

## Samfundsøkonomiske virkninger af tonnageskat

**Notatet uddyber kommentarerne om tonnageskatteordningen i kapitlet *Aktuel Økonomisk Politik* i rapporten *Produktivitet 2024*.**

### Indledning

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har i sin første rapport, der udkom februar 2024, bl.a. kommenteret den skattebegunstigelse (skatteudgift), der gives de danske rederier i form af tonnageskatten. Tonnageskatten giver rederierne en betydelig skattemæssig lempelse i forhold til den ordinære selskabsskat, som andre danske selskaber betaler.

Ekspertudvalget anbefaler ikke at ændre i tonnageskatten. Det sker med en henvisning til en beregning fra Skatteministeriet, som konkluderer, at det med stor usikkerhed ville medføre et efficienstab på ca. 480 mio. kr., hvis man afskaffede tonnageskatteordningen til fordel for en situation, hvor rederierne betaler almindelig selskabsskat på 22 pct. Skatteministeriet og ekspertudvalget konkluderer samtidig, at det (ligeledes med stor usikkerhed) ville forøge skatteindtægterne med ca. 455 mio. kr., hvis man erstattede tonnageskatteordningen med en almindelig selskabsskat for rederiernes overskud.

De Økonomiske Råds formandskab har tidligere været kritisk overfor tonnageskatten, der som nævnt medfører en meget lav effektiv beskatning i forhold til den almindelige selskabsskat, jf. *Dansk Økonomi, forår 2006* og *Dansk Økonomi, forår 2022*. Det er fortsat formandskabets opfattelse, at det er sandsynligt, at det vil være en fordel for dansk økonomi at ændre tonnageskatten i retning af en højere effektiv skattesats. Formandskabet er dermed også forbeholden overfor Skatteministeriets beregninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser af at indføre en almindelig selskabsskat for rederier. Formandskabets bemærkninger til beregningerne uddybes nedenfor, og der gives efterfølgende nogle mere generelle bemærkninger til hensigtsmæssigheden af at opretholde skattemæssige særordninger for bestemte brancher.

## 1 Skatteministeriets beregninger af tonnageskatten

Ministeriet beregner tre afledte effekter på den samfundsøkonomiske efficiens ("velfærd") af at fjerne begunstigelsen ved tonnageskatten og erstatte den med en effektiv selskabsskat på 22 pct.:

- 1) En ændring i dødvægtstab ved lavere investeringer: 382 mio. kr.
- 2) En ændring i dødvægtstab som følge af ændret allokering af arbejdskraft på land: -74 mio. kr. (altså en efficiensgevinst)
- 3) En stigning i forvridningen af arbejdsudbud: 72 mio. kr.

Sammenlagt giver det i ministeriernes beregninger et samfundsøkonomisk tab på 380 mio. kr. i faktorpriser, som omregnes til 481 mio. kr. i forbrugerpriser. Det fremgår, at det samlede tab er stort set lig med tabet som følge af lavere investeringer (punkt 1), idet de to andre punkter omtrent er i samme størrelsesorden.

Der ligger en lang række konkrete antagelser til grund for beregningerne, hvoraf mange i sagens natur potentielt kan diskuteres. Det drejer sig bl.a. om de følgende:

- 1) Der er fuldkommen konkurrence og dermed bl.a. ingen overnormal profit i hele branchen
- 2) Kapitalens følsomhed overfor forrentningen er uendeligt stor, sådan at kapitalejerne aldrig vil kunne opleve nogen reduktion i deres efter-skat-afkast
- 3) Afkastet af rederibranchens egenkapital før skat er i udgangspunktet 4 pct. (nominelt)
- 4) Den nuværende tonnageskat indebærer en effektiv skattesats på 3,5 pct., og en afskaffelse af særordningen vil indebære en effektiv skattesats på 22 pct.
- 5) Skattestigningen fra 3,5 til 22 pct. medfører, at 50 pct. af skattegrundlaget forsvinder som følge af udflytning af rederiernes aktivitet til udlandet
- 6) Der antages et tilbageløb fra ændringer i lønsummen på 7,5 pct.

Formandskabet anerkender, at man nødvendigvis må opstille en række forudsætninger for at kunne lave et konkret skøn over konsekvenserne, og at der kan være stor usikkerhed om disse. Nogle af de anvendte forudsætninger har formandskabet i tidligere rapporter sat spørgsmålstegn ved, hvad den generelle selskabsbeskatning angår, ikke mindst i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Det gælder eksempelvis antagelsen om et tilbageløb fra ændringer i lønsummen på 7,5 pct., som virker som et udokumenteret skøn, og antagelserne om uendelig stor kapitalfølsomhed, fuldkommen konkurrence og fravær af ren profit.

## 1.1 Efficienstab ved lavere investeringer

Skatteministeriets beregning er tilsyneladende en traditionel beregning af dødvægtstab ved lavere investeringer i traditionen fra Harberger. Forvridningens karakter beskrives i Skatteministeriet (2023a) som:

*"I en lille åben økonomi som den danske antages investorenes afkastkrav (efter skat) at være eksogent givet på de internationale kapitalmarkeder. Ved en højere beskatning reduceres afkastet efter skat umiddelbart, hvilket medfører, at kapitalapparatet vil falde, indtil afkastet (efter skat) igen er på niveau med det eksogene afkastkrav på de internationale kapitalmarkeder. Der vurderes overordnet ikke at være overnormal profit i rederierhvervet, og der antages på den baggrund fuld nedvæltning i lønnen gennem den lavere produktivitet, som reduktionen i kapitalapparatet medfører."*

Antagelsen er altså, at samfundets efficienstab finder sted som følge af, at de beskæftigede danskere får et løntab, som overstiger stigningen i skatteprovenuet som følge af den højere selskabsskat. Løntabet antages at komme som følge af, at kapitalapparatet i rederibranchen reduceres, hvilket forringer de beskæftigede danskeres marginalprodukt. Det er en standardbetragtning, som dog normalt hviler på en antagelse om, at arbejdskraften modsat kapitalen er immobil over landegrænser. I tilfældet skibsfart forekommer det mere naturligt, at begge produktionsfaktorer er internationalt mobile, ligesom mange af de søfarende på de danskregistrerede skibe ikke er indbyggere i Danmark. Beregningen diskuterer ikke denne problemstilling. Ved beregninger af de samfundsøkonomiske virkninger for Danmark virker det dog naturligt at tage udgangspunkt i virkningerne for den danske befolknings indkomst og beskæftigelse, mens virkningerne for personer, der er bosat i udlandet, ikke indgår, jf. Skatteministeriet (2023b). På samme måde er det relevant at inddrage ejerskabet til kapitalen, hvis man anerkender, at en del af incidensen også kan påhvile denne, som det vil være tilfældet, hvis kapitalens følsomhed ikke er uendeligt stor.

En alternativ tilgang kunne være at lægge til grund, at hvis hele adfærdsvirkningen består i, at halvdelen af rederierne flytter deres hovedsæde til et andet land, hvor der er skatteforhold, som svarer til den nuværende danske tonnageskat, men de samme skibe i øvrigt vil fortsætte med at sejle rundt med de samme søfolk, og rederiernes ejere fortsat vil bo i de samme lande som hidtil, er der ikke nogen ændring i branchens K/L-forhold og dermed heller ingen ændring i produktiviteten. Danmarks målte kapitalapparat, beskæftigelse og BNP vil falde, men den danske befolkning og nationalindkomst, som er et mere relevant mål at betragte end bruttonationalproduktet, vil være uforandret. Der vil dog være en effekt på den offentlige saldo som følge af evt. ændringer i den udenlandske skattebetaling. Hvis de udenlandske skattebetalinger til Danmark stiger som følge af skattestigningen, er dette isoleret set en fordel for den danske befolkning.

Er der derudover en såkaldt home bias i investeringerne, sådan at afskaffelsen af begunstigelsen vil resultere i, at danskejet kapital, som indtil nu har været investeret i

skibsfart, fremover i højere grad vil blive investeret i danske brancher, der ikke er subsidierede, vil det give en velstandsgevinst, forudsat at før-skat-forrentningen af kapital faktisk er højere i disse erhverv, hvilket er logisk at formode. Den danskejede kapital vil dermed blive mere produktivt anvendt.

## **1.2 Arbejdsudbud**

I det omfang den udflyttede skibsfartsaktivitet vil fortsætte uændret, blot i en udenlandsk jurisdiktion, og de ansattes produktivitet og lønforhold dermed vil være uændrede, vil den af Skatteministeriet forudsatte negative effekt på arbejdsudbuddet ikke materialisere sig, selvom den målte beskæftigelse i Danmark vil falde, hvis medarbejderne fremover registreres som beskæftigede i udlandet. Hvis udflytningen på længere sigt fører til, at noget af arbejdskraften i stedet vil finde beskæftigelse på landjorden i Danmark, må det forventes at føre til en mere produktiv anvendelse af arbejdskraften. Dette forstærkes af, at den marginale produktivitet på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS-registeret) i udgangspunktet er relativt lav i forhold til tilsvarende landerhverv i Danmark på grund af den forvridding, som DIS-ordningen medfører for allokeringen af arbejdskraft. Man kan derfor forestille sig, at den efficiensgevinst, som Skatteministeriet beregner som følge af, at halvdelen af de ansatte på land i rederibranchen antages at finde beskæftigelse i andre brancher på land, vil være undervurderet, hvis det samme på længere sigt vil gælde for nogle af de danskboende ansatte søfarende.

## **2 Fordele og ulemper ved neutral beskatning af selskabsskat**

Der kan i princippet være et argument for at beskatte selskabsindkomst i brancher med meget elastiske skattebaser lempeligere end andre erhverv, jf. Sørensen (2006). Dette resultat er en anvendelse af den såkaldte optimale skatteteori og kendes også under udtrykket Ramseybeskatning. Der er dog også gode argumenter for i stedet at operere med en neutral erhvervsbeskatning, hvor forskellige brancher beskattes med samme sats, selvom deres følsomhed overfor beskatningen varierer.

En ensartet skattesats er for det første i større overensstemmelse med princippet om vandret lighed i beskatningen, hvilket ofte opfattes som et grundlæggende rimelighedsprincip.

Derudover er det administrativt enklere at operere med ensartede skattesatser for alle erhverv. Det kan være vanskeligt at trække grænserne mellem de forskellige erhverv objektivt, og med forskellige skattesatser vil virksomheder have et incitament til at blive omklassificeret til en skattebegünstiget branche og dermed til at bruge resurser på rent seeking-aktiviteter i form af lobbyarbejde mv. Den resulterende skattestruktur kan dermed ende med at afspejle styrkeforholdet mellem forskellige særinteresser i stedet for rationelle samfundsøkonomiske overvejelser, jf. Sørensen (2006). Differentierede

satser kan stimulere til skatteplanlægning, eksempelvis i form af manipulation af interne afregningspriser for koncerner, der har aktiviteter i flere brancher. Det stiller samtidig ret store krav til informationsniveauet at fastsætte skatte-elasticiteterne i de enkelte brancher korrekt, og da disse kan ændre sig løbende, er det sandsynligt, at man jævnligt ville skulle justere skattesatserne i overensstemmelse hermed, hvilket vil medføre en ustabil skattestruktur og dermed også skabe en usikkerhed, der kan virke hæmmende for investeringerne.

Samlet set må en neutral beskatning af selskabsindkomst i alle brancher være det naturlige udgangspunkt, og afvigelser herfra bør kun finde sted, hvis der er løftet en betydelig bevisbyrde for, at afvigelsen medfører en samfundsmæssig fordel.

### 3 Litteratur

Ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte (2024): Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering. Afrapportering fra fase 1, februar 2024. <https://skm.dk/aktuelt/presse-nyheder/nyheder/ekspertgruppe-har-afleveret-anbefalinger-for-fremtidens-erhvervsstoette>

Skatteministeriet (2023a): Tonnageskatteordningen. Notat, december 2023. <https://skm.dk/media/gjejzbfr/tonnageskatteordningen.pdf>

Skatteministeriet (2023b): Samfundsøkonomiske virkninger af erhvervsstøtte på skatteområdet. Notat, december 2023. <https://skm.dk/media/cqgp0ubc/samfundsoekonomiske-virkninger-af-erhvervsstoette-paa-skatteomraadet.pdf>

Sørensen, P.B. (2006): Bør rederier og andre mobile erhverv skattebegunstiges? EPRU-analyse 2006/25. <https://static-curis.ku.dk/portal/files/23066112/analyse25.pdf>