



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

16. november 2017

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 269 (Alm. del) af 16. marts 2017 stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA)

Spørgsmål

Vil ministeren bedes beregne effekten af en nedsættelse af selskabsskatten fra 22 til 0 for hvert point? Der bedes beregnet både umiddelbart provenutab, provenutab efter tilbageløb, provenutab efter tilbageløb og adfærd, beskæftigelse, BNP-effekt, effekt på timeløn. Effekterne bedes beregnet både med de eksisterende regler og i en situation hvor ACE-fradraget er indført. Beregningerne bedes gennemført med udgangspunkt i regnemethoden i notatet ”BNP-virkning ved ACE”.

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, timeløn, 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

Det skal bemærkes, at den beregnede virkning på strukturelt BNP og timelønninger mv. er meget følsom overfor 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.

I besvarelsen er det lagt til grund, at det strukturelle grundlag for selskabsskatten udgør 220 mia. kr. (2017-niveau).

¹ Notatet beskriver detaljeret, hvordan de skønnede virkninger af forslaget om et egenkapitalfradrag (ACE) fra helhedsplanen *DK2025 – Et stærkere Danmark* fra august 2016 på investeringer, timelønnen i den private sektor, arbejdsudbud og strukturelt BNP er beregnet samt hvilke usikkerheder, der er forbundet med beregningerne. Endvidere gennemgås forskellene til den metode, der blev anvendt ved *Vækstplan DK*. Notatet er tilgængeligt på https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemetoder/bnp_virkning-ved-ace.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 laves selskabsskat mindsker multinationale selskabers tilskyndelse til overskudsflytning gennem transfer pricing og tynd kapitalisering.

Virkningerne af en evt. parallel nedsættelse af satsen for foreløbig virksomhedsskat 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 nedsættelse 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. Den højeste sats for aktieindkomst på 42 pct. indebærer således, at kombinationen af selskabsskat og aktieindkomst på 54,8 pct. ($= 22 \text{ pct.} + (1 - 0,22) * 42 \text{ pct.}$) omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst (ekskl. kirkeskat) på 55,8 pct. ($= 8 \text{ pct.} + (1 - 0,08) * 51,95 \text{ pct.}$). Såfremt den højeste sats ikke justeres (modsvarende reduktionen af selskabsskattesatsen), vil det alt andet lige give anledning til et væsentligt afledt mindreprovenu. Der er ikke taget højde for dette i provenuskønnet.

På basis af de beskrevne beregningsforudsætninger er de skønnede virkninger på provenu, timeløn, arbejdsudbud og strukturelt BNP ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med mellem 1 til 22 pct.-point og med udgangspunkt i gældende regler vist i *tabel 1*.

Tabel 1

Konsekvenser af nedættelser af selskabsskattesatsen med udgangspunkt i gældende regler

Sats	Umiddelbart mindre- provenu	Mindre- provenu efter tilbage- løb	Mindre- provenu efter tilbageløb og adfærd	BNP	Timeløn	Arbejds- udbud	
Pct.	-----	Mia. kr. -----	-----	-----	Pct. -----	Antal personer	
21	2,2	1,9	1,1	3	0,1	0,2	300
20	4,4	3,8	2,2	5¾	0,3	0,4	600
19	6,6	5,7	3,3	8½	0,4	0,6	900
18	8,8	7,6	4,6	11¼	0,5	0,7	1.200
17	11,0	9,5	5,9	14	0,7	0,9	1.500
16	13,2	11,4	7,3	16½	0,8	1,1	1.800
15	15,4	13,3	8,7	19	0,9	1,3	2.100
14	17,6	15,2	10,2	21½	1,0	1,4	2.300
13	19,8	17,1	11,8	24	1,1	1,6	2.600
12	22,0	19,0	13,4	26½	1,3	1,8	2.900
11	24,2	20,9	15,1	29	1,4	1,9	3.100
10	26,4	22,8	16,9	31¼	1,5	2,1	3.400
9	28,6	24,7	18,7	33¾	1,6	2,2	3.600
8	30,8	26,6	20,6	36	1,7	2,4	3.900
7	33,0	28,5	22,5	38¼	1,8	2,5	4.100
6	35,2	30,4	24,5	40½	1,9	2,7	4.300
5	37,4	32,4	26,6	42¾	2,0	2,8	4.600
4	39,6	34,3	28,7	44¾	2,1	3,0	4.800
3	41,8	36,2	30,9	47	2,2	3,1	5.000
2	44,0	38,1	33,2	49	2,3	3,2	5.300
1	46,2	40,0	35,5	51	2,4	3,4	5.500
0	48,4	41,9	37,9	53¼	2,5	3,5	5.700

Anm.: Det er lagt til grund, at det strukturelle grundlag for selskabsskatten udgør 220 mia. kr. (2017-niveau). Tilbageløb og adfærdsvirkninger vedr. overskudsflytning svarer til forudsætningerne i Skatteministeriets selskabsskattemodel, som også er anvendt i forbindelse med nedsættelsen af selskabsskatten fra 25 pct. til 22 pct. i forbindelse med *Vækstplan DK*. Virkningerne på investeringsomfang, timeløn, 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 tilbageløb og adfærd. Det skal understreges, at der er markant usikkerhed forbundet med den skønnede virkning, herunder særligt vedr. parametre 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. samt i forhold til den funktionelle form af produktionsfunktionen mv.

Kilde: Egne beregninger.

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 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.

I forbindelse med helhedsplanen *DK2025 – Et stærkere Danmark* blev det foreløbigt skønnet, at ACE-fradraget forudsætter finansiering i størrelsesordenen 0,1 mia. kr. i 2019 stigende til 1,4 mia. kr. i 2025 og 4,4 mia. kr. varigt (2017-niveau).

I forbindelse med helhedsplanen blev det vurderet, at ACE kunne øge strukturelt BNP med ca. 16 mia. kr. på langt sigt og 12 mia.kr. frem mod 2025. Timelønnin-gerne vurderedes øget med 1,0 pct. svarende til en stigning i lønsummen i den private sektor med knap 8 mia. kr. (2017-niveau) frem mod 2025 som følge af, at højere kapitalapparat fører til en afledt stigning i arbejdsproduktiviteten. Det svarer til en lønstigning på godt 3.600 kr. før skat pr. beskæftiget.

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.

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

De skønnede virkninger på provenu, timeløn, 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, fremgår af *tabel 2*.

Tabel 2

Konsekvenser af nedsættelser af selskabsskattesatsen i en situation hvor ACE-fradraget er indført

Sats	Umiddelbart mindre-provenu	Mindre-provenu efter tilbage-løb	Mindre-provenu efter tilbage-løb og adfærd	BNP	Timeløn	Arbejds-udbud
Pct.	Mia. kr.				Pct.	Antal personer
21	2,0	1,7	1,2	1¾	0,1	200
20	3,9	3,4	2,4	3¼	0,2	300
19	5,9	5,1	3,7	5	0,2	500
18	7,8	6,7	5,0	6½	0,3	600
17	9,8	8,4	6,3	8	0,4	800
16	11,7	10,1	7,7	9¾	0,5	900
15	13,7	11,8	9,1	11¼	0,5	1.100
14	15,6	13,5	10,6	13	0,6	1.200
13	17,6	15,2	12,0	14½	0,7	1.400
12	19,5	16,9	13,6	16	0,8	1.500
11	21,5	18,6	15,2	17½	0,8	1.700
10	23,4	20,2	16,7	19¼	0,9	1.800
9	25,4	21,9	18,3	20¾	1,0	2.000
8	27,3	23,6	20,0	22¼	1,0	2.100
7	29,3	25,3	21,7	23¾	1,1	2.200
6	31,2	27,0	23,5	25¼	1,2	2.400
5	33,2	28,7	25,2	26¾	1,3	2.500
4	35,1	30,4	27,0	28¼	1,3	2.700
3	37,1	32,0	28,9	29¾	1,4	2.800
2	39,0	33,7	30,8	31¼	1,5	3.000
1	41,0	35,4	32,7	32¾	1,5	3.100
0	42,9	37,1	34,7	34¼	1,6	3.200

Anm.: Det er lagt til grund, at det strukturelle grundlag for selskabsskatten udgør 220 mia. kr. (2017-niveau). Tilbage-løb og adfærdsvirkninger vedr. overskudsflytning svarer til forudsætningerne i Skatteministeriets selskabsskattemodel, som også er anvendt i forbindelse med nedsættelsen af selskabsskatten fra 25 pct. til 22 pct. i forbindelse med *Vækstplan DK*. Virkningerne på investeringsomfang, timeløn, 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 tilbage-løb og adfærd. Det skal understreges, at der er markant usikkerhed forbundet med den skønnede virkning, herunder særligt vedr. parametre 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. samt i forhold til den funktionelle form af produktionsfunktionen mv.

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) 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 normalafkastsatsen på 3 pct. (og den langsigtede rente skønnes at overstige 3 pct.) vil der imidlertid fortsat være en positiv effektiv marginale 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 (16 mia. kr.) og dernæst nedsættelse af selskabsskattesatsen til nul (34 mia. kr.) er mindre end den beregnede virkning af at nedsætte selskabsskattesatsen til nul med udgangspunkt i gældende regler, *jf. tabel 1*.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister