



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 76 (Alm. del) af 3. december 2020 stillet efter ønske fra Alex Vanopslagh (LA)

Spørgsmål

Vil ministeren oplyse effekten af at sænke selskabsskatten fra 22 til 0 pct. samt af at øge den fra 22 til 30 pct. for hvert procentpoint enkeltvis i en situation, hvor ACE-fradraget allerede er indført, herunder effekten på de offentlige finanser, BNP, beskæftigelse, lønsum i den private sektor samt gennemsnitlig lønstigning i kroner per beskæftiget i den private sektor? Beregningerne bedes udført med udgangspunkt i metoden anvendt i svaret på spørgsmål 19, hvor Finansministeriet har beregnet, at ACE-fradraget giver en lønstigning svarende til 6.000 kr. pr. beskæftiget.

Svar

Det skal understreges, at der spørges til markante ændringer af beskatningen. 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.

Virkningerne på investeringsomfang, lønninger, arbejdsudbud og strukturelt BNP, er beregnet ud fra den metode, der er dokumenteret i det tekniske baggrundsnotat, *BNP-virkning ved ACE*, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside.¹ Beregningsgrundlaget er opdateret på basis af fremskrivningen, der ligger til grund for *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* fra august 2020.

Det skal bemærkes, at den beregnede virkning på strukturelt BNP og lønninger mv. er meget følsom over for de anvendte beregningsforudsætninger, jf. også det tekniske baggrundsnotat *BNP-virkning ved ACE*. Herunder fx i relation til virksomhedernes muligheder for at substituere mellem maskiner mv. og arbejdskraft, størrelsen af investeringsincitamentet i det eksisterende selskabsskattesystem (bestemt af forskellen mellem de skattemæssige og økonomiske afskrivninger), andelen af en investering, der finansieres ved egenkapital mv.

¹ https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemetoder/bnp_virkning-ved-acc.ashx?la=da

I vurderingen af effekterne er medregnet, at selskabsskattelempler påvirker investeringsomfanget og dermed kapitalapparatet pr. beskæftiget og arbejdsproduktiviteten ad to kanaler. For det første påvirker den effektive *gennemsnitlige* skattesats i hvilket land, multinationale virksomheder vælger at placere deres investeringer (lokaliseringen af investeringerne). Denne effekt afhænger af såvel den danske gennemsnitlige beskatning som den tilsvarende i andre lande. Ved så store ændringer, som der lægges op til i spørgsmålet, kan effekten afvige markant fra effekten ved mindre ændringer og vil være afhængig af udviklingen i andre lande. For det andet påvirker den effektive *marginale* skattesats (for normalafkastet) størrelsen af investeringerne i de selskaber, der er lokaliseret i Danmark. Endelig medregnes, at lavere selskabsskat mindsker multinationale selskabers tilskyndelse til overskudsflytning gennem transfer pricing og tynd kapitalisering. Virkningen af lavere overskudsflytning på skatteprovenuet er stigende indtil en satsnedsættelse på ca. 10-12 pct. point, hvorefter det dynamiske provenu gradvist aftager ved yderligere satsreduktioner, fordi den ekstra skattepligtige indkomst bliver beskattet lavere.

Virkningerne af en evt. parallel nedsættelse af satsen for foreløbig virksomheds-skat i virksomhedsordningen er ikke medregnet. Derudover er det i besvarelsen lagt til grund, at tillægsselskabsskattesatsen for kulbrinteindkomst fastholdes uændret på 3 pct., således at den samlede selskabsskattesats for kulbrinteskattepligtige selskaber fortsat er 3 pct.-point højere end for ikke-kulbrinteskattepligtige selskaber og virksomheder.

En ændring af selskabsskattesatsen skal desuden ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem, herunder beskatningen af hovedaktionærer, som ved lavere selskabsskattesats kan vælge at tage arbejdsindkomst ud af selskaberne i form af udbytte frem for løn til en lavere beskatning (eller tage kapitalafkast ud som løn ved højere selskabsskattesats). Den højeste sats for aktieindkomst på 42 pct. indebærer således, at kombinationen af selskabsskat og aktieindkomst på 54,8 pct. (=22 pct. + $(1-0,22)*42$ pct.) omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst (ekskl. kirkeskat) på 55,9 pct. (= 8 pct.+ $(1-0,08)*52,06$ pct.). Såfremt den højeste sats ikke justeres (modsvarende ændringen af selskabsskattesatsen), vil det alt andet lige give anledning til et væsentligt afledt mindreprovenu, særligt ved store ændringer af selskabsskattesatsen. Der er ikke taget højde for dette i provenuskønnet.

I helhedsplanen *DK2025 – Et stærkere Danmark* indgik et forslag om at indføre et fradrag i selskabsskatten for normalforrentningen af ny egenkapital fra 2019, et såkaldt ACE-fradrag (Allowance for Corporate Equity). Et ACE-fradrag er et fradrag, der helt eller delvist friholder normalafkastet af egenkapitalen for selskabsskat og reducerer dermed selskabsskattebetalingen. ACE-fradraget er et målrettet initiativ til at øge investeringerne. Det skyldes, at den investering, som netop er rentabel for virksomheden – dvs. den investering som netop giver normalforrentningen i afkast – ikke beskattes, når der indføres et ACE-fradrag. Hertil kommer, at et fradrag for normalforrentningen vil kunne bidrage til at tiltrække udenlandske investeringer fra fx multinationale selskaber, som anvender en høj grad af

egenkapitalfinansiering. Også denne effekt vil have positive effekter på investeringsomfanget. ACE-fradraget øger derfor kapitalapparatet, hvilket øger arbejdskraftens produktivitet og lønniveauet.

ACE-fradraget beregnes som en procentsats (normalafkastsats) ganget med ACE-grundlaget (forøgelsen af selskabets skattemæssige egenkapital). Normalafkastsatsen fastsættes med udgangspunkt i den gennemsnitlige rente for danske selskabers lån med op til to års løbetid (ekskl. kassekreditter). Denne referencerente opgøres af Nationalbanken. Der lægges et loft over normalafkastsatsen på 3 pct.

Et ACE-fradrag forbeholdt ny egenkapital vil i de første år kun indebære et beskedent mindreprovenu, der over en lang årrække gradvist nærmer sig mindreprovenuet ved en ACE for den fulde egenkapital. Opgjort i varig virkning skønnes det umiddelbare mindreprovenu at udgøre ca. 7½ mia. kr. årligt (2021-niveau). Efter adfærd skønnes det varige mindreprovenu med betydelig usikkerhed til knap 5 mia. kr. Provenuskønnet er forbundet med stor usikkerhed.²

Et ACE-fradrag for ny egenkapital med loft over normalafkastsatsen på 3 pct. vurderes på sigt at kunne øge BNP med omkring 19 mia. kr. (2021-niveau). BNP-virkningen ved ACE afspejler primært, at øgede investeringer giver et større kapitalapparat, som får arbejdsproduktiviteten til at stige. Derved øges lønniveauet som udgangspunkt lige meget procentuelt for alle beskæftigede i den private sektor, og via reguleringen af de offentlige lønninger og overførslerne også indkomsten for offentligt ansatte og overførselsmodtagere. Det vurderes med usikkerhed, at ACE-fradraget over en årrække øger lønsummen i den private sektor med godt 12 mia. kr. (ekskl. værdien af øget arbejdsudbud) i 2021-niveau. Det svarer til en lønstigning på ca. 1,4 pct. eller ca. 5.800 kr. årligt. Effekten på arbejdsudbuddet skønnes at svare til ca. 2.200 fuldtidspersoner.³

Med indførelsen af et ACE-fradrag bliver skattesystemet desuden mere neutralt over for virksomhedernes valg mellem gælds- eller egenkapitalfinansiering og selskabernes muligheder for at flytte det skattepligtige overskud mellem lande via tynd kapitalisering reduceres. Endvidere øges neutraliteten i valg af organisationsform. Med et ACE-fradrag vil hovedaktionærer (der driver virksomhed i selskabsform) i højere grad blive beskattet på samme måde som personligt erhvervsdrivende, der anvender virksomhedsordningen, og hvor normalafkastet beskattes lempeligere. Endelig løser fradraget det såkaldte dobbeltbeskatningsproblem (at kapitalafkast beskattes både på virksomheds- og ejerniveau) og fremmer risikovillig kapital til iværksættervirksomheder, samtidig med, at modellen indebærer en robust løsning på det såkaldte hovedaktionærproblem.

² Der er ikke foretaget en genberegning på et opdateret grundlag af provenuvirkningerne mv. af det oprindelige ACE-forslag. Provenuvirkningerne, som de blev skønnet i forbindelse med *Et stærkere Danmark – Vækst 2016*, er i nærværende besvarelse opregnet til 2021-niveau.

³ De anførte virkninger af ACE-fradraget afviger en smule fra virkningerne angivet i besvarelsen af FIU spørgsmål nr. 19 (alm. del) af 15. oktober 2020 som følge af opdatering af beregningsgrundlaget.

I en situation hvor ACE-fradraget er indført, vil såvel mindreprovenuet som virkningerne på investeringer, lønniveau, arbejdsudbud og strukturelt BNP af efterfølgende at nedsætte selskabsskattesatsen alt andet lige være mindre, sammenholdt med en nedsættelse af selskabsskattesatsen med udgangspunkt i gælde regler.

På basis af de beskrevne beregningsforudsætninger er de skønnede virkninger på provenu, lønniveau, arbejdsudbud og strukturelt BNP ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med mellem 1 til 22 pct.-point og med udgangspunkt i en situation, hvor ACE-fradraget er indført vist i *tabel 1*.

Tabel 1

Konsekvenser af nedsættelser af selskabsskattesatsen med mellem 1 og 22 pct.point i en situation hvor ACE-fradraget er indført

Sats	Umiddelbart mindre-provenu	Mindre-provenu efter tilbageløb	Mindre-provenu efter tilbageløb og adfærd	Ændring i strukturelt BNP		Ændring i lønniveau ¹⁾		Arbejdsudbud
				Pct.	Mia. kr.	Pct.	Kr., gnst. årsløn for privatansatte	
21	2,4	2,1	1,2	1½	0,1	0,1	300	100
20	4,8	4,1	2,4	3	0,1	0,2	600	200
19	7,2	6,2	3,8	4½	0,2	0,2	1.000	400
18	9,5	8,3	5,2	6	0,2	0,3	1.300	500
17	11,9	10,3	6,7	7¼	0,3	0,4	1.600	600
16	14,3	12,4	8,2	8¾	0,4	0,4	1.900	700
15	16,7	14,4	9,9	10¼	0,4	0,5	2.200	800
14	19,1	16,5	11,6	11¾	0,5	0,6	2.500	900
13	21,5	18,6	13,4	13¾	0,6	0,7	2.800	1.000
12	23,9	20,6	15,2	14½	0,6	0,7	3.100	1.200
11	26,2	22,7	17,2	16	0,7	0,8	3.400	1.300
10	28,6	24,8	19,2	17½	0,7	0,9	3.700	1.400
9	31,0	26,8	21,3	18¾	0,8	1,0	4.000	1.500
8	33,4	28,9	23,5	20¼	0,9	1,0	4.300	1.600
7	35,8	31,0	25,8	21½	0,9	1,1	4.600	1.700
6	38,2	33,0	28,1	23	1,0	1,2	4.900	1.800
5	40,6	35,1	30,5	24½	1,0	1,2	5.200	1.900
4	42,9	37,1	33,0	25¾	1,1	1,3	5.500	2.000
3	45,3	39,2	35,5	27¼	1,1	1,4	5.800	2.200
2	47,7	41,3	38,2	28½	1,2	1,5	6.100	2.300
1	50,1	43,3	40,9	30	1,3	1,5	6.400	2.400
0	52,5	45,4	43,7	31¼	1,3	1,6	6.700	2.500

Anm.: Det er lagt til grund, at det strukturelle grundlag for selskabsskatten udgør ca. 267 mia. kr. (2021-niveau) for indførelse af ACE. Det er forudsat, at der er et loft over normalafkastsatsen for ACE-fradraget på 3 pct. Virkningerne på investeringsomfang, lønniveau, arbejdsudbud og strukturelt BNP er beregnet ud fra den metode, der er dokumenteret i et teknisk baggrundsnotat, *BNP-virkning ved ACE*, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Det skal understreges, at der er betydelig usikkerhed forbundet med de skønnede virkninger.

¹⁾ Virkningen på lønniveauet er opgjort ekskl. værdien af øget arbejdsudbud.

Kilde: Egne beregninger.

De skønnede virkninger på provenu, lønniveau, arbejdsudbud og strukturelt BNP ved en forhøjelse af selskabsskattesatsen med mellem 1 til 8 pct.-point og med udgangspunkt i en situation, hvor ACE-fradraget er indført, fremgår af *tabel 2*.

Tabel 2

Konsekvenser af forhøjelser af selskabsskattesatsen med mellem 1 og 8 pct.point i en situation hvor ACE-fradraget er indført

Sats	Umiddelbart mindre-provenu	Mindre-provenu efter tilbageløb	Mindre-provenu efter tilbageløb og adfærd	Ændring i strukturelt BNP		Ændring i lønniveau ¹⁾		Arbejdsudbud
				Pct.	Mia. kr.	Kr., gnst. årsløn for privatansatte	Antal personer	
23	-2,4	-2,1	-1,1	-1½	-0,1	-0,1	-300	-100
24	-4,8	-4,1	-2,1	-3	-0,1	-0,2	-600	-200
25	-7,2	-6,2	-3,1	-4½	-0,2	-0,2	-1.000	-400
26	-9,5	-8,3	-3,9	-6	-0,3	-0,3	-1.300	-500
27	-11,9	-10,3	-4,7	-7½	-0,3	-0,4	-1.600	-600
28	-14,3	-12,4	-5,5	-9	-0,4	-0,5	-1.900	-700
29	-16,7	-14,4	-6,1	-10½	-0,4	-0,5	-2.300	-800
30	-19,1	-16,5	-6,7	-12	-0,5	-0,6	-2.600	-1.000

Anm.: Se anmærkningerne til tabel 1.

¹⁾ Virkningen på lønniveauet er opgjort ekskl. værdien af øget arbejdsudbud.

Kilde: Egne beregninger.

Det skal igen understreges, at både indførelse af et ACE-fradrag og store nedsættelser af selskabsskattesatsen er markante ændringer af beskatningen. Det 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.

Den måde, hvorpå effekten på lokalisering af investeringerne beregnes i forlængelse af beregningen af virkningen for marginale investeringer, indebærer at metoden i mindre grad er egnet til at vurdere virkningerne ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen i en situation, hvor ACE-fradraget er indført. Det skyldes, at et fuldt ACE-fradrag reducerer den effektive marginale skattesats (for normalafkastet) til 0 pct. En efterfølgende nedsættelse af selskabsskattesatsen vil ikke påvirke den effektive marginale skattesats og har dermed ikke betydning for størrelsen af investeringerne i de selskaber, der er lokaliseret i Danmark. En efterfølgende selskabsskattesatsnedsættelse vil alene have betydning for den effektive gennemsnitlige skattesats, der påvirker lokaliseringen af investeringerne. Men da virkningen på lokaliseringen af investeringerne (ekstensiv margin) med den anvendte tilgang beregnes som et procentuelt tillæg til virkningen på størrelsen af investeringerne i de selskaber, der er lokaliseret i Danmark (intensiv margin), kan der ikke beregnes en virkning af lokalisering, hvis effekten gennem den intensive margin er nul.

Da den foreslåede model fra helhedsplanen indeholder et loft over normalafkast-satsen på 3 pct. (og den langsigtede rente skønnes at overstige 3 pct.) vil der imidlertid fortsat være en positiv effektiv marginal skattesats efter indførelsen af ACE-fradraget, og det er derfor muligt rent mekanisk at beregne virkningen af en efterfølgende skabsskattesatsnedsættelse ud fra den metode, der er anvendt i forbindelse med vurdering af virkningerne af ACE-fradraget. Resultaterne af denne mekaniske beregning skal dog fortolkes med forsigtighed. Det bemærkes således, at summen af virkningen på strukturelt BNP af først indførelse af ACE (godt 19 mia. kr.) og dernæst nedsættelse af selskabsskattesatsen til nul (godt 31 mia. kr.) er mindre end den beregnede virkning af at nedsætte selskabsskattesatsen til nul med udgangspunkt i gældende regler på godt 52 mia. kr., *jf. besvarelsen af FIU spørgsmål nr. 75 (alm. del) af 3. december 2020.*

Med venlig hilsen

Morten Bødskov
Fungerende finansminister