



Skattepolitik, økonomisk vækst og finanspolitik konsolidering (Tax policy, economic growth and fiscal consolidation)

Indledning

OECD har for nylig gennemført en større analyse af skattesystemets virkning på mulighederne for at skabe økonomisk vækst. I dette notat gennemgås generelle principper for skattepolitik og anbefalinger for sammensætningen af skattesystemet med hensyn til påvirkningen på den økonomiske vækst på baggrund af OECD's analyser. Til slut behandles kort skattepolitikken i forbindelse med finanspolitiske genopretninger.

Desuden vedlægges som bilag en oversigt over skatteudgifter, herunder samlet størrelse og oversigt over de væsentligste skatteudgifter, i OECD-landene (jf. tekniske gennemgang af skatteudgifter i SAU den 31. august 2010).

Skatters indvirkning på produktion og økonomisk vækst

Skatter på produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft eller varer indfører en kile i prisforholdet mellem forskellige goder, der beskattes forskelligt eller slet ikke beskattes, og kan derfor ændre på det samfundsmæssige optimale forbrug af goder, opsparing, arbejdsudbud, investeringslyst, innovation og andre strukturelle forhold.

For ikke at skabe forvriddinger bør samtlige goder i økonomien ideelt set beskattes ens (inkl. inddragelse af eksternaliteter mv.). De direkte konsekvenser af adfærdsvirkninger fra kapital og arbejdskraft slår øjeblikkeligt igennem på beskæftigelsen og produktionen, og de indirekte virkninger af eksempelvis et isoleret set lavere kapitalapparat medfører en lavere samlet produktivitet og derigennem også lavere reallønninger for lønmodtagere på langt sigt. Således bliver arbejdskraften også økonomisk berørt af ændringer i kapitalbeskatningen og kapitalbeholdningen.

Forvriddningens konsekvens for samfundet benævnes ofte som forvriddningstab af en skat, og da dette stiger med kvadraten af skattesatsen, gælder det om at holde skattesatserne så lave som muligt for at sikre en så høj efficiens, produktion og velstand i samfundet som muligt. Da skatter tjener andre samfundsmæssige vigtige formål som finansiering af velfærd og omfordeling af indkomster, er det således typisk et spørgsmål om at indrette skattesystemet, så det volder pro-

duktionen mv. mindst muligt skade. Samtidigt med hensynet til fordeling og andre politiske målsætninger.

De samfundsøkonomiske omkostninger ved forvridninger er generelt betydeligt større end traditionelt målt, hvis skatterne også reducerer den økonomiske vækst ('dynamisk efficiens'). Det skyldes, at selv en lille reduktion i den årlige vækst vil få stor betydning for BNP-niveauet efter en årrække

Sammensætningen af det "mindst in-optimale" skattesystem

Der eksisterer en omfattende litteratur vedrørende den optimale sammensætning af skattesystem med hensyn til at fremme økonomisk vækst bedst muligt. OECD (2008) finder overordnet selskabsskatter som værende mest skadelig for den økonomisk vækst, efterfulgt af indkomstskatter, dernæst skatter på forbrug og endeligt ejendomsskatter som værende de mindst skadelige. Den mest effi- ciente skatteomlægning flytter alt andet lige skattebyrden fra selskabsbeskatning til beskatning af fast ejendom.

Med hensyn til sidstnævnte skatter er disse dog ofte helt eller delvis lokalt fastsatte skatter, hvorfor det kan være svært centralt at påvirke skatterne. Forbrugsskatter er typisk mindre progressive end indkomstskatter, hvorfor indkomstuligheden vil stige ved et eventuelt skift fra indkomstskatter til forbrugsskatter.

Skatteomlægninger hvor eksempelvis skatter på ejendomme reduceres mod stigninger i andre skatter kan tilsvarende øge indkomstuligheden betydeligt, og derudover også påvirke formuefordelingen i samfundet betragteligt via umiddelbare virkninger på ejendomspriser mv.

Anbefalinger ved skattereformer

Nedsættelser af skattesatser mindsker overordnet set forvridninger i skattesystemet, hvilket muliggør en samlet større produktion og dermed en højere velstand. Hvis sådanne enkeltstående nedsættelser af politiske og fordelingsmæssige grunde er uholdbare, kan samtidige baseudvidelser, der fastholder skatteniveauet, muliggøre finansieringen af effektive satsnedsættelser. Det kan på samme gang sikre mod utilsigtet skatteomgåelse, eksempelvis fra højtlønnede, som typisk har større muligheder for omplacering mv.

I størsteparten af OECD-lande har man eksempelvis netop set en sådan udvikling inden for selskabsbeskatningen, hvor den officielle sats er nedsat samtidigt med, at lande har gennemført fradragssaneringer, herunder begrænset muligheder for særligt gunstige afskrivningsregler mv. OECD vurderer, at dette potenti- ale formodentlig ikke er udnyttet fuldt ud i en række af medlemslandene, da der stadigvæk findes mange erhverv eller områder med særligt lempelige skatteregler (benævnes også typisk skatteudgifter), som indskrænker skattegrundlag af årsager andre end økonomisk begrundede.

En stigende internationalisering vil løbende påvirke skattesystemets effektivitet. Bl.a. kan mobile produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft (typisk højtuddannet) søge mod lande med lavere effektiv beskatning, ligesom grænsehandel, internethandel mv. gør det sværere at opretholde store forskelle i forbrugsskatter lande imellem. Det er således vigtigt at inddrage sådanne eksterne og skiftende forhold ved eventuelle tilpasninger af skattesystemet.

Konsolideringer og skattepolitik

Den globale finansielle og økonomiske krise har medført en markant forværring af offentlige finanser på både indtægts- og udgiftssiden i stort set alle OECD-lande og dermed også stigende offentlig gældsætning. Tilsvarende gælder i den private sektor i mange lande, hvor virksomheders omsætninger og profitter har stagneret eller faldet kraftigt i forhold til tidligere. Sådanne større offentlige underskud og stigende gæld i erhvervslivet kan presse renterne op, som det bl.a. er set i dette forår i Europa. Fokus er derfor mere end nogensinde før i mange lande koncentreret på at føre en ansvarlig og holdbar økonomisk politik. Ligesom stort set alle lande i EU er i gang med den nødvendige genopretning, bl.a. for at kunne opfylde EUs kriterier fra stabilitets- og vækstpagten og signalere ansvarlighed og vilje over for de finansielle markeder.

Automatiske stabilisatorer virker i mange lande i forvejen via skattesystemet (herunder som følge af progressionen) og overførselsindkomster. Stabilisatorerne vil således uden behov for politisk indgreb virke *mod-cykliske* på den umiddelbare efterspørgsel – forstået således, at der i gode tider opkræves flere skatter og udbetales færre overførselsindkomster og tilsvarende omvendt i tider med nedgang, hvor budgetterne således automatisk vil forværres.

Finanspolitikkenes egentlige påvirkning på økonomien vil variere med økonomien karakteristisk, herunder åbenhed, offentlig sektors størrelse, kreditrestriktioner i befolkningen mv. og sammensætning af den finanspolitiske pakke. Der vil ofte være modsætningsforhold mellem stabilisering og konsolidering i den førte finanspolitik – i hvert fald på kort sigt, hvor man både ønsker at stabilisere aktivitetsniveauet samt evt. det private forbrug, og samtidigt forbedre de offentlige finanser. Også andre landes konsolideringer vil påvirke væksten negativt i hjemlandet, eksempelvis typisk i eksportorienterede erhverv.

Udgangspunktet for den offentlige gælds niveau og underskud før en økonomisk krise sætter ind, spiller en stor rolle for manøvrerummet for de automatiske stabilisatorer og eventuelle ekspansive finanspolitiske tiltag. Med et godt udgangspunkt, eksempelvis som resultatet af flere års gældsafvikling, kan man således tillade en del større udsving i budgetterne, før finansielle markeder mv. vil reagere i negativt retning og forværre krisen yderligere. Eksempelvis som følge af rentestigninger.

OECD's anbefalinger for indretningen af skattesystemer ved skattereformer og provenuneutrale skatteomlægninger kan bruges ved nødvendige finanspolitiske konsolideringer. Igen gælder mantraet om at skabe mindst mulige forvridninger, når skatteinstrumenter tages i brug. Nødvendige skattestramninger skal således i vidt muligt omfang ifølge OECD's rangordning ske på forbrugsskatter eller skatter på fast ejendom, og ikke virke hindrende på langsigtede investeringer i kapital og arbejdskraft eller andre vigtige vækstforudsætninger såsom innovation og iværksætteri. Sådanne konsolideringer kan ligeledes komplementeres af forbedringer af strukturelle forhold på finansielle markeder, konkurrencevilkår på produktmarkeder og arbejdsmarkedsreformer, når der alligevel som følge af genopretningsplaner skal foretages ændringer af nuværende skattesystemer, regler for overførselsindkomster osv.