



SKAT 29. oktober 2022

Flere lande i OECD slår Danmark i skattetryk

Hvis man ser på OECD's rå opgørelse af skattetrykket, så har Danmark det højeste skattetryk blandt de rige lande. Det tal snyder imidlertid, for der er nogle væsentlige forskelle mellem landenes skattesystemer og økonomier, som man skal tage højde for. Hvis man tager højde for, at modtagere af overførselsindkomster betaler skat i Danmark, og at en stigende del af danskernes indkomst kommer fra udlandet, så rykker vi et stykke ned ad ranglisten.

ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen
Chefanalytiker

Frederik Olsen
Analytiker



Kontakt

Chefanalytiker

Jon Nielsen

📞 40 54 18 80

✉️ jn@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Der er ikke en entydigt korrekt måde at opgøre skattetrykket på. Det skyldes bl.a., at skattetrykket ikke måler en entydig økonomisk størrelse. Det udtrykker både, hvor meget af indkomsten i samfundet, det offentlige forvalter, og den typiske skattebelastning på borgerne. Ingen af delene får man et godt mål for med OECD's simple skattetryk.
- Man bør bl.a. korrigere for, at Danmark opkræver skatter på sociale ydelser i højere grad, end man gør i andre lande. Tilsvarende bør man tage højde for, at vi får en stigende del af vores indkomst og skatteprovenu fra aktiver i udlandet. Hvis man tager højde for det, rykker Danmark væk fra 1.-pladsen og ned på 5.-pladsen.
- I Danmark og de øvrige skandinaviske lande har vi overladt til det offentlige at forvalte en forholdsvis stor del af den samlede indkomst. Men vi får også meget tilbage fra det offentlige i form af velfærdsydelser og social sikring. På trods af forholdsvis høje skatter er de skandinaviske lande nogle af de mest velstående i verden.

Om analysen

OECD opgør hvert år deres medlemslandes rå skattetryk, som er det samlede skatteprovenu i procent af BNP. Det tal bliver ofte refereret i den økonomiske debat herhjemme og ofte på en unuanceret måde. Der er imidlertid en række væsentlige faktorer, der bør korrigeres for, hvis man vil have et godt billede af, hvor højt skattetrykket i Danmark er sammenlignet med andre lande. Derfor vil vi i denne analyse nuancere og diskutere opgørelsen af skattetrykket.

OECD og nationalregnskabet definerer skatter som *obligatoriske ydelser, der udskrives til den offentlige forvaltning og service, uden at der gives nogen dertil svarende modydelse*. Der er med andre ord lovpligtige overførsler til den offentlige sektor, og det omfatter ikke gebyrer/brugerbetaling. OECD og nationalregnskabet følger en gammel tradition for at opgøre skattetrykket som de samlede skatter i procent af BNP.

Skattetrykket er altså forholdsvis klart defineret i nationalregnskabet, men det økonomiske begreb om skattetrykket er mindre entydigt. I den økonomiske debat bliver skattetrykket nemlig brugt som et mål for flere forskellige forhold ved økonomien på én gang – og de passer ikke helt til nationalregnskabets definition. Samtidig er der en række opgørelsesmæssige vanskeligheder, når man skal sammenligne meget forskelligartede skattesystemer og økonomier.

Hvad måler skattetrykket?

I den økonomiske debat bliver skattetrykket både brugt til at sige noget om, hvor meget af økonomien det offentlige forvalter – og til at sige noget om, hvor meget af det vi tjener, vi skal aflevere til skattevæsenet – og hvor godt det kan betale sig at arbejde i forskellige lande. Det er med andre ord ikke helt klart, hvad det egentlig er ved økonomien, man måler, når man opgør skattetrykket. Det har betydning for opgørelsen af skattetrykket, for den bør selvfølgelig afspejle, hvad vi gerne vil sige noget om.

Når man sammenligner skattetrykket på tværs af lande, skyldes forskellene først og fremmest, at den offentlige sektor har ansvar for flere opgaver i nogle lande end i andre. I den forstand er skattetrykket et mål for *ansvarsfordelingen i økonomien*, dvs. hvor meget af den samlede indkomst vi overlader til det offentlige at forvalte, og hvor meget vi overlader til private.

Ethvert enkeltstående mål tilslører nogle forskelle, og det er også tilfældet, hvis vi bruger skattetrykket som et mål for ansvarsfordelingen i økonomien. Først og fremmest kan man jo fra politisk hold administrere og fordele indkomsten på andre måder end via skatter, f.eks. ved hjælp af regulering. Og hvis vi forsøger at opgøre, i hvor høj grad indkomsten i økonomien er offentligt forvaltet, har det også betydning, hvad man bruger skatterne på. Indkomstoverførsler kan modtagerne bruge, som de vil, mens både modtageren og den konkrete anvendelse er politisk bestemt, når skatterne bruges på offentligt forbrug.

Af og til bliver skattetrykket også tolket som et mål for, *hvor meget den offentlige sektor koster* i forskellige lande. Men da forskellene mellem lande primært skyldes, at den offentlige sektor laver mere i nogle lande end i andre, er skattetrykket ikke et godt mål for omkostningen ved den offentlige sektor.

Ofte i den økonomiske debat bliver skattetrykket brugt som et mål for, hvad skatteyderne "typisk" betaler i skat – et mål for *den samlede skattebelastning af almindelige borgere*.

Men som sagt afspejler forskellene mellem lande mest af alt, hvad man får igen. I lande, hvor skattebelastningen er lav, er det primært udtryk for, at der er nogle udgifter til lægebesøg, uddannelse, social sikring osv., som borgerne må afholde for egen regning. Så skattetrykket giver ikke et dækkende billede af, "hvad man har tilbage til sig selv".

Samtidig kan skattetrykket afvige betydeligt fra, hvad gennemsnitlige skatteydere faktisk betaler i skat (jf. Skatteministeriet, 2001). Det skyldes bl.a., at skattesystemet er progressivt, så skattebelastningen for den gennemsnitlige skatteyder er mindre end for de rigeste skatteydere. Når man sætter det samlede skatteprovenu i forhold til den samlede indkomst, får man et indkomstvægtet gennemsnit. Dvs. skattetrykket afspejler i højere grad de rigeste borgeres skattebillet end gennemsnitsborgerens skattebillet.

Endelig bliver skattetrykket fra tid til anden fortolket som et mål for *den samlede skatteforvridning af økonomien*. Borgerne har en mindre tilskyndelse til at arbejde en ekstra time, investere en ekstra krone osv., hvis der er en høj skat på den ekstra times arbejde og dens ekstra krones investering. Når skatten får borgerne til at gøre noget andet, end det de egentlig helst ville, får borgerne i reglen et nyttetab. Det nyttetab kaldes *forvridningstab*, og påvirkningen af borgernes adfærd kaldes *skatteforvridningen*.

Høje skatter er imidlertid ikke ensbetydende med høje nyttetab, fordi de goder, man bruger provenuet på, jo også har en værdi. Når man f.eks. beskatter borgere, der har opfyldt deres basale behov, og bruger provenuet til at dække de basale behov for andre, vil det i mange tilfælde øge den samlede velfærd.

Derudover afhænger skatteforvridningen faktisk ikke af det samlede skattetryk, men af marginalskatte, dvs. skattetrykket på en ekstra krone tjent/investeret osv. Skattetrykket måler skatten på en gennemsnitlig krone i økonomien, og ikke skatten på den ekstra krone. En høj marginalskat på en "smal" skattebase kan give et stort forvridningstab, men et lavt skattetryk, mens en lav marginalskat på en "bred" skattebase kan give et lille forvridningstab, men et højt skattetryk.

Det gælder ikke mindst i Danmarks tilfælde, at man vil drage forkerte konklusioner, hvis man tolker skattetrykket som et mål for skatteforvridningen og dermed som et mål for marginalskatte. De danske marginalskatte på arbejde og investeringer ligger nemlig i den lave ende internationalt, jf. Figur 1. Når økonomiske forskningsstudier skal forklare, hvordan de skandinaviske lande kan have en høj velstand og konkurrenceevne på trods af et højt skattetryk, peger de ofte på, at skatterne bliver brugt til at øge velstanden, og at en væsentlig del af skatterne ikke er forvridende (jf. Blomquist m.fl. 2010, Kleven 2014).

Marginalskatten i Danmark er i den lave ende internationalt

Figuren viser skattesatserne på en række af økonomiens margener i Danmark og andre vestlige lande.

Marginalskat på lav løn		Marginalskat på høj løn		Marginal selskabsskat		Effektiv selskabsskat		
	65%		68%			23		29%
	65%		66%			20		29%
	56%		63%			15		28%
	55%		59%			15		28%
	55%		58%			15		27%
	52%		58%			15		26%
	47%		57%			14		25%
	47%		56%			14		24%
	47%		56%			13		24%
	45%		55%			13		23%
	45%		54%			13		23%
	45%		53%			12		23%
	45%		52%			12		23%
	42%		51%			12		22%
	40%		49%			12		22%
	40%		48%			11		21%
	40%		44%			10		20%
	39%		43%			10		20%
	36%		42%			8		20%
	33%		41%			7		20%
	32%		39%			3		20%
	31%		37%			-3		20%
	29%		37%			-12		19%
	26%		33%		-25			17%
	18%		33%		-30			12%

Tabel: • Kilde: AE pba. OECD ('Taxing Wages 2021' og 'Corporate Tax Statistics: Third Edition').

Skattetrykket er med andre ord et statistisk mål, der på én gang skal give en indikation af ansvarsfordelingen i samfundet og af skattebelastningen på den typiske borger. Til gengæld vil man drage nogle forkerte konklusioner, hvis man tolker skattetrykket som et mål for den samlede skatteforvridning eller omkostningen ved den offentlige sektor.

I internationale sammenligninger giver det mening at lægge vægten mest på betydningen af skattetrykket som et mål for ansvarsfordelingen, fordi det er den, der primært driver forskellene mellem lande. Men uanset ens foretrukne tolkning skal man se skattetrykket som en *grov indikator*, der kun fortæller en del af en større historie.

Skattesystemer er svære at sammenligne

Udover at der ikke findes én klar økonomisk fortolkning af skattetrykket, er der en række opgørelses- og metodemæssige spørgsmål, der er vigtige at forholde sig til, hvis man skal sammenligne skattetrykket mellem lande. Forskellene mellem lande dækker nemlig ikke kun over forskelle i ansvarsfordelingen og den gennemsnitlige skattebelastning, men også over rent tekniske og institutionelle forskelle i skattesystemets indretning og økonomiens sammensætning.

Når OECD opgør det simple skattetryk på tværs af lande, har Danmark i flere af de senere år ligget nummer ét, jf. Figur 2. I 2017 blev vi overhalet af Frankrig, men i 2019 fik vi førstepladsen tilbage – primært på grund af et ekstraordinært højt provenu fra pensionsafkastskatten det år.

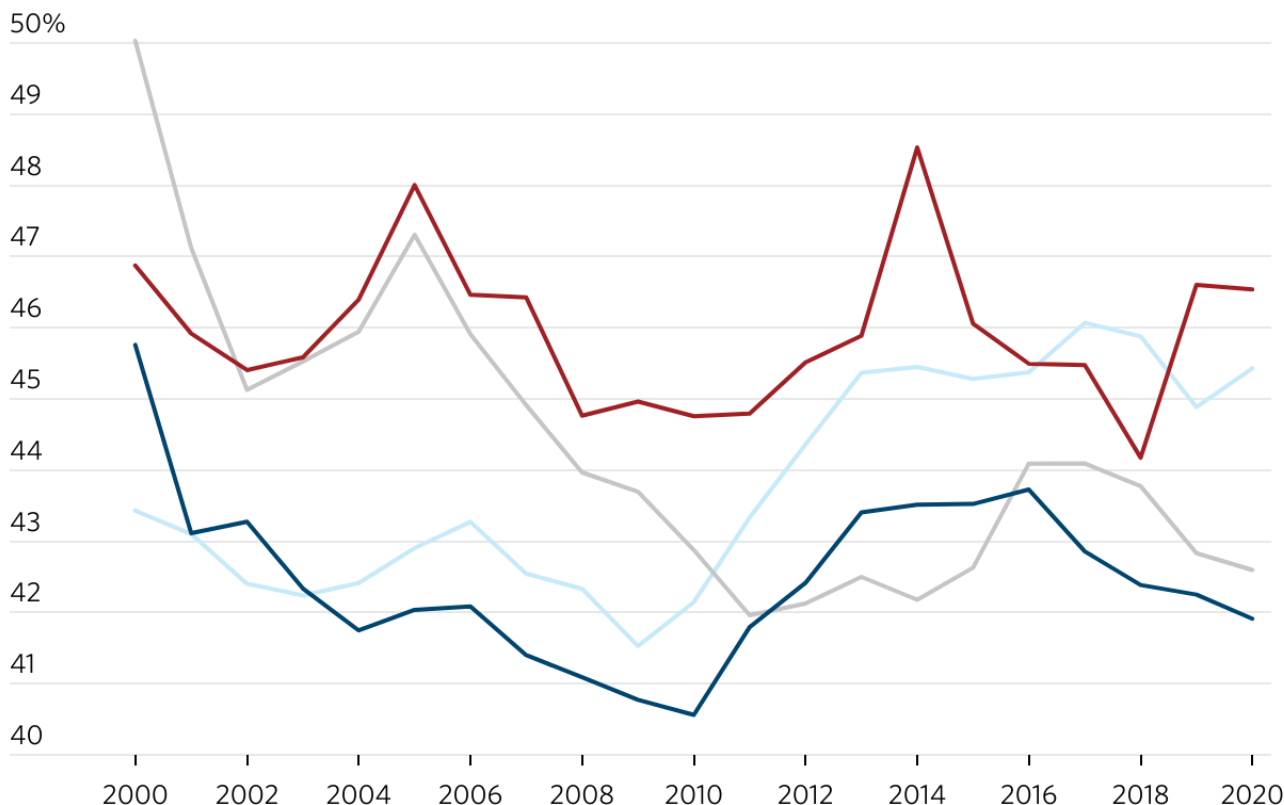
Danmarks placering helt i toppen skyldes bl.a. nogle af de metodemæssige vanskeligheder ved at sammenligne skattesystemer og gamle konventioner om, hvilket indkomstbegreb man opgør skatterne i forhold til. Det vil vi prøve at tage højde for i de følgende afsnit. Konkret vil vi diskutere en række korrektioner, som Skatteministeriet (2001 og 2019), Finansministeriet (2002 og 2016) og Danmark Statistik (2020) tidligere har foreslået.

FIGUR 2

Det rå skattetryk i udvalgte lande

Det rå skattetryk er opgjort som det samlede skatteprovenu divideret med BNP.

— Danmark — Finland — Frankrig — Sverige



Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Skattetrykket afhænger ikke kun af skattepolitikken. Det afhænger også af folks adfærd, demografien, prisudviklingen og konjunktursituationen i de forskellige lande. Som regel vil skattetrykket stige i højkonjunkturer, hvor flere betaler de høje skattesatser. Men sammenhængen mellem konjunkturer og skattetryk er ikke helt simpel – det har f.eks. betydning, om konjunkturen er drevet af eksporten eller privatforbruget eller noget tredje. Det bedste sammenligningsgrundlag for skattetrykket får man ved at se på et nogenlunde konjunktur neutralt år. I denne analyse tager vi udgangspunkt i 2019, der p.t. er det seneste data år, hvor de offentlige finanser ikke blev præget af coronakrisen. Når man foretager de korrektioner, som vi diskuterer nedenfor, ender Danmark på samme placering i 2020 som i 2019, jf. Bilag 1.

Skat på overførselsindkomster påvirker skattetrykket

OECD medregner alle skatter, når de opgør skattetrykket. Det giver et rimeligt billede for de fleste lande, men på et afgørende punkt giver det et skævt billede for Danmark. Det danske skattesystem skiller sig nemlig ud ved, at man skal betale skat af offentlige indkomstoverførsler såsom dagpenge, førtidspension og folkepension. De skatter bliver talt med i skattetrykket. I mange andre lande er tilsvarende offentlige overførsler delvist skattefrie, og i nogle lande bliver sociale tilskud (børnepenget osv.) givet som skattefradrag.

Skatteindtægter fra overførselsindkomster er ikke penge, der skifter hænder mellem borgerne og det offentlige, men blot penge, der flyttes mellem to offentlige kasser. Således ville skattetrykket automatisk falde, hvis man droppede skatten på offentlige indkomstoverførsler og sænkede overførslerne tilsvarende – selv om hverken borgerne eller det offentlige ville få flere penge. Det omvendte skete i Danmark i 1994, hvor bl.a. kontanthjælp og førtidspension blev gjort skattepligtige. Det fik Danmarks skattetryk til at stige med knap 2 procentpoint, uden at påvirke hverken borgernes eller den offentlige sektors økonomi.

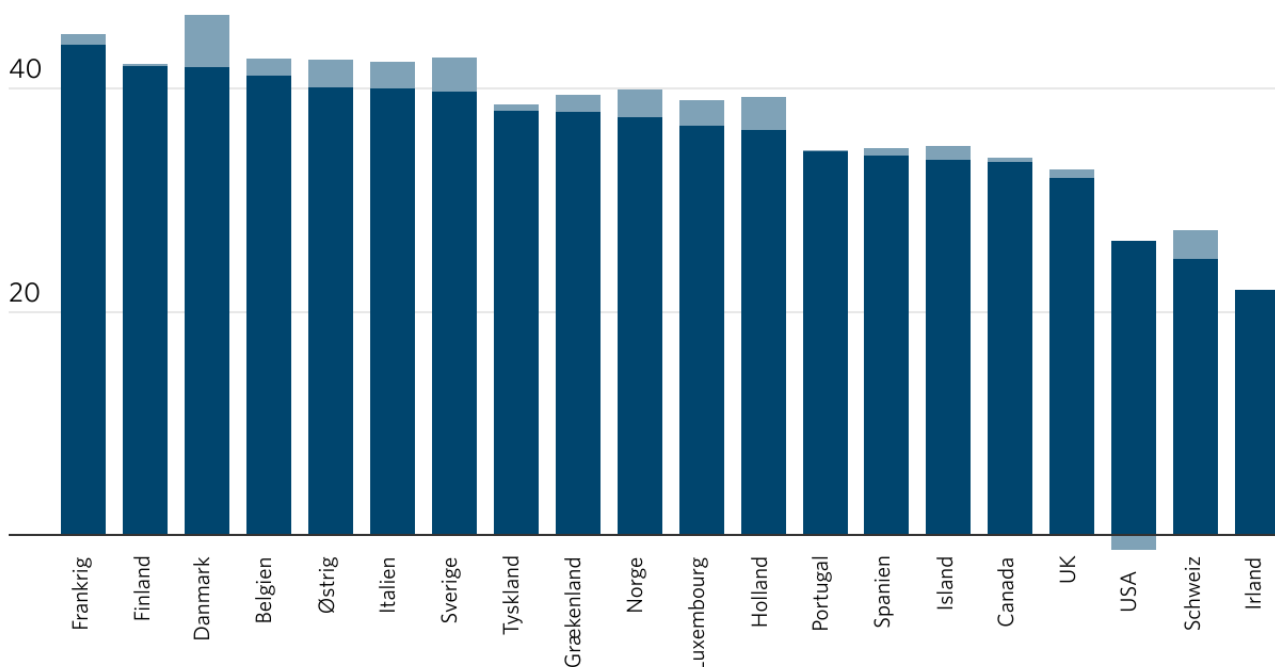
Man får derfor et mere retvisende og sammenligneligt billede af skattetrykket, hvis man korrigerer skattetrykket for skatteindtægter fra overførselsindkomster. Det har vi gjort i Figur 3. Det indsnævrer forskellen mellem landenes skattetryk, og Danmark rykker ned på en tredjeplads under Frankrig og Finland. Hvor vi før lå 8,9 procentpoint over gennemsnittet blandt landene, ligger vi nu 5,7 procentpoint over. I Danmark udgør skatterne på overførselsindkomster 4,7 pct. af BNP, hvilket er den suverænt højeste andel blandt landene i figuren.

FIGUR 3

Skattetrykket korrigeret for skat på sociale ydelser

Figuren viser OECD's rå skattetryk, der er opgjort som det samlede skatteprovenu i procent af BNP, korrigeret for skat på sociale ydelser.

■ Skattetryk ■ Skat på sociale ydelser



Anm.: For Irland og USA er de samlede skatter på sociale ydelser negative. Det skyldes, at skatterabatter med socialt sigte gør skattetrykket kunstigt lavt.

Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Skattetrykket bør opgøres som andel af indkomstgrundlaget

OECD opgør skattetrykket som en andel af *bruttonationalproduktet* (BNP). BNP opgør værdien af det, der bliver produceret i Danmark, uanset om værdien tilfalder danskere eller udlændinge. Dvs. det måler produktionen i Danmark.

I et stort lukket produktionssamfund er BNP et fint mål for den samlede indtjening i økonomien og dermed det samlede skattegrundlag. Derfor er der tradition for at opgøre skattetrykket i procent af BNP, som også bruges i mange andre sammenhænge. Ikke desto mindre er bruttonationalindkomsten (BNI) et mere korrekt og direkte mål for danskernes samlede indkomst, fordi det også indeholder danskernes indkomst fra udlandet og fraregner udlændinges indkomst fra Danmark. I takt med globaliseringen udgøres en større andel af den samlede indkomst af indtægter fra udlandet, f.eks. i form af afkast på aktier og pensioner, som også har betydning for skatteprovenuet. Og omvendt er der produktion, hvor en stor del af indkomsten går til udlandet. I takt med globaliseringen er den gamle konvention om at opgøre skattetrykket i procent af BNP derfor blevet mindre tidssvarende.

Ved at opgøre skattetrykket i procent af BNI sammenligner man skatterne med danskernes indkomst. Det giver et mål, der i højere grad minder om den gennemsnitlige skattebelastning, og som mere direkte afspejler, hvor meget af indkomsten der er offentligt forvaltet. Finansministeriet (2002) argumenterer dog for, at man bør fraregne de renteindtægter, som det offentlige tjener på formue i udlandet, da de offentlige nettorenteindtægter jo ikke bliver beskattet.

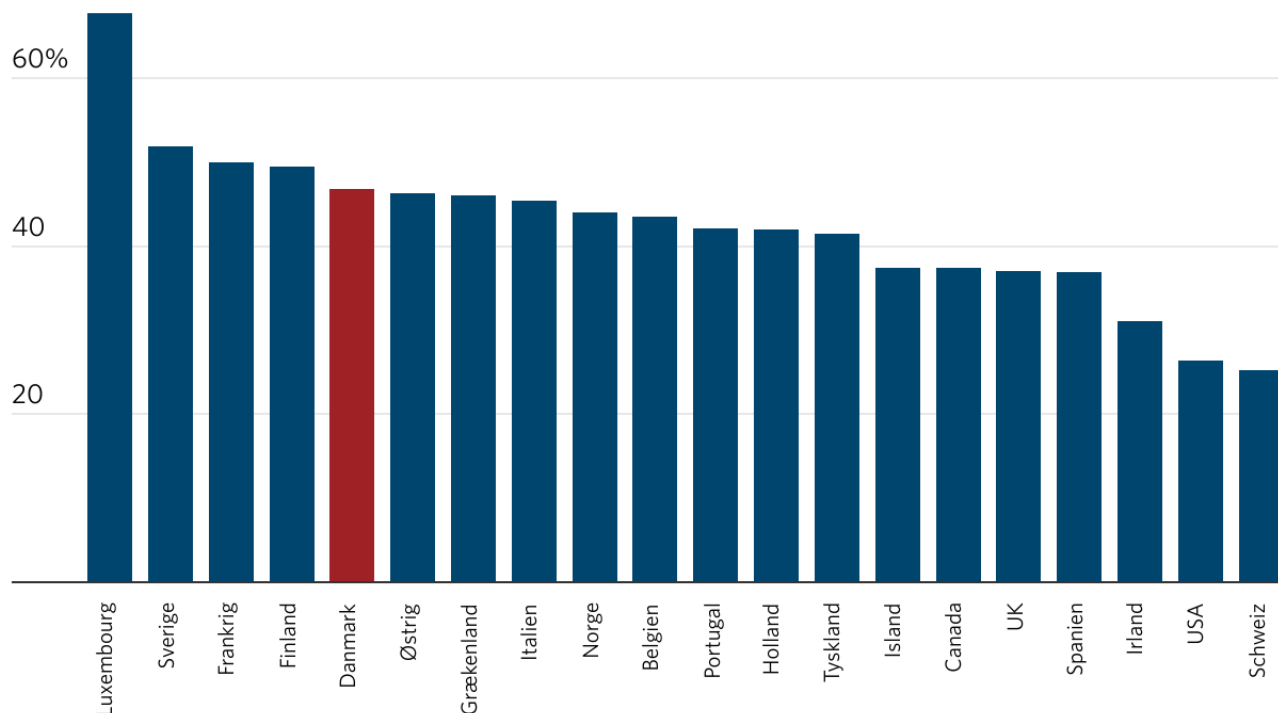
Finansministeriet (2002) og Skatteministeriet (2001) foreslår derudover, at man opgør skattegrundlaget i faktorpriser, dvs. uden afgifter. BNI og BNP er begge opgjort i prisen efter afgifter (markedspriser). Da skatterne betales af indtjeningen ekskl. afgifter, kan man argumentere for, at skattetrykkets nævner bør korrigeres for afgifter.

I Figur 4 har vi opgjort skattetrykket i procent af BNI fratrukket afgifter og offentlige nettoindtægter fra udlandet. Desuden har vi fraregnet skatten på overførselsindkomster. Hvis man gør det, rykker Danmark ned på femtepladsen blandt OECD-landene. Sverige rykker sig ret markant i opgørelsen på grund af høje afgifter. Og Luxembourg stikker helt af, fordi Luxembourgs BNP er markant større end deres BNI. Det skyldes, at Luxembourg dels er et skattely og dels har mange grænsearbejdere. Derfor kommer en del af skatteprovenuet og BNP fra overskud, der er bogført i Luxembourg, men bliver tjent af udlændinge, og fra aflønning af grænsearbejdere. Luxembourg ligger i toppen, selv hvis man ser bort fra skatten på udenlandske firmaers overskud og regner grænsearbejdernes løn med i den samlede indkomst.¹

FIGUR 4

Fire lande har højere skattetryk end Danmark

Figuren viser det samlede skatteprovenu ekskl. skat på sociale ydelser i pct. af BNI målt i faktorpriser, 2019.



Anm.: Figuren viser OECD's rå skattetryk, hvor BNI uden offentlige nettoindtægter er anvendt som skattebase, og der er korigeret for skatter på sociale ydelser.

Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Ligesom afgifter og offentlige renteindtægter fra udlandet ikke bliver beskattet, bliver afskrivninger heller ikke beskattet. Derfor kan man argumentere for, at man også bør fratrække afskrivninger fra skattegrundlaget, så man i stedet for bruttonationalindkomsten opgør skatterne i procent af *nettonationalindkomsten (NNI)*. De internationale tal for afskrivninger har imidlertid svingende datakvalitet, så i figuren ovenfor har vi taget udgangspunkt i BNI. Det er ligegyldigt for Danmarks placering, om man tager udgangspunkt i BNI eller NNI, jf. Bilag 2.

Stillingen på den offentlige saldo påvirker skattetrykket

Når man sammenligner skattetryk på tværs af lande, skal man også tænke over, hvilket år skatterne skal henføres til. Specifikt afhænger skattetrykket af, om den offentlige sektor kører med underskud eller overskud. Hvis man lægger til grund, at de offentlige finanser skal gå ca. i nul over tid, kan man betragte et underskud som en skat, man har udskudt til et senere år eller afholdt i et tidligere år. Derfor foreslår Finansministeriet (2016), at man korrigerer skattetrykket for, hvor meget den offentlige sektor sparer op i året eller gældsætter sig for i året.

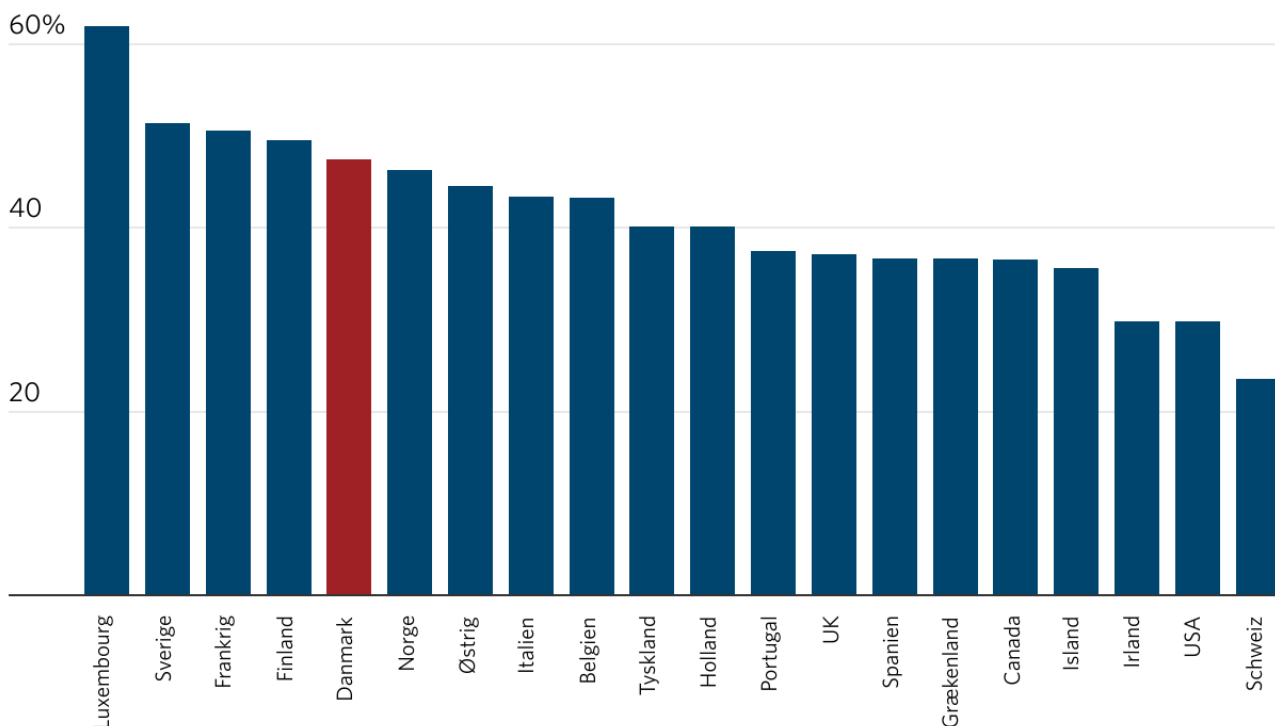
Hvis man ikke skal medregne helt kortsigtede bevægelser, betyder det, at man skal korrigere for stillingen på den strukturelle primære saldo. Det er den offentlige saldo korrigeret for kortsigtede bevægelser, fratrukket renteudgifter og tillagt renteindtægter. Når man ser bort fra renter, skyldes det, at renteudgifter vedrører tidligere års gældsætning, mens renteindtægter omvendt har karakter af opsparing.

Det ændrer ikke på Danmarks placering, hvis vi korrigerer for det strukturelle primære overskud. Det fremgår af Figur 5, hvor vi igen har fraregnet skatten på indkomstoverførsler og opgjort skattetrykket i pct. af BNI ekskl. afgifter og offentlige nettoindtægter fra udlandet. Her ligger Danmark på femtepladsen ligesom ovenfor, og på fjerdepladsen, hvis man ser bort fra Luxembourg. Igen ligger Sverige, Frankrig og Finland foran Danmark. Hvor vi før lå 3,6 procentpoint over gennemsnittet blandt landene, ligger vi 5,5 procentpoint over gennemsnittet, når man korrigerer for den offentlige saldo.

FIGUR 5

Danmark forbliver på femtepladsen

Figuren viser det samlede skatteprovenu ekskl. skat på sociale ydelser og strukturel saldo i pct. af BNI målt i faktorpriser, 2019



Anm.: Figuren viser OECD's rå skattetryk, hvor BNI uden offentlige nettoindtægter er anvendt som skattebase, og der er korrigeret for den primære strukturelle saldo samt skatter på sociale ydelser.

Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Udover at korrigere for det primære strukturelle overskud på de offentlige finanser, overvejer Skatteministeriet (2001), om man bør korrigere skattetrykket for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. Argumentet skulle være, at de fremtidige demografiske ændringer i de fleste lande vil gøre det nødvendigt at hæve skatterne før eller siden for at kunne håndtere de stigende udgifter. Vi hælder til, at man ikke bør indregne i skattetrykket i dag, at de offentlige udgifter tegner til at stige på et tidspunkt i fremtiden.²

Skattetrykket afhænger af, hvad man tæller som skatter

Det har også betydning for skattetrykket, hvad vi tæller med som skatter. Skatter er som nævnt defineret som obligatoriske ydelser til den offentlige sektor, hvor det offentlige ikke giver nogen speciel modydelse, der svarer til skatten.

Der er imidlertid grænsetilfælde for, hvad der tæller som 'obligatoriske ydelser'. OECD og Danmarks Statistik medregner kun lovpligtige ydelser til det offentlige, mens Eurostat også medregner visse frivillige bidrag til f.eks. efterløn og dagpenge. Det har ikke en entydig effekt på Danmarks placering internationalt. I nogle år har vi ligget højest på Eurostats rangliste, og i andre år har vi ligget højest på OECD's.

Samtidig kan det diskuteres, hvornår de ydelser, man får fra det offentlige, udgør en direkte modydelse, som svarer til skatten. Konkret argumenterede Finansministeriet i 2002 for, at visse skattebetalte pensionsordninger i andre lande har karakter af en personlig opsparing. I så fald burde OECD, Eurostat og de nationale statistikbureauer slet ikke tælle bidragene til de ordninger med i skattetrykket.

Det drejer sig mere præcist om lovpligtige pensionsordninger, hvor pensionen afhænger af lønnen, så højtlønnede får mere udbetalt end lavtlønnede. Vi har analyseret de ordninger i Bilag 3, og analysen viser, at OECD, Eurostat og de nationale statistikbureauer har klassificeret bidragene korrekt. Der er således ikke tale om personlige opsparingsordninger i stil med de danske arbejdsmarkedspensioner. Derimod er der tale om kollektive systemer, hvor midler omfordeles mellem generationer og mellem rige og fattige. Samtidig afhænger udbetalingen ikke direkte af, hvor meget man har betalt til pensionen, men derimod af et beregnet mål for ens livsindkomst. Det var derfor en fejl, at Finansministeriet i 2002 forsøgte at regne de ordninger ud af skattetrykket.

Hvis man ser på det samlede tryk af skatter og arbejdsmarkedspensioner, ligger Danmark i øvrigt på en tredjeplads. Det fremgår af Bilag 3. Vores data for bidragene til arbejdsmarkedspensioner i de forskellige lande er dog ikke specielt gode, og især er der dårlige data for Frankrig, som i opgørelsen ligger lige under Danmark.

En problemstilling, der knytter sig til, hvad der skal tælle med i skattetrykket, er, i hvilket år skatterne skal tælle med. Det har især betydning for skatten på pensioner, hvor skattetrykket bliver mindre, hvis man beskatter pensionsmidler, når midlerne bliver udbetalt, end når de bliver indbetalt. Den skat, der skal

betales, er den samme i de to tilfælde, men den løbende velstandsfremgang betyder, at skatten udgør en mindre del af BNI på udbetalingstidspunktet end på indbetalingstidspunktet.

Næsten alle lande beskatter arbejdsmarkedspensioner på udbetalingstidspunktet, ligesom man gør i Danmark (OECD, 2016). I Frankrig, Østrig, Belgien og Luxembourg findes der enkelte arbejdsmarkedsordninger, der bliver beskattet på indbetalingstidspunktet. Men arbejdsmarkedspensioner ser ikke ud til at fylde det store i de lande, jf. Bilag 3. Så det har efter alt at dømme ikke stor betydning.

Konklusion og perspektivering

Der er ikke en entydigt korrekt måde at opgøre skattetrykket på. Dels dækker skattetrykket ikke over en entydig økonomisk størrelse, og dels er det ikke endegyldigt, hvad der er den mest korrekte opgørelsesmetode. Derfor skal man være påpasselig med bombastiske konklusioner om, hvor Danmarks skattetryk ligger på internationale ranglister.

Når man sammenligner skattetrykket internationalt, er forskellene mellem lande især drevet af, at den offentlige sektor ikke tager sig af det samme i de enkelte lande. I den forstand er skattetrykket et groft mål for, hvor meget af indkomsten i samfundet det offentlige forvalter. Samtidig er skattetrykket en grov indikator for skattebelastningen på den almindelige borger.

OECD's simple skattetryk giver ikke et godt mål for hverken ansvarsfordelingen mellem det offentlige og private eller for den almindelige skattebelastning på borgerne. Hvis man vil ønske at sammenligne det danske skattetryk med andre lande, er man nødt til at tage højde for en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. Det gør OECD ikke.

Når man gør det, rykker Danmark et par pladser ned ad listen. Vi ligger stadig i den høje ende, men snarere på 5.-pladsen end på 1.-pladsen. I bilag 4 har vi gengivet data bag de forskellige korrektioner, så man selv kan sammensætte sit favoritmål.

I Danmark og de øvrige skandinaviske lande har vi således overladt til det offentlige at forvalte en relativt stor del af den samlede økonomi. Men vi får også meget tilbage fra det offentlige.

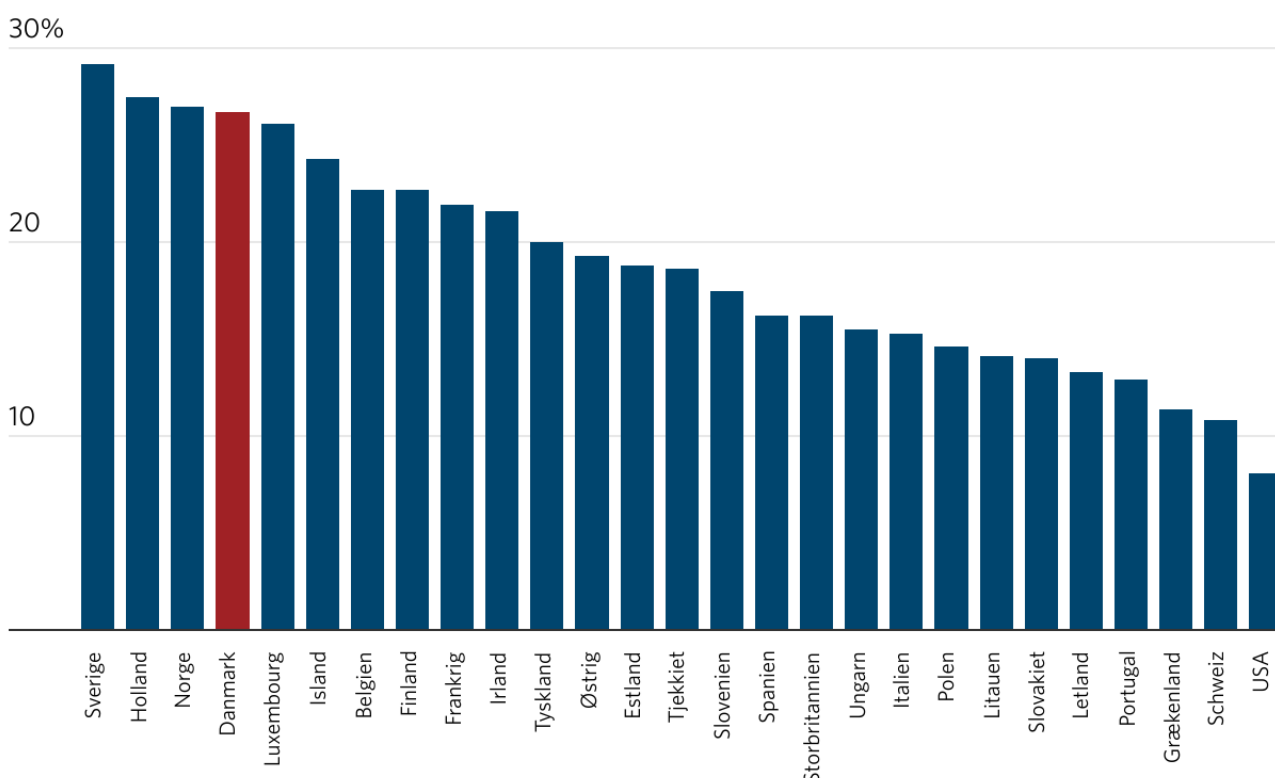
Skatterne finansierer et stærkt offentligt sikkerhedsnet, der sikrer os, når vi mister jobbet, bliver syge etc. Det er afgørende for den danske arbejdsmarkedsmodel og den sociale mobilitet. Samtidig bliver skatterne brugt på personlige velfærdsydelser til borgerne såsom uddannelse, lægebesøg og ældrepleje. I mange tilfælde erstatter de offentlige velfærdsydelser nogle goder, borgerne ellers skulle have købt for egen regning, så skatterne sparer borgerne for private udgifter. Man får ikke flere penge tilovers efter de faste udgifter, hvis man selv skal betale for sygesikring, uddannelse osv.

På den måde giver det offentlige forbrug borgerne nogle forbrugsmuligheder, som ligger ud over borgernes eget budget – dvs. det udvider borgernes forbrugsmuligheder. Hvis vi ser på, hvor meget det offentlige forbrug udgør af borgernes samlede udvidede forbrugsmuligheder, så ligger Danmark på en fjerdeplads efter Sverige, Norge og Holland.

FIGUR 6

I skandinaviske lande får borgerne meget for pengene

Figuren viser det individuelle offentlige forbrugs andel af udvidede forbrugsmuligheder, 2019. Det angiver, hvor meget det individuelle offentlige forbrug udgør af det samlede forbrug, og det indikerer dermed, hvor meget det offentlige bidrager til private forbrugsmuligheder.



Grafik: • Kilde: AE på baggrund af OECD, "Household Spending".

Den organisering af økonomien, vi har i Danmark, gør ikke bare, at vi får mange af skatterne tilbage som velfærdsydelse fra det offentlige. Den er også med til at skabe et velstående og trygt samfund, hvor vores muligheder i livet generelt ikke er bestemt af vores forældres indkomst.

Således er Danmark og de andre skandinaviske lande nogle af de mest velstående lande i verden, og ifølge Verdensbanken har vi nogle af de mest effektive offentlige sektorer i verden. Det fremgår af Figur 7. Når vi har organiseret økonomien på en måde, hvor meget af indkomsten forvaltes af det offentlige, er det altså ikke sket på bekostning af hverken det samlede velstandsniveau eller den offentlige sektors effektivitet.

Samtidig sikrer de skandinaviske velfærdssystemer nogle samfund med gode muligheder og høj tryghed. De ligger i toppen, når vi ser på indkomstmobiliteten mellem generationer, som måler, hvor stor en andel af borgernes indkomst, der er uafhængig af deres forældre. Og de nordiske lande er de lande, hvor færrest er bekymrede for deres økonomiske situation og sociale trivsel.

De skandinaviske lande ligger i toppen på en række økonomiske og sociale mål

Figuren viser, hvordan OECD-landene klarer sig på en række væsentlige økonomiske og sociale mål.

Velstand (BNI i USD pr. indbygger)		Off. Effektivitet		Indkomstmobilitet		Tryghed (andel der er bekymrede om deres økonomiske situation og sociale trivsel)	
	82.118		2,0		88		34
	77.603		1,9		84		41
	75.475		1,9		81		49
	65.971		1,9		74		50
	63.444		1,9		72		50
	61.772		1,8		71		54
	54.756		1,7		68		56
	53.259		1,7		68		59
	49.514		1,6		65		60
	48.783		1,6		65		64
	48.067		1,6		65		65
	46.834		1,6		61		65
	46.445		1,5		61		67
	45.971		1,5		61		67
	43.520		1,4		60		69
	42.798		1,4		59		71
	42.381		1,4		57		72
	41.767		1,3		56		74
	33.498		1,2		55		77
	32.517		1,1		52		78
	29.871		1,1		49		81
	25.670		1,0		47		82
	22.982		0,9		47		82
	22.858		0,4		45		83
	22.198		0,4		45		86

Anm.: 1) Velstand er opgjort pba. OECD-tal for 2019 og befolkningstal fra FN. 2) Offentlig effektivitet omfatter blandt andet kvaliteten af offentlige tjenester, graden af uafhængighed og regeringens troværdighed ift. implementering af politikker (Verdensbanken). 3) Indkomstmobiliteten er opgjort som 1 minus den intergenerationelle indkomstelasticitet mellem fædre og sønner. Opgørelsesmetoden er ikke helt konsistent mellem alle lande, hvorfor sammenligninger bør tolkes med forsigtighed. 4) Tryghedsindikatoren viser andel respondenter i OECD's spørgeskemaundersøgelse 'Risk That Matter', der er delvist eller meget

Litteratur

ATP (2021): 'Pension i tal 2021' (kommende).

Blomquist S. m.fl. (2010): 'Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates', American Economic Journal: economic policy.

Danmarks Statistik (2020): Skatter og Afgifter – Oversigt 2020.

Finansministeriet (2002): 'Kapitel 7 – Skattetryk og skattebelastning' i: Finansredegørelse 2002.

Finansministeriet (2016): Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 286 (Alm. del) af 26. april 2016.

Kleven H.J. (2014): 'How Can Scandinavians Tax So Much?', Journal of Economic Perspectives.

OECD (2016): OECD Pensions Outlook 2016.

OECD (2019): Pensions at a Glance 2019.

Sénat (2006): Rapport d'Information – fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'épargne retraite.

Skatteministeriet (2001): 'Skattetryk' i: Skat.

Skatteministeriet (2019): 'Højt skattetryk i Danmark – men faldende tendens de senere år', skatteøkonomisk analyse.

Tørslev T., L. Wier & G. Zucman (2021): 'The Missing Profits of Nations', arbejdspapir på <https://missingprofits.world/>

Bilag 1: 2020-tal

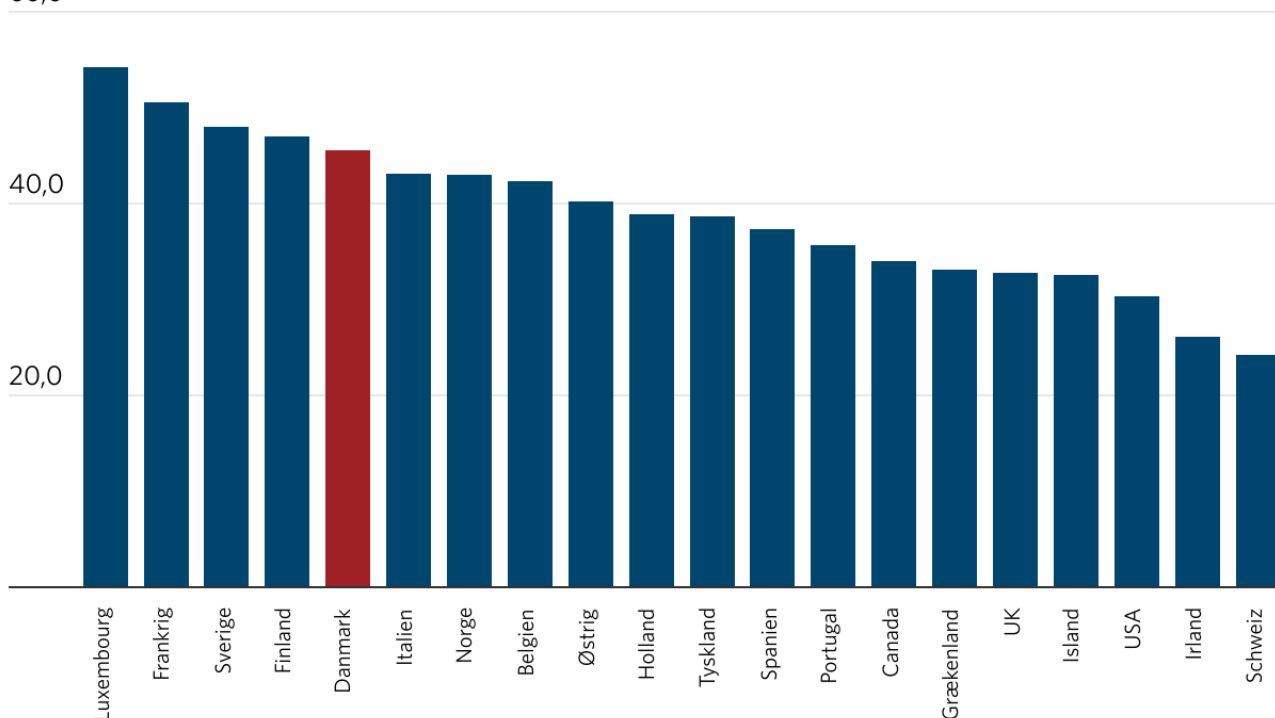
I analysen er anvendt tal for 2019 for at få et sammenligningsgrundlag, der ikke var præget af coronakrisen. Anvendes det nyeste data for skattetrykket (2020), rykker Danmark ligeledes ned på 5. pladsen over korrigerede skattetryk i OECD. Bemærk, at Luxembourg stadig ligger nummer 1, men med et lavere skattetryk end i 2019, fordi pandemien reducerede omfanget af grænsearbejde.

BILAGSFIGUR 1

Korrigeret skattetryk for 2020

Figuren viser det samlede skatteprovenu ekskl. skat på sociale ydelser og strukturel saldo i pct. af BNI målt i faktorpriser, 2020

60,0



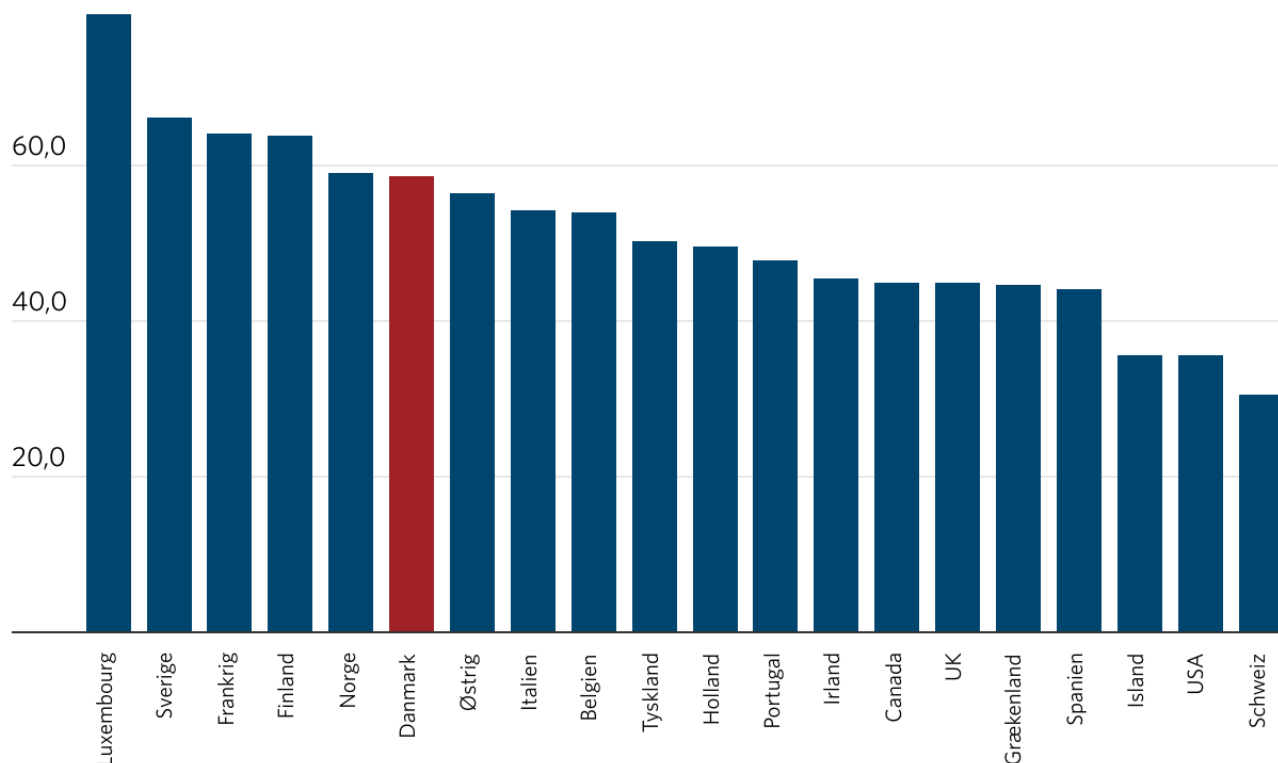
Anm.: Figuren viser OECD's rå skattetryk, hvor BNI uden offentlige nettoindtægter er anvendt som skattebase, og der er korrigeret for den primære strukturelle saldo samt skatter på sociale ydelser.

Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Bilag 2: Alternative korrektioner

Skatteprovenu ekskl. skat på sociale ydelser og strukturel saldo i pct. af NNI målt i faktorpriser, 2019

Figuren viser det korrigerede skattetryk hvor NNI og ikke BNI er anvendt som skattebase.



Grafik: • Kilde: AE pba. OECD

Bilag 3: Lovpligtige indkomstafhængige pensionsordninger

I Bilagstabel 1 har vi sammenlignet de danske arbejdsmarkedspensioner med de lovpligtige indkomstafhængige pensionsordninger i en række lande.

I de fleste lande er der ikke en personlig opsparingskonto, som man indbetaler til. I nogle lande er der et "fiktivt" opsparingselement, hvor man opsparer point, der omregnes til en økonomisk værdi, når man går

på pension. I alle lande bliver ens udbetalinger udmålt efter et beregnet mål for ens livsindkomst – og ikke efter ens samlede bidrag. Det betyder, at udbetalingen ikke har karakter af en direkte modydelse knyttet til indbetalingerne.

I nogle lande er det kun udvalgte år af ens arbejdsliv, der tæller med. I alle lande bliver indkomsten opregnet med en faktor for at tage højde for, at inflationen og/eller reallønsvæksten har udhulet folks indtjening i de tidligste arbejdsår. Opregningen vil generelt medføre, at der sker en omfordeling mellem borgere og generationer. Det vil sige, at den (indirekte) modydelse ikke er tilsvarende til skattebidraget.

I godt halvdelen af landene er der et loft over, hvor meget man kan få udbetalt – uden at der er et tilsvarende loft for, hvor meget man bidrager med. I de lande vil der automatisk ske en omfordeling mellem rige og fattige.

Man kan dog godt omfordele på andre måder end vha. lofter. Det er tilfældet i Holland, hvor de rigeste pensionister får dækket en mindre andel af deres indkomst end de fattigste. Det fremgår i tabellen af de sidste tre kolonner, hvor vi har opgjort de samlede indbetalinger i procent af de samlede udbetalinger ved tre forskellige lønniveauer. Det er et mål for nettobidraget til pensionssystemet for tre udvalgte pensionisttyper. I de fleste lande indikerer beregningerne, at der sker omfordelinger mellem rige og fattige, idet nettobidraget varierer med lønnen.

I de lande, hvor indbetalingerne udgør mere end 100 pct. af udbetalingerne, bidrager pensionisttyperne mere til finansieringen af pensionssystemet, end de trækker på det. I alle lande på nær Danmark indikerer beregningerne, at der sker omfordelinger mellem generationer, idet tallene afviger fra 100 pct.

I Italien, Tyskland og Holland kommer nettobidragene dog tæt på 100 pct. for alle tre pensionisttyper. Her tyder på beregningen altså på, at der stort set ikke sker omfordelinger. Bemærk, at der er tale om en stiliseret beregning.

Indretning af lovpligtige indkomstafhængige pensionsordninger

Tabellen sammenligner de danske arbejdsmarkedspensioner med de lovpligtige supplerende pensionsordninger i de lande, der har den slags ordninger.

	Optjening		Udbetaling		Indbetalinger i procent af udbetalinger ⁴		
	Hvad optjener man? ¹	Bliver indbetalinger opregnet? ²	Hvad baseres udbetalingen på? ³	Er der et loft over udbetalingen?	50% af gns.indk.	Gns.indk.	200% af gns.indk.
Danske arb.m.pensioner	Ens indbetalinger	Nej	Ens indbetalinger	Nej	100	100	100
Canada	Point	Ja	Livsindkomst	Ja	60	65	60
Belgien	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Ja	90	90	85
Finland	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Nej	90	90	90
Frankrig	Kombi af ikke-opsp.-baseret og point-baseret	Ja	Livsindkomst i de 25 år med højest løn	Ja	110	110	130
Grækenland	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Ja	80	80	115
Holland	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Nej	100	100	105
Island	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Nej	85	90	90
Italien	Ens indbetalinger	Ja	Livsindkomst	Ja. Samme loft over bidrag	95	95	95
Luxembourg	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Ja	45	45	45
Norge	Ens indbetalinger	Ja	Livsindkomst	Ja	90	90	140
Portugal	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst i de 40 år med højest løn	Nej	75	75	80
Schweitz	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Ja	65	90	90
Spanien	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst i de sidste 25 arbejdsår	Ja			
Sverige	Ens indbetalinger	Ja	Livsindkomst	Ja	80	80	65
Tyskland	Point	Ja	Livsindkomst	Ja. Samme loft over bidrag	105	105	105
USA	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst i de 35 år med højest løn	Ja	70	85	120
Østrig	Ikke pers. opsp.	Ja	Livsindkomst	Ja. Samme loft over bidrag	55	55	55

Anm.: (1) "Point" når der beregnes en pensionsværdi på baggrund af ens indkomst/pensionsbidrag (hos OECD kaldet "point schemes"); "Ikke pers. opsp." når der ikke er et personligt opsparingselement (hos OECD kaldet "defined benefit schemes"); "Ens indbetalinger" når ens indbetalinger sættes ind på en personlig konto (hos OECD kaldet "funded defined contribution schemes" eller "notional defined contribution schemes"). (2) "Ja" når tidlige arbejdsår tæller lige så meget som nye eller indkomsten bliver opregnet med en faktor (hos OECD defineret som en positiv valoriseringsrate). (3) "Ens indbetalinger" når indbetalingerne bestemmer pensionens størrelse; "Livsindkomst" når et mål for livsindkomsten bestemmer pensionens størrelse. (4) Se boks.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. OECD's Pensions At a Glance 2019 (tabel 4.3 og 8.1 samt Country Profiles).

Opgørelse af nettobidrag til indkomstafhængige pensioner

Nettobidragene til pensionerne i tabellen ovenfor er opgjort for tre personer med hver sin løn.

De tre personer indtræder på det private arbejdsmarked som 22-årig, har en gennemsnitlig ledighed og lønvækst hen over arbejdslivet, går på pension ved den "normale" pensionsalder og opnår den gennemsnitlige levealder. Det er beregnet ved reglerne i 2018, sådan som de er rapporteret af OECD i 'Pensions at a Glance 2019'. Alle modelparametre er de samme, som OECD anvender i den rapport. Vi har approksimeret lønudviklingen hen over arbejdslivet og indkomstudviklingen hen over pensionistlivet ved en lineær udvikling.

De samlede bidrag er beregnet som:

$$\text{Bidrag} \approx \text{Pens.bidragssats} \cdot w \cdot (1-u) \cdot (\text{pens.alder}-22) \cdot \frac{1}{2} \cdot \left[1 + \left(\frac{1+i}{1+g+\Pi} \right)^{\text{pens.alder}-22} \right]$$

hvor w er lønnen i det sidste arbejdsår.

De samlede udbetalinger er beregnet som:

$$\text{Udbetaling} \approx \text{Bruttokomp.grad} \cdot \tilde{w} \cdot (\text{forv.levetid}-\text{pens.alder}) \cdot \frac{1}{2} \cdot \left[1 + (1+\text{indekseringsrate})^{\text{forv.levetid}-\text{pens.alder}} \right]$$

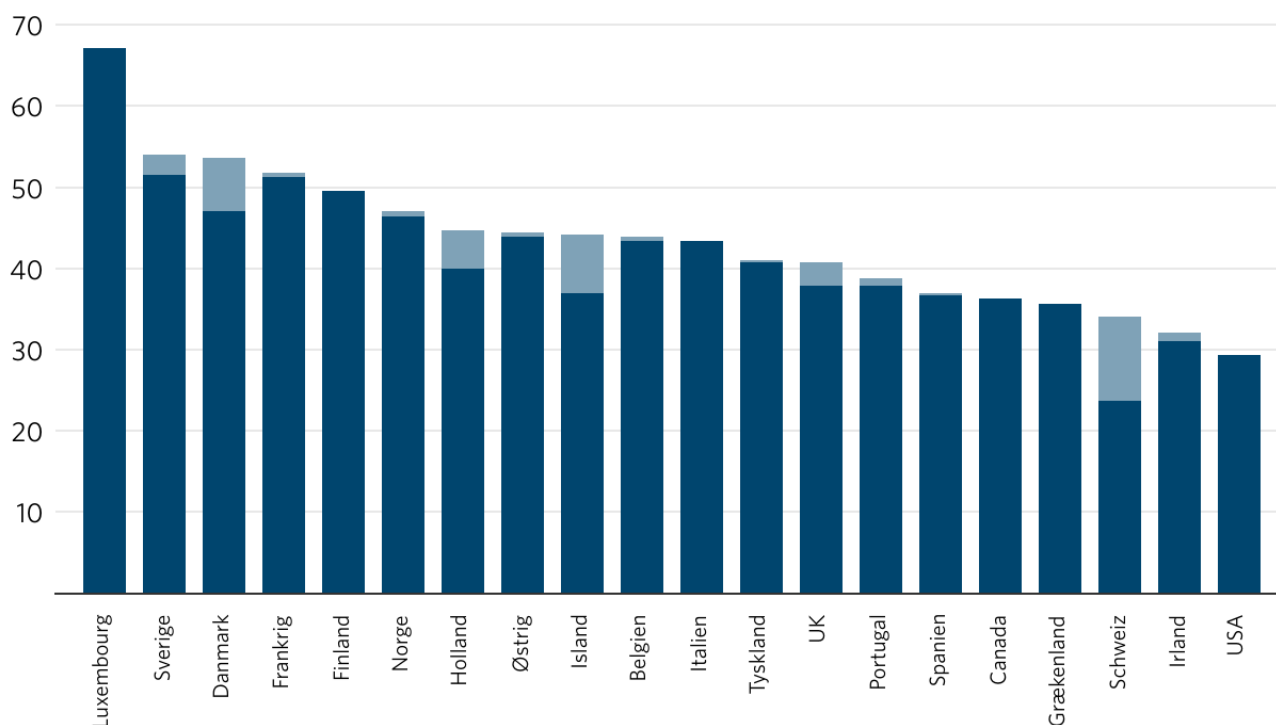
hvor $\tilde{w}$ er den beregnede gennemsnitsløn, som pensionen udmåles efter. Den beregnes som:

$$\tilde{w} \approx \frac{1}{2} \cdot w \cdot (1-u) \cdot \left[1 + \left(\frac{1+\text{valoriseringsrate}}{1+g+\Pi} \right)^{\text{pens.alder}-22} \right]$$

Samlet tryk af skatter og arbejdsmarkedspension

Figuren viser skattetrykket og de samlede bidrag til arbejdsmarkedspension i procent af BNI (ekskl. afgifter og offentlige nettoindtægter fra udlandet).

■ Skattetryk (korrigeret for overskud og skat på overførsler) ■ Arbejdsmarkedspension



Anm.: Se Boks 1 for metode til opgørelse af arbejdsmarkedspensioner. Opgørelsen af skattetryk er den samme som i Figur 5 ovenfor.
 Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Eurostat, OECD, EU-Kommissionen og det franske Senat.

Boks: Opgørelse af arbejdsmarkedspensioner

Der findes ikke en samlet international statistik over bidrag til arbejdsmarkedspensioner. Tallene for arbejdsmarkedspensionsbidrag i Figur 6 bygger derfor på tre forskellige kilder.

For Danmark, Sverige, Holland, Portugal og Spanien har vi anvendt data fra EU-Kommissionens 'The 2021 Ageing Report'. Her bygger tallene på indberetninger fra de nationale finansministerier, og for de fleste lande mangler der indberetninger. For Danmark er der indberettet en værdi på ca. 5,9 pct. af BNP, hvilket stemmer fint overens med ATP's opgørelse (5,8 pct.) i publikationen, 'Pension i tal 2021'.

For de øvrige lande har vi brugt Eurostats 'Structural Business Statistics' (SBS), som indeholder oplysninger om de samlede indbetalinger til private pensionsselskaber frem til 2012. Derfor er oplysningerne for disse lande ikke up-to-date. Vi har kvalitetstjekket tallene i SBS for 2012 ved at holde dem op imod en opgørelse af de samlede indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner i 2017, som Deloitte har lavet for EU-Kommissionen. De to datakilder giver omtrent enslydende tal for de fire lande, der går igen i begge opgørelser (Belgien, Holland, Tyskland og Storbritannien).

I ingen af de ovennævnte kilder findes der data for bidragene til arbejdsmarkedspensioner i Frankrig. Det franske Senat (2006) har tidligere beskrevet de juridiske vanskeligheder ved at indsamle oplysninger om franskmændenes bidrag til arbejdsmarkedspensioner. Senatet skønnede, at franskmændenes bidrag til arbejdsmarkedspensioner i 2006 udgjorde ca. 9 mia. euro svarende til 0,6 pct. af Frankrigs BNI (i faktorpriser). Det estimat har vi anvendt i figuren.

Bilag 4: Samlede korrektioner

- 1 Tørslev, Wier & Zucman (2021) estimerer, at Luxembourg i 2018 tjente 2,0 mia. USD i skatteprovenu på overskud, som udenlandske virksomheder havde registreret i Luxembourg som led i en skattefinte. Det svarer til 2,8 pct. af Luxembourgs BNP. Hvis vi trækker det beløb fra Luxembourgs skatteprovenu, udgør skattetrykket i Luxembourg 67,8 pct. af BNI (ekskl. afgifter m.v.) frem for 73,4 pct. På Luxembourgs betalingsbalance er der i 2019 konteret 10,4 mia. EUR i betalinger ud af landet (netto) til aflønning af medarbejdere. Hvis man tæller det med i den samlede indkomst, falder Luxembourgs skattetryk yderligere fra 67,8 pct. til 50,5 pct. Det tal giver et bedre billede af skattebelastningen på den typiske borger, men et dårligere billede af, hvor meget af luxembourgnernes samlede indkomst, der er offentligt forvaltet.**
- 2 Når vi er tilbageholdende med at korrigere for holdbarheden, skyldes det også, at vi ville være nødt til at bruge EU-Kommissionens skøn for den finanspolitiske holdbarhed. Kommissionens holdbarhedsskøn bygger på en fremskrivning frem til 2070, hvor Danmark, Sverige og mange andre lande vil være på vej ud af en periode med demografisk modvind (hængekøjeårene). Derfor har Danmark uholdbare offentlige finanser i et 2070-perspektiv, men holdbare offentlige finanser i et 2100-perspektiv. De færreste økonomer vil mene, at man bør hæve skatterne for at håndtere underskuddet i hængekøjeårene.**