

Opfølgning på *Dansk Økonomi, forår 2023* – Regneprincipper for selskabsskatten

Formandskabet præsenterer i *Dansk Økonomi, forår 2023* en vurdering af ministeriernes regneprincipper for ændringer i selskabsbeskatningen. De vurderer overordnet, at ministerierne indregner de væsentligste adfærdskanaler, herunder de skønnede effekter på investeringsomfanget og arbejdsudbuddet. Formandskabet fremlægger imidlertid tre konkrete anbefalinger til ændringer i regneprincipperne:

1. **International overskudsflytning:** *Der indregnes et mindre bidrag til den adfærdsdrevne effekt på de offentlige finanser fra ændringer i omfanget af international overskudsflytning, end det aktuelt er tilfældet.*

Svar: Ministerierne vil på baggrund af anbefalingen og som led i det igangværende opdaterings- og udviklingsarbejde genbesøge semielasticiteten, så der bl.a. tages højde for multinationale selskabers andel af skattebasen i Danmark, OECD-aftalen om global minimumsbeskatning mv.

2. **Nedvæltning i lønningerne:** *Det bør lægges til grund, at ejere og lønmodtagere bærer byrden ved selskabsskatten ligeligt.*

Svar: Ministerierne anerkender, at hovedparten af empirien indikerer, at lønmodtagere ikke bærer den fulde byrde. Tilgængelig empiri må imidlertid tolkes således, at den primært belyser det kortere sigt. Ministeriernes beregningsmetode har til formål at belyse virkningerne på lang sigt, og her vurderes den nuværende tilgang at være et retvisende udgangspunkt.

3. **Højere private lønninger og offentlige finanser:** *Det lægges til grund, at private lønstigninger er neutrale for den finanspolitiske holdbarhed.*

Svar: Ministerierne vurderer indtil videre fortsat, at der bør indregnes en effekt på de offentlige finanser fra private lønstigninger, men noterer formandskabets vurdering af, at højere private lønninger isoleret set ikke bør medføre en forbedring af de offentlige finanser. Skønnet vil blive genbesøgt i forbindelse med det igangværende opdaterings- og udviklingsarbejde.

Afslutningsvist nævner formandskabet, at det vil være hensigtsmæssigt med en samlet og lettilgængelig dokumentation af regneprincipperne.

Finansministeriet og Skatteministeriet vil gerne kvittere for De Økonomiske Råds omfattende og grundige kapitel om virkninger af selskabsbeskatningen. I det følgende svares på formandskabets tre anbefalinger til justeringer af adfærdsantagelserne efter "følg eller forklar"-princippet.

Ministerierne arbejder løbende med at opdatere og forbedre de regneprincipper, som anvendes til at foretage økonomiske konsekvensvurderinger af økonomisk politik. Der er igangsat et større eftersyn

af regneprincipperne for selskabsskatten. Baggrunden for eftersynet er blandt andet formandskabets anbefalinger i *Dansk Økonomi, forår 2023*, ny viden på området siden fastsættelsen af de nuværende regneprincipper og behovet for at indarbejde OECD-aftalen om international minimumsbeskatning. Som led i eftersynet udarbejdes en ny dokumentation af regneprincipperne.

1. International overskudsflytning

Formandskabet vurderer, at ministeriernes regneprincipper overvurderer provenueffekten af en ændring i selskabsskattesatsen som følge af international overskudsflytning.

Formandskabet anbefaler at nedjustere følsomheden, hvormed multinationale selskaber lokaliseret i Danmark flytter overskud, når selskabsskatten ændres.

Skatteministeriet og Finansministeriet modellerer følsomheden i overskudsflytning blandt multinationale selskaber lokaliseret i Danmark, når selskabsskatten ændres, med en semielasticitet på 1,37.

Det betyder grundlæggende, at rapporteret selskabsskattepligtigt overskud isoleret set forventes at vokse (falde) med 1,37 pct., hvis selskabsskattesatsen sænkes (hæves) med 1 pct.-point. Et multinationalt selskab med et rapporteret overskud på 10.000 kr. i Danmark ved den nuværende selskabsskattesats på 22 pct., forventes dermed at rapportere et overskud på 10.137 kr. i Danmark ved en selskabsskattesats på 21 pct. Omvendt forventes den samme virksomhed at rapportere et overskud på 9.863 kr. i Danmark ved en selskabsskattesats på 23 pct.

Den anvendte semielasticitet er estimeret på baggrund af data for europæiske multinationale selskaber i årene 1999-2000 (Huizinga og Laeven, 2008) og er udarbejdet for hvert enkelt land, herunder Danmark.

Det har hidtil været vurderingen, at den anvendte semielasticitet overordnet set er konsistent med en række andre studier, herunder for eksempel metastudiet af Beer m.fl. (2020), hvis centrale estimat er en semielasticitet på ca. 1 baseret på 37 tidligere studier. De viser, at der har været en tendens til mere overskudsflytning i senere år, idet konsensusestimateret for semielasticiteten udgør ca. 0,6 i 1990, mens den udgør 1,5 i 2015.

Tørsløv m.fl. (2023) finder i et nyere studie, at selskaber knyttet til multinationale (amerikanske) virksomheder, som er placeret i skattely, over en længere periode er blevet markant mere profitable end deres selskaber, der ikke er placeret i skattely. Således skønnes forholdet mellem overskud og løn for selskaber i skattely siden 1960- og 1970'erne at være vokset fra omkring 50 pct. til 346 pct. i 2015, mens det for selskaberne udenfor skattely har været relativt konstant.

Der er en tendens til, at der sker relativt mere overskudsflytning til og fra mindre europæiske lande sammenlignet med større lande. Huizinga og Laeven (2008) finder, at semielasticiteten i Tyskland, Frankrig, Spanien, Italien og Storbritannien er under 1, mens semielasticiteten skønnes at være over 1 i Danmark, Belgien, Holland og Portugal. Desuden er den skønnede semielasticitet på 1,37 i Danmark højere end det uvægtede gennemsnitlige skøn blandt europæiske lande, som udgør 1,31. Vægtes gennemsnittet med udgangspunkt i det aggregerede overskud på tværs af lande præsenteret i artiklen, er den gennemsnitlige semielasticitet betydeligt lavere (ca. 0,72), idet de store lande har lavere semielasticiteter og mere overskud.

Formandskabet anbefaler, at semielasticiteten for overskudsflytning skal korrigeres for multinationale selskabers skattepligtige indkomst som andel af det samlede selskabsskattegrundlag. På baggrund af data fra Skatteministeriet i perioden 2007-2014 skønnes at udgøre 50-70 pct. Nyere tal fra Skatteministeriet og Danmarks Statistik viser, at andelen af multinationale selskabers skattepligtige indkomst udgjorde ca. 54-64 pct. i perioden 2017-2020.

Skatteministeriet og Finansministeriet finder i overensstemmelse med formandskabets anbefaling, at der fremover bør tages højde for, at det kun er multinationale selskaber, der flytter overskud. Det er dog et stort og komplekst arbejde at korrigere de nuværende skøn på en retvisende måde, og det er ikke éntydigt, om en revision vil medføre en stigning eller fald i semielasticiteten. For det første peger de nyere studier på, at mængden af overskudsflytning blandt multinationale selskaber er steget i de senere år (Beer m.fl., 2020; Tørsløv m.fl., 2023). For det andet kommer, at en lille åben økonomi som den danske skønnes at have relativt mere overskudsflytning end gennemsnittet i EU og USA (Hui-zinga og Laeven, 2008). Det er på den baggrund ministeriernes vurdering, at det på nuværende tidspunkt ikke kan konkluderes éntydigt, om en korrektion af den nuværende semielasticitet, der er skønnet pba. data fra 1999-2000 for multinationale selskaber i Danmark, vil indebære et mere retvisende billede af niveauet for overskudsflytning til og fra Danmark i dag.

Som formandskabet anbefaler, bør semielasticiteten med jævne mellemrum justeres i takt med, at der akkumuleres opdateret viden fra nyere studier, når der vurderes at være klar opbakning til det i litteraturen. Semielasticiteten vil blive genbesøgt som led i det opdaterings- og udviklingsarbejde med modelleringen af ændringer i selskabsskatten, der bl.a. skal tage højde for OECD-aftalens spor 2 om minimumsbeskatning af store multinationale koncerner, *jf. nedenfor*.

Opdaterings- og udviklingsarbejde

Skatteministeriet og Finansministeriet undersøger i øjeblikket, hvordan en opdateret modellering skal tage højde for OECD-aftalens spor 2 om en global standard for effektiv minimumsbeskatning af store multinationale koncerner med omsætning på mindst 750 mio. euro, som i medfør af EU-direktivet om samme fra december 2022 blev implementeret 1. januar 2024. Direktivet skal bidrage til at etablere en global bund under den *effektive* selskabsskat på 15 pct.

Den globale bund under selskabsskatten reducerer større virksomheders incitament til at flytte overskud til lande med lave selskabsskattesatser, og det skønnes med en vis usikkerhed isoleret set at give anledning til et dansk merprovenu. Minimumsbeskatningen vil samtidig skabe incitament for lavskattelande til at hæve deres selskabsskattesatser og sikre deres selskabsskattebase, hvorved den skadelige skattekonkurrence mellem landene begrænses. OECD-aftalen om international beskatning fra oktober 2021 har to spor, men skal betragtes som en samlet løsning. Spor 1, der vedrører omfordeling af beskatningsret af de største og mest profitable multinationale koncerner, forventes isoleret set at være forbundet med et mindreprovenu for Danmark.

OECD-aftalens spor 2 betyder, at større virksomheder som minimum skal betale skat svarende til 15 pct. af deres regnskabsmæssige overskud, uanset hvor disse overskud bogføres. Det betyder, at mængden af overskudsflytning må forventes at falde markant globalt, hvorfor det empiriske erfaringsgrundlag for så vidt angår overskudsflytning skal anvendes med omtanke fremadrettet. Det indebærer, at udgangspunktet for det strukturelle danske selskabsskattegrundlag indtræder i en ny økonomisk ligevægt, hvor det ikke er éntydigt, om følsomheden ift. overskudsflytning vil falde eller stige, efter at spor 2 er implementeret globalt. For selvom den globale mængde af overskudsflytning må formodes at falde markant, må det også forventes, at virksomheder i højere grad end tidligere overvejer

Danmark ift. placering af overskud, når den danske (nominelle) selskabsskattesats nu er tættere på det effektive minimumsniveau end tidligere.

Som følge af implementeringen af OECD-aftalens spor 2 indarbejdes foreløbigt, at mængden af overskudsflytning primært påvirkes ved ændringer i selskabsskatten fra 15 pct. og opefter. Ved ændringer fra 15 pct. og nedefter lægges derfor til grund, at mængden af overskudsflytning vil være beskeden.

2. Nedvæltning i lønningerne

I forbindelse med beregninger af adfærdseffekter ved ændringer i selskabsskattesatsen lægger Skatteministeriet og Finansministeriet til grund, at lønmodtagerne bærer hele byrden ved selskabsskatten via investeringsforvridningen og den afledte virkning på produktivitet og det generelle lønniveau. I tilbageløbsfaktoren – og dermed virkningen på de offentlige finanser – tages der dog højde for, at en andel af selskabsskatten nedvæltes til ejerne.

Formandskabet anbefaler, at det i adfærdsberegningen i stedet lægges til grund, at lønmodtagere bærer halvdelen af byrden, hvormed ejerne vil bære den anden halvdel af byrden.

Der er en lang række forhold, der påvirker virksomhedernes prissætning og lønpolitik mv. på kort sigt, hvilket gør det vanskeligt at påvise virkningen af konkrete skatte- og afgiftsforhøjelser og -nedsættelser empirisk.

Hovedparten af de empiriske studier indikerer, at lønmodtagerne i praksis bærer mellem 50 og 75 pct. af byrden ved selskabsskatten. Betydningen af investeringsforvridningen og dermed graden af nedvæltning på lønmodtagerne må dog forventes at være større i en lille og åben økonomi som den danske, hvor kapital er meget mobil på tværs af landegrænser, og derfor relativt mere følsom over for den effektive selskabsbeskatning, end i store lande, som en stor del af de empiriske studier bygger på.

En nedvæltningsgrad på 50-75 pct. skal endvidere ses i lyset af, at en del af selskabsskatteprovenuet vedrører immobil overnormal profit, hvor skatten ikke forvrider investeringsbeslutningen. For den del af selskabsskatteprovenuet, der udgøres af lokalitetsspecifik overnormal profit, må det forventes, at ejerne bærer byrden. Det er svært at sige, hvor meget ren profit der er strukturelt, men det må antages at være relativt beskedent. Derfor vil lønmodtagerne på lang sigt bære en større andel af byrden fra selskabsskatten.

Når ministerierne i beregningen af ændringer i investerings- og lokaliseringsadfærd ("adfærdsberegningen") vælger at lægge til grund, at lønmodtagerne bærer byrden ved ændringer i selskabsskatten, er det således med fokus på det lange sigte. De empiriske studier vurderes som udgangspunkt at fange (relevante) kortsigtede effekter, mens effekterne på lang sigt – når kapitalapparatet har tilpasset sig fuldt – er vanskelige at isolere empirisk. Hovedårsagen til, at lønmodtagerne i adfærdsberegningen forudsættes at bære byrden ved ændringer i selskabsskatten, er således et valg om at fokusere på strukturelle effekter, som tager udgangspunkt i teoretiske overvejelser vedrørende effekterne af den langsigtede tilpasning.

Empiriske studier

Den empiriske evidens, som graden af lønnedvæltning i ministeriernes beregninger af ændringer i selskabsskatten er baseret på, er bl.a. gennemgået i besvarelsen af FIU spørgsmål nr. 150 (Alm. del)

af 15. februar 2021, FIU spørgsmål nr. 500 (Alm. del) af 5. september 2016 og i det tekniske baggrundsnotat, *BNP-virkning ved ACE*, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. En oversigt over den empiriske litteratur vedrørende virkningerne af selskabsskat kan ses i *boks 1*. Det bemærkes, at det kan være vanskeligt at oversætte disse empiriske konklusioner til danske forhold, hvorfor det kan være svært at konkludere noget entydigt.

Boks 1

Empiriske studier påviser høj grad af overvæltning af selskabsskatten i lønningerne

Desai et al. (2007) estimerede på basis af data for 50 lande for perioden 1989-2004, at mellem 45 og 75 pct. af byrden ved selskabsskatten bæres af lønmodtagerne i form af lavere løn.¹⁾

Hasset og Mathur (2010) fandt, at en stigning i selskabsskatten på 1 pct. reducerer timelønningerne med 0,5-0,6 pct. Hasset og Mathur (2006) fandt desuden at lønningerne påvirkes mere af selskabsskatten i små lande.²⁾ Det er i overensstemmelse med Harberger (2006), der argumenterer, at i små lande, der er pristagere på kapital- og varemarkederne, bærer lønmodtagerne mere end den fulde byrde af selskabsskatten.³⁾

Liu og Altshuler (2013) påviser, at variation i den marginale effektive selskabsskat i USA over tid og på tværs af brancher påvirker timelønningerne. Deres estimater viser, at en forøgelse af selskabsskatteprovenuet med 1\$ reducerer lønningerne med omkring 60 cent.⁴⁾

I et nyere studie udnytter Fuest et al. (2018) variation i lokale selskabsskattelettelser i Tyskland til at estimere nedvæltningen af selskabsskatten i lønningerne. De viser, at lønmodtagerne samlet set bærer 51 pct. af byrden ved ændringer i selskabsskatten i Tyskland, men en betydelig højere andel ved lokal lønfastsættelse. Det er konsistent med en tidligere version af studiet fra 2015, hvor forfatterne viste, at virksomheder med lokal lønfastsættelse i gennemsnit nedvælter 1,21 euro i lønningerne for hver 1 euro stigning i selskabsskatten.⁵⁾ Det bemærkes, at en "over-sættelse" af studiets resultater forudsætter, at der gøres antagelser om selskabsskattegrundlagets størrelse. Det vil sige, at de rapporterede estimater ikke kan anvendes direkte.

Arulampalam et al. (2012) viste på baggrund af mikrodata for selskaber i 9 europæiske lande, at 49 pct. af byrden ved selskabsskatten bliver overvæltet på lønmodtagerne. Arulampalam et al. pointerer, at dette kun omfatter den direkte effekt på lønninger, mens indirekte virkninger via priser og øget produktivitet ikke er inkluderet i deres estimat.⁶⁾

Formandskabet lægger i deres undersøgelse vægt på nyere udenlandske studier (Fuest m.fl., 2018; Dwenger m.fl., 2017; Serrato og Zidar, 2023; Gale og Thorpe, 2022; Alstadsæter m.fl., 2022; Carbonnier m.fl., 2022; Knaisch og Poschel, 2023) som viser, at lønmodtagere og selskabsejere begge bærer en del af byrden ved ændringer i selskabsskatten.

Formandskabets anbefaling er særligt baseret på det empiriske studie af Fuest m.fl. (2018), som peger på en gennemsnitlig nedvæltningsgrad på 51 pct. Studiet analyserer virkningen af 18.000 kommunale selskabsskatteændringer i 10.000 tyske kommuner i perioden 1993-2012. De anvender et panel af lønmodtagere og virksomheder til forskellige difference-in-difference-analyser.

Empiriske studier på baggrund af udenlandske data bør i almindelighed kvalificeres, før de anvendes i en dansk sammenhæng. Det gælder særligt, når de udenlandske studier er foretaget for store lande. I den konkrete sammenhæng med selskabsskatten er det blandt andet vigtigt at forholde sig til, om landene adskiller sig markant i forhold til kapitalens mobilitet, løndannelsen og selskabsstrukturen.

Fuest m.fl. (2015) viser i en tidligere version af studiet fra 2018, at virksomheder med lokal lønfastsættelse i gennemsnit nedvælter 1,21 euro i lønningerne for hver 1 euro stigning i selskabsskatten, hvilket er betydeligt højere end det samlede skøn.¹ Fuest m.fl. (2018) finder ligeledes, at nedvæltningen er højere ved lokal lønfastsættelse. Variationen i estimaterne, når der kigges isoleret på virksomheder med lokal lønfastsættelse, tyder på, at en betydelig andel tyske virksomheder ikke kan fastsætte lønninger lokalt. Det danske arbejdsmarked er omvendt kendetegnet ved fleksible ansættelsesvilkår og en høj grad af lokal lønfastsættelse, jf. *Beskæftigelsesministeriet (2017). Fleksibelt og tilpæningsdygtigt arbejdsmarkedssystem*. Sammenholdt med resultaterne i studiet af Fuest m.fl. (2015, 2018) taler det for, at graden af lønnedvæltning som følge af høj grad af lokal løndannelse isoleret set må forventes at være relativt høj i Danmark.

Det bemærkes, at virksomheder med ansatte i flere kommuner muligvis ikke har samme adgang til at foretage diskretionære ændringer i lønnen for ansatte i en kommune, hvor der har været ændringer i selskabsskattesatsen, og samtidig holde lønnen uændret i en anden kommune. Forfatterne tester dette og finder betydeligt højere effekter for virksomheder med aktiviteter i kun én kommune end i virksomheder med aktiviteter i flere kommuner.

Teoretisk set burde lokale selskabsskatter ikke medføre lokale forskelle i lønningerne af betydning, da en forventelig meget høj grad af arbejdskraftmobilitet på tværs af kommuner må forventes at føre til en ensartet national løndannelse, i takt med at kapitalapparatet i de enkelte kommuner tilpasser sig. Der er imidlertid friktioner på arbejdsmarkedet og i løndannelsen, der kan medføre, at selv lokale skatter kan have indflydelse på løndannelsen i det mindste på kort sigt.

Skatteministeriet og Finansministeriet læser således resultaterne i Fuest (2018) som et underkantskøn, der viser, at nedvæltningen af selskabsskatter på lønmodtagerne er lavere på kort sigt som følge af, at kapitalapparatet først kan tilpasses på længere sigt. Det indebærer, at ejerne må bære en del af byrden på kort sigt. Ministeriernes effektberegninger af ændringer i selskabsskatten har imidlertid primært fokus på det længere sigte.

Adfærdsberegning

Adfærdseffekterne modelleres med udgangspunkt i det langsigtede perspektiv, hvor en forhøjelse af selskabsbeskatningen vil medføre færre investeringer og dermed en gradvis reduktion i kapitalapparatet over en længere periode. Reduktionen i kapitalapparatet mindsker produktiviteten, hvormed virksomhederne sænker lønningerne yderligere ift. den initiale, kortsigtede løntilpasning. Samlet set betyder det, at lønmodtagerne på lang sigt forventes at bære hovedparten af byrden ved selskabsskatten.

Effekter præsenteret i empiriske studier kan ofte karakteriseres som effekter på kortere sigt, hvilket skal ses i lyset af, at det er vanskeligt at isolere og estimere strukturelle effekter, særligt når de endelige effekter først indtræffer lang tid efter politikændringen. Der er således et trade-off mellem at anvende kortsigtede effekter, som er velidentificerede, men mindre interessante fra et strukturpolitisk synspunkt, og langsigtede effekter, som er vanskeligere at identificere, men mere interessante fra et strukturpolitisk synspunkt.

Det er også tilfældet ved en ændring af selskabsskatten, som i første omgang vil påvirke ejerne af virksomhederne, men som på længere sigt i vidt omfang forventes at blive nedvæltet i lønnen. Det

¹ I Fuest m.fl. (2015) skønnes den samlede nedvæltningsgrad at udgøre 40 pct.

taler for, at der strukturelt sker en større grad af lønnevæltning end de empiriske studier umiddelbart foreskriver.

Skatteministeriet og Finansministeriet finder, at det principielt er muligt at indarbejde en tilpasningsperiode med delvis nedvæltning i lønninger/overskud og overvæltning i priser, som gradvist ændrer sig over tid, og at der er en mulighed for, at det kan indebære mere præcise effektskøn på kort sigt. Generelt har ministerierne imidlertid det hensyn, at regneprincipper skal være let anvendelige og gennemskuelige. Med det udgangspunkt vurderer Skatteministeriet og Finansministeriet, på linje med formandskabet, at den nuværende modellering på relativt simpel vis fanger de væsentligste adfærdseffekter, og at dette gøres på en måde, der samlet set giver retvisende skøn for de langsigtede effekter ved ændringer i selskabsskatten.

Skatteministeriet og Finansministeriet undersøger løbende modelleringen af adfærd ændringer i selskabsskatten, herunder graden af lønnevæltning, og resultaterne i Fuest m.fl. (2018) er et vigtigt skridt på vejen til at forstå effekterne af ændringer i selskabsskattesatsen på lønningerne. Det er dog vurderingen, at skønnet i Fuest m.fl. (2018), som er baseret på tyske kommunedata, ikke uden videre kan indarbejdes i en dansk og national sammenhæng. Forfatterne anfører selv, at deres resultater sandsynligvis er relevante for lande, hvor der anvendes lokale eller regionale selskabsskatter.

Tilbageløbsberegning

Tilbageløbsfaktoren angiver, hvor meget skatteindtægterne vil ændre sig ved uændret adfærd, når husholdningernes disponible indkomst, forbrugsmulighed eller virksomhedernes overskud mv. ændres som følge af ændringer i selskabsskatten.

Tilbageløbsfaktoren, der anvendes i selskabsskattemodellen, er skønnet med udgangspunkt i, at der kan være overnormal profit til ejerne, således at de forventes at bære en del af byrden, *jf. den empiriske litteratur*. Tilbageløbsfaktoren kan således anses som en måde at indregne indirekte effekter på de offentlige finanser, når selskabsskatten ændres.

Ved ændringer i erhvervsskatter er der tre forskellige scenarier for overvæltning/nedvæltning, der alle påvirker tilbageløbet forskelligt:

- a) Skatten overvælttes i afsætningspriserne.
- b) Skatten nedvælttes i aflønningen af produktionsfaktorerne (typisk lønninger).
- c) Skatten nedvælttes i virksomhedernes overskud.

På kort sigt forventes der ikke at være fuld overvæltning eller fuld nedvæltning, men en kombination heraf. Forudsættes det på længere sigt, at erhvervenes produktion og udbud kan tilpasses fleksibelt, vil ændringer i selskabsskatten hovedsageligt nedvælttes i det generelle lønniveau. Der vil imidlertid være en række tilfælde af immobil profit (fx jordrente), såsom jordbesiddelse (fx landbrugere) og råstofindvinding (fx Nordsøen), hvor produktion eller udbud er mindre fleksibelt selv på længere sigt. Der kan det være mere retvisende med en antagelse om delvis nedvæltning i virksomhedernes overskud, eller delvis overvæltning i priser, såfremt det internationale marked ikke vurderes at kunne kendetegnes ved fuldkommen konkurrence.

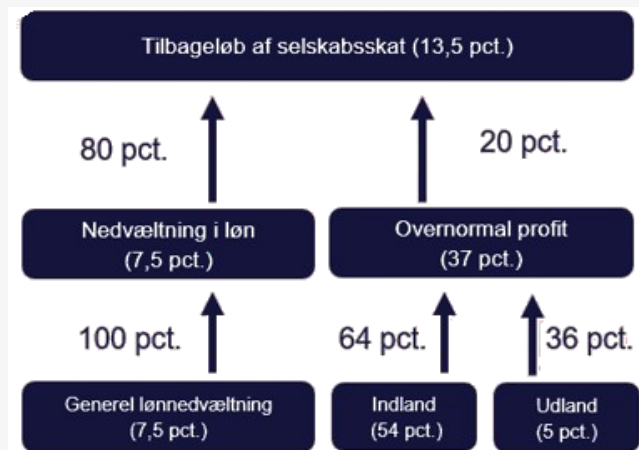
For erhverv, der afsætter en væsentlig del af deres varer i udenlandsk konkurrence, vil der tilsvarende være mere begrænsede muligheder for at overvælte højere produktionsomkostninger fra en

højere dansk selskabsskat i afsætningspriserne. Som udgangspunkt vil skatter og afgifter på erhvervenes produktionsinput (der ikke kan afløftes ved eksport) – fx kapital og energi – derfor tendere til at blive nedvæltet i lavere løn.

Ved nedvæltning i lønningerne vil en selskabsskattenedsættelse medføre, at lønsummen i den private sektor stiger. Lønstigninger i den private sektor fører til øgede indtægter fra indkomstskatter og afgifter af øget privatforbrug. Overenskomsterne for de offentligt ansatte samt satsreguleringsloven betyder imidlertid, at lønningerne til de offentligt ansatte og overførselsindkomsterne omtrent følger lønudviklingen i den private sektor, hvilket isoleret set svækker de offentlige finanser. Dvs. skatte- og afgiftslempelser, som nedvælttes i lønningerne, vil dels medføre højere skatte- og afgiftsindtægter, og dels merudgifter til offentlige lønninger og overførselsindkomster. En mindre del af de offentlige udgifter og indtægter følger imidlertid ikke lønniveauet. Det gælder blandt andet det offentlige indkøb af industrivarer, herunder investeringsgoder.

Den samlede virkning af ovenstående effekter er tidligere skønnet til 13,5 pct., der anvendes som tilbageløbssats ved ændringer i selskabsskattesatsen, *jf. figur 1*.

Figur 1
Oversigt over tilbageløb ved en ændring af selskabsskatten



Kilde: Skatteministeriet.

3. Højere private lønninger og offentlige finanser

Formandskabet vurderer også, at ministeriernes regneprincipper overvurderer provenueffekten af en ændring i selskabsskattesatsen som følge af højere private lønninger.

Formandskabet anbefaler, at der i adfærdsberegningen ikke indregnes en yderligere forbedring af de offentlige finanser som følge af højere lønninger i den private sektor ud over det bidrag, der kommer fra et øget arbejdsudbud.

I det omfang selskabsskatten nedvæltes i lønniveauet afspejler det sig i fire modsatrettede effekter, jf. boks 2.

Boks 2

Overordnede tilbageløbs effekter ved nedvæltning i højere lønninger, når selskabsskatten nedsættes

- a. Højere løn i den private sektor. Det medfører flere skatteindtægter.
- b. Højere løn i den offentlige sektor, højere overførselsindkomster og højere pris på offentlige køb af tjenesteydelser. Det medfører flere offentlige udgifter.
- c. Højere regulering af progressionsgrænser, fx topskattegrænsen, som følge af et generelt højere lønniveau. Det medfører færre skatteindtægter.
- d. Højere indkomster generelt. Det medfører flere indtægter fra forbrugsafgifter og kapitalskatter gennem henholdsvis større forbrugsmuligheder og højere opsparing.

Ligesom ved den øvrige erhvervsbeskatning, hvor der forudsættes lønnedvæltning, lægges det typisk til grund, at der føres 7,5 pct. af provenuet tilbage til statskassen. Indregningen af et tilbageløb på 7,5 pct. fra højere private lønninger er dermed konsistent med regneprincipperne på afgifts- og selskabsskatteområdet generelt. Der er således tale om et skøn, der er forbundet med usikkerhed, og som er lavet med udgangspunkt i følgende.

Danske virksomheder forudsættes i selskabsskattemodellen at operere inden for rammerne af en lille og åben økonomi, som er i konkurrence med udenlandske virksomheder. For konkurrenceudsatte virksomheder vil det ikke være muligt at mindske afkastet til ejerne, da afkastkravet efter skat er fastsat på de internationale kapitalmarkeder. Derfor vil tilpasningen ske via lønningerne. På kort sigt er lønningerne faste, hvorfor tilbageløbsberegningen tager udgangspunkt i det lange sigte, hvor lønningerne kan tilpasse sig fuldt ud.

Ved fuld nedvæltning i lønningerne vil en forhøjelse af selskabsskattesatsen medføre, at lønsummen falder svarende til den umiddelbare virkning af skatteforhøjelsen. Heraf vil der være et tilbageløb i form af færre indkomstskatter og afgiftsindtægter pga. lavere disponibel indkomst. Denne effekt vil principielt finde sted både via nutidigt forbrug og fremtidigt forbrug (opsparing).

Derudover vil lavere private lønninger betyde lavere udgifter for det offentlige, idet lønstigningstaksten og reguleringen af en række indkomstoverførsler i det offentlige følger lønstigningstaksten i det private. Dvs. skatte- og afgiftsforhøjelser, som nedvæltes i lønningerne, vil medføre mindre udgifter for det offentlige, hvilket bør medregnes i tilbageløbet.

En mindre del af de offentlige udgifter og indtægter følger imidlertid ikke lønniveauet. Det gælder blandt andet det offentliges indkøb af industrivarer, herunder investeringsgoder.

Den samlede virkning af effekterne i boks 2 er tidligere skønnet til i størrelsesordenen 5-10 pct., hvorfor der i dag anvendes et skøn på 7,5 pct. Det betyder, at der ved en forhøjelse af selskabsskattesatsen, som fx reducerer de private lønninger med 100 kr. samlet set, forudsættes at være reducerede nettoafgifter svarende til -7,5 kr. isoleret set.

Ministerierne vurderer indtil videre fortsat, at denne effekt bør indregnes, men noterer formandskabets vurdering af, at højere private lønninger isoleret set ikke bør medføre en forbedring af de offentlige finanser. I forbindelse med udviklingsarbejdet vil skønnet blive genbesøgt.

Litteraturliste

- Alstadsæter, A., J.B. Bjørkheim, R.B. Davies og J. Scheuerer (2022). Pennies from heaven: Wages and profit shifting. CESifo Working Paper No. 9590.
- Arulampalam, W., Devereux, M. P., & Maffini, G. (2012). The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038-1054.
- 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.
- 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.
- Desai, M.A., F. Foley & J. Hines (2007). Labor and Capital Shares of the Corporate Tax Burden: International Evidence. Paper prepared for the International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center conference on *Who Pays the Corporate Tax in an Open Economy?*, 18 December 2007.
- 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.
- Fuest, C., A. Peichl og S. Sieglöck (2015). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? IZA DP No. 9606.
- Fuest, C., A. Peichl og S. Sieglöck (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.
- Harberger, A. C. (2006). Corporation Tax Incidence: Reflections on what is Known, Unknown, and Unknowable. In *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications.*, ed. John W. Diamond and George R. Zodrow.
- Hassett, K. A., & Mathur, A. (2010). Spatial tax competition and domestic wages. Available at SSRN 2212975.
- 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.
- Knaesch, J. og C. Pöschel (2023). Wage Response to Corporate Income Taxes: A Meta-Regression Analysis. *Journal of Economic Surveys*, s. 1-25.
- Liu, L., & Altshuler, R. (2013). Measuring the burden of the corporate income tax under imperfect competition. *National Tax Journal*, 66(1), 215-237.

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.

Thomadakis, A. (2023). EU corporate taxation in the digital era – The road to a new international order, CEPS-ECMI Task Force Report, Centre for European Policy Studies.

Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2023). The missing profits of nations. *The Review of Economic Studies*, 90(3), 1499-1534.