litteratur for at finde den semielasticitet, der er relevant for at opgøre effekten på de offentlige finanser. Eksempelvis fås med en umiddelbart opgjort semielasticitet på $-1,0$ (f.eks. svarende til "konsensusestimater" i Beer mfl. (2020)) og en antagelse om, at de multinationale selskaber står for 60 pct. af den samlede skattepligtige selskabsindkomst, at den korrigerede semielasticitet er på $-0,6$ (dvs. $-1 * 0,6$), jf. tabel IV.7. Dette er altså knapt halvt så stor en semielasticitet som den, ministerierne lægger til grund ($-1,4$).

... og ligeså for selvfinansieringsgraden

Med dette regneeksempel fås også, at selvfinansieringsgraden fra overskudsflytning ved ændringer i selskabsskattesatsen er mindre end halvt så stor, som den ministerierne opgør. For en reduktion i selskabsskattesatsen på 2 pct.point fås således en selvfinansieringsgrad på 14 pct. i stedet for 32 pct., jf. tabel IV.7.

Regneeksempler indikerer, at ministerierne overvurderer selvfinansieringsgrad

I tabel IV.7 er også vist selvfinansieringsgraden beregnet under andre antagelser om den estimerede semielasticitet og den andel, multinationale selskaber udgør af den samlede skattepligtige indkomst. Resultaterne i tabellen peger generelt i retning af, at ministeriernes nuværende regneprincipper overvurderer selvfinansieringsgraden, når der tages udgangspunkt i den nyere empiriske litteratur, som den kommer til udtryk ved de to metastudier. Selv med den antagelse i tabellen, der giver den højeste selvfinansieringsgrad (en umiddelbart opgjort semielasticitet på $-1,5$ som Beer mfl. (2020) finder i de seneste år i analyseperioden, og at de multinationale selskaber står for 70 pct. af den samlede skattepligtige indkomst), fås en selvfinansieringsgrad fra overskudsflytning på 25 pct. Bemærk, at i dette tilfælde anvendes der en semielasticitet i regneeksemplerne, der er større (numerisk) end den, ministerierne har lagt til grund ($-1,4$), men til forskel fra ministerierne tages i regneeksemplerne højde for, at de multinationale selskaber ikke fylder 100 pct. i selskabsskattegrundlaget.

skabs- og skattedata for perioden 2005-15 for multinationale selskaber, der har opereret i Danmark. Der findes tegn på, at selskaber med datterselskaber i skattely har en betydelig indkomstflytning ud af Danmark med et mekanisk skatteprovenu på mindst 6 mia. kr. til følge.

TABEL IV.7 REGNEEKSEMPLER PÅ SELVFINANSERINGSGRADER FRA OVERSKUDSFLYTNING

Resultaterne fra to metastudier indikerer, at selvfinansieringsgraden fra overskudsflytning er lavere end den, som ministerierne aktuelt indregner ved ændring i selskabsskattesatsen.

	Estimeret semi- elasticitet	Andel, multinationale selskaber ^{a)}	Korrigeret semi- elasticitet ^{b)}	Selvfinansieringsgrad	
				2 pct.- point ^{c)}	6 pct.- point ^{d)}
Ministeriernes regneprincip	-1,4	100 pct.	-1,4	32 pct.	25 pct.
Heckemeyer og Overesch (2017)	-0,8	50 pct.	-0,4	9 pct.	7 pct.
	-0,8	60 pct.	-0,5	11 pct.	9 pct.
	-0,8	70 pct.	-0,6	13 pct.	10 pct.
Beer mfl. (2020), "konsensusestimat"	-1,0	50 pct.	-0,5	12 pct.	9 pct.
	-1,0	60 pct.	-0,6	14 pct.	11 pct.
	-1,0	70 pct.	-0,7	16 pct.	13 pct.
Beer mfl. (2020), "de senere år"	-1,5	50 pct.	-0,8	17 pct.	14 pct.
	-1,5	60 pct.	-0,9	21 pct.	17 pct.
	-1,5	70 pct.	-1,1	24 pct.	19 pct.

a) Dette angiver den antagne værdi af de multinationale selskabers andel af den samlede skattepligtige selskabsindkomst, dvs. w^{MS} i faktaboksen på side 214.

b) Dette er opgjort som den estimerede semielasticitet i 2. kolonne ganget med andelen af multinationale selskaber i 3. kolonne.

c) Dette dækker over selvfinansieringsgraden ved en reduktion i selskabsskattesatsen med 2 pct.point beregnet ud fra ligning (5) i boks IV.3 i afsnit IV.3.

d) Dette dækker over selvfinansieringsgraden ved en reduktion i selskabsskattesatsen med 10 pct.point beregnet ud fra ligning (5) i boks IV.3 i afsnit IV.3.

Kilde: Egne beregninger.

Afrunding – overskudsflytning

Der er siden 2008 kommet en række studier af international overskudsflytning. Denne nyere litteratur bør inddrages i ministeriernes regneprincip. Derudover bør der tages højde for, at det kun er en vis andel af selskaberne i Danmark, som har mulighed for at foretage overskudsflytning. Dette trækker i retning af, at selvfinansieringsgraden ved en mindre reduktion af selskabsskattesatsen bør nedjusteres fra det nuværende niveau på godt 30 pct. De regneeksempler, der er præsenteret i afsnittet, tyder i stedet på, at selvfinansieringsgraden ved en satsreduktion på 2 pct.point bør være mellem 9 og 24 pct.

OPGØRELSE AF TILBAGELØBET

Tilbageløb er ikke veldefineret

Begrebet tilbageløb er ikke et veldefineret eller generelt anvendt begreb i den økonomiske litteratur, men har en lang tradition i den danske centraladministrations beregninger af konsekvenserne for de offentlige finanser af økonomisk-politiske tiltag. Tilbageløbet italesættes ofte som om, det omfatter de helt automatiske eller mekaniske konsekvenser for de offentlige finanser som følge af en lovændring for uforandret adfærd, altså uden at de berørte aktører har reageret aktivt på lovændringen. Den konkrete opdeling i, hvad ministerierne regner som "mekanisk effekt" eksklusive adfærd og efterfølgende adfærdseffekt, er dog ikke altid indlysende. Det er således standard at medregne ændringer i forbrugsbeslutningerne som følge af ændringer i indkomsten, selvom forbrugsvalg af økonomer normalt også betragtes som en aktiv adfærdsbetragtning, som vil afhænge af andre forhold udover disponibel indkomst.

Uklart, hvorfor ministerierne indregner effekt af højere løn i tilbageløbet

I opgørelsen af tilbageløb fra selskabsskatten antager ministerierne, at 80 pct. af den mekaniske lempelse ved en satsreduktion nedvæltes i lønningerne, mens den øvrige del forøger ejernes indkomst som resultat af tilstedeværelsen af ren profit, jf. afsnit IV.3. Det er imidlertid uklart, hvorfor ministerierne lægger en sådan antagelse ind i tilbageløbet, da der netop er tale om konsekvensen af en ændret investeringsadfærd hos selskaberne. Ligeledes indregnes i konsekvenserne af den højere løn en afsmittende effekt på de offentlige lønninger, som udover den eksisterende reguleringsordning også vil være resultatet af ændret adfærd og en ny ligevægt på arbejdsmarkedet.

Som udgangspunkt er stigninger i den private løn omtrent neutrale for de offentlige finanser

Det er også tvivlsomt, om der overhovedet bør indregnes en effekt på de offentlige finanser på lang sigt af ændringer i den private løn (når der ses bort fra arbejdsudbudseffekten). Som udgangspunkt vil højere lønninger forøge både de offentlige indtægter og de offentlige udgifter. Det sidstnævnte skyldes blandt andet de afsmittende effekter på de offentlige lønudgifter, samt at indkomstoverførslerne antages at stige. Ofte antages højere lønninger i den private sektor at være neutrale for de offentlige finanser på lang sigt, og formandskabets holdbarhedsberegninger indebærer endda, at en højere produktivtetsvækst medfører en lille svækkelse af holdbarheden, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2016*.²¹

21) At formandskabets holdbarhedsberegninger samlet indebærer en forværring, skyldes, at de offentlige udgifter samlet stiger lidt mere end indtægterne, når produktiviteten stiger. Dele af de offentlige indtægter, herunder skatteindtægterne fra pensionsformuen, falder således som andel af BNP. Samtidig stiger de offentlige investeringsudgifter relativt til BNP, da det med en højere produktivtetsvækst kræver flere investeringer at opretholde et offentligt kapitalapparat, der holder trit med produktionen.

Det vil dermed være naturligt ikke at indregne en effekt på den offentlige saldo ved ændringer i lønnen i den private sektor.

Flere anvendte skattesatser ved tilbageløb af profit virker i den høje ende

For den del af tilbageløbet, som henregnes til den overnormale profit, beregner ministerierne, at tilbageløbet består dels af en umiddelbar indkomstbeskatning af dette beløb og dels af en afgiftsindtægt ved den efterfølgende forbrugsvirkning, når den ændrede disponible indkomst hos aktionærerne resulterer i et tilsvarende ændret forbrug, jf. afsnit IV.3. Denne tankegang virker rimelig. Nogle af de konkrete anvendte skattesatser ser dog umiddelbart ud til at kunne diskuteres, idet flere af satserne virker til at være i den høje ende. Ministerierne anvender således en effektiv marginalskat på 58 pct. af pensionsopsparing. Denne sats er kompliceret at beregne og vil være meget forskellig for forskellige individer, idet den udover den direkte beskatning af pensionsudbetalinger også vil afhænge af ændringer i diverse indkomsthængige ydelser til pensionister. Pensionskommissionen (2022) beregnede dog en gennemsnitlig sammensat marginalprocent på fradragsberettigede pensionsudbetalinger på 48,5 pct., altså en lavere skattesats end den af ministerierne anvendte.

Effektiv aktieindkomstskat kan være lavere

For den del af den overnormale profit, der direkte tilfalder husholdninger, anvender ministerierne en gennemsnitlig effektiv aktieindkomstskat på 38,7 pct. Effektive aktieindkomstskatter vil afhænge af forskellige beregningsforudsætninger, herunder hvor længe der vil gå, indtil indkomsten omsættes til udbytte. Desuden kan der eventuelt indregnes en betydning af inflationens rolle. I *Dansk Økonomi, forår 2019* beregnedes under centrale beregningsforudsætninger effektive aktieindkomstskatter på 21,9 og 37,6 pct. for aktieindkomst henholdsvis under og over progressionsgrænsen. En gennemsnitlig effektiv aktieindkomstskat kan således tænkeligt ligge mellem disse to tal og vil altså være lavere end den af ministerierne anvendte.

Er den langsigtede forbrugskvote 1?

Afgiftsindholdet i forbruget angives af ministerierne at være 23 pct., som er en gennemsnitlig afgiftsfaktor for forbrug. Ministerierne antager i tilbageløbsberegningen, at hele ændringen i disponibel indkomst fra den ændrede selskabsindkomst omsættes i forbrug, dvs. en forbrugskvote på 1. Dette vil være tilfældet i en simpel såkaldt livsløbsmodel, hvor alle individer bruger deres livstidsindkomst over hele livsforløbet. I en situation, hvor personer efterlader arv, og økonomien vokser over tid, vil selv den langsigtede livstidsforbrugskvote dog være mindre end 1. Specielt for fonde, der i høj grad er akkumulerende institutioner uden udløbstid, virker det uklart, hvorfor der beregnes den samme effektive tilbageløbssats som for andre husholdninger.

DE SAMLEDE EFFEKTER PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Adfærdseffekter begrænser provenutabet

Som beskrevet i afsnit IV.3 indebærer ministeriernes regneprincipper, at en reduktion i selskabsskattesatsen vil have en række afledte konsekvenser, der samlet set begrænser tabet af skatteprovenu. Det drejer sig om tilbageløbseffekten, effekter via international overskudsflytning og de afledte effekter på de offentlige finanser via øgede investeringer, højere lønninger og et øget arbejdsudbud. Tilsammen indebærer disse effekter, at en satsreduktion på 2 pct.point, der er forbundet med et umiddelbart provenutab på 6,4 mia. kr., i sidste ende kun medfører en tab af skatteprovenu på 3,2 mia. kr. Altså indebærer ministeriernes regneprincipper, at 50 pct. af det umiddelbare provenutab kommer tilbage i form af øgede skatteindtægter som følge af tilbageløb og adfærdsreaktioner.

Formandskabet har en anderledes vurdering af visse af forudsætningerne

Formandskabet har en lidt anderledes vurdering af nogle af beregningsforudsætningerne forbundet med tilbageløbet og de adfærdsdrevne effekter på de offentlige finanser:

- Formandskabet vurderer på baggrund af den empiriske litteratur, at der indregnes for stor en effekt på de offentlige finanser som følge af international overskudsflytning. Det trækker i retning af, at ministeriernes regneprincipper overvurderer den adfærdsdrevne provenueffekt ved en satsreduktion. Med udgangspunkt i de præsenterede regneeksempler i afsnittet overvurderes den adfærdsdrevne provenueffekt med mellem 0,5 mia. kr. og 1,3 mia. kr. ved en satsreduktion på 2 pct.point.
- Formandskabet vurderer, at der ikke er grundlag for ministeriernes antagelse om at indregne en forbedring af de offentlige finanser som følge af højere lønninger i den private sektor (udover det bidrag, der kommer fra et øget arbejdsudbud). Dermed overvurderes den adfærdsdrevne provenueffekt med 0,6 mia. kr.
- Formandskabet vurderer som beskrevet i afsnit IV.5, at det bør lægges til grund, at skattebyrden deles omtrent ligeligt mellem virksomhedsejere og ansatte, dvs. at omtrent 50 pct. af den umiddelbare skattelettelse tilfalder virksomhedsejerne. Sammenlignet med ministeriernes regneantagelser trækker det i retning af at forbedre de offentlige finanser, fordi en højere indkomst blandt ejere forøger skattegrundlaget og skatteindtægterne fra blandt andet aktieindkomstskat og forbrugsafgifter. Dermed undervurderes tilbageløbet med 0,7 mia. kr.

Samlet sker en overvurdering af selvfinansierungsgraden

Tilsammen indebærer de nævnte forhold, at formandskabet vurderer, at ministerierne overvurderer de adfærdsdrevne provenueffekter og dermed undervurderer det samlede tab af skatteprovenu ved en reduktion i selskabsskattesatsen. At anslå de præcise størrelsesordener er forbundet med usikkerhed. I eksemplet, hvor selskabsskattesatsen reduceres med 2 pct.point, vurderer ministerierne som nævnt, at den offentlige saldo samlet svækkes med 3,2 mia. kr. svarende til, at 50 pct. af det umiddelbare provenutab kommer tilbage i form af øgede skatteindtægter. Til sammenligning har formandskabets justeringer som konsekvens, at der i stedet sker en saldospvækkelser på mellem 3,4 og 4,3 mia. kr. svarende til, at mellem 32 og 46 pct. af det umiddelbare provenutab kommer tilbage i form af øgede skatteindtægter.

IV.7

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

I kapitlet vurderes ministeriernes regneprincipper for selskabsskat

Selskabsskatten påvirker økonomien igennem mange og komplekse kanaler. De konkrete adfærdsvirkninger, ministerierne lægger til grund for deres regneprincipper, har afgørende betydning for, hvordan ændringer i selskabsskatten vurderes at påvirke de offentlige finanser, velstandsniveauet og indkomstfordelingen.

Formandskab er overordnet set enig i regneprincipper, ...

Formandskabet vurderer overordnet set, at ministerierne indregner de væsentligste adfærdskanaler; det er således formandskabets vurdering, at der er grundlag for at regne med positive selvfinansierungsgrader samt at indregne positive effekter på investeringer, arbejdsudbud og dermed BNP ved en reduktion i selskabsskatten.

... men anbefaler justeringer på en række områder

Det vurderes imidlertid, at regneprincipperne kan blive mere retvisende, hvis der foretages en række justeringer. Formandskabet anbefaler konkret, at:

- Tre centrale beregningsforudsætninger ændres
- Der offentliggøres en samlet dokumentation.

Derudover peger kapitlet på en række øvrige forhold, som bør overvejes, når regneprincipperne for selskabsskatter udvikles.

CENTRALE FORUDSÆTNINGER ÆNDRES

Det anbefales konkret at ændre regneprincipper på tre områder:

- Det bør lægges til grund, at ejere og lønmodtagere bærer byrden ved selskabsskatten ligeligt
- Der bør indregnes et mindre bidrag til den adfærdsdrevne effekt på de offentlige finanser fra ændringer i omfanget af international overskudsflytning, end det aktuelt er tilfældet
- Det bør lægges til grund, at private lønstigninger er neutrale for den finanspolitiske holdbarhed.

To vigtige følger for fordelingsberegninger og offentlige finanser

Konsekvenserne af disse justeringer, som uddybes nedenfor, vil blandt andet være, at selskabsskatten virker som en progressiv skat modsat ministeriernes nuværende antagelse om, at den virker fordelingsmæssigt neutral. En anden konsekvens er, at de offentlige finanser samlet svækkes mere, end ministerierne lægger til grund ved en reduktion i selskabsskattesatsen.

Empiriske studier peger på, at selskabsejere og lønmodtagere reelt deler skattebyrden, ...

Et vigtigt spørgsmål går på, hvem der reelt bærer byrden (incidensen) på længere sigt ved selskabsbeskatning og dermed også ved ændringer i beskatningen. Den umiddelbare provenugevinst eller -tab ved ændringer i selskabsskatten tilfalder selskabernes ejere, altså aktionærerne. Der er dog betydelig teoretisk og empirisk belæg for, at også lønmodtagerne efterhånden vil bære en del af byrden. Ministeriernes antagelser om størrelsen af denne nedvæltning i lønnen er ikke helt konsistent på tværs af de forskellige regneregler, hvor den har betydning. I beregninger af konsekvenserne for indkomstfordelingen antages, at nedvæltningen er 100 pct., så kapitalejerne reelt ikke bærer en del af skattebyrden. I opgørelsen af tilbageløbet på de offentlige finanser antages, at 20 pct. af selskabernes overskud og dermed også ændringer i overskuddet efter skat er ren profit, som ikke nedvælttes i lønninger, hvorved kapitalejerne reelt bærer 20 pct. af skattebyrden.

... og et rimeligt bud er en nedvæltningsgrad på 50 pct.

De udenlandske empiriske undersøgelser om spørgsmålet giver ikke støtte til en antagelse om fuld lønnedvæltning. Centrale nyere undersøgelser tyder på, at en nedvæltningsgrad på 50 pct., svarende til at selskabsejere og lønmodtagere bærer byrden ligeligt på lang sigt, er et mere retvisende bud.

Ændret incidens gør selskabsskatten til en progressiv skat ...

En ændret antagelse om incidens vil påvirke beregninger af, hvordan selskabsskatten påvirker indkomstfordelingen. I kapitlet foretages illustrative beregninger af henholdsvis at antage, at 100 og 50 pct. af gevinsten ved en lavere selskabsskat tilfalder aktieejerne. Den første beregning kan tolkes som den umiddelbare effekt af skattelettelsen, og

den anden som en langsigtet ligevægtsberegning, efter at der er taget højde for en delvis nedvæltning i lønnen. Ifølge begge beregninger vil skattelettelsen nu øge den økonomiske ulighed i befolkningen. Selskabsskatten virker dermed som en progressiv skat modsat ministeriernes nuværende antagelse om, at den virker fordelingsmæssigt neutral. Under beregningsforudsætningerne i kapitlet vil en ændring af selskabsskatten påvirke indkomstfordelingen mellem 16 og 34 gange kraftigere end en bundskattelettelse.

... og har betydning for beregning af offentlige finanser

I beregninger af selskabsskatteændringer på de offentlige finanser antager ministerierne, at 20 pct. af selskabernes overskud er ren profit. Når det antages, at 50 pct. af incidensen hviler på ejerne, indebærer det ved en reduktion i selskabsskattesatsen, at overskuddet og dermed den afledte stigning i skatteindtægterne kan øges mere, end ministerierne lægger til grund.

Afledt stigning i skatteindtægter fra overskudsflytning overvurderes

Ved mindre ændringer i selskabsskattesatsen kommer størstedelen af den adfærdsdrevne provenueffekt (ca. 3/4) ifølge ministeriernes regneprincipper fra international overskudsflytning blandt multinationale selskaber. I denne sammenhæng bygger ministeriernes regneprincip på et studie af multinationale selskaber i Europa fra 2008. I den konkrete anvendelse af studiets resultater tager ministerierne ikke højde for, at kun en vis andel af virksomhederne i Danmark har mulighed for at foretage international overskudsflytning. Det er endvidere formandskabets vurdering, at regnereglerne for overskudsflytning bør justeres, så de tager udgangspunkt i resultaterne fra de nyeste empiriske studier. Regneeksempler præsenteret i kapitlet, som tager udgangspunkt i resultaterne fra to internationale metastudier fra 2017 og 2020, peger på, at den afledte stigning i skatteindtægterne er noget lavere, end hvad ministerierne lægger til grund.

Effekt på den offentlige saldo af højere løn bør sættes til nul

I ministeriernes regneprincipper indregnes ved en reduktion i selskabsskattesatsen en forbedring på den offentlige saldo på 7,5 pct. af den afledte stigning i lønsummen. Her antager ministerierne altså, at højere lønninger i den private sektor i sig selv forbedrer de offentlige finanser, fordi skatteindtægterne forøges mere end de offentlige udgifter forøges (som følge af afsmittende virkninger på offentlige lønninger og indkomstoverførsler). Den antagne effekt på den offentlige saldo er ikke dokumenteret, og formandskabet vurderer ikke, at der er et belæg for at indregne positive effekter på den offentlige saldo af højere lønninger på lang sigt, udover det bidrag, der kan komme fra et øget arbejdsudbud. En mere neutral antagelse, som også benyttes i andre sammenhænge, vil være, at skatteindtægterne og de offentlige udgifter stiger lige meget, når de private lønninger stiger.

Samlet indebærer justeringerne, at der sker en større saldovækkelse, end ministerierne lægger til grund

Der er altså både forhold, der trækker i retning af, at de offentlige finanser ved en reduktion i selskabsskattesatsen svækkes mere end ministerierne lægger til grund, og forhold, der trækker i den modsatte retning. Det kræver dermed en beregning at afgøre, hvad nettoeffekten af de foreslåede justeringer er. Samlet indebærer justeringerne af beregningsforudsætningerne, at der ved en reduktion i selskabsskattesatsen sker en større svækkelse, end ministerierne lægger til grund. Ved en satsreduktion på 2 pct.point, der er forbundet med et umiddelbart provenutab på 6,4 mia. kr., vurderer ministerierne eksempelvis, at der i sidste ende er tab af skatteprovenu på 3,2 mia. kr., dvs. at 50 pct. af det umiddelbare provenutab kommer tilbage i form af øgede skatteindtægter. Til sammenligning indebærer formandskabets justeringer, at der i stedet sker en saldovækkelse på imellem 3,3 og 4,3 mia. kr. svarende til, at mellem 32 og 46 pct. af det umiddelbare provenutab kommer tilbage i form af øgede skatteindtægter. Det skal bemærkes, at der er betydelig usikkerhed forbundet med at opgøre adfærdsvirkningerne og dermed også de afledte virkninger på de offentlige finanser.

SAMLET DOKUMENTATION

Der mangler en samlet dokumentation af regneprincipper, ...

Formandskabet har flere gange peget på, at det er vigtigt, at ministeriernes regneprincipper generelt overholder visse kriterier for god skik, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Et af disse kriterier består i, at der bør være en udtømmende og opdateret dokumentation af regnereglerne og metoderne bag. For regneprincipperne ved ændringer i selskabsbeskatningen mangler der en lettilgængelig og samlet dokumentation.

... og vigtige beregningsforudsætninger er ikke dokumenteret

Ud fra den offentligt tilgængelige dokumentation er det for eksempel ikke muligt at gennemskue virkningerne på de offentlige finanser, investeringer og øvrige realøkonomiske størrelser. Der mangler blandt andet dokumentation for følgende centrale beregningsforudsætninger:

- Antagelsen om, at en stigning i de private lønninger forbedrer de offentlige finanser
- Beregningen af tilbageløbet
- De centrale antagelser om økonomiske og skattemæssige afskrivninger mv. som afgør, hvor meget investeringer, lønninger, produktivitet og arbejdsudbud påvirkes af en ændring i selskabsskatten.

Det anbefales, at der offentliggøres en samlet dokumentation

Analyserne i dette kapitel viser som nævnt ovenfor, at ministeriernes regneprincipper kan tegne et for optimistisk billede af konsekvenserne for de offentlige finanser ved reduktioner i selskabsskatten, ligesom formandskabet har en anden vurdering af fordelingsvirkningerne. Dette understreger behovet for, at beregningsantagelser er så veldokumenterede som muligt, så der kan være en offentlig diskussion af de konkrete forudsætninger. Det anbefales derfor, at der offentliggøres en samlet dokumentation af regneprincipperne, som løbende opdateres.

ØVRIGE FORHOLD

Effekt på forskellige mål bør beregnes med afsæt i samme forudsætninger

Effekten på BNP, de offentlige finanser og fordeling er centrale mål, når konsekvenser af selskabsskatteændringer vurderes. Flere af beregningselementerne virker ikke til at være indbyrdes konsistente. Eksempelvis lægges det til grund i vurderingen af effekten på det marginale investeringsomfang og indkomstfordelingen, at der er fuldkommen konkurrence i økonomien, mens der i beregningen af visse af effekterne på de offentlige finanser antages ufuldkommen konkurrence. Ligeledes gøres der som tidligere nævnt forskellige antagelser om incidens i de enkelte beregningselementer, således at der visse steder antages, at skattebyrden kun bæres af arbejdskraften, og visse steder antages at være en vis overvæltning på ejerne. Det er uheldigt, at ministeriernes regneprincipper indeholder sådanne indbyrdes inkonsistente antagelser. Formandskabet anbefaler derfor, at regneprincipperne for selskabsskat gennemgås på tværs af alle de forskellige beregningselementer med henblik på at få elimineret sådanne inkonsistenser.

Ufuldkommen konkurrence lægges til grund i alle beregninger

Formandskabet anbefaler som nævnt, at det antages, at ejere og lønmodtagere bærer byrden ved selskabsskatten ligeligt. Denne antagelse indebærer, at der er ufuldkommen konkurrence. I forbindelse med et gennemsyn af regneprincipperne bør det overvejes gennemgående at lægge til grund, at der er ufuldkommen konkurrence på både arbejds- og varemarkeder.

Opdeling mellem tilbageløb og adfærdsvirkninger bør overvejes

Ministerierne indregner en effekt på de offentlige finanser af det såkaldte tilbageløb. Tilbageløbet italesættes ofte, som om det omfatter de helt automatiske eller mekaniske konsekvenser for de offentlige finanser som følge af en lovændring ved uændret adfærd, altså uden at de berørte aktører har reageret aktivt på lovændringen. Den konkrete tilbageløbsberegning af en selskabsskattelettelse ser dog ud til at indeholde flere elementer, der forudsætter en adfærdsendring hos de forskellige aktører, herunder en afledt effekt på kapitalapparatet og

lønniveauet. Særligt ved konsekvensvurderinger af ændrede selskabsskatter forekommer opdelingen mellem tilbageløb og adfærdseffekter unaturlig. Det har eksempelvis som konsekvens, at der ikke indregnes arbejdsudbudseffekter af en del af lønstigningen, da ministerierne ikke indregner arbejdsudbudseffekter af tilbageløbet. Det bør derfor overvejes helt at undlade at have denne sondring mellem tilbageløb og adfærdseffekter på selskabsskatteområdet.

**Regneregler for
hovedaktionærers
adfærd savnes**

Samtidig er det vigtigt, at regnereglerne tager højde for alle væsentlige konsekvenser af skatteændringerne. I den forbindelse er det påfaldende, at det såkaldte hovedaktionærproblem tilsyneladende ignoreres i regnereglerne for selskabsskatteændringer. Hovedaktionærproblemet går ud på, at personer, der er ansat i et selskab, som de selv ejer, kan vælge relativt frit mellem at få deres indkomst udbetalt som løn eller som aktieindkomst. De vil dermed have en tilskyndelse til at vælge den indkomstform, som er lavest beskattet. En ændring i selskabsskatten vil isoleret set ændre balancen mellem den effektive beskatning af arbejds- og aktieindkomst og dermed påvirke selvfinansieringsgraden. Denne effekt har ministerierne ikke en eksplicit regneregler for.

LITTERATUR

Aaberge, R., J.H. Modalsli og O.L. Vestad (2020): Ulikheten – betydning større enn statistikken viser. SSB Analyse 2020/13 Eierinntekter, skatt og inntektsulikhet i Norge.

Aaberge, R., M. Mogstad, O.L. Vestad og Arnstein Vestre (2021): Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre. Rapport 2021/33, Statistisk sentralbyrå.

Acemoglu, D., A. He og D. le Maire (2022): Eclipse of Rent-Sharing: The Effects of Managers' Business Education on Wages and the Labor Share in the US and Denmark. NBER Working No. paper 29874.

Aguiar, M., M. Bils, K.K. Charles og E. Hurst (2021): Leisure Luxuries and the Labor Supply of Young Men. *Journal of Political Economy*, 129 (2).

Alstadsæter, A., M. Jacob, W. Kopczuk og K. Telle (2016): Accounting for Business Income in Measuring Top Income Shares: Integrated Accrual Approach Using Individual and Firm Data from Norway. NBER Working Paper No. 22888.

Alstadsæter, A., J.B. Bjørkheim, R.B. Davies og J. Scheuerer (2022): Pennies from heaven: Wages and profit shifting. CESifo Working Paper No. 9590.

An, Z. (2011): Taxation and foreign direct investment (FDI): Empirical evidence from a quasi-experiment in China. *International Tax and Public Finance*, 19(5), s. 660–676.

Arulampalam, W., M.P. Devereux og F. Liberini (2019): Taxes and the location of targets. *Journal of Public Economics*, 176, s 161–178.

Atkinson, A.B. (1975): *The Economics of Inequality*. Clarendon Press.

Baker, S.R., S.T. Sun og C. Yannelis (2023): Corporate Taxes and Retail Prices. NBER Working Paper No. 27058, Revised Version March 2023.

Barrios, S., H. Huizinga, L. Laeven og G. Nicodème (2012): Taxation and multinational firm location decisions. *Journal of Public Economics*, 96(11), s. 946–958.

Beer, S., R. De Mooij og L. Liu (2020): International corporate tax avoidance: A review of the channels, magnitudes, and blind spots. *Journal of economic surveys*, 34(3), s. 660-688.

Blanchard, O. (2004): The Economic Future of Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), s. 3-26.

Boppart, T. og P. Krusell (2020): Labor Supply in the Past, Present and Future: A Balanced-Growth Perspective. *Journal of Political Economy*, 128(1).

Brekke, K.R., A.J.G. Pires, D. Schindler og G. Schjelderup (2017): Capital taxation and imperfect competition: ACE vs. CBIT. *Journal of Public Economics*, 147, s. 1-15.

Bruil, A., C. van Essen, W. Leenders, A. Lejour, J. Möhlmann og S. Rabaté (2022): Inequality and Redistribution in the Netherlands. CPB Discussion Paper, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Buettner, T., M. Overesch og G. Wamser (2018): Anti profit-shifting rules and foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*, 25, s. 553–580.

Carbonnier, C., C. Malgouyres, L. Py og C. Urvoy (2022): Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit. *Journal of Public Economics*, 206.

Carroll, R. (2009): Corporate Taxes and Wages: Evidence from the 50 States. Tax Foundation, Working Paper No. 8.

Clausing, K.A. (2012): In Search of Corporate Tax Incidence. *Tax Law Review*, 65(3), s. 433-472.

Clausing, K.A. (2013): Who Pays the Corporate Tax in a Global Economy? *National Tax Journal*, 66(1).

Clifford, S. (2019): Taxing multinationals beyond borders: Financial and locational responses to CFC rules. *Journal of Public Economics*, 173, s. 44–71.

Coen-Pirani, D., A. León og S. Lugauer (2010): The effect of household appliances on female labor force participation: Evidence from microdata. *Labour Economics*, 17(3), s. 503-513.

Coeurdacier, N. og H. Rey (2013): Home Bias in Open Economy Financial Macroeconomics. *Journal of Economic Literature* 51 (1), s. 63-115.

Cristea, A.D. og D.X. Nguyen (2016): Transfer pricing by multinational firms: New evidence from foreign firm ownerships. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), s. 170-202.

Cronin, J. (2022): U.S. Treasury Distributional Analysis Methodology. Office of Tax Analysis Technical Paper 8, Department of the Treasury.

Da Rin, M., M. Di Giacomo og A. Sembenelli (2011): Entrepreneurship, firm entry, and the taxation of corporate income: Evidence from Europe. *Journal of Public Economics*, 95(9), s. 1048–1066.

Davies, R.B., I. Siedschlag og Z. Studnicka (2021): The impact of taxes on the extensive and intensive margins of FDI. *International Tax and Public Finance*, 28, s. 434–464.

Dedola, L., C. Osbat og T. Reinelt (2022): Tax thy neighbour: Corporate tax pass-through into downstream consumer prices in a monetary union. European Central Bank Working Paper Series, July 2022.

de V. Cavalcanti, T.V. og J. Tavares (2008): Assessing the “engines of liberation”: Home appliances and female labor force participation. *The Review of Economics and Statistics*, 90(1), s. 81-88.

De Mooij, R. og S. Ederveen (2008): Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24(4).

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, efterår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2018): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Dansk Økonomi, forår 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Produktivitet, 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Produktivitet, 2023*.

Desai, M., F. Foley og J. Hines (2007): Labor and Capital Shares of the Corporate Tax Burden: International Evidence. Prepared for the International Tax Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center conference "Who Pays the Corporate tax in an Open Economy?" Washington, D.C.

Dowd, T., P. Landefeld og A. Moore (2017): Profit shifting of US multinationals. *Journal of Public Economics*, 148, s. 1-13.

Dwenger, N. (2014): User cost elasticity of capital revisited. *Economica*, 81(321), s. 161-186.

Dwenger, N., P. Rattenhuber og V. Steiner (2017): Sharing the Burden? Empirical Evidence on Corporate Tax Incidence. *German Economic Review* 20(4), s. 107–140.

Ebrahimi, P. og F. Vaillancourt (2016): The Effect of Corporate Income and Payroll Taxes on the Wages of Canadian Workers. Fraser Institute.

Feld, L.P. og J.H. Heckemeyer (2011): FDI and Taxation: A MetaStudy. *Journal of Economic Surveys*, 25 (2), s. 233–272.

Felix, R.A. (2007): Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies. Working Paper RRWP 07-01. Federal Reserve Bank of Kansas City.

Felix, R.A. (2009): Do State Corporate Income Taxes Reduce Wages. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 94(1).

Felix, R.A. og J.R. Hines (2009): Corporate Taxes and Union Wages in the United States. NBER Working Paper No. 15263.

Finansministeriet (2012): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 69 (Alm. del – §7) af 22. november 2012 stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA).

Finansministeriet (2017): BNP-virkning ved ACE. Notat.

Finansministeriet (2019): Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren. Notat.

Finansministeriet (2021a): Finansudvalget 2020-21. FIU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 75.

Finansministeriet (2021b): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 145 (Alm. del) af 15. februar 2021.

Finansministeriet (2021c): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 148 (Alm. del) af 15. februar 2021.

Finansministeriet (2021d): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 150 (Alm. del) af 15. februar 2021.

Fuest, C., A. Peichl og S. Siegloch (2015): Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? IZA DP No. 9606.

Fuest, C., A. Peichl og S. Siegloch (2018): Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review* 2018, 108(2): s. 393–418.

Gale, W.G. og S.I. Thorpe (2022): Rethinking The Corporate Income Tax: The Role Of Rent Sharing. Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution.

Garcia-Bernardo, J. og P. Janský (2022): Profit shifting of multinational corporations worldwide. arXiv preprint arXiv:2201.08444.

Gechert, S. og P. Heimberger (2022): Do corporate tax cuts boost economic growth?. *European Economic Review*, 147.

Gordon, R. (2016): *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton University Press.

Gravelle, J. (2021a): Corporate Tax Reform: Issues for Congress. Congressional Research Service Report.

Gravelle, J. (2021b): Who Pays the Corporate Tax? Congressional Research Service In Focus.

Greenwood, J., A. Seshadri og M. Yorukoglu (2005): Engines of liberation. *The Review of Economic Studies*, 72(1), s. 109-133.

Gustafsson, N. og D. Knudsen (2014): Usercost med egenfinansiering. Arbejdsrapport, Danmarks Statistik, Modelgruppen.

Gutiérrez, G. og T. Philippon (2017): Declining Competition and Investment in the U.S. NBER Working Paper No. 23583.

Harberger, A.C. (2008): Corporation Tax Incidence: Reflections on What Is Known, Unknown, and Unknowable. I: Diamond, J. W., og Zodrow, G. R. (Red.). (2008). *Fundamental tax reform: Issues, choices, and implications*. MIT Press.

Hassett, K. og R.G. Hubbard (2002): Tax policy and business investment, i M. Feldstein og A. Auerbach (eds.), *Handbook of Public Economics*, 3, s. 1293-1343, Elsevier North Holland.

Hassett, K. A. og A. Mathur: (2010): Spatial Tax Competition and Domestic Wages. American Enterprise Institute.

Heckemeyer, J.H., og M. Overesch (2017): Multinationals' profit response to tax differentials: Effect size and shifting channels. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 50(4), s. 965-994.

Hercowitz, Z. og M. Sampson (1991): Output Growth, the Real Wage, and Employment Fluctuations. *American Economic Review* 81(5), s. 1215-37.

Herger, N., C. Kotsogiannis og S. McCorriston (2016): Multiple taxes and alternative forms of FDI: Evidence from cross-border acquisitions. *International Tax and Public Finance*, 23, 82–113.

Huizinga, H. og L. Laeven (2008): International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), s. 1164-1182.

Irmen, A. (2018): Technological Progress, the Supply of Hours Worked, and the Consumption-Leisure Complementarity. CESifo Working Paper Series No. 6843.

Jacob, M. (2022): Real effects of corporate taxation: A review. *European Accounting Review*, 31(1), s. 269-296.

Klemm, A. og S. Van Parys (2012): Empirical evidence on the effects of tax incentives. *International Tax and Public Finance*, 19, s. 393–423.

Knaesch, J. og C. Pöschel (2023): Wage Response to Corporate Income Taxes: A Meta-Regression Analysis. *Journal of Economic Surveys*, s. 1-25.

Kopytov, A., N. Roussanov, og M. Taschereau-Dumouchel (2023): Cheap thrills: the price of leisure and the global decline in work hours. *Journal of Political Economy Macroeconomics*, 1(1).

Kroft, K., Y. Luo, M. Mogstad og B. Setzler (2020): Imperfect Competition and Rents in Labor and Product Markets: The Case of the Construction Industry. NBER Working Paper No. 27325.

Liu, L. og R. Altshuler (2013): Measuring the Burden of the Corporate Income Tax Under Imperfect Competition. *National Tax Journal*, 66 (1), 215–238.

Ljungqvist, A. og M. Smolyansky (2018): To Cut or Not to Cut? On the Impact of Corporate Taxes on Employment and Income. NBER Working Paper No. 20753.

Mertens, K. og M.O. Ravn (2011): Understanding the aggregate effects of anticipated and unanticipated tax policy shocks. *Review of Economic Dynamics*, 14, s. 27-54.

Milanez, A. (2017): Legal tax liability, legal remittance responsibility and tax incidence: three dimensions of business taxation. OECD Taxation working Papers No. 32.

Moretti, E., og D.J. Wilson (2017): The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists. *American Economic Review*, 107(7), s. 1858–1903.

Mukherjee, S. og S. Badola (2022): Macroeconomic Implications of Changes in Corporate Tax Rates: A Review. *Australian Economic Review*, 56(1), s. 20-41.

Pensionskommissionen (2022): Fremtidssikring af et stærkt pensions-system. Rapport, Beskæftigelsesministeriet.

Pedersen, R. og M.R.H. Jørgensen (2018): Kan multinationale koncerner selv bestemme, hvor meget skat de betaler i Danmark? Speciale, Københavns Universitet.

Schaller, H. og M. Voia (2017): Panel cointegration estimates of the user cost elasticity. *Journal of Macroeconomics*, 53, s. 235-250.

Serrato, J.C.S. og O. Zidar (2014): Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms. NBER Working Paper Series, No. 20289.

Serrato, J.C.S. og O. Zidar (2023): Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms: Further Results. NBER Working Paper Series, No. 31206. *Udkommer i American Economic*.

Skatteministeriet (2015): En større del af selskaberne betaler selskabsskat i Danmark.

Skatteministeriet (2019): *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*.

Skatteministeriet (2021): *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Thibault, L., M. Mogstad og B. Setzler (2022): Imperfect Competition, Compensating Differentials, and Rent Sharing in the US Labor Market. *American Economic Review*, 112(1) s. 169–212.

Wen, J.F. og F. Yilmaz (2020): Tax Elasticity Estimates for Capital Stocks. *Finanz-Archiv*, 76(3), s. 215-239.

Zirgulis, A. og T. Šarapovas (2017): Impact of corporate taxation on unemployment, *Journal of Business Economics and Management*, 18(3), s. 412-426.

BILAG IV.1 EFFEKTER PÅ INVESTERINGER, LØN OG ARBEJDSUDBUD

Dette bilag vedrører afsnit IV.3 Ministeriernes regneprincipper.

Ministerierne anvender en partiel ligevægtsmodel til at opgøre konsekvenserne på det marginale investeringsomfang, lønninger og arbejdsudbud af en ændring i selskabsskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017). Der betragtes en lille åben økonomi med perfekt international kapitalmobilitet, hvor virksomhederne agerer under fuldkommen konkurrence og hvor der i øvrigt ikke er markedsfejl.

I modellen opgøres først brugerprisen på kapital (såkaldt user cost) ud fra følgende udtryk:

$$u = \delta_K + \beta \cdot \frac{\text{Forrentning, fremmedkapital}}{(i - \pi)} + (1 - \beta) \cdot \frac{\text{Forrentning, egenkapital}}{i + \theta - \pi \cdot (1 - \tau)} - \frac{\text{bidrag fra afskrivninger}}{\frac{\tau}{1 - \tau} \cdot \frac{i + \theta}{i + \theta + \delta_T} \cdot (\delta_T - \delta_K + \pi)} \quad (1)$$

I dette udtryk angiver δ_K nedslidningsraten for kapital, β er andelen af virksomhedernes kapitalapparat, der er finansieret med fremmedkapital, i den nominelle forrentning af fremmedkapital, θ en risikopræmie for forrentningen af egenkapital, τ selskabsskattesatsen, δ_T den skattemæssige afskrivningssats og π inflationen.

Det er ikke oplagt, at en stigning i selskabsskattesatsen generelt fører til en stigning i brugerprisen. Man kan forestille sig tilfælde, hvor det modsatte er tilfældet, i særdeleshed hvis den skattemæssige afskrivning er tilpas meget større end den reelle økonomiske nedslidning (dvs. hvis $\delta_T - \delta_K$ er stor). Det er det såkaldte skatteparadoks. Ministeriernes valg af parameterværdi indebærer, at den skattemæssige afskrivningsrate overstiger den reelle nedslidningsrate, men forskellen er ikke så stor, at brugerprisen reduceres, når selskabsskattesatsen forøges.

Produktionsteknologien i den repræsentative virksomhed antages at være beskrevet ved CES-produktionsfunktionen:

$$Y = \left(\mu_K \frac{1}{\sigma} \cdot K^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + \mu_L \frac{1}{\sigma} \cdot L^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right)^{\frac{\sigma}{\sigma-1}} \quad (2)$$

I ligning (2) angiver K den anvendte mængde kapital og L den anvendte mængde arbejdskraft. μ_K , μ_L og σ er parametre. Parameteren σ er den såkaldte substitutionselasticitet og angiver, hvor nemt det er for virksomhederne at substituere mellem kapital og arbejdskraft i produktionsprocessen.

Ud fra ligning (2) kan udledes virksomhedernes efterspørgsel efter kapital som funktion af brugerprisen og den samlede produktion:

$$K = \mu_K \cdot \left(\frac{1}{u} \right)^{\sigma} \cdot Y \quad (3)$$

En tilsvarende relation findes for efterspørgslen efter arbejdskraft, hvor lønnen indgår i stedet for brugerprisen på kapital. Ved at kombinere faktorefterspørgslen med en antagelse om, at der ikke er ren profit i økonomien kan udledes et udtryk for lønnen i ligevægt:

$$w^{1-\sigma} = \frac{1 - \mu_K \cdot u^{1-\sigma}}{\mu_L} \quad (4)$$

Ud fra ligning (4) ses det altså, at en højere brugerpris vil føre til et fald i lønnen. Årsagen er, at stigningen i brugerprisen reducerer virksomhedernes efterspørgsel efter kapital, og det resulterende fald i mængden af kapital pr. beskæftiget vil reducere arbejdskraftens marginalprodukt og derigennem efterspørgslen efter arbejdskraft såvel som ligevægtslønnen.

Endelig indeholder modellen en arbejdsudbudsrelation:

$$L = \left(1 + \left(\frac{w}{w_0} - 1 \right) \cdot \varepsilon \right) \cdot N \quad (5)$$

I dette udtryk er w_0 , ε og N parametre. ε er tilnærmelsesvist den ukompenserede arbejdsudbudselasticitet. Husholdningerne vælger altså at udbyde mere arbejdskraft, jo højere lønnen er.

BILAG IV.2 PARAMETERVÆRDIER I MODELBEREGNINGERNE

Dette bilag vedrører afsnit IV.3 Ministeriernes regneprincipper.

TABEL	DE ANVENDTE PARAMETERVÆRDIER I MODELBEREGNINGERNE	
Selskabsskattesats	τ	22 pct.
Nominal rente	i	4 pct.
Inflation	π	1,9 pct.
Skattemæssige afskrivninger	δ_T	9 pct.
Økonomiske afskrivninger	δ_K	8 pct.
Andel af investeringer finansieret ved fremmedkapital	β	50 pct.
Risikopræmie i afkastkrav for egenkapital	θ	0,1 pct.
Arbejdsudbudselasticitet	ε	0,06
Substitutionselasticitet	σ	0,7
Andel af ren profit i selskabernes afkast	$1 - \varphi$	65 pct.

Anm.: Finansministeriet har oplyst, at de antagne parameterverdier for afskrivningssatserne bygger på de maksimale skattemæssige afskrivningsrater, som fastlagt i afskrivningsloven, og aktiveres skønnede økonomiske levetid ud fra regnskabsstatistikken fra Danmarks Statistik. Antagelse om andelen af investeringer der er finansieret ved fremmedkapital er baseret på Danmarks Statistiks Regnskabsstatistik (REGN5) og Nøgletal for alle bedrifter (JORD6). Den valgte arbejdsudbudselasticitet er konsistent med de sædvanlige antagelser om følsomheden i arbejdsudbuddet overfor ændringer i lønnen efter skat. Valget af substitutionselasticiteten er baseret på empiriske studier, jf. Finansministeriet (2017).

Kilde: Finansministeriet (2017) og uddybende notater udleveret til sekretariatet.

BILAG IV.3 STUDIER AF SELSKABSSKAT

Dette bilag vedrører afsnit IV.4 Investeringer og arbejdsudbud.

TABEL STUDIER SIDEN METASTUDIET I FELD OG HECKEMEYER (2011)

I Jacob (2022) henvises til ti studier, der er udgivet siden metastudiet Feld og Heckemeyer (2011). Generelt peger studierne på, at en højere gennemsnitlig selskabsskattesats i et land mindsker udenlandske investeringer i landet. I tabellen betegnes udenlandske investeringer FDI (*foreign direct investment*).

Studie	Land(e)	Resultat
An (2011)	Kina	Fjernelse af skattebegunstigelse for udenlandske firmaer mindsker FDI
Da Rin mfl. (2011)	Europæiske lande	Selskabsskatter begrænser virksomhedsindtræden
Barrios mfl. (2012)	Europæiske lande	International dobbeltbeskatning reducerer FDI
Klemm og Van Parys (2012)	Latinamerikanske, afrikanske og caribiske lande	Lavere selskabsskatter øger FDI i Latinamerika og Caribien, men ikke i Afrika
Herger mfl. (2016)	OECD-lande mv.	Selskabsbeskatning mindsker FDI, men effektstørrelse afhænger af, hvilken FDI-model der anvendes
Moretti og Wilson (2017)	USA (delstater)	Selskabsskatter påvirker migration blandt topforskere
Buettner mfl. (2018)	Tyskland	Regulering rettet imod tynd kapitalisering gør FDI mere følsom overfor selskabsskatter. Det tilsvarende gør sig ikke gældende for regler rettet imod transfer pricing.
Arulampalam mfl. (2019)	OECD-lande mv.,	Højere selskabsskat mindsker sandsynlighed for udenlandsk opkøb
Clifford (2019)	OECD-lande	Lokaliseringsbeslutninger påvirkes af CFC-regler. ^{a)}
Davies mfl. (2021)	EU-lande	Lavere selskabsskatter øger FDI. Følsomheden er størst blandt sydeuropæiske lande.

a) CFC-regler dækker over, at indkomst optjent i udenlandsk datterselskab beskattes i det land, hvor moderselskabet hører hjemme. Der gives til gengæld et fradrag for skat betalt i udlandet.

