

De konkrete målsætninger for skattereformen kræver reelt en markant nedsættelse af topskatten

- I Kraka sidder vi og tænker lidt over skattereformen. Den første udfordring man støder på er målsætningerne i Regeringsgrundlaget. Her fremgår det, at der skal gennemføres en fuldt finansieret skattereform, der sænker skatten på arbejde markant, så arbejdsudbuddet øges med 7.000 personer, og den finanspolitiske holdbarhed herigennem styrkes med 3 mia. kr.
- Regeringsgrundlaget forudsætter dermed implicit, at skattereformen giver anledning til en gevinst til det offentlige på 430.000 kr. per person. Det er 40-50 pct. mere end i skattereformen fra Forårspakke 2.0 og Skattekommissionen forslag.
- Det forudsætter, at reformen omfatter en væsentlig sænkelse af topskatten. Det er dog næppe muligt at lave en skattereform, der præcist opfylder målsætningen.
- Hvis målsætningerne i regeringsgrundlaget i stedet opfattes som et mindstekrav, så åbnes for flere instrumenter, herunder større fokus på beskæftigelsesfradraget, som har mindre betydning for indkomstfordelingen.
- Det vanskeligste ved at lave en skattereform er imidlertid oftest at finde finansiering. Erfaringerne fra blandt andet Skattekommissionen viser, at jo mindre vægt der lægges på lavere topskat i en reform (via lavere sats eller større grænse), jo større kan finansieringsbehovet blive.
- Hvis en skatteomlægning skal styrke finanserne med 3 mia. kr., og skattnedsættelsen kun sker ved at justere beskæftigelsesfradraget, så er finansieringsbehovet eksempelvis 3-4 gange større, end hvis reformen alene fokuserer på at reducere topskattesatsen.
- Hvis Finansieringselementerne har afledte negative virkninger på skattegrundlaget, så vil finansieringsbehovet også forøges. Det vil ofte være tilfældet hvis finansieringselementerne sammensættes med henblik på at reducere indkomstforskellene. Det er derfor en stor udfordring at indfri målene i regeringsgrundlaget.

Regeringsgrundlaget peger i retning af en markant topskattenedsættelse

I Regeringsgrundlaget står der følgende:

"... regeringen [vil] gennemføre en fuldt finansieret skattereform, der markant sænker skatten på arbejde, så arbejdsudbuddet øges med ca. 7.000 personer frem mod 2020 og de offentlige finanser dermed varigt styrkes med 3 mia. kr. gennem øget beskæftigelse – ud over virkningen af de initiativer, der er vedtaget i Forårspakke 2.0."

Hvis et øget arbejdsudbud på 7.000 personer skal give 3 mia. kr. til de offentlige finanser, så svarer det til, at skattereformen skal give anledning til en gevinst for det offentlige på knap 430.000 kr. per person. For at opnå denne målsætning kræver det,

at reformen er målrettet meget højtlønnede arbejdskraft. Med andre ord skal reformen indebære en væsentlig sænkelse af topskatten.

Gevinsten for de offentlige finanser på knap 430.000 kr. per person er således 40-50 pct. højere end i skattereformen fra 2009 (Forårspakke 2.0) og Skattekommissionens forslag fra samme år, jf. tabel 1. Skattnedsættelserne i Skattekommissionens forslag og i reformen fra 2009 var ellers netop rettet mod at reducere marginalskatterne for højtlønnede.

I Skattekommissionens forslag blev det eksempelvis skønnet, at arbejdsudbuddet ville øges med 24.000 personer, mens virkningen på de offentlige finanser udgjorde 7 mia. kr. Det svarer til en ge-

vinst for staten på ca. 295.000 kr. per person. Styrkelsen af finanserne per fuldtidsperson (i arbejdsudbud) var dermed omkring 135.000 kr. mindre i Skattekommissionens forslag end den gevinst, der (implicit) forudsættes i regeringsgrundlaget.

pct. til ca. 5 pct. Dermed er nedsættelsen af den højeste marginalsat i dette eksempel noget større end i Forårspakke 2.0.

Med de anvendte antagelser, giver denne topskatnedsættelse anledning til en forøgelse af ar-

Tabel 1

Virkningen på de offentlige finanser per ekstra fuldtidsperson i arbejdsstyrken

	Finanspolitisk holdbarhed, mia. kr.	Arbejdsstyrke, fuldtidspersoner	Gevinst til det offentlige per fuldtidsperson, kr.
Regeringsgrundlaget	3,0	7.000	429.000
Skattekommissionen	7,1	24.000	296.000
Forårspakke 2.0	5,5	19.000	289.000

Kilde: Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlaget. Oktober 2011. Lavere skat på arbejde. Skattekommissionens forslag til skattereform. Februar 2009. Forårspakke 2.0. Regeringen. Februar 2009.

Kan man lave reform, der opfylder målsætningerne?

Det er svært at forestille sig skattereform, der lige præcis styrker finanserne med 3 mia. kr. og samtidigt forøger arbejdsudbuddet med 7.000 personer.

Som et eksempel kan man betragte en skatteomlægning, hvor skattenedsættelsen alene sker i form af lavere topskattesats. Det antages samtidigt – meget optimistisk – at de finansieringskilder, der tages i anvendelse, ikke har afledte (negative) effekter på arbejdsudbud og skattegrundlag. Målet er at de offentlige finanser skal styrkes med 3 mia. kr. via de afledte adfærdseffekter.

bejdsudbuddet med godt 9.000 personer, dvs. ca. 2.300 personer mere end hvad der er forudsat i regeringsgrundlaget.

I dette reformeksempel vil gevinsten for det offentlige per person (i ekstra arbejdsudbud) dermed være på 320.000 kr., jf. tabel 2. Det er noget mindre end den implicite målsætning på de 430.000 kr., selv om skattenedsættelsen i reformeksemplet nærmest i maksimalt omfang er rettet mod højt-lønnede. Med andre ord er det næppe muligt at lave en skattereform, der præcist opfylder kriterierne i grundlaget.

Tabel 2

En skattereform, der øger den finanspolitiske holdbarhed med 3 mia. kr., finansieret uden forvridninger

Lempelse	Holdbarhedsbidrag, mia. kr.	Nødvendig finansiering, mia. kr.	Gevinst til det offentlige per fuldtidsperson, kr.	Ekstra arbejdsudbud, fuldtidspersoner
Topskattesats	3	10	320.000	9.300
Topskattegrænse	3	11	222.000	13.500
Beskæftigelsesfradrag	3	39	163.000	18.400
Beskæftigelsesfradrag (DØRs antagelse)	3	31	267.000	11.200

Anm.: Selvfinansieringsgraden for topskattesatsen og -grænsen antages at udgøre hhv. 40 pct. og 36 pct. For beskæftigelsesfradraget er anvendt en selvfinansieringsgrad på 0,1 (0,13 i eksemplet med DØRs antagelse). I opgørelsen af den nødvendige finansiering er det antaget, at finansieringselementerne har samme mekaniske tilbageløb, som lempelserne. Dvs. at finansieringsinstrumenterne (ved uændret adfærd) antages at reducere den disponible indkomst og efterspørgsel og derigennem moms- og afgiftsgrundlaget. Hvis finansieringen ikke har sådan et tilbageløb, så reduceres den nødvendige finansiering. Antages eksempelvis, at der er et tilbageløb på 0, er den nødvendige finansiering 25 pct. mindre end angivet i tabellen. Justeringen af beskæftigelsesfradraget indebærer en generel forhøjelse af fradraget med samme aftrapning som i dag. Beregningsprincipperne er baseret på folketings svar fra Skatteministeriet og kan omfatte indkomsteffekter fra skattenedsættelserne, som der bør korrigeres for. Det kan primært have betydning i eksemplet med beskæftigelsesfradraget. Derfor suppleres med en beregning baseret på Det Økonomiske Råds principper fra Forårsrapporten 2008, hvor der som udgangspunkt er korrigeret for indkomsteffekter.

Kilde: Egne beregninger baseret på De Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, Forår 2008 (beskæftigelsesfradraget), og svar fra Skatteministeriet af 7. november 2011 på Skatteudvalgets spørgsmål 2, 3, 4 og 25. Besvarelsene må antages at afspejle de beregningsprincipper, som anvendes ved udformning af en kommende reform.

I dette tilfælde kræves finansiering for ca. 10 mia. kr. og en nedsættelse af topskattesatsen fra 15

En alternativ fortolkning af målsætninger

En alternativ tolkning af målsætningerne er, at de 3 mia. kr. og de 7.000 personer i arbejdsudbud skal ses som en slags minimumskrav til en skatte-

reform. Det åbner op for andre kombinationer af skatteinstrumenter, bl.a. med mere vægt på fx det generelle beskæftigelsesfradrag, som er mere fordelingsmæssig neutral end en nedsættelse af top-skatten.

Udfordringen her er imidlertid, at hvis disse "minimumskrav" skal indfries, og beskæftigelsesfradraget samtidigt skal spille en central rolle i reformen, så stiller det større krav til finansieringen af skattereformen. For det første vil størrelsen af den finansiering, der skal findes, blive markant forøget, og for det andet vil det stille store krav til strukturvirkningerne af de finansieringsinstrumenter, som tages i anvendelse.

Som et eksempel kan man betragte en stiliseret skatteomlægning, hvor skattnedsættelsen alene sker i form af en forøgelse af det generelle beskæftigelsesfradrag. Det antages fortsat – optimistisk – at finansieringen af reformen ikke har adfærdsvirkninger, som udhuler finansieringen.

Hvis sådan en reform skal styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr., så kræver det finansiering for 30-40 mia. kr. – dvs. 3-4 gange mere end i eksemplet med lavere topskattesats (og -grænse), *jf. tabel 2*. Det store finansieringskrav skyldes, at der skal ske en kraftig stigning i beskæftigelsesfradraget, for at sikre, at de afledte effekter fra skattereformen styrker de offentlige finanser med 3 mia. kr.

Det afspejler, at beskæftigelsesfradraget har mindre virkning på arbejdsudbuddet per krone, som anvendes til at lempe skatten, end en reduktion af topskatten (via højere grænse eller lavere sats). Desuden er "gevinsten for de offentlige finanser per person i ekstra arbejdsudbud" mindre end for topskattesatsen.

Finansieringens betydning

I beregningerne antages som nævnt, at finansieringen ikke er forvridende. Det betyder mere præcist, at finansieringen ikke giver anledning til adfærdsendringer, som svækker de offentlige finanser – og dermed reducerer det reelle finansieringsbidrag. Det er et ambitiøst krav, *jf. boks 1*.

Hvis finansieringen har negative adfærdsvirkninger, vil det øge kravet til størrelsen af skatteomlægningen for at opnå en holdbarhedsforbedring på 3 mia. kr.

Når skatteomlægningen er fuldt finansieret (før adfærdseffekter), og målsætningen er, at de offentlige finanser skal styrkes med 3 mia. kr., kan størrelsen af det samlede finansieringsbehov (F_f) skrives som:

$$F_f = \frac{3 \text{ mia. kr.}}{SFI_i - SFI_f}$$

Formlen viser, at størrelsen af skatteomlægningen må svare til de 3 mia. kr., divideret med forskellen mellem selvfinansieringsgraden af skattelempelserne (SFI_i) og selvfinansieringsgraden af finansieringen (SFI_f). Hvis selvfinansieringsgraderne er lige store, kan skatteomlægningen ikke styrke de offentlige finanser.

Boks 1

Finansiering uden adfærdseffekter, der svækker de offentlige finanser

Skattekommissionens finansieringsforslag kommer samlet set tæt på dette krav, men det krævede bl.a. en reduktion af en række fradrag, herunder rentefradraget, og et opgør med en række skattebegunstigelser. Det er med andre ord et ambitiøst krav, som stilles til finansieringen. Eksempelvis vil højere energi- og miljøafgifter isoleret set ikke leve op til kriteriet, fordi højere energiafgifter normalt antages at påvirke grænsehandel og arbejdsudbud og samtidig kan medføre substitution mod forbrugsgoder, der samlet set er lavere beskattet. Aftrapning af børnefamilieydelsen med stigende indkomst opfylder heller ikke kravet.

Finansieringsbehovet er her opgjort efter et såkaldt "tilbageløb" fra finansieringselementerne. Det knytter sig fx til at en skatteforhøjelse vil medføre lavere disponible indkomster, og dermed lavere moms- og afgiftsgrundlag (ved given forbrugskvotte og adfærd i øvrigt), som reducerer det reelle finansieringsbidrag. *jf. bilaget*.

I eksemplerne ovenfor er det antaget, at finansieringen har en selvfinansieringsgrad på 0 – dvs. $SFI_f=0$. Finansieringsbehovet svarer dermed til 3 mia. kr., divideret med selvfinansieringsgraden for skattelempelsen.

Nedsættelsen af topskattesatsen har en selvfinansieringsgrad på 0,4 i beregningerne. Dvs. at der kræves finansiering (F_f) for 7,5 mia. kr. ($3/0,4$). Da der samtidigt antages at være et såkaldt tilbageløb fra finansieringen på 25 pct., er finansieringskravet på 10 mia. kr.

Hvis finansieringssiden i reformen medfører adfærdsvirkninger, som svækker de offentlige finan-

ser, så øges finansieringskravet. I dette tilfælde vil selvfinansieringsgraden af finansieringen (SFI_f) således være større end 0. Hvis adfærdsvirkningerne eksempelvis er på 0,1, så svarer det til, at det umiddelbare finansieringsbidrag reduceres med 10 pct.

For at opveje de negative effekter fra finansieringssiden skal topskattesatsen derfor reduceres yderligere for at opnå en styrkelse af de offentlige finanser med 3 mia. kr. Finansieringsbehovet vil således stige fra de 10 mia. kr. til 13 mia. kr.

Er finansieringsinitiativernes selvfinansieringsgrad 0,2, vil finansieringskravet stige til 20 mia. kr. Og er den 0,3, vil vi komme op på 40 mia. kr.

Det er selvsagt stiliserede eksempler. Topskatten kan ikke sættes så meget ned. Men eksemplerne viser, at finansieringen og dens strukturvirkninger er af lige så stor betydning, som de skatter man vælger at sætte ned.

I beregningerne har beskæftigelsesfradraget en selvfinansieringsgrad på 0,1 (eller 0,13 med DØRs antagelser). Derfor stiller det som nævnt store krav til finansieringen – både hvad angår dens størrelse og dens adfærdsvirkninger – hvis man skal styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr. ved en skatteomlægning, der alene reducerer beskæftigelsesfradraget.

Hvis finansieringen af en sådan skatteomlægning ikke er forbundet med forvridningstab, er finansieringsbehovet som nævnt mellem 30 og 40 mia. kr. Hvis finansieringen derimod har en selvfinansieringsgrad på (kun) 0,05, så øges finansieringskravet til over 50 mia. kr. Det er væsentligt mere end i Skattekommissionens forslag, og nok uden for, hvad der må anses for realistisk.

Det er muligt at finde finansieringsforslag, der har adfærdseffekter, som ligefrem styrker de offentlige finanser. De er imidlertid typisk ikke specielt populære, og findes overvejende uden for skattesystemet.

Et hypotetisk eksempel er en reduktion af de maksimale dagpenge. Det vil medføre et umiddelbart finansieringsbidrag på grund af sparede dagpenge (med et ret stort mekanisk tilbageløb). Men det vil også give et yderligere afledt bidrag, som følge af at lavere dagpenge på sigt må antages at øge beskæftigelsen. I dette tilfælde er finansieringsforslagets selvfinansieringsgrad derfor *negativ* ($SFI_f < 0$). Sådanne finansieringstiltag vil reducere omfanget af den "skatteomlægning", som er nødvendig, hvis man skal opnå målsætningen om at styrke holdbarheden med 3 mia. kr. Men til gengæld vil de typisk øge indkomstforskellene.

Kontakt:*Direktør*

Jakob Hald

jah@kraka.org

+45 3132 1179

Forskningschef

Esben Anton Schultz

ess@kraka.org

+45 2681 5779

Bilag

Udgangspunktet er, at der skal gennemføres en fuldt finansieret skattereform. Den samlede lempelse af beskatningen kaldes L, mens den samlede finansiering af reformen kaldes F.

En lempelse af beskatningen medfører isoleret set større disponible indkomster og dermed større forbrug, som øger grundlaget for betaling af moms og afgifter. Disse afledte effekter kaldes "tilbageløb", og de opgøres før evt. adfærdsændringer, dvs. ved uændret arbejdstid, beskæftigelse, opsparenskvote mv. På den baggrund defineres det mekaniske provenutab ved lempelsen som $L(1-T_L)$, hvor T_L er tilbageløbet fra skattelempelsen.

På samme måde kan den mekaniske provenugevinst ved at gennemføre finansieringsinitiativerne skrives som $F(1-T_F)$, hvor T_F er tilbageløbet fra finansieringsforslagene. Der er ingen sikkerhed for at tilbageløbet ved finansieringsforslagene er det samme, som ved lempelserne. Det afhænger af de konkrete initiativer, der gennemføres.

En fuldt finansieret reform før indregning af adfærdsvirkninger kan derefter defineres som en reform, hvor det mekaniske provenutab ved lempelserne (opgjort efter tilbageløb) svarer til den mekaniske provenugevinst ved stramningerne (også efter tilbageløb), dvs.:

$$L \cdot (1 - T_L) = F \cdot (1 - T_F) \quad (1)$$

Både lempelserne af beskatningen og finansieringsinitiativerne giver anledning til adfærdsændringer, bl.a. i form af ændret arbejdsudbud, ændringer i opsparenskvoten, skift i forbrugssammensætning, porteføljesammensætning osv. Disse afledte adfærdsændringer påvirker de offentlige finanser.

Den afledte adfærdseffekt på de offentlige finanser opfanges af selvfinansieringsgraden, SFG. Ved en lempelse af beskatningen vil der typisk – men ikke altid – ske adfærdsændringer, som isoleret set styrker de offentlige finanser. Selvfinansieringsgraden af skattenedsættelsen (SFG_L) svarer til den del af det mekaniske provenutab (efter tilbageløb), som bliver opvejet af de provenuvirkninger, som skyldes adfærdseffekterne fra skattenedsættelsen.

På finansieringssiden er selvfinansieringsgraden (SFG_F) tilsvarende defineret som den del af den mekaniske provenugevinst fra forslagene, som forsvinder igen på grund af de afledte adfærdsændringer.

En skattereforms samlede virkning på de offentlige finanser (H) svarer til forskellen mellem finansieringen (F) og lempelsen (L), hvor begge er opgjort efter både mekanisk tilbageløb og adfærdsvirkninger:

$$H = F \cdot (1 - T_F) \cdot (1 - SFG_F) - L \cdot (1 - T_L) \cdot (1 - SFG_L) \quad (2)$$

Da reformen skal være fuldt finansieret før indregning af adfærdsvirkninger, skal (1) være opfyldt. Hvis det indsættes i (2) får man at:

$$H = F \cdot (1 - T_F) \cdot [SFG_L - SFG_F] \\ \Rightarrow F = \frac{H}{(SFG_L - SFG_F) \cdot (1 - T_F)}$$

Skatteomlægningens samlede finansieringskrav er dermed mindre, jo højere selvfinansieringsgraden af skattenedsættelsen er, og omvendt større, jo højere selvfinansieringsgraden af finansieringsinitiativerne er.

Både skattelempelser og finansieringen heraf kan som nævnt påvirke arbejdsudbuddet. Virkningen på arbejdsudbuddet som følge af reformen skrives som:

$$A = \alpha_L \cdot (1 - T_L) \cdot L - \alpha_F \cdot (1 - T_F) \cdot F$$

Hvor α angiver arbejdsudbudsvirkningen per provenukrone (efter tilbageløb) fra henholdsvis lempelser og finansiering. Da reformen er fuldt finansieret, jf. (2), gælder at:

$$A = (\alpha_L - \alpha_F) \cdot F \cdot (1 - T_F)$$

Virkningen på de offentlige finanser "per person" i ekstra arbejdsudbud skrives derfor på følgende form i en fuldt finansieret reform:

$$H / A = \frac{SFG_L - SFG_F}{\alpha_L - \alpha_F}$$