

Samfundsøkonomiske virkninger af erhvervsstøtte på skatteområdet

Indledning

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har opstillet tre principper for fremtidens erhvervsstøtte. De tager afsæt i en samfundsøkonomisk tilgang, som er oversat til enkle, retningsgivende principper.

Ekspertgruppens første princip for fremtidens erhvervsstøtte er, at der som udgangspunkt kun bør gives erhvervsstøtte, hvis det har samfundsøkonomisk relevans. Med udgangspunkt i en samfundsøkonomiske analyse kan det i princippet vurderes, om en støtteordning er relevant i den forstand, at den bidrager til en bedre samfundsøkonomi, bidrager til at indfri klimamål eller understøtter andre samfundshensyn.

For erhvervsstøtteordninger på skatteområdet er der i videst muligt omfang foretaget en samfundsøkonomisk analyse med udgangspunkt i en cost-benefit-analyse til at opgøre den *samfundsøkonomiske virkning*. Den samfundsøkonomiske virkning er et mål, som samler de opgjorte samfundsøkonomiske gevinster og -omkostninger i ét tal. Det bemærkes, at det i flere tilfælde er vanskeligt at værdisætte alle gevinster og omkostninger ved de forskellige erhvervsstøtteordninger, *jf. nærmere omtale nedenfor*. Den samfundsøkonomiske virkning sigter overordnet efter at måle effekten af forskellige politikændringer for det offentlige og for borgernes velfærd, *jf. boks 1*.

Boks 1. Samfundsøkonomisk virkning

Den samfundsøkonomiske virkning er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter efter at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer. Heriblandt erhvervsstøtteordninger på skatteområdet.

Der sigtes efter – i videst muligt omfang – at medregne alle relevante markedsmæssige forvriddinger, som har afledte virkninger for samfundsøkonomien. Der tages dog ikke højde for fx fordelingsvirkninger. Det er virkningen for alle danske borgere set under ét, som måles.

Kilde: Skatteministeriet.

I praksis er der imidlertid nogle begrænsninger. For at skønne over den samfundsøkonomiske virkning skal alle relevante gevinster og omkostninger ved et tiltag værdisættes ensartet. I nogle tilfælde er det ikke praktisk muligt. Det skyldes blandt andet, at der mangler et grundlag for at værdisætte visse eksternaliteter og meritgoder. Samtidig skal den samfundsøkonomiske virkning ses i sammenhæng med andre relevante mål. Det gælder fx fordelingsvirkningerne af et givent tiltag. Af disse grunde kan den samfundsøkonomiske virkning ikke stå alene i vurderingen af erhvervsstøtte.

De skønnede samfundsøkonomiske virkninger benyttes også til at sammenligne erhvervsstøtteordninger på skatteområdet med en tilsvarende nedsættelse af selskabsskatten. Erhvervsstøtte bør være omkostningseffektiv i den forstand, at der ikke kan peges på tiltag, som er bedre egnet til at opfylde et bestemt formål. Erhvervsstøttens samfundsøkonomiske virkning bør blandt andet stå mål med virkningen, hvis de offentlige midler i stedet blev brugt til at forbedre de generelle rammevilkår for erhvervslivet. Dette illustreres ved at sammenligne med en nedsættelse af satsen for selskabsskatten.

Hvad er den samfundsøkonomiske virkning?

Den samfundsøkonomiske virkning er et udtryk for, at en politikændring fører til, at samfundets ressourcer allokeres mere eller mindre efficient. I opgørelsen tages – så vidt muligt – højde for alle relevante markedsmæssige forvriddinger på baggrund af de afledte adfærdsvirkninger, som politikændringen giver anledning til. Virkningen opgøres i kroner.

Den samfundsøkonomiske virkning tager højde for, at større aktivitet i en branche lægger beslag på arbejdskraft og andre produktionsfaktorer, som alternativt kunne anvendes andre steder i økonomien. Større aktivitet vil derfor kun være forbundet med en samfundsøkonomisk gevinst, hvis afkastet overstiger en almindelig markedsmæssig aflønning af produktionsfaktorerne. Det har den konsekvens, at der kun er tale om samfundsøkonomiske gevinster, hvis et økonomisk-politisk tiltag mindsker eksisterende markedsmæssige forvriddinger i økonomien, hvis det korrigerer for en markedsfejl, eller hvis det fremmer et meritgode.

Politikændringer påvirker borgerne gennem adskillige kanaler, hvor de primære i forbindelse med erhvervsstøtte er:

- Forvridning af virksomhedernes investeringer
- Forvridning af husholdningernes forbrug af varer og tjenester
- Arbejdsudbuddet
- Økonomiske relationer til udlandet
- Eksternaliteter
- Meritgoder

Reduktion af markedsmæssige forvriddinger

Erhvervsstøtte, som styrker virksomhedernes incitament til at investere, kan isoleret set øge den samlede økonomiske velstand i samfundet. Det gælder fx ordninger, som nedsætter virksomhedernes effektive selskabsskattebetaling og derigennem mindsker forvridningen af virksomhedernes investeringer.

En forbrugsforvridning er udtryk for, at regulering kan påvirke de relative priser i økonomien, og at aktiviteter derved forvrides væk fra den markedsmæssige efficiente sammensætning. Dette er uddybet i bilaget nederst i dokumentet.

Ligeledes kan støtteordninger, der styrker arbejdsudbuddet, øge den samlede økonomiske velstand i samfundet. Et eksempel på dette er forskerskatteordningen, der bidrager til at tiltrække arbejdskraft til Danmark.

Det kan også påvirke den økonomiske velstand, hvis erhvervsstøtte påvirker Danmarks økonomiske relationer til udlandet. For eksempel kan det isoleret set indebære en velstandsgevinst, hvis en støtteordning tilskynder selskaber til at flytte overskud til Danmark, eller hvis Danmarks bytteforhold forbedres i forhold til udlandet.

Korrektion af markedsfejl

En række erhvervsstøtteordninger er begrundet i eksistensen af såkaldte *eksternaliteter*. En eksternalitet er en afledt effekt af nogle personers handlinger, som påvirker andre personer. Et klassisk eksempel er forurening. Eksternaliteter – eller ændringer i omfanget af disse – kan både afspejle en omkostning eller en gevinst for samfundet. Det kan fx øge den økonomiske velstand i samfundet, hvis en virksomhed tilskyndes til at investere mere i forskning, og denne forskning samtidig gavner andre virksomheder. Der kan tilsvarende være afledte velstandsgevinster, hvis en virksomhed tilskyndes til at forurene mindre, og borgerne får gavn af en renere natur. Når værdien af (ændring i) eksternaliteter medregnes i den samfundsøkonomiske virkning, omfatter denne således virkningen på den samlede økonomiske velstand både fra de, der påvirkes direkte, og de andre dele af samfundet, der påvirkes indirekte af tiltaget. Ofte er der dog ikke et tilstrækkeligt beregningsmæssigt grundlag til at værdisætte eksternaliteter og dermed for at fastsætte et samfundsøkonomisk optimalt støtteniveau.

Fremmelse af meritgode

En række erhvervsstøtteordninger er begrundet med et ønske om at påvirke forbruget af bestemte såkaldte *meritgoder*. Meritgoder er goder, hvor det politisk vurderes, at produktionen – og dermed den enkeltes eller samfundets forbrug – af det pågældende gode bliver for lavt, hvis det overlades til

markedet. Det kan fx være kulturelle tilbud eller tilgængeligheden af frie medier. Støtten til meritgoder vil ofte afspejle en politisk prioritering, fx af støtte til kulturlivet. Den samfundsøkonomiske virkning af meritgoder kan dermed også vanskeligt værdisættes objektivt.

I opgørelse af den samfundsøkonomiske virkning er det ofte ikke muligt at indregne virkninger fra eksternaliteter og meritgoder, da der i mange tilfælde ikke eksisterer noget fagligt grundlag til at kvantificere virkningerne. Det er heller ikke altid praktisk muligt at kvantificere virkningerne gennem de øvrige kanaler.

Et eksempel på dette er ordningerne, der sikrer en lavere beskatning af selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier. På den ene side kan ordningerne skabe lettere adgang til finansiering for visse virksomheder. Det kan potentielt øge investeringerne og dermed det samlede kapitalapparat, hvilket isoleret set vil være en samfundsøkonomisk gevinst. På den anden side indebærer ordningerne, at der samlet set forekommer en uensartet beskatning af selskabers porteføljeaktier, som skaber en forvridning af selskabernes investeringer og deres udbyttepolitik, hvilket isoleret set medfører et samfundsøkonomisk tab. Da disse effekter ikke kan kvantificeres, og trækker den samfundsøkonomiske virkning i hver sin retning, er det ikke muligt at fastsætte hvorvidt der er tale om et samfundsøkonomisk tab eller en gevinst.

I nogle tilfælde har de opgjorte samfundsøkonomiske virkninger således en partiel karakter. De effekter, som ikke kan kvantificeres, må for nogle ordninger forventes at udgøre et væsentligt bidrag til den samlede samfundsøkonomiske virkning.

Disse forhold kan være en medvirkende årsag til, at der ikke er tradition for systematisk at anvende samfundsøkonomisk analyse på erhvervsstøtteområdet¹. Men på trods af begrænsningerne er en formaliseret samfundsøkonomisk analyse et værdifuldt bidrag i en samlet vurdering af erhvervsstøtten. Selv en partiel samfundsøkonomisk analyse, hvor kun nogle effekter værdisættes, kan bidrage til at belyse erhvervsstøttens virkninger. Desuden er det i sig selv en fordel at få beskrevet de mulige effekter af erhvervsstøtten rent kvalitativt, uden at de nødvendigvis værdisættes, jf. *De Økonomiske Råd (2006)*. Begge anvendelser illustreres nedenfor.

Beregning af den samfundsøkonomiske virkning

De overordnede beregningsprincipper, som ligger til grund for opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning, er skitseret nedenfor

Den samfundsøkonomiske virkning er som nævnt et velstands- og eller efficiensmål, som sigter efter at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed af politikændringer. Virkningen opgøres definatorisk som forskellen mellem:

- Nettovirkningen for de offentlige finanser inklusive afledte adfærdsvirkninger af den konkrete politikændring og
- nettovirkningen for de offentlige finanser af en hypotetisk, individuel lumpsum-skat – dvs. en skat eller overførsel, som den enkelte borger ikke kan påvirke gennem sin adfærd, og som har den egenskab, at de enkelte borgere samlet set er stillet uændret (har uændret nytte), dvs. hverken vinder eller taber på ændringen. Dette gælder også, hvis et tiltag påvirker borgerne gennem eksternaliteter.

Forskellen mellem disse to beløb afspejler den økonomiske gevinst (eller det tab), som samfundet samlet set opnår ved politikændringen, når de enkelte borgere samlet set (i kraft af lumpsum-skatten) er stillet uændret (også selvom borgernes adfærd påvirkes af politikændringen). Dette afspejler netop ændringen i de markeds-mæssige forvridninger, som politikændringen giver anledning til.

¹ Brugen af samfundsøkonomisk analyse til at evaluere erhvervsstøtte har tidligere været behandlet af *De Økonomiske Råd, jf. Dansk Økonomi, forår 2006*.

Såfremt der er tale om en gevinst (eller et tab) betyder det, at virkningen på de offentlige finanser af politikændringen er større (eller mindre) end lumpsum-skatten/overførslen, som er det forvriddings-neutrale alternativ med samme nyttevirkning.

I praksis opgøres den samfundsøkonomiske virkning af skatteændringer med afsæt i de adfærdsvirkninger, som er indregnet i vurderingerne af skatternes virkninger på de offentlige finanser. Derudover foretages en kvalitativ vurdering af potentielle effekter fra eksempelvis eksternaliteter, som ikke der ikke for nuværende er noget fagligt grundlag for at kvantificere.

Sammenligning med en nedsættelse af satsen for selskabsskatten

Selektiv erhvervsstøtte kan svække konkurrencen og indebærer en risiko for unødigt at forvride aktiviteten – hvilket kan medføre et samfundsøkonomisk tab, hvis støtten ikke retter sig mod at løse en markedsfejl. Samtidig er selektiv erhvervsstøtte ofte forbundet med højere administrationsomkostninger for både den offentlige og private sektor.

Der bør derfor stilles krav til, at de samfundsøkonomiske gevinster af særordninger er større end de samfundsøkonomiske gevinster af tilsvarende forbedringer for erhvervene under ét. Det er nærliggende at sammenligne erhvervsstøtte med en nedsættelse af selskabsskatten, som er et centralt rammevilkår for erhvervslivet. Det samfundsøkonomiske hensyn taler isoleret set for, at de enkelte erhvervsstøtteordninger bør indebære nettogevinster for samfundet, der er mindst lige så store som en nedsættelse af selskabsskatten med en tilsvarende provenuvirkning.

Beregningerne giver herudover mulighed for at skønne over, hvor store de ikke-værdisatte gevinster i form af fx eksternaliteter og meritgoder mv. skal være for, at erhvervsstøtte er mere hensigtsmæssig i samfundsøkonomisk forstand end en tilsvarende nedsættelse af satsen for selskabsskatten *jf. boks 2*.

Boks 2. Samfundsøkonomisk virkning af lavere selskabsskat

De fleste erhvervsstøtteordninger skønnes at være forbundet med lavere samfundsøkonomiske gevinster end en provenuækvivalent ændring af selskabsskattesatsen – vel at mærke, når den samfundsøkonomiske virkning af erhvervsstøtteordninger opgøres uden værdien af eventuelle eksternaliteter og meritgoder.

Selskabsskatten sikrer, at virksomheder bidrager til finansieringen af det samfund, som er grundlaget for deres indtjening. Virksomhederne beskattes af deres overskud (værdiskabelse) og er således skattepligtige af hele deres værdiskabelse i Danmark, også selvom de ejes helt eller delvist af udlandet, *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*, hvor fordele og ulemper ved selskabsskatten er beskrevet mere detaljeret.

En nedsættelse af selskabsskattesatsen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 0,9 kr. pr. provenukrone. En hypotetisk nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 mia. kr. skønnes således at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 900 mio. kr.

Der er flere grunde til, at en nedsættelse af selskabsskattesatsen i samfundsøkonomisk forstand er et forholdsvis effektivt instrument.

For det første reducerer selskabsskatten virksomhedernes afkast efter skat og dermed tilskyndelsen til at investere i danske virksomheder sammenlignet med udenlandske virksomheder, hvilket indebærer en negativ samfundsøkonomisk virkning. Nogle investeringer gennemføres ikke, selv om de uden selskabsskatten egentlig er rentable. Kapitalapparatet vil derfor være lavere i danske virksomheder, end det ville have været uden selskabsskatten. Et stort kapitalapparat vil alt andet lige øge arbejdskraftens produktivitet. Omvendt vil et mindre kapitalapparat reducere arbejdsproduktiviteten og derigennem indirekte arbejdskraftens aflønning. Selskabsskatten kan således siges at være en skat på både kapital og arbejdskraft. Den afledte stigning i lønningerne fra højere kapitalapparat påvirker også overførselsindkomster og offentlige lønninger via reguleringsmekanismer. Det skønnes, at effekten af flere investeringer i virksomheder i Danmark ved en lempelse af selskabsskattesatsen isoleret set vil indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 0,3 kr. pr. provenukrone.

For det *andet* tilskynder selskabsskatten virksomheder til at regnskabsmæssigt overføre overskud til lavskattelende og kanalisere udgifter til lande med høj selskabsskat. På den måde kan skattebasen reduceres i højskattelende. En nedsættelse af den danske selskabsskattesats vil alt andet lige reducere multinationale selskabers tilskyndelse til at foretage disse såkaldte indkomstransformationer. Det vil øge skattebasen i Danmark og dermed styrke de offentlige finanser, hvis overskudsflytningen ud af Danmark mindskes, hvilket er til gavn for danske borgere. Denne mekanisme skønnes isoleret set at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 0,8 kr. pr. provenukrone.

I den samfundsøkonomiske virkning fokuseres der på virkningen for de danske borgere. Det højere afkast ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen vil i høj grad blive konkurreret bort gennem højere investeringer og vil i nogen grad tilfalde investorerne. I beregningerne forudsættes det, at en andel af investorerne er udenlandske, og at de i nogen grad også får gavn af en lavere selskabsskat. Det *reducerer* isoleret set den samfundsøkonomiske gevinst ved at nedsætte selskabsskattesatsen med ca. 0,3 kr. pr. provenukrone.

En lempelse af selskabsskatten i Danmark kan resultere i, at andre lande tilsvarende sænker deres selskabsskat, hvorved den marginale tilskyndelse til at investere i danske virksomheder forsvinder. Sædvanligvis foretages konsekvensvurderinger af politiske forslag isoleret – dvs. uden at indregne effekter af, at andre lande eventuelt sidenhen vil reagere. .

Kilde: Skatteministeriet.

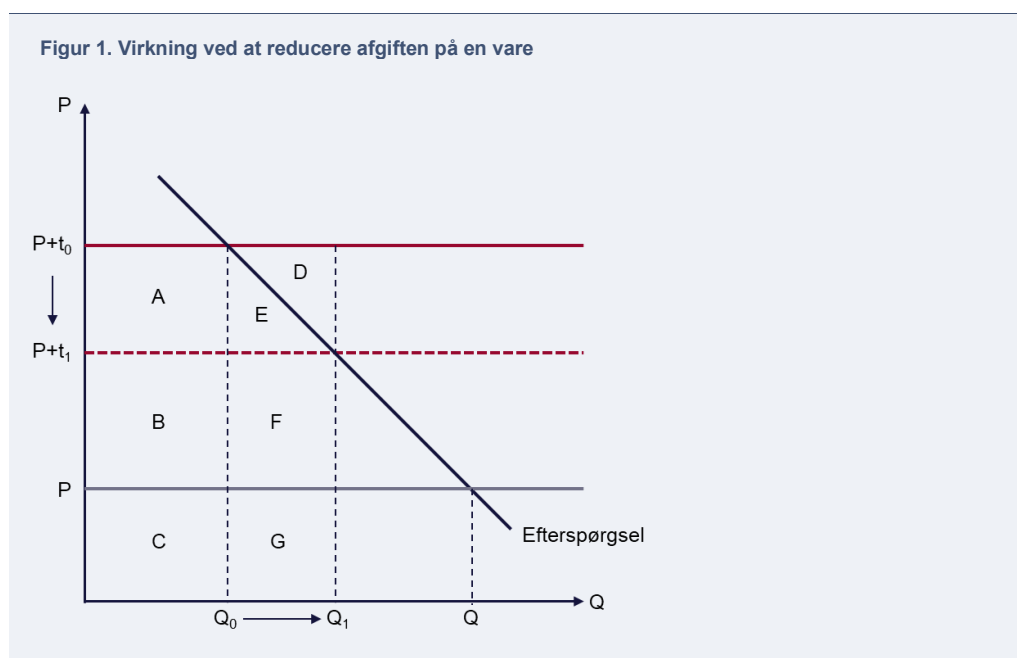
Bilag

I dette bilag illustreres det, hvordan ændringen i *forbrugsforvridningen* beregnes, når en afgift på en vare ændres. Der er taget udgangspunkt i et simpelt eksempel, hvor det forudsættes at en afgiftsændring kun påvirker borgernes forbrug. Dvs. at afgiften ikke påvirker arbejdsudbuddet, virksomheders investeringer, eksterne omkostninger mv. Under denne simplificerende forudsætning udgør ændringen i forbrugsforvridningen dermed hele den samfundsøkonomiske virkning.

Virkingen på forbrugsforvridningen ved en afgiftsændring kan fortolkes som summen af følgende to elementer:

- Virkning for de offentlige finanser af ændret forbrugsadfærd²
- Omstillingsgevinsten som forbrugeren opnår ved at ændre sit forbrug

I figur 1 er virkningerne af en lempelse af en afgift illustreret i et pris- og mængdediagram for afgifts-varen. Den efterspurgte mængde af afgiftswaren aflæses på x-aksen og varens markedspris på y-aksen. Efterspørgslen for afgiftswaren er den aftagende kurve, idet efterspørgslen efter varen forudsættes at være faldende, når varens pris stiger.



Kilde: Skatteministeriet.

I udgangspunktet er markedsprisen for afgiftswaren $P + t_0$, hvilket er lig med summen af varens nettopris P , tillagt afgiften t_0 . Når afgiften på varen lempes, vil markedsprisen alt andet lige falde. I figuren

² Det bemærkes, at det såkaldte automatiske tilbageløb fra en afgiftsændring, der indgår i beregningen af provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd, ikke indgår i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning, jf. også afsnit 4.5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

er afgiftslempelsen illustreret ved, at markedsprisen falder fra $P + t_0$ til $P + t_1$. Når markedsprisen falder, stiger efterspørgslen efter afgiftsvaren fra Q_0 til Q_1 .

Selve værdien (markedspris \times mængde) af den efterspurgte afgiftsvare før og efter afgiftslempelsen, kan aflæses ved hjælp af arealerne markeret med bogstaverne fra A til G, *jf. også tabel 1*. Værdien af forbruget af afgiftsvaren før afgiftslempelsen er lig med arealet af A, B og C, *jf. række (iii) i søjle (1) i tabel 1*. Arealet af A og B svarer til det offentlige provenu, og arealet af C er værdien af forbruget som går til producenterne til at dække produktionsomkostningerne. Værdien af det samlede forbrug af afgiftsvaren efter afgiftslempelsen er lig med arealet af B, C, F og G, *jf. række (iii) i søjle (2) i tabel 1*, dvs. den nye mængde ganget med den nye pris.

Afgiftsændringen reducerer markedsværdien for den eksisterende efterspørgsel af varer med en værdi svarende til arealet A. Reduktionen i markedsprisen vil som tidligere nævnt øge efterspørgslen for afgiftsvaren, der øger værdien efterspørgslen svarende til arealet af F og G. Dette fremgår også af række (iii) i tabel 1. Hvilke af disse to modsatrettede effekter der dominerer, afhænger af prisfølsomheden for afgiftsvaren.

Afgiftsprovenuet for afgiftsvaren kan tilsvarende aflæses i figuren, hvor afgiftslempelsens virkning på de offentlige finanser svarer til arealet af F fratrukket arealet af A *jf. række (iv) i tabel 1*.

Tabel 1. Virkning på forbruget af afgiftsvaren ved en afgiftslempelse				
		Før afgiftsændring	Efter afgiftsændring	Forskel i forhold til før afgiftsændring
		(1)	(2)	(3)
(i)	Forbrug af afgiftsvaren	Q_0	Q_1	$Q_1 - Q_0$
(ii)	Markedspris for afgiftsvaren	$P + t_0$	$P + t_1$	$t_1 - t_0$
(iii)	Værdien af forbrug	A+B+C	B+C+F+G	F+G-A
	- heraf værdien af ændret forbrugsadfærd	-	-	F+G
(iv)	Afgiftsprovener fra forbrug af varen	A+B	B+F	F-A
	- heraf virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser	-	-	F

Anm.: Bogstaverne i søjlerne (1) til (3) betegner de tilsvarende mængder, priser og markerede arealer i figur 1.
Kilde: Skatteministeriet

Udover de afledte effekter illustreret i figur 1, skal der i opgørelsen af forbrugsforvridningen også medregnes de afledte virkninger af ændret forbrug af andre varer. Dette skyldes, at der i det samlede forbrug også indgår forbruget af andre varer, fordi det forudsættes, at et mer- eller mindreforbrug af afgiftsvaren modsvares af et mindre- eller merforbrug af andre varer. Ændret forbrug af andre varer ændrer afgiftsprovenuet herfra svarende til varernes afgiftsindhold, her benævnt τ . Effekterne på andre varer ved en afgiftslempelse er opsummeret i tabel 2.

Tabel 2. Virkning på forbruget af andre varer ved en afgiftslempelse				
		Før afgiftsændring	Efter afgiftsændring	Forskel i forhold til før afgiftsændring
		(1)	(2)	(3)
(i)	Værdien af forbrug af afgiftsvaren, jf. række (iii) tabel 1.	A+B+C	B+C+F+G	F+G-A
(ii)	Værdien af forbrug af andre varer	Z	Z - (F+G-A)	A-F-G
	- heraf værdien af ændret forbrugsadfærd	Z	Z - (F+G)	-F-G
(iii)	Afgiftsprovenu fra forbrug af andre varer	$\tau \times Z$	$\tau \times (Z - (F+G-A))$	$\tau \times (A-F-G)$
	- heraf virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser	$\tau \times Z$	$\tau \times (Z - (F+G))$	$\tau \times (-F-G)$

Anm.: Variablen Z betegner forbruget af andre varer før afgiftsændringen, mens de resterende bogstaver i søjlerne (1) til (3) betegner de tilsvarende markerede arealer i figur 1. Parameteren τ betegner afgiftsindholdet for andre varer.

Kilde: Skatteministeriet

Aflæst fra sidste række i tabel 1 og 2 er element (a) i forbrugsforvridningen, virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser, givet ved:

$$(a) = F - \tau \times (F + G).$$

Den såkaldte omstillingsgevinst der afspejler forbrugernes gevinst ved at omlægge deres forbrug kan aflæses i figur 1, og svarer til arealet E. Det skal bemærkes, at den samfundsøkonomiske virkning og dermed også forbrugsforvridningen bør principielt opgøres i samme prisbegreb. Omstillingsgevinsten, dvs. værdien af E, er opgjort i forbrugerpriser, hvor virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser, dvs. værdien $F - \tau \times (F + G)$ er opgjort i faktorpriser. Dermed er forbrugsforvridningen opgjort i faktorpriser (som svarer til den samfundsøkonomiske virkning) givet ved

$$\text{Forbrugsforvridning} = \underbrace{F - \tau \times (F + G)}_{(a)} + \underbrace{(1 - \tau) \times E}_{(b)}.$$