

STATSSKATTELOVEN I SKATTEØKONOMISK BELYSNING

Artikel offentliggjort i tidsskriftet SR-SKAT, nr. 3, 2003

af professor Peter Birch Sørensen
Københavns Universitets Økonomiske Institut

Indførelsen af den personlige indkomstskat med statsskatteloven af 1903 var utvivlsomt den mest fundamentale skattereform i Danmark i moderne tid. I første omgang var det ganske vist kun beskedne beløb, der blev opkrævet via den nye indkomstskat. Et blik på den første statsskatteskala for 1904 fremkalder en stærk følelse af nostalgi: Marginalskatten var 1,3 procent for de laveste indkomster og sluttede på det overkommelige niveau af 2,5 procent for de allerhøjeste indkomster. Med tiden blev den personlige indkomstskat til stat og kommuner imidlertid langt den mest betydningsfulde enkeltkilde til offentligt provenu.

Denne artikel falder i tre dele. Første del rummer en kort diskussion af indkomstskattens rolle i det samlede skattesystem. I anden del diskuteres statsskattelovens indkomstbegreb fra en skatteøkonomisk synsvinkel, mens sidste del af artiklen rejser spørgsmålet, om de senere års danske skattelovgivning er ved at undergrave statsskattelovens grundprincipper.

I. INDKOMSTSKATTENS ROLLE I SKATTESYSTEMET

I.1. Den særegne danske skattestruktur

Tabel 1 giver et indtryk af indkomstskattens betydning i Danmark og en række nabolande omkring årtusindskiftet. Man ser, at den personlige indkomstskat vejer langt tungere i skattesystemet i Danmark end i noget andet land. Dette gælder på trods af, at også de indirekte skatter som moms og punktafgifter er meget høje i Danmark. Indkomstskattens store vægt i det danske skattesystem afspejler især, at der herhjemme (stort set) ikke opkræves arbejdsgiverbidrag til obligatoriske sociale sikringsordninger. I andre lande har arbejdsgiverbidragene derimod stor betydning, som det fremgår af søjle 6. i Tabel 1.

Tabel 1. Indkomstkattens vægt i skattesystemet i år 2000 (afrundede procenttal)

Land	1. Samlet skattetryk (% af BNP)	2. Personligt indkomstskattetryk (% af BNP)	3. Personligt indkomstskatteprovenu i % af samlet skatteprovenu	Direkte skattetryk på en gennemsnitlig industriarbejder i % af den totale lønomkostning			
				4. Personlig indkomstskat	5. Lønmodtagerbidrag	6. Arbejdsgiverbidrag	7. Direkte skattetryk i alt = 4.+5.+6.
Danmark	49	26	53	32	12	0	44
Sverige	54	19	36	19	5	25	50
Norge	40	10	26	19	7	11	37
Finland	47	14	31	21	6	21	47
Holland	41	6	15	7	25	14	45
Belgien	46	14	31	21	11	25	56
Tyskland	38	10	25	18	17	17	52
Frankrig	45	8	18	9	9	29	48
Storbritannien	37	11	29	14	7	9	30

Kilde: OECD

I.2. Fylder indkomstkatten for meget?

Er det et problem, eller er det tværtimod en kvalitet, at indkomstkatten fylder så meget i det danske skattesystem? Svaret må afhænge af, hvilke formål skatterne skal opfylde. Fra en skatteøkonomisk synsvinkel har skattesystemet tre hovedfunktioner: 1) At tilvejebringe et offentligt provenu; 2) At bidrage til at korrigere svigt i markedets funktionsmåde, og 3) At bidrage til opfyldelse af samfundets fordelingspolitiske målsætninger.

Hvis formålet primært er at fremskaffe et provenu, bør man satse på skatter, der er administrativt simple, og som i mindst mulig grad forvrider borgernes økonomiske adfærd. Ejendomsskat (herunder især en skat på den rene jordværdi såsom den danske grundskyld) fremhæves ofte som et eksempel på en skat, der er forholdsvis nem at administrere, og som kun i ringe grad forvrider de økonomiske beslutninger, fordi den ikke beskærer udbyttet af en ekstra arbejds- eller investeringsindsats. Til gengæld er der grænser for, hvor stort et samlet provenu der kan indhentes via skatter på jord og fast ejendom, uden at skatten virker eksproprierende.

En ejendomsskat vil i bedste fald være neutral, dvs. uden negative forvridende virkninger på anvendelsen af samfundets knappe økonomiske ressourcer. Visse skatter kan imidlertid ligefrem *forbedre* den ressourceanvendelse, der fremkommer via markedsmekanismerne. Det gælder f.eks. miljøafgifter, hvis formål ideelt set er at hæmme aktiviteter, der medfører miljøforringelser og dermed forringer velfærden eller produktionsmulighederne for andre end dem, der udfører aktiviteterne. Pålæggelsen af en miljøafgift har til formål at sikre, at skatteyderne i deres privatøkonomiske kalkuler indregner de eksterne (miljø)omkostninger, som deres aktiviteter påfører det øvrige samfund. I praksis kan det imidlertid være administrativt vanskeligt at knytte en miljøafgift tilstrækkeligt tæt og præcist til den forurenende aktivitet, som man ønsker at hæmme. Blandt andet derfor er provenupotentialet i miljøafgifter også begrænset.

En moderne velfærdsstat kan ikke finansieres alene via de såkaldte effektivitetsfremmende (markedskorrigerende) skatter som miljøafgifter og de neutrale skatter såsom grundskyld. Disse skatter kan heller ikke i tilstrækkelig grad tilgodese de fordelingspolitiske målsætninger. Man er derfor nødt til også at ty til såkaldt forvridende skatter.

En arbejdsgiverafgift er et blandt mange eksempler på en forvridende skat. Forvridningen fremkommer ved, at afgiften driver en kile ind mellem arbejdsgiverens samlede lønomkostninger og den nettoløn, der kan udbetales til lønmodtageren. Hermed påvirkes arbejdsgiverens tilskyndelse til at efterspørge arbejdskraft og/eller lønmodtagerens tilskyndelse til at udbyde arbejdskraft. Da arbejdsgiverafgifter alene hviler på arbejdsindkomst, men ikke på kapitalafkast, har de imidlertid ingen forvridende virkning på borgernes opsparings- og investeringsbeslutninger. Arbejdsgiverafgifter er også forholdsvis enkle at administrere, og fra et provenusynspunkt har de den attraktion, at de hviler på et bredt grundlag, nemlig samfundets samlede bruttolønsum. Da arbejdsgiverafgifter hæmmer efterspørgslen efter arbejdskraft, må man antage, at de på langt sigt i stort omfang nedvælttes i lønnen, således at skattebyrden fortrinsvis bliver båret af arbejdstageren. Den fordelingspolitiske ulempe ved en arbejdsgiverafgift bliver da, at den har karakter af en bruttoskat, der ikke kan differentieres efter lønmodtagerens individuelle skatteevne.

Hermed er vi fremme ved indkomstskaatens principielle fordel: Den personlige indkomstskaat er den eneste form for skaat, der muliggør en systematisk hensyntagen til skatteyderens individuelle forhold. Indkomstskaaten kan således indrettes efter skatteyderens samlede indtægtsforhold, og den kan tage hensyn til hans omkostninger ved indkomsterhvervelsen og til hans familie- og forsørgelsesforhold (såfremt det sidste måtte ønskes). Principielt er den personlige indkomstskaat derfor det skatteinstrument, der giver lovgiverne de bedste muligheder for at forfølge deres

fordelingspolitiske målsætninger, herunder målsætningen om påligning af skat efter evne. Men netop fordi indkomstskatten skal tage hensyn til borgernes individuelle forhold, bliver den forholdsvis tung at administrere. Dertil kommer, at beskatningen af de forskellige former for kapitalafkast i praksis kan medføre store forvridninger, som vi kommer tilbage til senere.

En vigtig egenskab ved den personlige indkomstskat er, at den er meget *synlig*, specielt i sammenligning med de arbejdsgiverafgifter, der spiller så stor en rolle i udlandet. Den er derfor en skat, der ofte fremkalder frustrationer hos borgerne. Indkomstskattens synlighed kan opfattes som en ulempe af politikere, der ønsker en stor offentlig sektor, og som derfor har behov for at inddrive et stort skatteprovenu. Principielt må det imidlertid anses for en fordel, at skatterne er så synlige som muligt, dvs. at (skatte)prisen for de offentlige ydelser står klarest muligt for borgerne, så der kan foretages en rationel politisk prioritering mellem offentlige og private aktiviteter.

Hvis man lægger vægt på, at skatterne skal være synlige og tage mest muligt hensyn til borgernes individuelle skattebetalingsevne, taler det altså for at tildele den personlige indkomstskat en dominerende rolle i det samlede skattesystem. Ud fra dette perspektiv må det siges at være en kvalitet, at indkomstskatten vejer så tungt i det danske skattesystem.

En vurdering af indkomstskatten må dog også bero på, om den i praksis kan sikre, at borgerne beskattes i overensstemmelse med deres økonomiske evne. Det fører til spørgsmålene, hvordan man bør måle skatteevnen, og om den danske indkomstskat er i overensstemmelse det 'ideelle' skatteevnemål.

II. INDKOMSTBEGREBET I TEORI OG PRAKSIS

II.1. Indkomstbegrebet i skatteøkonomisk teori

Den personlige indkomstskat hviler på den antagelse, at borgernes indkomst er det bedste mål for deres skatteevne. Men hvordan bør man definere og opgøre den indkomst, der lægges til grund for skatteansættelsen? De fleste skatteøkonomer er enige om, at 'indkomst' bør forstås som *forbrugsmulighed*, dvs. som det maksimale beløb skatteyderen kan tillade sig at forbruge over den betragtede periode (f.eks. et år) uden at forringe sin reale formuestilling. En konsistent efterlevelse af denne indkomstdefinition har nogle ganske vidtrækkende konsekvenser.

For det første betyder forbrugsmulighedsbetragtningen, at skatten alene bør pålignes *nettoindkomsten*. Der bør altså være fradrag for alle nødvendige udgifter til indkomstens erhvervelse, da denne del af bruttoindkomsten jo ikke er til rådighed til finansiering af skatteyderens forbrug.

For det andet indebærer indkomstdefinitionen, at *naturalindtægter* bør indgå i den skattepligtige indkomst på linie med pengeindtægter. En naturalindkomst kan opfattes som en sparet udgift, der øger forbrugsmuligheden ligesåvel som en direkte indtægt.

For det tredje er det klart, at indkomst fra *udenlandske kilder* skal indgå i den skattepligtige indkomst, da udlandsindkomst jo øger forbrugsmuligheden helt på linie med indenlandsk indkomst. Forbrugsmulighedsbetragtningen betyder således, at det er *globalindkomsten*, der skal beskattes.

For det fjerde kræver indkomstdefinitionen, at modtagen *arv og gave* bør indgå i den skattepligtige indkomst af den simple grund, at sådanne overførsler øger modtagerens forbrugsmulighed. Det er mere uklart, om gaver til gengæld bør være fradragsberettigede hos giveren. Man må formode, at donoren opnår en tilfredsstillelse ved at give gaven - ellers havde han næppe gjort det - og derfor kan der argumenteres for, at ydede gaver bør sidestilles med almindeligt forbrug og derfor ikke bør kunne fradrages.

For det femte er der tale om et *real* indkomstbegreb. Såfremt en skatteyder ejer aktiver, hvis nominelle værdi ikke stiger i takt med inflationen, bør han ikke beskattes af den del af den nominelle indkomst, som det er nødvendigt at henlægge for at bevare aktivernes realværdi. Principielt betyder dette f.eks., at kun *realrenten* og ikke hele den nominelle renteindtægt af en rentebærende fordring bør indgå i den skattepligtige indkomst. Tilsvarende bør der principielt kun være fradragsret for *reale* renteudgifter. Inflationspræmien i den nominelle rente reducerer jo ikke debitorernes reale forbrugsmuligheder, da den blot afspejler inflationens udhuling af gældens realværdi.

For det sjette indebærer forbrugsmulighedsbetragtningen, at den skattepligtige indkomst bør inkludere alle optjente reale *kapitalgevinster*, hvad enten de er blevet realiseret i indkomståret eller ej. Tilsvarende bør alle reale kapitaltab kunne fradrages, uanset om de faktisk er blevet realiseret. Skattepligten for optjente (reale) kapitalgevinster (og fradragsretten for tab) følger logisk af indkomstdefinitionen. Antag f.eks. at to skatteydere A og B har oppebåret samme lønindtægt i et givet år, men at A har oplevet en (real) værdistigning på sine aktiver, hvorimod B's aktiver ikke har ændret (real) værdi. Det er da klart, at A kan tillade sig et større forbrug end B uden at forringe sin realformue, og derfor bør A's skattepligtige indkomst ud fra forbrugsmulighedsbetragtningen også være større end B's skattepligtige indkomst.

Det skatteøkonomiske indkomstbegreb bygger på den simple betragtning, at skatteydernes formål med at erhverve indkomst er at skaffe sig adgang til aktuelt eller fremtidigt forbrug. Hvis den skattepligtige indkomst ekskluderer indtægtsarter, der giver forbrugsmulighed, vil skatteyderne

derfor søge at omarrangere deres indkomstforhold, således at indkomsten fortrinsvis fremtræder i skattefri former. Dette vil for det første give horisontale uligheder mellem skatteydere, der har mulighed for at indtjene indkomst i skattefri form, og de skatteydere der ikke (i samme grad) har sådanne muligheder. For det andet vil det medføre en ineffektiv udnyttelse af samfundets økonomiske ressourcer, idet en forskellig skattemæssig behandling af forskellige indtægtsformer vil tilskynde borgerne til at foretage skattemæssigt motiverede dispositioner, som ikke nødvendigvis er samfundsøkonomisk rentable. Det skatteøkonomiske indkomstbegreb bygger altså både på en retfærdighedsbetragtning og på den økonomiske effektivitetsbetragtning, at skatterne så vidt muligt bør være ikke-forvridende.

Men selv om definitionen af indkomst som forbrugsmulighed kan lyde overbevisende på det generelle plan, så er det klart, at flere af de ovennævnte implikationer af denne indkomstdefinition er stærkt kontroversielle. Lad os kort se på, i hvilket omfang statskattelovens indkomstdefinition stemmer overens med det teoretiske skatteøkonomiske indkomstbegreb.

II.2. Statskattelovens indkomstbegreb

Statskatteloven af 1903 er på mange måder et beundringsværdigt stykke lovgivningsarbejde. Loven synes at være et resultat af et grundigt forudgående udredningsarbejde i embedsværket, og den er præget af et helhedssyn og en konsekvens, som man kun sjældent finder i moderne skattelovgivning.

Statskatteloven giver ikke en explicit generel definition af det skattepligtige indkomstbegreb, men nøjes med at opregne en lang række indtægtsarter, der skal betragtes som skattepligtig indkomst. Det er dog ret tydeligt, at der har foresvævet lovgiveren et indkomstbegreb, og at dette i mange henseender er i overensstemmelse med det ovenfor beskrevne skatteøkonomiske indkomstbegreb.

I lovens §6 stk. a hedder det således, at der er fradrag for ”Driftsomkostninger, d.v.s. de Udgifter, som i Aarets Løb ere anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde Indkomsten, derunder ordinære Afskrivninger.” Der opereres altså klart med et nettoindkomstbegreb.

I indledningen til §4 hedder det endvidere: ”Som skattepligtig Indkomst betragtes med de i det følgende fastsatte Undtagelser og Begrænsninger den skattepligtiges samlede Aarsindtægter, hvad enten de hidrøre her fra Landet eller ikke, bestaaende i Penge eller formuegoder af Pengeværdi, saasom: ...”. Herefter opregnes en lang række indkomstarter, der skal indregnes i den skattepligtige indkomst, hvorunder bl.a. naturalydelse og gaver nævnes explicit i stk. c. §4 fastslår

altså både globalindkomstprincippet og princippet om, at naturalindkomst og modtagne gaver er skattepligtige. Af slutningen af §6 fremgår det endvidere, at gaver ikke er fradragsberettigede. Ydede gaver sidestilles altså implicit med donorens eget forbrug.

Statsskattelovens indkomstbegreb afviger dog også på vigtige punkter fra den skatteøkonomiske indkomstdefinition. Da loven er udformet i en tid, hvor der ikke forekom systematisk inflation, sonderer den naturligt nok ikke mellem nominelle og reale indtægter. Det kan heller ikke undre, at statsskattelovens §6 stk. b explicit fritager arv og arveforskud fra indkomstskattepligt, i og med at stort set alle lande har tradition for at operere med særlige arvebeskatningsregler.

Statsskattelovens §5 stk. a udgør imidlertid en markant afvigelse fra princippet om beskatning efter forbrugsmulighed. Her fastslås det nemlig, at der er skattefrihed for værdistigninger på skatteyderens formuegenstande, ligesom der ikke er fradragsret for værditab. Denne skattefrihed frafalder kun i de tilfælde, hvor kapitalgevinster eller -tab er fremkommet som led i skatteyderens næringsvej, eller hvor handelen med aktiver er foretaget i spekulationsøjemed.

Som hovedprincip er kapitalgevinster og -tab altså indkomstopgørelsen uvedkommende ifølge statsskatteloven. Dette er i overensstemmelse med den indflydelsesrige skatteteoretiske retning, ifølge hvilken den skattepligtige indkomst kun bør inkludere indtægter af *tilbagevendende* karakter, hvorimod der ikke bør være skattepligt for 'tilfældige' og uforudsigelige værdisvingninger, som ofte vil have eengangskaraktter eller i det mindste være sjældent forekommende. Da denne opfattelse har haft stor indflydelse på den faktiske skattelovgivning ikke blot i Danmark, men i det meste af Kontinentaleuropa, kan der være grund til at vende tilbage til spørgsmålet, om kapitalgevinster egentlig bør indregnes i den skattepligtige indkomst.

II.3. Bør kapitalgevinster beskattes?

Markedsværdien af et aktiv er i princippet lig den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige nettoindbetalinger, som forventes at tilflyde ejeren af aktivet. Der kan derfor være tre forskellige grunde til, at et aktiv stiger i værdi: 1) For det første vil der fremkomme en værdistigning, hvis diskonteringsrentefoden falder som følge af et fald i det generelle renteniveau. Dette er f.eks. baggrunden for, at priserne på fast ejendom tenderer at stige, når renteniveauet falder. 2) For det andet vil et aktiv stige i værdi, hvis aktørerne i markedet forventer, at det fremover vil give et højere løbende afkast. Dette afspejles f.eks. ved, at en opjustering af den forventede fremtidige indtjening i et aktieselskab typisk giver anledning til en stigning i kursen på aktierne i selskabet. 3) For det

tredje vil der udløses en værdistigning, når man kommer nærmere tidspunktet for en på forhånd fastsat nettoindbetaling til aktivets ejer. F.eks. vil der alt andet lige ske en stigning i kursværdien af en fordring med fast løbetid udstedt til underkurs, jo nærmere man kommer tidspunktet for fordringens indfrielse.

Det er ikke selvindlysende, at kapitalgevinster bør behandles skattemæssigt ens, uanset hvilken af de tre ovennævnte faktorer der har udløst værdistigningen. Antag f.eks. at kursværdien af en fastforrentet fordring stiger som følge af et fald i den effektive markedsrente. Fordringens ejer vil da kunne optage et lån og øge sit aktuelle forbrug med et beløb svarende til kursstigningen, uden at hans nettoformue derved formindskes. Til gengæld vil han i så fald være nødt til at indskrænke sit fremtidige forbrug for at kunne betale renter af det nye lån, da hans løbende renteindtægt af den fastforrentede fordring jo ikke er steget. Som alternativ til belåning af kursgevinsten kan skatteyderen vælge at realisere gevinsten ved at sælge sin fordring. Men hvis han for at vedligeholde sin indkomst vælger at placere provenuet i en ny rentebærende fordring, vil han ikke kunne opnå en højere løbende renteindtægt end før, da den højere formueværdi vil modsvares af et lavere procentuelt afkast. Det er således langt fra oplagt, at kapitalgevinster udløst af ændringer i renteniveauet bør underkastes beskatning.

Det synes mere oplagt, at skatteyderens forbrugsmulighed er øget, hvis han optjener en kapitalgevinst som følge af et højere (forventet) løbende afkast af sine aktiver, jfr. punkt 2) ovenfor. Til gengæld kunne man her argumentere, at der vil være tale om en art dobbeltbeskatning, hvis man opkræver skat på tidspunktet for formuestigningen, da der jo også vil blive opkrævet skat af stigningen i det fremtidige løbende afkast. I den sammenhæng indeholder statsskatteloven af 1903 en interessant formulering. I slutningen af lovens §5 hedder det således: ”Den under a. og b. omhandlede Formueforøgelse, ligesom ogsaa den Formueformindskelse, der fremkommer ved Formuegenstandes Synken i Værdi, kommer derfor kun i Betragtning, for saa vidt som Formuens Udbytte derved er blevet forøget eller formindsket, og da kun med Beløbet af den saaledes fremkomne Udbytteforøgelse eller Udbytteformindskelse.” Denne formulering er ikke blot en præcisering af stk. a og b i §5. Den kan også fortolkes som en formulering af det synspunkt, at formueændringer ikke bør indgå i den skattepligtige indkomst, eftersom denne jo allerede inkluderer de ændringer i det løbende afkast, der har udløst formueændringen.

Derimod forekommer det ret indlysende ud fra en skatteevnebetragtning, at der bør være fuld skattepligt for kursgevinster, der fremkommer ved indfrielse af fordringer udstedt til underkurs, jfr. punkt 3) ovenfor. Sådanne gevinster har jo samme forudsete karakter som den direkte

renteindtægt og kan derfor træde i stedet for denne. Det eneste, der i denne sammenhæng kan diskuteres, er om beskatningen af kursgevinsten bør udløses allerede på optjeningstidspunktet, efterhånden som fordringens indfrielse rykker nærmere, eller om skatten bør udskydes til realisationstidspunktet.

Da de forskellige typer af kapitalgevinster altså har forskellige årsager og karakter, kan det ikke undre, at adskillige skatteteoretikere (både økonomer og jurister) i tidens løb har anfægtet, at der bør være (fuld) skattepligt for (alle) kapitalgevinster. Som sagt bygger også statsskatteloven på det synspunkt, at kapitalgevinster bør være skattefrie, med mindre de er opstået i nærings- eller spekulationsøjemed.

Heroverfor står det tidligere omtalte skatteøkonomiske forbrugsmulighedssynspunkt, at alle (reale) kapitalgevinster principielt bør beskattes. Som det er fremgået, er det teoretisk ikke så oplagt, hvilket synspunkt, der er mest korrekt. Der kan dog gives to mere pragmatiske begrundelser for, at man så vidt muligt bør søge at beskatte alle kapitalgevinster. For det første rejser det nogle vanskelige grænsedragningsspørgsmål og administrative komplikationer, hvis man i praksis søger at differentiere beskatningen af kapitalgevinster efter deres karakter og årsag. For det andet kan det undergrave beskatningen af kapitalindkomst, hvis (nogle) kapitalgevinster er skattefrie eller lempeligt beskattet, eftersom afkastet af mange aktiver forholdsvis let kan omdannes til kapitalgevinster. Det mest oplagte eksempel er, at direkte rente kan erstattes af kursgevinst ved at udstede en fordring til underkurs. Et andet eksempel er, at aktieudbytte kan erstattes af aktiekursgevinster ved at selskabet tilbagekøber aktier fra ejerne.

Med tiden er lovgiverne som bekendt også kommet frem til, at kapitalgevinster på de vigtigste typer af aktiver bør beskattes, i det mindste i et vist omfang. Men derved er kapitalgevinstbeskatningens grundlæggende problematik også trådt tydeligere frem.

II.4. Kapitalgevinstbeskatningens problematik

Under en konsekvent forbrugsmulighedsbeskatning burde alle reale kapitalgevinster som nævnt beskattes på optjeningstidspunktet, uanset om de er blevet realiseret i årets løb eller ej. I praksis har man dog som hovedregel valgt at udskyde beskatningen af kapitalgevinster til realisationstidspunktet, dels fordi beskatning af urealiserede gevinster kan påføre skatteyderen et likviditetsproblem, og dels fordi det kan være vanskeligt at opgøre en urealiseret kapitalgevinst korrekt for de typer af aktiver, der ikke omsættes på organiserede markeder.

Udskydning af kapitalgevinstbeskatningen til realisationstidspunktet skaber imidlertid i sig selv problemer. For det første bliver det uklart, med hvilken sats gevinsten bør beskattes. Hvis gevinsten er opstået over en årrække, kan den på realisationstidspunktet være meget stor i forhold til skatteyderens løbende indtægt, således at han skubbes op på et højere trin i den progressive skatteskala. Dermed er der en risiko for, at der sker en overbeskatning af kapitalgevinsten. På den anden side betyder udskydningen af beskatningen til realisationstidspunktet i sig selv en likviditetsfordel, som reducerer den effektive beskatning og tilskynder skatteyderen til at udskyde realisationen længst muligt. Denne 'indlåsnings-effekt' hæmmer en effektiv udnyttelse af samfundets kapitalressourcer, idet skatteyderen undertiden vil undlade at omlægge sin formue fra aktiver med lavt afkast før skat til aktiver med højt afkast før skat, fordi udløsningen af gevinstbeskatningen ville gøre en sådan omlægning privatøkonomisk ufordelagtig, selvom den er samfundsøkonomisk fordelagtig.

Modstyket til indlåsnings-effekten vedrørende kapitalgevinster er den såkaldte 'udløsningseffekt' vedrørende kapitaltab. Udløsningseffekten består i, at en fradragret for realiserede kapitaltab tilskynder skatteyderne til at realisere eventuelle kapitaltab så hurtigt som muligt for at fremskynde den herved opnåede skattebesparelse. Dette kan bl.a. medføre, at skatteyderne øjeblikkeligt realiserer et opstået kapitaltab for derefter straks at tilbagekøbe det pågældende eller et tilsvarende aktiv. Udløsningseffekten kan dermed give anledning til en del overflødig handel med aktiver med deraf følgende transaktionsomkostninger. Lovgivers frygt for misbrug af retten til fradrag for realiserede kapitaltab har typisk medført en række begrænsninger på retten til tabsfradrag. Sådanne begrænsninger kombineret med fuld beskatning af gevinster betyder imidlertid, at skattereglerne vil hæmme særligt risikofyldte investeringer og dermed forvride investeringsmønsteret.

De her nævnte problemer med beskatningen af kapitalgevinster vil naturligvis være større, jo højere skattesatserne er. Erfaringerne fra både Danmark og udlandet tyder på, at det i praksis er umuligt at sikre en konsekvent inddragelse af alle realiserede kapitalgevinster og -tab i den skattepligtige almindelige indkomst, når skattesatserne ligger på det niveau, der kendetegner en moderne vesteuropæisk velfærdsstat. De deraf følgende indlåsnings- og udløsningseffekter bliver simpelthen så store, at de er umulige at leve med. I praksis har man derfor valgt at beskatte en række former for kapitalgevinster efter forskellige særlige regelsæt, der ofte indebærer en lempeligere beskatning end den, der gælder for almindelig løbende indtægt. Det er på denne baggrund, at kapitalgevinstbeskatningen ofte betegnes som indkomstkattens Achilleshæl.

III. KAN STATSSKATTELOVENS PRINCIPPER OVERLEVE?

Statsskatteloven knæsatte princippet om såkaldt integreret nettoindkomstbeskatning, hvor skatten udskrives efter en progressiv skala på skatteyderens samlede indkomst fra alle kilder fratrukket hans omkostninger ved indkomsterhvervelsen. Dette grundprincip blev fastholdt frem til den skattereform, der trådte i kraft i 1987, omend det allerede forinden var blevet udhulet ved, at visse indtægtsarter blev holdt udenfor indkomstgrundlaget, og ved at man tillod en række fradrag, som ikke kunne begrundes med omkostninger ved indkomsterhvervelsen.

Med skattereformen af 1987 indførtes den såkaldte separate person- og kapitalindkomstbeskatning, der brød med princippet om integreret nettoindkomstbeskatning. I forbindelse med skattereformen af 1994 indførtes tillige et obligatorisk arbejdsmarkedsbidrag, der for lønmodtagernes vedkommende brød med princippet om, at skatten bør udskrives på nettoindkomsten. Endvidere har man i medfør af den i 1998 vedtagne 'Pinsepakke' ophævet begrebet lejeværdi af egen bolig, der siden indkomstskattens indførelse har udgjort en central del af beskatningen af kapitalafkast og naturalindkomst. I det følgende diskuteres kort baggrunden for disse brud med statsskattelovens oprindelige principper.

III.1. Skattereformen af 1987

Skattereformen af 1987 var resultatet af et bredt politisk forlig indgået i 1985. Forliget var inspireret af en betænkning fra 1982 fra det såkaldte renteskatteudvalg, der havde tidligere finansminister Thorkild Kristensen som formand, og af et debatoplæg udgivet i 1984 af Danmarks Sparekasseforening, som byggede videre på renteskatteudvalgets tanker. Sparekasseforeningen skitserede en såkaldt separat person- og kapitalindkomstbeskatning (SPK-beskatning), ifølge hvilken den personlige indkomstskat skulle bestå af en proportional skat på al skattepligtig indkomst kombineret med en tillægsskat på såkaldt personlig indkomst, dvs. primært arbejdsindkomst plus private og offentlige pensioner og andre offentlige overførsler. I stedet for at anvende en fælles progressiv skala på al skattepligtig indkomst ville man altså kombinere en rent proportional beskatning af kapitalindkomst med en progressiv beskatning af (høje) arbejds- og overførselsindkomster. Et vigtigt led i skitsen var, at skattesatsen for selskabsindkomst skulle svare til den proportionale skattesats for kapitalindkomst for at sikre en ensartet beskatning af alle former for kapitalafkast.

Et af argumenterne for en relativt lav proportional beskatning af alle former for kapitalafkast er, at kapitalindkomstskatten i princippet hviler på hele den nominelle kapitalindtægt inklusive den

del, der blot kompenserer for inflationens udhuling af aktivets realværdi. Dermed vil der selv ved relativt lave inflationsrater ske en overbeskatning af det reale kapitalafkast, hvis det nominelle afkast beskattes med samme (høje) marginale sats som arbejdsindkomst.

Foruden dette principielle argument har man forsvaret SPK-beskatningen med en række argumenter af mere pragmatisk karakter. For det første har man peget på, at det er meget vanskeligt at sikre en konsekvent og ensartet beskatning af kapitalgevinster, hvis de marginale skattesatser er meget høje, jfr. afsnit II.4 ovenfor. Med en relativt lav proportional skattesats for kapitalafkast kan man derimod inddrage kapitalgevinster under den almindelige kapitalindkomstbeskatning, uden at de uheldige indlåsnings- og udløsningseffekter ved en realisationsbaseret beskatning bliver uacceptabelt store.

For det andet vil en relativt lav proportional kapitalindkomstbeskatning mindske de forvriddinger og horisontale uligheder, som beskatningen af kapitalafkast i praksis medfører. I de fleste lande, herunder Danmark, udgøres de tre vigtigste komponenter i den private opsparing af pensionsopsparing, opsparing i ejerboliger, og opsparing via tilbageholdt overskud i selskabssektoren. Af praktiske og/eller politiske grunde er det ikke muligt at beskatte afkastet af disse vigtige opsparingsformer efter en progressiv skala svarende til skalaen for arbejdsindkomst. En høj progressiv beskatning af de resterende former for kapitalindkomst (primært renter af almindelig fri opsparing) bliver dermed i realiteten en forvridende særbeskatning af bestemte opsparingsformer og tilskynder således skatteyderne til at kanalisere en uhensigtsmæssigt stor del af den samlede opsparing via de institutionelle investorer, ejerboligsektoren og selskabssektoren.

For det tredje sætter kapitalens internationale mobilitet en grænse for, hvor hårdt man kan beskatte kapitalafkast uden at undergrave skattegrundlaget. Selskaber kan i vidt omfang undgå dansk selskabsskat ved at investere i udlandet fremfor i Danmark, og selvom personlige skatteyderes udenlandske kapitalindkomst er skattepligtig til Danmark i kraft af globalindkomstprincippet, så er det i praksis vanskeligt for de danske myndigheder at kontrollere disse udenlandske indkomster. Hvis man af hensyn til selskabskapitalens mobilitet sænker selskabsskattesatsen væsentligt under skattesatsen for personers kapitalindkomst, vil man endvidere gøre det mere fordelagtigt at akkumulere kapital indenfor end udenfor selskabssektoren, hvilket vil medføre en forvridende tendens til indlåsning af kapitalen i selskabssektoren.

Sidst men ikke mindst gælder i dansk og nordisk sammenhæng, at de samlede personlige skattepligtige nettokapitalindkomster historisk har været *negative* som følge af, at vigtige former for kapitalafkast har været skattefri eller beskattet efter særlige lempelige regler (eksempelvis afkast af

ejerboliger) samtidigt med, at man har indrømmet fuld rentefradragsret. En sænkning af skattesatsen for kapitalindkomst medfører derfor, at det samlede nettoprovenu fra den personlige indkomstskat forøges i og med, at skatteværdien af rentefradraget formindskes. Denne behagelige provenueffekt har utvivlsomt været en væsentlig årsag til, at lovgiverne valgte at bryde med den integrerede nettoindkomstbeskatning.

Den danske skattereform af 1987 førte dog ikke til en konsekvent SPK-beskatning, idet man fastholdt en vis progression i kapitalindkomstbeskatningen derved, at positiv nettokapitalindkomst blev indregnet i grundlaget for den nye 6% tillægsskat. Til gengæld slog SPK-beskatningen rent igennem i de ambitiøse skattereformer i Sverige, Norge og Finland i begyndelsen af 1990'erne. I disse lande, hvor SPK-princippet går under betegnelsen 'den duale indkomstskat', kombinerer man en rent proportional kapitalindkomstbeskatning med en progressiv beskatning af arbejds- og overførselsindkomst.

III.2. Skattereformen af 1994

Med skattereformen af 1994 bevægede man sig endnu et skridt væk fra den duale indkomstskat, idet man inddrog positiv nettokapitalindkomst (ud over en vis grænse) i grundlaget for såvel mellemskat som topskat. Samtidigt indførte man et obligatorisk proportionalt arbejdsmarkedsbidrag af al arbejdsindkomst, den forkætrede 'bruttoskat'.

Allerede med skattereformen af 1987 havde man taget et skridt i retning af bruttobeskatning, i og med at man ikke tillod lønmodtagere at fradrage udgifter til indkomsterhvervelsen i den progressivt beskattede personlige indkomst, men kun i den proportionalt beskattede skattepligtige indkomst (dette var ikke en logisk følge af SPK-princippet, men snarere udtryk for et ønske om at udhule fradragene for at kunne sænke skatteprocenterne). Med indførelsen af 'bruttoskatten' gik man et skridt videre derved, at arbejdsmarkedsbidraget for lønmodtagernes vedkommende blev udskrevet på bruttolønnen uden fradrag af nogen art. For de selvstændiges vedkommende indså man, at der nødvendigvis måtte indrømmes fradrag for udgifter til indkomsterhvervelsen. Man bestemte derfor, at arbejdsmarkedsbidraget for en selvstændig skulle udskrives på den del af virksomhedsoverskuddet, der blev henregnet til hans personlige indkomst.

Danske skatteretseksperter har med stor styrke kritiseret den 'bruttoficering' af skattesystemet, der blev indledt med skattereformen af 1987, og som blev videreført med indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget i 1994. Kritikken er i vidt omfang berettiget. Fra en skatteevnebetragtning er det klart, at skatterne bør pålignes nettoindkomsten, og ikke brutto-

indkomsten. Det er også korrekt blevet påpeget, at kombinationen af bruttoindkomstbeskatning for lønmodtagere og nettoindkomstbeskatning for selvstændige medfører en horisontal ulighed mellem de to grupper og skaber et øget pres på sondringen mellem lønmodtagere og selvstændige. Dertil kommer den administrative komplikation som følge af, at det med indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget har været nødvendigt at indføre et nyt særskilt skattegrundlag.

Bag indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget lå både arbejdsmarkedspolitiske og skattepolitiske motiver. Et væsentligt skattepolitisk motiv var utvivlsomt, at man ønskede at sikre sig et øget provenu uden at være nødt til at hæve skattesatsen for kapitalindkomst, fordi man anså det for uholdbart at beskatte nominal kapitalindkomst på niveau med (den højeste marginalskat af) arbejdsindkomst. Denne målsætning kunne man have tilgodeset via en konsekvent SPK-beskatning, hvor personlig indkomst (marginal)beskattes højere end kapitalindkomst. Såfremt man havde ønsket det, kunne man også have undgået forskelsbehandlingen af lønmodtagere og selvstændige ved at tillade lønmodtagere at fradrage omkostninger ved indkomsterhvervelsen i den personlige indkomst (og ikke blot i den skattepligtige indkomst). Men en konsekvent SPK-beskatning som alternativ til indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget stødte på to afgørende forhindringer: For det første var der i det såkaldte Zeuthen-udvalg af 1992 mobiliseret stærke kræfter til fordel for indførelse af et arbejdsmarkedsbidrag. For det andet kunne der ikke i det indflydelsesrige Personbeskatningsudvalg af 1992 samles tilslutning til at anbefale en beskatning efter SPK-princippet. Dermed blev det meget vanskeligt for det politiske system at opgive den symbolpolitik, der består i at foregive, at politikerne så sandelig ønsker at beskatte kapitalindkomst (mindst) ligeså hårdt som arbejdsindkomst, selvom realiteten er, at man af praktiske eller politiske grunde er nødt til at beskatte de vigtigste former for kapitalafkast langt mildere end (høje) arbejdsindkomster, jfr. afsnit III.1.

Skattereformen af 1994 var således både et nederlag for dem, der ønskede en rendyrket dual indkomstbeskatning (SPK-beskatning) efter nyt nordisk mønster, og for dem der ønskede en tilbagevenden til en integreret nettoindkomstbeskatning efter statsskattelovens oprindelige principper. Med hensyn til indkomstopgørelsen betød reformen af 1994 dog et fremskridt for vigtige skattepolitiske grundprincipper. Inspireret af Personbeskatningsudvalget skete der en betydelig fradragssanering i erhvervs- og personbeskatningen, og der skete også en opstramning af reglerne for beskatning af kapitalgevinster, omend vigtige typer af kapitalgevinster fortsat blev beskattet efter særlige regler fremfor at blive integreret i den almindelige indkomstbeskatning.

III.3. Fra Pinsepakke til skattestop

Den såkaldte 'Pinsepakke' vedtaget i juni 1998 og indfaset med start i 1999 fuldendte bevægelsen hen imod en konsekvent progressiv beskatning af positiv nettokapitalindkomst, idet sådan indkomst nu blev underkastet fuld progressiv beskatning uden bundfradrag. For personer med positiv nettokapitalindkomst kan man derfor sige, at skatten udskrives som en traditionel progressiv indkomstskat på den samlede indkomst, dog med den modifikation at vigtige former for kapitalafkast som f.eks. aktieindkomst beskattes separat efter særlige regler. For personer med negativ nettokapitalindkomst virker systemet derimod som en dual indkomstskat, idet negativ nettokapitalindkomst fra 2001 alene kan fradrages i den skattepligtige indkomst til kommuner og amter og dermed kun har en skatteværdi svarende til den proportionale kommunale skatteprocent. Det danske indkomstskattesystem er således foreløbigt endt som en besynderlig hybrid mellem en traditionel indkomstskat og en dual indkomstskat efter nordisk model.

Med Pinsepakken gik man også et skridt videre i retning af bruttoficering, idet de ligningsmæssige fradrag fra 2002 ikke længere fratrækkes i grundlaget for den statslige bundskat.

Også på et andet punkt bevægede man sig med Pinsepakken bort fra statsskattelovens grundprincipper, idet man ved indkomstopgørelsen afskaffede begrebet 'lejeværdi af egen bolig', som ellers har været en integreret del af indkomstbeskatningen siden dens indførelse. I stedet indførte man en ejendomsværdiskat beregnet af værdien af ejerboliger. Den primære begrundelse var angiveligt, at det havde vist sig umuligt at skabe folkelig forståelse for lejeværdibegrebet.

Hvis man havde haft en konsekvent dual indkomstskat med en rent proportional beskatning af positiv nettokapitalindkomst, kunne man via en proportional skat på værdien af ejerboliger have opnået det samme resultat, som hvis man havde indregnet en procentvis lejeværdi af ejerboligen i kapitalindkomsten. Men under den gældende progressive beskatning af positiv nettokapitalindkomst er det ulogisk ikke at medregne en lejeværdi i kapitalindkomsten, da man derved svækker den tilsigtede skatteprogression.

Med indførelsen af det såkaldte 'skattestop' fra 2002 har man vedtaget at lægge loft over det nominelle beløb, som skatteyderne kan pålignes i ejendomsværdiskat. Dette vil naturligvis medføre, at det reale provenu af ejendomsværdiskatten gradvis vil blive udhulet af inflationen. Man kan frygte, at dette med tiden vil blive anvendt som argument for, at man ligeså godt kan afskaffe ejendomsværdiskatten, eftersom det reelle provenu alligevel bliver stadigt mindre. I så fald vil der være tale om en alvorlig svækkelse af skattesystemet. Det er helt nødvendigt med en form for beskatning af afkastet af ejerboliger for at undgå en samfundsøkonomisk skadelig favorisering af

investering i ejerboliger. I en tid hvor andre skattebaser bliver stadig mere mobile over grænserne er det endvidere stærkt uhensigtsmæssigt at forskyde beskatningen væk fra en immobil skattebase. Endelig vil en udhuling og et eventuelt bortfald af provenuet fra ejendomsværdiskatten naturligvis formindske mulighederne for at gennemføre de lettelser i skatten på arbejdsindkomst, som behovet for en stimulering af arbejdsudbuddet tilsiger.

III.4. Kan statsskattelovens principper holde?

Er statsskattelovens grundprincipper ved at blive undergravet? Den korte gennemgang ovenfor tegner ikke noget entydigt billede. På den ene side har man i de seneste årtier set tendenser til bruttoficering og en bevægelse i retning af kildeartsbeskatning, hvor flere vigtige former for kapitalafkast er blevet taget ud af det almindelige indkomstgrundlag og underkastet separat beskatning efter særlige regler. Disse tendenser er klart i strid med statsskattelovens grundprincipper. Der var også fra midten af firserne en bevægelse i retning af separat person- og kapitalindkomstbeskatning, men denne tendens er i et vist omfang reverseret med skattereformerne i 1994 og 1999. Dertil kommer, at der især med skattereformen af 1994 blev taget væsentlige skridt i retning af at udvide skattegrundlaget og eliminere fradrag (ikke mindst i erhvervsbeskatningen), som ikke kunne begrundes ud fra et driftsomkostningssynspunkt. Dette repræsenterer et klart forsøg på tilbagevenden til statsskattelovens grundprincipper for indkomstopgørelsen.

Såvel blandt skattejurister som skatteøkonomer er der heldigvis bred enighed om, at alle indkomster uanset deres fremtrædelsesform så vidt muligt bør beskattes, og at der kun bør indrømmes fradrag for nødvendige omkostninger til indkomsterhvervelsen. Dermed er der også håb om, at vi kan holde fast i den mest værdifulde arv fra den epokegørende statsskattelov af 1903.