

Analyse | kraka

21. september 2021

Krakas forslag til en reform af kapitalbeskatningen i Danmark

Af Kasper Hjalager Albrechtsen, Jens Hauch og Anthon Elm

Dette notat beskriver Krakas forslag til en omlægning af kapitalbeskatningen i Danmark, hvor en mere ensartet beskatning vil øge statens provenu, skabe samfundsøkonomiske gevinster og gøre skattesystemet mere gennemskueligt. Forslaget indebærer en provenu-neutral model, hvor de forskellige typer af formueindkomst samles og beskattes under ét. Der indføres derudover et progressivt element, så forslaget samlet set er fordelingsmæssigt neutralt.

Kontakt

Økonom
Kasper Hjalager Albrechtsen
Tlf. 26456082
E-mail kha@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

Krakas forslag til en ny model for kapitalbeskatning

I Danmark bliver personers afkast på opsparing beskattet med mange forskellige skattesatser afhængigt af, hvilket formueaktivt opsparingen er placeret i, og hvor stor indkomsten er. Kraka foreslår en provenu- og fordelingsneutral omlægning af skattesystemet, hvor beskatningen af afkast på formueaktiver ensartes. I vores konkrete forslag til den nye beskatningsmodel samles alt formueindkomst, og summen beskattes under ét. Der skelnes dermed ikke mellem, om formueindkomsten kommer fra aktier, bolig, pension eller anden kapital såsom obligationer.

Samfundsøkonomiske gevinster ved ensartet beskatning

En mere ensartet beskatning af formueaktiver vil skabe samfundsøkonomiske gevinster og øge velstanden i Danmark, da befolkningen i højere grad vil placere deres opsparing, hvor afkastet er størst. Det vil også øge statens provenu gennem flere skatteindtægter. Derudover vil skattesystemet blive mere gennemskueligt til gavn for både borgere og skattemyndigheder.

Imødekommer fordelingspolitiske præferencer

For at imødekomme de fordelingspolitiske præferencer hos den nuværende regering indføres et progressivt element i beskatningen. Det betyder, at den samlede formueindkomst over 120.000 kr. årligt beskattes med 35 pct., mens formueindkomst under 120.000 kr. beskattes med 10 pct. Modellen er et oplæg til, hvordan man kan ensarte beskatningen af formueindkomst på en både fordelings- og provenuneutral måde. Der er tale om en markant omlægning af skattesystemet, og der er mange detaljer, der skal afdækkes nærmere før, den nye beskatningsmodel kan implementeres i praksis.

Rentefradrag reduceres, og aktieskatten lempes

Tabel 1 viser de overordnede skattesatser i hhv. den eksisterende og den nye beskatningsmodel. Der er ikke taget højde for særordninger eller særlige fradrag som fx aktiesparekontoen, men de bør også være omfattet i omlægningen. De største ændringer i den nye beskatningsmodel er, at skatteværdien af beskatning af negativ kapitalindkomst også kaldet rentefradraget reduceres markant for personer under den nye progressionsgrænse, og beskatningen af pension forøges for personer over den nye progressionsgrænse. Beskatningen af positiv kapital- og aktieindkomst lempes generelt.

Tabel 1 Nominelle skattesatser på afkast af formueaktiver ved eksisterende beskatningsmodel og Krakas forslag til en ny beskatningsmodel

	Lav sats		Høj sats	
	Eksisterende	Ny	Eksisterende	Ny
Kapitalindkomst	----- Pct. -----			
Positiv nettokapitalindkomst	37,1	10,0	42,0	35,0
Negativ nettokapitalindkomst	32,9	10,0	23,9	10,0 ¹⁾
Aktieindkomst	27,0	10,0	42,0	35,0
Pensionsafkast	15,3	10,0	15,3	35,0
Boligafkast	15,7	10,0	40,0	35,0

Anm.: 1) Hvis det samlede formueafkast er negativt, er fradraget 10 pct. uanset afkastets niveau. Hvis det samlede formueafkast er over progressionsgrænsen, vil optagelse af gæld reducere beskatningen med en effektiv sats på 35 pct.

I det samlede formueafkast indregnes et boligafkast, der beregnes som 2,8 procent af den offentlige vurdering af boligens samlede ejendomsværdi med et nedslag på 20 procent af hensyn til usikkerheden ved vurderingen.

Kilde: Egne beregninger, SKAT.dk samt "Forliget om Tryghed om boligbeskatningen".

Adfærdsændringer giver en samfundsøkonomisk gevinst

Der er ikke taget højde for adfærdsændringer ved beregningen af provenuet. Hvis der tages højde for disse, vil provenuet blive positivt. Det skyldes, at en ensartet beskatning af afkast på tværs af formueaktiver vil medføre, at spændet mellem afkast før og efter skat bliver ens for alle formueaktiver. En større del af opsparingen vil derfor placeres, hvor værdien af opsparing før skat er størst. Sørensen (2010a) viser, at en mere ensartet beskatning af afkast på fri opsparing og pensionsopsparing kan øge statens provenu uden at reducere den

samlede opsparing og det gennemsnitlige afkast efter skat. Det vil alt andet lige give en samfundsøkonomisk gevinst. Vi skønner, at en ensartet beskatning af pensionsformue og fri opsparing alene vil give 7,3 mia. kr. mere i statskassen.

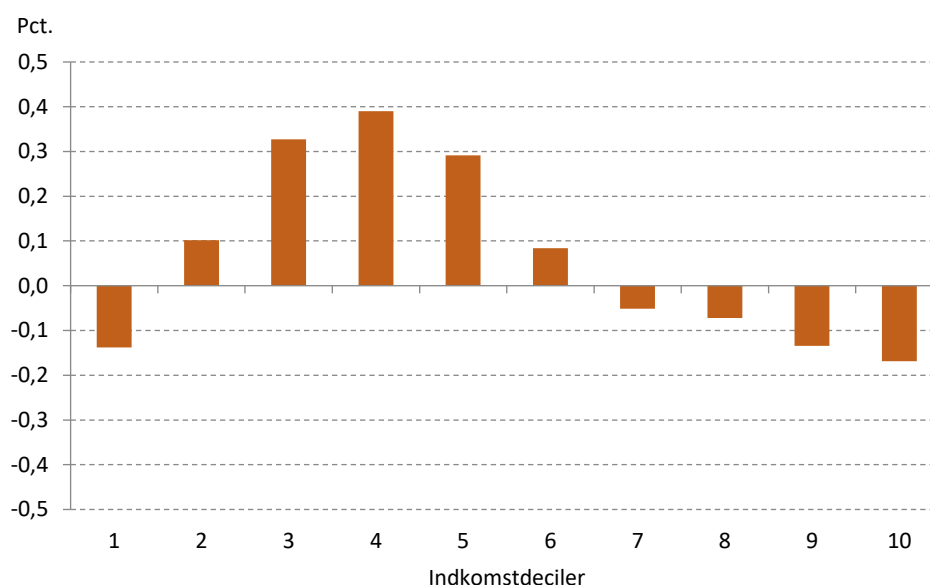
Fordelingsneutral målt ved Gini

Et vigtigt element i vores forslag er at minimere fordelingsvirkningerne med henblik på, at omlægningen ikke skal vende den tunge ende nedad. Fordelingen af befolkningens disponible indkomst vil - målt ved Gini-koefficienten – falde fra 0,298 til 0,297 og dermed blive en smule mere lige. Omlægningen kan derfor overordnet betegnes som fordelingsneutral, og forslaget vurderes dermed at tilgodese bredt i det politiske spektrum.

Ingen grupper får markant tab eller gevinst

Der er ikke bestemte indkomstdeciler, som samlet set vil få markante tab eller gevinster, jf. Figur 1. Den første og tiende indkomstdecil skal i gennemsnit betale hhv. 100 og 1.000 kr. mere i årlig skat svarende til hhv. 0,1 og 0,2 pct. af deres disponible indkomst. Anden til sjette indkomstdecil får i gennemsnit en skattelettelse på 0,3 pct. af deres disponible indkomst, mens syvende, ottende og niende indkomstdecil får en mindre skatteøgning.

Figur 1 Årlig skattelettelse i forhold til disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler



Anm.: 2018-priser. Indkomst og formue er baseret på et gennemsnit for årene 2016, 2017 og 2018. Der er ca. 33.000 personer med negativ disponibel indkomst i et eller flere år, som ikke er inkluderet i datasættet pga. usikkerhed. Der er ikke medtaget virkningen på formueindkomsten, som følge af lavere boligpriser.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Nogle personer vil dog tabe og andre vil vinde

Det er uundgåeligt, at nogle enkeltpersoner vil få en økonomisk gevinst, og andre vil få et økonomisk tab. En lavere skatteværdi af rentefradrag vil særligt ramme personer, der kun har renteudgifter og ingen øvrig formueindkomst. De vil opleve en øget skattebetaling. Omvendt vil personer, som fx kun har aktieindkomst, få en skattelettelse.

En model uden boligprisfald er muligt

En lavere skatteværdi rentefradrag vil alt andet lige gøre det dyrere at være boligejer, hvilket vil medføre et fald i boligpriserne. Hvis forslaget skal være mere politisk spiseligt, kan der indføres et boligfradrag på 0,36 pct. af boligens værdi, så niveauet af boligbeskatning overordnet er uændret ved omlægningen. Det vil dog betyde, at kapitalbeskatningen ikke ensertes helt, og de samfundsøkonomiske gevinster bliver mindre. Boligfradraget bør derfor også udfases over en periode, så beskatningen i sidste ende ensertes, som i den foreslåede model.

Skattesystemet er kompliceret

Indledning

Det danske skattesystem er kompliceret. Det gælder særligt beskatningen af personers afkast på formueopsparing, hvor der er mange forskellige skattesatser. Tabel 2 viser de vigtigste skattesatser og dem, vi fokuserer på i analysen. Der findes flere forskellige fradrag og særordninger såsom aktiesparekontoen, som kan påvirke den marginale skattesats. Derudover vil den reale effektive beskatning afhænge af afkastet og inflationen, og vil derfor afvige fra den nominelle beskatning.

Tabel 2 Nominelle skattesatser på afkast af formueaktiver, 2021-satser

	Nominel skattesats
	----- Pct. -----
Kapitalindkomst:	
Bundskat af positiv nettokapitalindkomst < 46.800 kr.	37,1
Topskat af positiv nettokapitalindkomst > 46.800 kr.	42,0
Negativ nettokapitalindkomst >-50.000 kr.	32,9
Negativ nettokapitalindkomst <-50.000 kr.	23,9
Aktieindkomst:	
Aktieindkomst op til 56.500 kr.	27,0
Aktieindkomst på 56.500 kr. og derover	42,0
Pensionsafkast	15,3
Boligafkast , 0,55 pct. af værdien under progressionsgrænsen (2024-regler)	15,7
Boligafkast , 1,4 pct. af værdien over progressionsgrænsen (2024-regler)	40,0

Anm.: Ejendomsbeskatningen tager udgangspunkt i reglerne med virkning fra 2024, hvor ejendomsværdiskatten er 0,55 og 1,40 pct. af ejendomsværdien hhv. under og over progressionsgrænsen på 7,5 mio. kr. med et forsigtighedsnedslag på 20 pct. Satserne for ejendomsværdiskatten er omregnet til en nominel sats af boligafkastet ved antagelse om et afkast på 2,8 pct. Nedslaget på 20 pct. af den offentlige vurdering er indregnet i den nominelle sats. Skattesatserne for kapitalindkomst er opgjort ekskl. kirkeskat.

Kilde: SKAT.dk samt "Forliget om Tryghed om boligbeskatningen": <https://www.skm.dk/media/1460041/samlede-faktaark-boligskat.pdf>.

Skæv beskatning medfører forvriddninger

Den skæve beskatning medvirker til, at størstedelen af danskernes formue er placeret i enten ejerbolig eller pensionsopsparing. Husholdningernes beslutning forvrides, så opsparingen ikke nødvendigvis placeres i de formueaktiver, som skaber den største værdi før skat. Det kan medføre store samfundsøkonomiske tab for Danmark. En mere neutral beskatning af kapitalindkomst vil betyde, at en større del af opsparingen placeres der, hvor værdiskabelsen er størst. Det kan samtidig øge statens provenu, selvom den samlede effektive beskatning holdes uændret.

Forslag om endnu mere skæv beskatning

Regeringen har tidligere lagt op til at hæve skatten på kapital- og aktieindkomst, men det er indtil videre lagt i skuffen. Det vil også blot gøre beskatningen endnu mere skæv og forvriddningen større. En hårdere aktieindkomstbeskatning vil også bremse kapitaltilførslen til danske virksomheder yderligere. Det kan særligt have betydning for små og mellemstore virksomheder, der kan have sværere ved at skaffe kapital på de internationale kapitalmarkeder.

Afkast på opsparing bør i stedet beskattes ens

Der bør i stedet sigtes efter en mere ensartet beskatning, så det i højere grad er afkastet før skat, der er afgørende for, hvor opsparingen placeres. Det vil flytte en del af opsparingen fra pensioner og boliger til fri opsparing. Det vil øge væksten i Danmark, fordi afkastet på danskernes opsparing bliver større.

Krakas forslag til ny beskatningsmodel

I Kraka har vi på baggrund af registerdata udviklet en ny konkret model for beskatning af kapitalindkomst, hvor alt afkast på opsparing så vidt muligt beskattes med samme sats. Derudover er der progression på indkomsten fra de samlede formueaktiver for at imødekomme de nuværende fordelingspolitiske præferencer. Reformoplægget er provenuneutralt og fordelingsneutralt målt ved Gini-koefficienten, når man ikke har taget højde for adfærdseffekter. Den nye modelbeskatningsmodel vil også gøre skattereglerne mere gennemskuelige.

Analysens opbygning

Afsnit 2 beskriver Krakas model for ensartet beskatning. I Afsnit 3 redegøres der for, hvorfor adfærdseffekterne vil øge statens provenu og skabe samfundsøkonomiske gevinster. Afsnit 4 viser fordelingsvirkningerne af modellen. Afsnit 5 viser fordelingsvirkningerne ved en model, hvor der indføres et boligfradrag, så boligpriserne samlet set er uændrede ved omlægningen. Afsnit 5 viser fordelingsvirkningerne ved en model uden et progressivt element.

2. Krakas forslag til ny model for beskatning af formueindkomst i Danmark**Ensartet beskatning på tværs af indkomst**

Formueindkomst bør så vidt muligt beskattes ens, uanset hvor indkomsten kommer fra. Dette vigtige princip er udgangspunktet for Krakas forslag til en ny model for kapitalbeskatning. Forskel i beskatningen af formueaktiver betyder, at husholdningernes beslutning forvrides, så de ikke placerer deres opsparing, hvor det er samfundsøkonomisk optimalt.

Provenu- og fordelingsneutral

Det er imidlertid også et kriterium, at den nye beskatningsmodel imødekommer de nuværende politiske præferencer for omfordeling af ressourcer i samfundet. Derfor har vi bevidst designet modellen med et progressivt element, så den udover at være provenuneutral også er fordelingsneutral.

Formueindkomst beskattes samlet

I den nye beskatningsmodel ensertes beskatningen ved at samle alt formueindkomst og beskatte summen under ét. Der skelnes dermed ikke mellem, om formueindkomsten kommer fra aktier, bolig, pension eller anden kapital såsom obligationer. Der inkluderes kun afkast på formueaktiver, hvor det er muligt at observere en indkomst. Det betyder, at modellen er mulig at administrere for skattemyndighederne.¹

Skattesatser på 10 pct. og 35 pct.

Tabel 3 viser de nye skattesatser ved en mekanisk provenuneutral omlægning, hvor formueindkomsten under 120.000 kr. beskattes med 10 pct. og formueindkomsten over 120.000 kr. beskattes med 35 pct.² Hvis den samlede formueindkomst netto er negativ, vil personen få et fradrag i personindkomsten på 10 pct. af nettoformueindkomsten. I dette tilfælde er der ingen progression.

¹ Det er fx ikke muligt at observere en persons indkomst fra videresalg af malerier eller vin, medmindre de selv indberetter det.

² Mekanisk provenu betyder, at der ikke er taget højde for adfærdseffekter ved omlægningen.

Tabel 3 Nye nominelle skattesatser på afkast af formueaktiver

Progressionsgrænse	Samlet indkomst under progressions- grænse	Samlet indkomst over progressionsgrænse
	----- Kr. ----- 120.000 ----- Pct. -----	
Samlet positiv formueindkomst	10	35
Kapitalindkomst	10	35
Aktieindkomst	10	35
Pensionsafkast	10	35
Ejendomsafkast	10	35
Samlet negativ formueindkomst	10	10
Skatteværdi af rentefradrag	10	35

Anm.: Hvis det lægges til grund, at afkastet på boliger er 2,8 pct. af ejendomsvurderingen, så vil ejendomsværdiskattesatsen være 0,28 pct. af ejendomsvurderingen ved en samlet formueindkomst under progressionsgrænsen, og 0,98 pct. hvis personen er over progressionsgrænsen. Læs mere om, hvordan vi er kommet frem til satser og progressionsgrænse i Boks 1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Fordelings- virkningerne er begrænsede

Ved en provenuneutral omlægning er det uundgåeligt, at nogle personer vil få en økonomisk gevinst og andre vil få et økonomisk tab. Men fordelingen er neutral, når man måler ved Gini-koefficienten, og der er ikke bestemte formue- eller indkomstdecilere, som samlet set vil få markante tab eller gevinster, jf. Afsnit 4. Det skal bemærkes, at det er svært at sammenligne personers beskatning af de enkelte formueaktiver før og efter omlægningen, da det progressive element i den nye beskatningsmodel beskattes på summen i stedet for på de enkelte aktiver.

Modellen baseres på indkomstoplysninger for 2016-2018

For at undersøge provenu- og fordelingsvirkningerne er der taget udgangspunkt i personers indkomst og beskatning i perioden 2016 til 2018. Det lægges dermed til grund, at den gennemsnitlige indkomst i disse år svarer til det strukturelle niveau. Læs mere om hele metoden bag beregningerne i Boks 1. Derudover er der ikke taget højde for dynamiske adfærdseffekter, hvilket betyder, at provenuet ved omlægningen forventes at blive positivt. Dette uddybes i Afsnit 3.

Gældende satser bygger på forde- lingspræferencer

Aktie- og kapitalindkomst er mere ulige fordelt blandt indkomstgrupper end afkast på pension og bolig.³ En hårdere beskatning af aktie- og kapitalindkomst er derfor en forholdsvis effektiv måde at omfordele økonomiske ressourcer mellem indkomstgrupper i samfundet. Hvis der indføres en flad skat på alt formueindkomst, vil det i høj grad vende den tunge ende nedad, da beskatningen af aktie- og kapitalindkomst lempes markant. Fordelingsvirkningerne ved en flad samlet skat på 18 pct. af den samlede formueindkomst kan ses i Afsnit 5.

Progressionsgrænse på 120.000 kr.

For at imødekomme de nuværende fordelingspolitiske præferencer indføres en progressionsgrænse ved 120.000 kr. på den samlede formueindkomst, hvor den marginale beskatning under grænsen er 10 pct. og over grænsen er 35 pct. Progressionsgrænsen og de to satser er valgt med henblik på at sikre fordelingsneutralitet.

Aktieindkomst bør lagerbeskattes

Afkast på pensionsformuer lagerbeskattes i dag, hvilket betyder, at både realiserede gevinster og tab opgøres ved årets udgang og automatisk beskattes i indkomståret. I den nye beskatningsmodel bør aktieindkomst også lagerbeskattes i stedet for som nu, hvor gevinster først beskattes, når aktierne sælges - såkaldt realisationsbeskatning. Den effektive

³ Hvis man ser på, hvor stor en andel de 10 pct. personer med den højeste indkomst har af den samlede indkomst, så er det 99 pct. for aktieindkomst, mens det er hhv. 41 pct. og 54 pct. for pensions- og boligafkast. Kapitalindkomsten er netto samlet set negativ.

beskatning er lavere ved realisationsbeskatning end ved lagerbeskatning. Jo længere tid der går, før gevinsten realiseres, jo lavere vil den effektive beskatning være. Det kan give nogle forvriddningstab i form af bl.a. indlåsnings effekter. Dvs., at personer holder fast i deres aktier længere end, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt. Realisationsbeskatning gør også skatteundvigelse nemmere. En omlægning til lagerbeskatning vil derfor reducere forvriddningstab og øge statens provenu. De Økonomiske Råd (2019) anbefaler også at undersøge muligheden for at lagerbeskatte aktieindkomst.

Svært at lagerbeskatte unoteret aktieindkomst

Det er muligt at lagerbeskatte indkomst fra aktier i børsnoterede selskaber, da der er oplysninger om selskabets markedsværdi. Beskatning af aktiegevinster på aktiesparekonti fungerer allerede ved lagerbeskatning. Der er til gengæld ikke oplysninger om værdien af ikke-børsnoterede selskaber, og det er derfor svært at lagerbeskatte unoteret aktieindkomst. En måde at lagerbeskatte unoteret aktieindkomst, som Sørensen (2010a) foreslår, er at tage udgangspunkt i en virksomheds årlige tilbageholdte overskud eller underskud. Alle unoterede virksomheder skal værdiansættes med en basisværdi på baggrund af de seneste års regnskaber. En persons aktier i virksomheden beskattes på baggrund af ændringen i virksomhedens basisværdi. Hvis en person sælger sine aktier til en værdi, som er højere end den beregnede basisværdi, skal personen beskattes af forskellen. Og omvendt.

Negativ nettokapital- eller aktieindkomst

I den eksisterende beskatningsmodel opgøres en persons kapitalindkomst netto. Hvis nettokapitalindkomsten er negativ, dvs., renteudgifterne er større end renteindtægterne, så får personen et rentefradrag i personindkomsten. Derudover kan tab på aktier modregnes som fradrag ved fremtidige aktiegevinster. I den nye beskatningsmodel vil negativ kapital- og aktieindkomst blive modregnet den øvrige positive formueindkomst. Hvis formueindkomsten samlet set er negativ, vil personen få et fradrag i personindkomsten på 10 pct. af nettoformueindkomsten. Læs mere i Boks 1 om, hvordan de enkelte formueaktiver beregnes for hvert individ.

Pensionsafkastskat fratrækkes pensionsformuen

Afkast på pension beskattes som nævnt samme år i den eksisterende beskatningsmodel, hvor skatten fratrækkes pensionsformuen. I den nye beskatningsmodel skal beskatning af pensionsafkast fortsat fratrækkes pensionsformuen, også selvom pensionsafkastet indgår i den samlede formueindkomst. Det er nødvendigt for at undgå, at personer mangler likvide midler til at betale skatteregningen.

Ny ejendomsværdiskat på ejerboliger

En ejerboligs grundværdi skal fortsat beskattes via grundskyld på samme måde som i den eksisterende beskatningsmodel. Ejendomsværdiskatten bestemmes også fortsat på baggrund af ejendomsvurderingen. Ejendomsværdiskatten er fastsat under antagelse af et afkast på boliger på 2,8 pct. beregnet som gennemsnittet af den lange obligationsrente i 2018. Det betyder, at satsen bliver 0,28 pct. af ejendomsværdien for personer under progressionsgrænsen, og 0,96 pct. for personer, som ligger over progressionsgrænsen. Dermed reduceres ejendomsværdiskatten faktisk ved den nye beskatningsmodel i forhold til den eksisterende model for personer under progressionsgrænsen.

Prisen på boliger vil falde som følge af omlægningen

Boligejere med høj belåningsgrad, skal betale mere i skat end i dag, hvorimod boligejere med en lavere belåningsgrad skal betale mindre. Det skyldes primært, at rentefradraget er reduceret for mange personer. Boligpriserne vil ifølge Skatteministeriets boligprismodel falde med 10,2 pct. som følge af omlægningen, og der vil dermed være et kapitaltab for boligejere. Læs mere i Boks 1 om, hvordan ændringen i boligpriserne er beregnet. Lavere boligpriser vil dog også medføre lavere boligskat, hvilket der er taget højde for i provenu- og fordelingsberegningerne.

En model uden boliger er muligt

Det vil ikke være populært blandt boligejere og dermed en stor del af befolkningen, hvis regeringen igangsætter en skattereform, som giver boligejerne et kapitaltab uden

kompensation. Hvis den nye beskatningsmodel skal være mere politisk spiselig, så kan der indføres et boligfradrag på 0,36 pct. af boligens værdi, så niveauet af boligbeskatning overordnet er uændret ved omlægningen. Det betyder, at satserne skal forhøjes lidt for at gøre omlægningen provenuneutral. Boligfradraget kan udfases og satserne nedtrappes over en periode, så beskatningen i sidste ende ensartes som i den foreslåede nye beskatningsmodel.

Hovedaktionær- problemet skal løses

For at imødekomme problemet med, at selvstændige fremover har incitament til at konvertere arbejdsindkomst til lavere beskattet udbytteindkomst, er det nødvendigt at indføre en værnsregel, der sikrer, at normalafkastet fra hovedaktionærernes aktier beskattes med den nye sats, mens den resterende del af indkomsten beskattes svarende til arbejdsindkomst. Det vurderes ikke at have betydelige provenuvirkninger, men det vil medføre administrative omkostninger for skattemyndighederne og muligvis virksomhederne.

Boks 1 Metode bag beregning af boligprisændringer, provenu- og fordelingsvirkninger

Provenu- og fordelingsvirkningerne ved en omlægning til en mere ensartet beskatning baseres på Danmarks Statistiks registre for individernes indkomst (IND), boligformue (FORMEJER) og pensionsformue (FORMGELD) i årene 2016, 2017 og 2018. Der kan være væsentlige forskelle i fx afkast på aktier og pension i de forskellige år, så derfor anvendes der et gennemsnit over de tre år. Vi ser dermed kun på danskernes formueafkast og ikke udlandets afkast på formue i Danmark. Populationen består kun af personer over 18 år, som er i befolkningsregisteret pr. 1. januar 2016. Alle tal er i 2018-priser, hvor tal fra 2016 og 2017 er fremskrevet med prisudviklingen fra Finansministeriets mellemfristede prognose.⁴

For samboende ægtefæller er den samlede formueindkomst delt ligeligt ud. Dvs., at selvom den ene ægtefælle har en større pensionsformue eller ejer en større andel af ejerboligen, så er formueindkomsten ens mellem de to ægtefæller. Det betyder, at en persons faktiske beskatning kan afvige fra beskatningen i beregningerne. Dette er gjort for at simplificere beregningerne, men i praksis kan det også forhindre skattespekulation i en husstand.

For hvert individ beregnes aktieafkastet, kapitalindkomsten, pensionsafkastet samt beskatningen heraf ved de gældende skatteregler indenfor det pågældende år. For at beregne afkastet på boliger og beskatningen heraf benyttes ejendomsvurderingen for de relevante år, og skattereglerne, som er gældende fra 2024. En persons samlede indkomst er summen af afkastet på de fire formueaktiver.

Med dette udgangspunkt er der mulighed for at justere på en lav sats, en høj sats samt progressionsgrænse for at få det samme mekaniske provenu som ved de gældende regler. Der tages ikke højde for adfærdseffekter. Satserne og progressionsgrænsen justeres derudover, så fordelingsvirkningerne minimeres.

Aktieindkomst

Individens udbytte og gevinst/tab på aktier hentes direkte fra indkomstregisteret. Der skelnes ikke mellem noteret og noteret aktieindkomst. Der er taget højde for, at ægtefællers progressionsgrænse lægges sammen. I beregningerne af individernes skattebetaling er der taget højde for, at personer får fuldt fradrag for tidligere tab på aktier. Det er gjort ved at opgøre individernes nettogevinst fra 1980 til det pågældende år. Hvis nettogevinsten er negativ, vil det blive fratrukket den eventuelle gevinst i indeværende år. I den nye beskatningsmodel kan tab på aktier fratrækkes øvrig positiv formueindkomst. I den eksisterende beskatningsmodel kan tab på aktier først fratrækkes fremtidige gevinster. For at tage højde for denne forskel, så får en person med en akkumuleret negativ aktieindkomst i 2018 et fradrag i skattebetalingen i den eksisterende beskatningsmodel svarende til 27 pct. af beløbet, mens beløbet i den nye beskatningsmodel trækkes fra i den samlede formueindkomst.

Kapitalindkomst

Kapitalindkomst består primært af renteindtægter eller renteudgifter. Individens kapitalindkomst er den skattemæssige kapitalindkomst beregnet af SKAT, hvilket hentes direkte fra indkomstregisteret. Der er taget højde for, at ægtefællers progressionsgrænse lægges sammen. Hvis en person samlet set har negativ formueindkomst som følge af fx høje renteudgifter, vil personen i den nye beskatningsmodel kun få en skatteværdi af rentefradrag svarende til den lave sats (10 pct.). (fortsættes...)

⁴ Kilde: Den mellemfristede prognose er fra Finansministeriet, "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023", oktober 2019.

Boks 1 fortsat

Afkast på pension

Der er ikke oplysninger om individers pensionsafkast i indkomstregisteret. Men man kender provenuet fra pensionsafkastskatten og individers samlede pensionsopsparing.⁵ Derfor kan vi beregne det gennemsnitlige afkast i procent af pensionsopsparingen, som fx i 2017 er 5,6 pct.⁶ Det lægges derfor til grund, at alle personer i 2017 havde et afkast på 5,6 pct. af deres pensionsopsparing. Den samme fremgangsmåde er benyttet for de øvrige år. Afkastet varierer i virkeligheden fra person til person afhængig af risikoprofilen mm., og derfor skal resultaterne fortolkes med forsigtighed.

Afkast på ejerbolig

Boligafkast beskattes på baggrund af vurderingen af ejerboligens markedsværdi og et forventet afkast på 2,8 pct. Ejerboligers markedsværdi er vurderet ud fra en statistisk estimeringsmodel på baggrund af fem registre.⁷ Der er kun taget udgangspunkt i private ejerboliger kendetegnet ved Danmarks Statistiks ejendomstype 2, 3, 4, 16 og 25.⁸

Alternativ beskatning af afkast på boliger

Det er ikke muligt med den tilgængelige data at afgøre, om en stigning i en ejendomsvurdering skyldes en stigning i boligpriserne eller fx en tilbygning. Afkastet på en ejerbolig kan på alternativ vis baseres på boligprisændringen på kommuneniveau. Afkastet for hver kommune kan beregnes som den relative ændring i summen af markedsværdien indenfor kommunegrænsen fra fx 2017 til 2018 betinget på boliger med samme ejere i begge år. Der betinges på samme ejere for at tage højde for nye boliger, som kan påvirke ændringen i den samlede markedsværdi. En persons boligindkomst i fx 2018 er defineret som kommuneafkastet i 2018 ganget på boligens markedsværdi i 2017. Det lægges til grund, at samboende ægtefæller deler afkastet på boligen.

Fald i boligpriser målt ved en Skatteministeriets boligprismodel

Skatteværdien af rentefradraget reduceres for nogle boligejere, og samtidig kan ejendomsværdiskatten forøges for personer over progressionsgrænsen. Det vil betyde, at omkostningerne ved at have ejerbolig stiger, og det må forventes at give udslag i et fald i boligpriserne. For at estimere effekten på boligpriserne tager vi udgangspunkt i ligevægtsbetingelsen fra Skatteministeriet (2018a), hvor udgifterne til bolig er lig indkomsten ved at eje boligen:

$$u \cdot V = B + g \cdot V \quad (1)$$

Hvor u er boligomkostningerne målt i pct. af boligens værdi, V er boligens værdi, B er lejeværdien af boligen og g er den forventede prisstigning på boligen.

Boligomkostningerne relativt til boligens værdi er defineret som:

$$u_i = (1 - t_i)r + v + s_i + q \quad (2)$$

Hvor i indikerer, at satserne varierer fra person til person alt efter kapitalindkomstens størrelse og boligens værdi, t er skatteværdien af rentefradraget, r er renten, v er vedligeholdelsesomkostningerne for selve bygningen målt i pct., s er den samlede boligskattesats bestående af grundskyld og ejendomsværdiskat, hvor grunden beskattes både af grundskyld og ejendomsværdiskat, mens selve bygningen kun beskattes med ejendomsværdiskat. Til sidst kan q betragtes som en risiko-præmie, da investeringer i bolig oftest er mere risikable end investeringer i fx obligationer.

Vi kan omskrive ligning (1) til:

$$V = \frac{B}{u - g} \quad (3)$$

Dette udtrykker prisen for boligen i ligevægt, hvoraf man kan bestemme ændringen i prisen på boligen som følge af en ændring i boligomkostningerne via semielasticiteten:

$$\frac{\partial V}{\partial u} = -\frac{B}{(u - g)^2} \Leftrightarrow \frac{\partial V}{\partial u} \cdot \frac{1}{V} = -\frac{1}{u - g} \quad (4)$$

(fortsættes...)

⁵ Pensionsopsparingen tæller pensionsordninger i pensionskasser, i forsikringselskaber og i pengeinstitutter. Tjenestemandspension tæller ikke med.

⁶ Provenuet fra PAL-skatten er fx i 2017 ca. 32 mia. kr., hvor PAL-skatten er 15,3 pct. Den samlede pensionsopsparing er 3708 mia. kr. i 2017. Det gennemsnitlige afkast på pension i procent af opsparingen er dermed $((32 / 0,153) / 3708) * 100 = 5,6$ pct.

⁷ De 5 registre er: Ejendomsstamregistret (ESR), Ejendomssalgsregistret, Bygnings- og Boligregistret (BBR), Erhvervsstatistik Register og Persondata (PSD). <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-indkomst-og-formue/formue-og-gaeld/fast-ejendom>

⁸ <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/moduldata-for-formue-og-gaeld/ejendomstype>.

Boks 1 fortsat

Elasticiteten udtrykker den procentvise ændring i boligprisen som følge af en stigning i boligomkostningerne på ét pct. point. Vi kan dermed estimere boligprisændringen ved at beregne ændringen i boligomkostningerne som følge af skattereformen. Det er forudsat er lejeværdien af boligen, B , er uændret. Ændringen i boligomkostningerne varierer fra person til person, alt efter om man har finansieret boligen ved lån eller ikke, og om personen har negativ eller positiv kapitalindkomst. For at simplificere vores model, har vi brugt den gennemsnitlige ændring i omkostningerne. Det er dermed antaget, at den procentvise ændring i boligprisen er ens på tværs af alle boliger. For at kunne beregne boligomkostningerne lægges følgende parameterværdier til grund:

- Nominel rente, r : 2,8 pct.⁹
- Forventet prisstigning på bolig, g : 2,8 pct.¹⁰
- Grundens andel af ejendomsværdien: 21 pct.¹¹
- Vedligeholdelsesomkostninger, v : 2,2 pct.¹²
- Risikopræmie, q : 2 pct.
- Belåningsgrad på 95 pct.

Beregningerne for boligomkostninger er baseret på boligskattereglerne, som indtræder i 2024, da det vurderes at være det mest retvisende billede.¹³

3. Adfærdseffekter kan gøre provenugevinsten større end nul

Samfundsøkonomiske gevinster

Et af de primære formål med omlægningen er at skabe samfundsøkonomiske gevinster ved at reducere forvriddinger, øge afkastet på befolkningens opsparing og øge statens provenu uden den samlede opsparing falder.

Omlægningen medfører adfærdseffekter

Provenuvirkningerne af omlægningen i afsnit 2 er beregnet mekanisk, dvs. uden at tage højde for adfærdseffekter. Når marginalbeskatningen ændres, vil der dog være adfærdseffekter, som kan påvirke provenuet. Dette afsnit gennemgår, hvordan adfærdseffekterne kan forventes at påvirke provenuet positivt på kort sigt og lang sigt.

Afkastet på den samlede formue øges

En del af den danske opsparing er placeret i frie midler som fx børsnoterede aktier, selvom beskatningen af afkastet på denne type opsparing er hårdere. Sørensen (2010b) påpeger, at det må betyde, at den marginale værdi før skat er højere ved opsparing i frie midler. En mere ensartet beskatning af afkast på tværs af formueaktiver vil medføre, at spændet mellem afkast før og efter skat bliver ens for alle formueaktiver. En større del af opsparingen vil derfor placeres, hvor værdien af opsparing før skat er størst. Den samlede værdi af den danske opsparing før skat vil derfor stige. Derudover viser Sørensen (2010a), at statens provenu fra afkast på opsparing kan øges, uden at husholdningernes værdi af opsparingen efter skat reduceres, og den effektive beskatning ændres. Dette er et udtryk for den samfundsøkonomiske gevinst ved en mere ensartet beskatning.

⁹ En nominel rente på 2,8 pct. bygger på gennemsnittet i 2018 for den lange obligationsrente inkl. bidragssats. Kilde: Nationalbanken og Finans Danmark.

¹⁰ De forventede prisstigninger er fastsat, så de er konsistente med forudsætningerne i de mellemfristede fremskrivninger. Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.

¹¹ Kilde: Danmarks Statistik, www.statistikbanken.dk/ESKAT.

¹² Afskrivningsraten er fastsat til den langsigtede afskrivningsrate for boliger i de mellemfristede fremskrivninger. Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.

¹³ Skattesatserne før reformen er hhv. 0,55 pct. og 1,4 pct. for værdien af boligen under og over 7,5 mio. kr. Forsigtighedsprincippet om kun at beskatte 80 pct. af vurderingen af boligen er anvendt. Kilde: www.skm.dk/media/1460041/samlede-faktaark-bolig-skat.pdf.

Andre positive sideeffekter

En større privat opsparing i aktier kan også øge kapitaltilførslen til danske virksomheder, hvilket særligt kan være til gavn for mindre virksomheder, der kan have sværere ved at skaffe kapital på de internationale kapitalmarkeder.

Samme afkast i fri opsparing og pension

En omfordeling fra opsparing i pension til frie midler vil dog ikke nødvendigvis resultere i et større afkast før skat, da pensionsformuen i forvejen er placeret i aktier og obligationer med henblik på at maksimere det risikokorrigerede afkast. For den enkelte person kan der imidlertid godt være en velfærdsgevinst ved en omfordeling, da det giver dem større frihed til at placere midler, som de har lyst, og opsparingen bliver mere likvid. Opsparing i pension kan dog fx også give en velfærdsgevinst i form af fx forsikringer.

Svært at kvantificere adfærdseffekterne

Omfanget af omfordelingen fra opsparing i ejerbolig eller pension til fri opsparing ved omlægningen er meget usikkert. Det skyldes blandt andet, at formueaktiverne ikke er perfekte substitutter. Denne usikkerhed gør det svært at kvantificere adfærdseffekterne. Men netop denne usikkerhed fremhæver Sørensen (2007) også som et argument for at have ensartet beskatning på kapitalindkomst.

Forvridningstab på 7,3 mia. kr.

Sørensen (2010a) viser, at en mere ensartet beskatning af afkast på fri opsparing og pensionsopsparing kan øge statens provenu uden at reducere den samlede opsparing og det gennemsnitlige afkast efter skat på opsparingen. Med stor usikkerhed skønner Sørensen (2010a), at den differentierede beskatning i Sverige medfører et forvridningstab på 2,4 pct. af det samlede reale afkast af pensionsformuen og den frie opsparing på baggrund af tal fra 2008.¹⁴ Hvis vi med samme metode (og usikkerhed) benytter tal for Danmark i perioden 2016 til 2018, så skønnes forvridningstab at være 4,3 pct. af det samlede reale afkast på fri opsparing og pension. Det svarer til 7,3 mia. kr. Der er ikke taget højde for provenutabet som følge af, at lavere pensionsopsparing vil reducere modregningen af overførselsindkomster til pensionister. Det beregnede eksempel gælder kun for en ensartet beskatning af opsparing i pension og frie midler. Men det er samme princip for substitution mellem ejerboliger og fri opsparing.

Samfundsøkonomiske gevinster på lang sigt

Et større afkast efter skat på befolkningens opsparing vil gøre det mere gunstigt at spare op. Skatteministeriet (2007) viser, at en større opsparing i Danmark vil føre til en større privat formue på længere sigt og dermed et større privat forbrug, hvilket vil øge statens provenu. De skønner, at en stigning på 0,9 pct. point. i efter-skat realafkastet fra den del af formuen, der ikke er placeret i ejerboliger, vil medføre et permanent merprovenu på 8,8 mia. kr. i 2006-priser. Når opsparingen stiger, falder privatforbruget på kort sigt. Men den større private formue på længere sigt vil dog øge privatforbruget, hvilket betyder, at privatforbruget samlet set øges på længere sigt.

4. Fordelingsvirkninger ved skattereformen

Undgå at modellen vender den tunge ende nedad

I udarbejdelsen af den nye beskatningsmodel med ensartet kapitalbeskatning har vi taget hensyn til fordelingsvirkningerne med henblik på, at omlægningen ikke vender den tunge ende nedad. En mekanisk provenuneutral omlægning af skattesystemet vil uundgåeligt skabe en økonomisk gevinst for nogle og et økonomisk tab for andre. Dette afsnit ser nærmere på fordelingsvirkningerne af omlægningen.

To regneeksempler skal illustrere virkningen

Tabel 4 og Tabel 5 viser to regneeksempler for, hvordan skattereformen påvirker to fiktive personers skattebetaling. I det første eksempel får personen en skattelettelse, mens personen i det andet eksempel får en højere skatteregning.

¹⁴ Det er baseret på en nominal skattesats for afkast på pension og fri opsparing på hhv. 15 og 30 pct., et afkast for begge på 5 pct., en inflation på 2 pct. og en substitutionselasticitet mellem de to på aktiver på 1. Det samlede reale afkast er i alt 139 mia. SEK fordelt på 67 mia. SEK fra fri opsparing og 72 mia. SEK fra pension.

Svært at sammenligne før og efter

Det skal bemærkes, at det er svært direkte at sammenligne beskattningen af de enkelte aktiver før og efter, da det progressive element i den nye model beskattes på summen i stedet for på de enkelte aktiver. Derfor er beskattningen af hvert enkelt aktiv efter omlægningen baseret på en vægtning af indkomsten fra de enkelte aktiver i forhold til den samlede formueindkomst.¹⁵

Store ændringer i skatteværdi af rentefradraget

Skatteværdien af rentefradraget reduceres markant for personer, som har en formueindkomst under progressionsgrænsen. For personer med en formueindkomst over progressionsgrænsen vil renteudgifterne fratrækkes den øvrige formueindkomst og vil derfor svare til et rentefradrag på 35 pct. Hvis en person ikke har renteudgifter og har en formueindkomst under progressionsgrænsen, vil personen uanset hvad få en nettogevinst af omlægningen.

Aktieindkomst beskattes mindre hårdt

Hvis en person kun har aktieindkomst, vil personen få en nettogevinst som følge af reformen uanset aktieindkomstens størrelse. Beskattningen af selve boligafkastet bliver væsentlig hårdere, hvis personen er over progressionsgrænsen, men værdien af deres hus er lavere end den nuværende progressionsgrænse på 7 mio. kr. Marginalbeskattningen af pensionsafkast forøges også markant, hvis formueindkomsten er over progressionsgrænsen.

Første eksempel får en nettogevinst

I eksemplet i Tabel 4 bor personen til leje, har årlige renteudgifter på 2.000 kr. fra forbrugslån, 5.000 kr. i årlig aktieindkomst og et pensionsafkast på 24.000 kr. Dette giver en nettoformueindkomst på 27.000 kr. for året. Personen vil med gældende regler betale 4.350 kr. i skat, men vil med reformen kun betale 2.700 kr. i skat. En nettogevinst på 1.650 kr. i året, som skyldes både en lavere beskattning af pensionsafkastet og aktieafkastet.

Tabel 4 Regneeksempel 1: En person med samlet kapitalindkomst under progressionsgrænsen

	Indkomst	Skat, før	Skat, efter	Skattelettelse
	----- Kr. -----			
Bolig	0	0	0	0
Pension	24.000	3.650	2.400	1.250
Aktie	5.000	1.350	500	850
Kapital	-2.000	-650	-200	-450
Samlet	27.000	4.350	2.700	1.650

Anm.: Skatten før er beregnet med 2021-satser. Der er afrundet til nærmeste 50 kr., og summen af de enkelte svarer derfor ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Egne beregninger.

Andet eksempel får et nettotab

I det andet eksempel i Tabel 5 har personen en ejerbolig til en værdi af 3 mio. kr., renteudgifter på 79.800 kr. fra realkreditlån i ejerboligen, en aktieindkomst på 60.000 kr. og et pensionsafkast på 89.600 kr. Personen vil med gældende regler betale 19.950 kr. i skat for året, mens personen efter reformen skal betale 22.700 kr. i skat. Det er et nettotab på 2.750 kr., hvilket skyldes en hårdere bolig- og pensionsbeskattning.

¹⁵ Hvis fx pensionsafkastet udgør 20 pct. af den samlede formueindkomst, udgør skatten på pensionsafkastet også 20 pct. af den samlede skattebetaling.

Tabel 5 Regneeksempel 2: En person med samlet kapitalindkomst over progressionsgrænsen

	Indkomst	Skat, før	Skat, efter	Skattelettelse
	----- Kr. -----			
Bolig	84.000	13.200	11.350	1.850
Pension	89.600	13.700	12.150	1.600
Aktie	60.000	16.750	8.100	8.600
Kapital	-79.800	-23.550	-10.800	-12.750
Samlet	153.800	20.050	20.800	-750

Anm.: Skatten før er beregnet med 2021-satser. Boligindkomsten er baseret på en bolig af værdien 3 mio. kr. med 2,8 pct. i afkast. Boligskatten er ekskl. grundskyld både før og efter. Kapitalindkomsten er baseret på, at boligen er belånt med 95 pct. med en tilhørende rente og bidragssats på 2,8 pct. Der er afrundet til nærmeste 50 kr., og summen af de enkelte svarer derfor ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Egne beregninger.

Nogle vil tabe og andre vil vinde

En omfattende omlægning af et skattesystem, der er præget af mange forskellige skattesatser og progressionsgrænser, vil uundgåeligt påvirke beskatningen af formueindkomst forskelligt på tværs af indkomstgrupper.

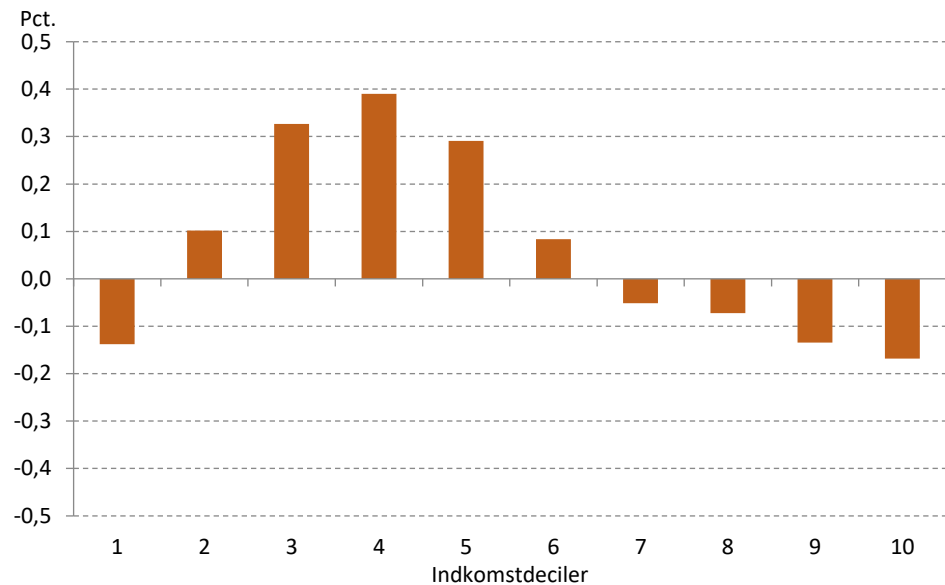
Fordelingsneutral målt ved Gini-koefficienten

Ændringen i Gini-koefficienten er en ofte anvendt metode til at opgøre fordelingsvirkningerne ved tiltag. Koefficienten måler fordelingen af indkomst i samfundet og spænder mellem 0 og 1, hvor 0 er en fuldstændig lige indkomstfordeling, og 1 betyder, at alt indkomst er samlet hos én person. Vores model ændrer Gini-koefficienten målt ved disponibel indkomst fra 0,298 til 0,297, hvilket betyder fordelingen bliver en smule mere lige. Men ændringen er marginal, og omlægningen betegnes derfor som fordelingsneutral.

10. indkomstdecil taber relativt mest

Tiende indkomstdecil taber relativt mest, men deres disponible indkomst reduceres kun med 0,17 pct. svarende til 1.000 kr. årligt, jf. Figur 2. Anden til sjette indkomstdecil får gennemsnitligt en skattelettelse på 0,27 pct. af deres disponible indkomst svarende til 430 kr., mens første indkomstdecil i gennemsnit skal betale 100 kr. mere i skat om året.

Figur 2 Årlig skattelettelse i forhold til disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler



Anm.: 2018-priser. Indkomst og formue er baseret på et gennemsnit for årene 2016, 2017 og 2018. Der er ca. 33.000 personer med negativ disponibel indkomst i et eller flere år, som ikke inkluderet i datasættet pga. usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

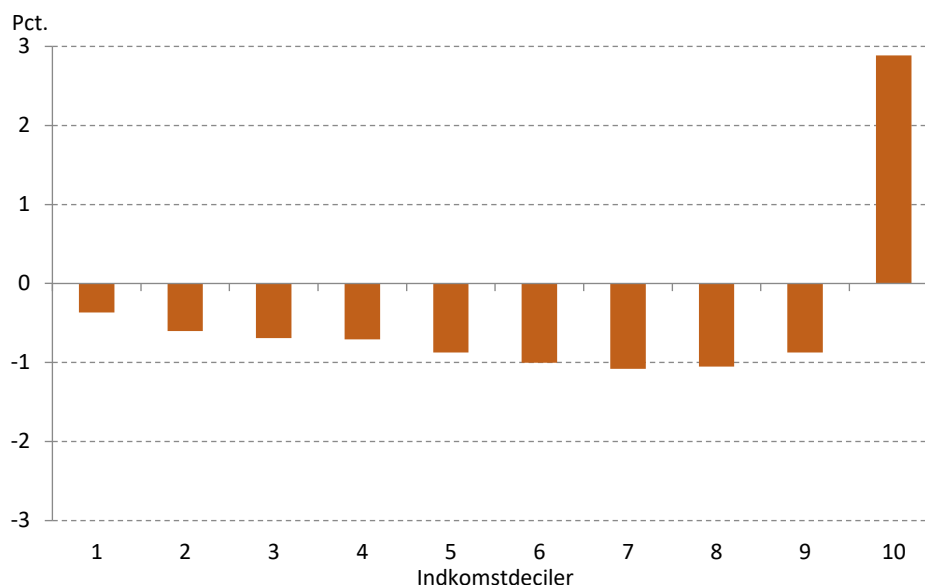
5. En provenuneutral model uden progression

Model uden progression giver store fordelings effekter

Liberal Alliance og Nye Borgerlige har tidligere foreslået en flad skattesats for kapitalindkomst uden progressionsgrænse.¹⁶ Figur 3 viser fordelingsvirkningerne ved en ny beskatningsmodel uden en progressionsgrænse. I dette tilfælde vil den samlede sats være 18 pct., hvis omlægningen skal være provenuneutral. En model uden progressionsgrænse og en flad skat på 18 pct. vil medføre væsentlige fordelingsvirkninger. Det vil tilgode de personer, som har høje formueindkomster, jf. Figur 3.

¹⁶ Kilde: Nye Borgerlige foreslår på deres hjemmeside, https://nyeborgerlige.dk/politik/oekonomisk_plan/, at beskatningen af aktieindkomst og kapitalindkomst skal sænkes til 25 pct. Liberal Alliance foreslår i deres 2030-plan en flad skat på aktieindkomst på 27 pct.

Figur 3 Årlig skattelettelse i forhold til disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler for model uden progressionsgrænse



Anm.: 2018-priser. Indkomst og formue er baseret på et gennemsnit for årene 2016, 2017 og 2018. Der er ca. 33.000 personer med negativ disponibel indkomst i et eller flere år, som ikke inkluderet i datasættet pga. usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

6. Praktiske og politiske udfordringer

Centrale problemer løses, detaljer skal færdigudvikles

Der er tale om en meget omfattende og gennemgribende ændring af kapitalbeskatningen. Det kan give administrative udfordringer og politiske udfordringer, selvom forslaget både forbedrer opsparingsmønstrene og dermed den økonomiske effektivitet samt håndterer fordelingseffekterne og dermed en væsentlig politisk anke. Af samme årsag skal forslaget ses som et principielt pejlemærke og altså forud for en gennemførelse færdigudvikles i detaljen, fx af en ekspertgruppe.

Hovedaktionær-problemet

Hvis man fx ejer en virksomhed, kan man i et vist omfang vælge, om man vil have overskud udbetalt som løn eller som udbytte, og så har man tilskyndelse til at vælge den lavest beskattede mulighed. Analyser fra Det Økonomiske Råd viser da også, at virksomhedsejere benytter muligheden. Dette kaldes hovedaktionærproblemet. Løsningen på hovedaktionærproblemet har været at sammensætte summen af aktieskat og selskabsskat, så det nogenlunde svarer til beskatningen af arbejdsindkomst.

Højere sats over progressionsgrænsen?

En sats over progressionsgrænsen på 35 pct., vil gøre det attraktivt at vælge at få overskuddet udbetalt som udbytte, og vil derfor konflikte med hovedaktionærproblemet. Hvis der ikke kan findes andre løsninger på hovedaktionærproblemet, kan der derfor være relevant at hæve satsen over progressionsgrænsen til 42 pct. svarende til den nuværende beskatning af aktieafkast over progressionsgrænsen. Dette vil generere et større provenu end ovenfor, og det vil med al sandsynlighed være progressivt omfordelende. Det vil dog også, afhængig af, hvordan det ekstra provenu anvendes, forvride den samlede opsparingsbeslutning sammenlignet med det foreslåede.

PAL-skat

I den foreslåede "rene" model afskaffes PAL-skatten, da alt pensionsafkast fordeles ud på den enkelte pensionsopsparer. Det kan dog være administrativt kompliceret, da en del af afkastet i mange pensionsordninger ikke individualiseret, men står som kollektive reserver. Dertil kommer, at afkastet af pensionsopsparing både er beskattet PAL-skatten og indkomstskatten, når pensionen udbetales. Det kan derfor være en administrativt omfattende opgave at gennemføre den nødvendige individualisering af afkastet af pensionsopsparing. Alternativt kan man arbejde med en model, hvor pensionsafkast ikke indgår i den enkelte skatteydere formueafkast, men fortsat beskattes med PAL-skatten. Man bør dog så sætte så sætte skattesatsen på det første trin på skalaen for formueindkomst lig med PAL-skattesatsen på ca. 15 procent af neutralitetshensyn. Dette vil give et større provenu end i den rene model.

Svingende kapitalindkomst

Kapitalindkomsterne kan svinge relativt kraftigt fra år til år. Det betyder at man i visse år kan komme betydeligt over progressionsgrænsen, og betydeligt under grænsen i andre år, hvis man har placeret sin kapital i mere risikofyldte aktiver. Dette kan skabe en forvriddning i beskattningen til fordel for mindre risikable aktiver. For at modvirke dette kan det være relevant at indføre ret til, inden for visse grænser, at fremføre ikke-udnyttet fradrag i top-skatten på kapital til senere år.

Ejendomsværdiskatten

Det foreslåede system betyder, at ejendomsværdiskatten vil indgå som en del af den samlede kapitalbeskatning til en sats, der beregnes pba. renten. Med de foreslåede satser vil det være til en lavere sats end i dag, men vil også delvis modsvares af en lavere skatteværdi af rentefradrag. Da ejendomsværdiskatten med forslaget vil indgå som en del af den samlede kapitalbeskatning og progressionen i denne, kan det fortolkes som et skridt i retning af beskattningen på baggrund af lejeværdi af egen bolig, som gik forud for ejendomsværdiskatten.

Elementer kan godt holdes ude, men gevinsten reduceres

Det har været forbundet med betydelige politiske vanskeligheder at afskaffe skattestoppet i ejendomsværdiskatten, og der er fortsat problemer med at etablere vurderingssystemet. Der kan derfor være et politisk ønske om at lade ejendomsværdibeskatningen være holdt ude af den ensartede kapitalbeskatning. Man kan godt holde fx ejendomsværdiskatten eller for den sags skyld beskattningen af andre typer kapital ude af den ensartede kapitalbeskatning. Det vil dog så ikke fjerne forvriddningen på tværs af boligafkast og afkast af andre typer kapital og en del af gevinsten ved en ensartet beskatning mistes. Tilsvarende gælder, at PAL-skatten, jf. ovenfor, kan holdes ude, hvis de administrative udfordringer viser sig helt uoverstigelige.

7. Litteraturliste

Bastani, S. & Waldenström, D. (2020). "How should capital be taxed?" Journal of economics surveys, volume 34, issue 4. s. 812-846 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joes.12380>

DØRS (2019). "Kapitalindkomstbeskatning". Dansk Økonomi, forår 2019, kapitel 2. https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/f19/endelig_rapport/f19_kapitel_ii_kapitalindkomstbeskatning.pdf

DØRS (2008). "Beskatning af kapitalindkomst". Dansk Økonomi, efterår 2008, kapitel 4. https://dors.dk/files/media/rapporter/2008/e08/e08_kapitel_4.pdf

Finansministeriet (2019). "Provenu nedsættelse af aktieindkomstskat". Folketingssvar. <https://www.ft.dk/samling/20181/alm-del/fiu/spm/460/svar/1573808/2044828.pdf>

Ramsey, F. (1927). "A contribution to the theory of taxation". Economic Journal 37, s. 47-61.

Skatteministeriet (2007). "Hvordan ville en rendyrket dual indkomstskattemodel virke i Danmark? - Arbejdsrapport II. Ændret opsparingsadfærd."

Skatteministeriet (2018a). "Boligforligets virkninger på boligmarkedet". Skatteøkonomisk redegørelse 2018, kapitel 4. <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2018/>

Skatteministeriet (2018b). Folketingssvar. <https://www.ft.dk/samling/20171/alm-del/sau/spm/222/svar/1478898/1876861.pdf>

Sørensen, P.B. (2007). "The theory of optimal taxation: what is the policy relevance?". International Tax and Public Finance 14(4), s. 383-406.

Sørensen, P.B. (2010a). "Calculating the deadweight loss from taxation in a small open economy - A general method with an application to Sweden."

Sørensen, P.B. (2010b). "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges".