

NOTAT

Krakas vurdering af regeringens udspil til en skattereform

Tabel: Overordnet vurdering af reformelementer (givet reformens formål om at styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr. i afledte effekter)

Forslag	Krakas kommentar
<i>Udspillet i sin helhed</i>	De fleste forslag bidrager til at nå regeringens mål om 3 mia. kr. i afledte effekter, dog forøges den statiske indkomstforskel.
<i>Beskatning af personindkomst</i>	
Forøgelse af topskattegrænsen	Effektivt instrument givet reformens formål om forøgelse af arbejdsudbud og styrke finanser, dog forøges de umiddelbare indkomstforskelle.
Personer over pensionsalderen er ikke omfattet af højere topskattegrænse	Mange i aldersgruppen har trukket sig tilbage, hvorfor en lavere topskattegrænse ikke vil forøge deres arbejdsudbud. Imidlertid modarbejder forslaget senere tilbagetrækning.
Forøget beskæftigelsesfradrag	Forøger incitamentet til arbejde for lavtlønnede og ledige. Dog et dyrt beskæftigelsesinstrument, da alle beskæftigede får fradraget, og de højtlønnede får ikke forøget deres tilskyndelse til at arbejde. Medfører marginalt større indkomstforskelle.
Tredobbelt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere	Dette beskæftigelsesfradrag er målrettet en gruppe, som typisk har lav økonomisk gevinst ved at arbejde og har en høj arbejdsudbudselasticitet. Fradraget vil også tendere mod at mindske indkomstforskellene lidt.
<i>Indirekte skatter og afgifter</i>	
Pristalsregulering af udvalgte forbrugsafgifter	Formentlig en forbedring i forhold til i dag, hvor de reale afgifter gradvist falder. Det kan således - afhængig af instrument - være bedre at bruge pengene på lavere indkomstskat.
<i>Overførsler</i>	
Udfasning af børnecheck for højindkomster	Bidrager reelt ikke til finansieringen (eller til fordelingsmæssig balance), og er formentlig mere forvridende end en forøgelse af topskatten. Medfører forskelsbehandling mellem gifte og samlevende.
Prisregulering af overførsler	Meget effektivt instrument givet reformens formål, men forøger indkomstforskellene, og omfatter bl.a. førtidspensionister, som ikke har samme mulighed for at reagere på økonomiske incitament. Men skal regeringen nå de 3 mia. kr. i strukturvirkninger med andre midler, ville det kræve væsentligt mere finansiering og større

	nedsættelser af beskattningen, som også medfører større indkomstforskelle.
Reduceret rentefradrag	Effektivt finansieringsinstrument. Reducerer husholdningers gæld og øger ikke indkomstforskellene.
Pensionsomlægning	Øger den sammensatte skat af opsparing, og kan potentielt trække i retning af at reducere arbejdsudbuddet i et begrænset omfang. Mindsker indkomstforskellene.
Fremrykning af skat på pensionsopsparing	Skaber finanspolitisk fleksibilitet i 2013, men risiko for at provenuet bliver væsentligt større end antaget i udspillet, hvilket kan svække den finanspolitiske disciplin og dermed den finanspolitiske holdbarhed. Omfanget af fremrykning bør reduceres.
Virksomhedsrettede tiltag	
Afskrivningsvindue	Forøget efterspørgsel i 2012 og 2013. Begrænset langsigtet effekt pga. fremrykning af investeringer. Forvridning af investeringsstrukturen.
Afskaffelse af iværksætterskat	Tiltrækker formentligt mere risikovillig kapital, men kræver finansiering.
Højere lønsumsafgift	Må helt eller delvist forventes overvæltet i priserne på finansielle produkter, og kan ses i lyset af momsfrigørelse. Timingen er uheldig. En skat på overnormale profitter, og over normalt kapitalafkast ville givetvis være bedre.

De overordnede linjer i skattereformen

Målsætningen med skattereformen er, at styrke de offentlige finanser og bidrage til at løfte vækstpotentialet, som er ret begrænset.

Reformforslaget er umiddelbart underfinansieret med ca. ½ mia. kr. Forslaget er dog samtidig bygget op om det centrale kriterium, at skattereformen, via de afledte positive effekter på arbejdsudbud mv., skal styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr. De centrale forudsætninger for, at dette mål realiseres, er at reformen især finansieres ved at reducere rentefradraget og nedsætte reguleringen af overførselsindkomsterne i en periode. Disse forslag har strukturvirkninger, som isoleret set bidrager med omkring 2/3 af de 3 mia. kr. Uden disse elementer skal reformen derfor nærmest tænkes forfra.

Samlet set har reformforslaget større virkninger på arbejdsudbuddet end skatteaftalerne fra 2004 og 2007, men virkningerne på de umiddelbare indkomstforskelle er også større. Erfaringerne fra bl.a. Skattekommissionens arbejde viser, at det ikke er muligt at sammensætte en reform, som forøger arbejdsudbuddet mærkbart og forbedrer de offentlige finanser, uden samtidigt at forøge de umiddelbare indkomstforskelle, måske særligt når der ikke må ændres på boligbeskattningen. Målt i et restlivsperspektiv, dvs. når der tages hensyn til, at erhvervsaktive går på pension, ledige typisk får arbejde osv., er reformforslaget dog fordelingsmæssigt neutralt.

Reformforslaget bidrager til at løse centrale udfordringer

Først og fremmest er reformen effektivt målrettet mod at forøge arbejdsudbuddet og styrke de offentlige finanser, som fortsat er under pres. I forhold til skatteomlægningens

størrelse er effekten på arbejdsudbuddet (og de afledte positive effekter på finanserne) kraftigere end tidligere reformer, fx Forårspakke 2.0 fra 2009. Det betyder dog også, at virkningen på indkomstforskellene er større, når de måles i forhold til omlægnings størrelse.

Desuden vil reformen – via beskæringen af rentefradraget – bidrage til lidt større neutralitet i kapitalindkomstbeskatningen og indirekte reducere den skattemæssige begunstiggelse af bl.a. ejerboliger. Beskæringen af rentefradraget vil reducere husholdningernes (brutto-)gæld, som er blandt verdens største, og som har vakt bekymring hos EU-kommissionen og ratingbureauerne. Bekymringen skyldes, at en høj gæld gør husholdningerne mere følsomme over for rentestigninger, navnlig når gælden er optaget i variabelt forrentede lån og uden afdrag. Reduktion af rentefradraget – som er relativt højt internationalt set – er et af de få instrumenter, som effektivt kan begrænse husholdningernes tilskyndelse til at optage lån. Der er som udgangspunkt udsigt til, at husholdningernes bruttogæld vil stige yderligere på længere sigt, i takt med pensionsformuerne vokser.

Endelig sikres større finanspolitiske handlemuligheder på kort sigt. EU har henstillet, at Danmark foretager en finanspolitisk stramning på omkring 1 pct. af BNP i 2013. Henstillingen bør overholdes, men er ikke nødvendigvis godt timet i forhold til konjunktursituationen. Med budgetloven, samt efterløns- og dagpengereform, som styrker indtægtsgrundlaget på længere sigt, kan det således forsvares, at fremrykke beskatning af indbetalinger til kapitalpensionsordningen. Fremrykningen af pensionsbeskatning ser imidlertid ud til at være ret omfattende og provenuvirkningerne kan derfor være betydeligt større end angivet i udspillet. Det vil i givet fald indebære en risiko for, at finanspolitikken kan blive overdoseret, og at der opstår et pres for permanente merudgifter eller skatnedsættelser, som svækker den finanspolitiske holdbarhed og tilliden til finanspolitikken.

Ejendomsværdiskatten glemt - igen

Det er skuffende, at ændringer af ejendomsværdibeskatningen igen er fravalgt. Som minimum burde reformen omfatte et opgør med nominalprincippet for ejendomsværdiskatten, således at ejendomsværdiskatten igen følger ejendomsværdierne.

Nominalprincippet betyder, at ejendomsværdiskatten er fastholdt i kroner og øre. Det har bidraget til den kraftige stigning i boligpriserne under højkonjunktoren, og det efterfølgende fald i boligpriserne siden krisen brød ud i efteråret 2008. Faldet i bolig- og ejendomspriserne de senere år har svækket efterspørgslen, forøget antallet af tvangsauktioner og antallet af familier, som er teknisk insolvente, og har udløst konkurser i den danske banksektor. På længere sigt – dvs. når boligmarkedet har rettet

sig – bør ejendomsværdiskatten øges for at sikre mere ensartet beskatning af forskellige formueplaceringer, ligesom stigningsbegrænsningsreglen for grundskyld trænger til et grundigt gennemsyn.

Modregning af børnechecken er symbolpolitik

Der er lagt op til, at børnechecken udfases med to pct. af indkomsten for personer med indkomster over 700.000 kr. Det betyder, at marginals-katten for personer med børn stiger med to pct. i et indkomstinterval over 700.000 kr., der afhænger af børnecheckens størrelse og dermed af antal børn og børnenes alder. Dermed vil modregningen reducere tilskyndelsen til at arbejde formentlig i mindst samme omfang, som en provenumæssigt tilsvarende forøgelse af topskatten. Det er sandsynligt, at modregningen slet ikke indbringer et provenu, når adfærdsreaktionerne tages i betragtning, og dermed udelukkende er til gene. Beløbsmæssigt er stramningen desuden så begrænset, at det ikke har nogen praktisk betydning for reformens overordnede fordelingsvirkninger. Hvis det ønskes at forøge marginals-katten for personer med meget høje indkomster, bør man forøge topskattesatsen i stedet for. Endelig vil forslaget betyde, at gifte og ugifte ikke behandles ens.

Igen bliver rammerne for pensionsopsparring ændret

Skattereformen lægger op til at fremrykke skat på pensionsopsparring, samtidig med at den sammensatte skat på pensionsopsparringen øges for nogle grupper. Pensionsopsparring er en langsigtet beslutning, og det er derfor vigtigt, at rammerne er nogenlunde kendte og stabile. Den meget udviklede beskatning af opsparring, som denne skattereform bidrager til, kalder på, at der nedsættes et udvalg med det formål at kortlægge samspillet mellem pensionsopsparring og offentlige ydelser samt anden opsparring.

Skattereformen betyder, at kapitalpension fra 2013 beskattes på indbetalingstidspunktet med en afgift på 37,3 pct., der er lavere end de 40 pct., som i dag er skatten på udbetalingerne. Der bliver samtidigt givet mulighed for, at den eksisterende opsparring på omkring 400 mia. kr. kan blive beskattet før udbetaling, hvilket den lavere afgift på 37,3 pct. dermed tilskynder til. Regningen for det tabte skatteprovenu skal betales af staten. I udspillet er det lagt til grund, at det fremrykkede skatteprovenu er på 10,4 mia. kr. i 2013, hvilket må vurderes lavt sat, når potentialet er op til 150 mia. kr. Der er samtidig lagt op til at indføre en ny pensionsordning med mulighed for at indbetale op til 27.600 kr. uden fradragsret, men hvor udbetalingerne ikke beskattes. Afhængig af udbredelsen af den nye ordning, vil denne også fremrykke beskatningen af pension. Det vil i givet fald medføre pres for reelt ufinansierede merudgifter/skattenedsættelser, som kan svække den finanspolitiske holdbarhed og tilliden til finanspolitikken.

Skatteforslaget vil gøre en større del af folkepensionen indkomstafhængig, hvormed ordningen gøres mere målrettet mod personer med lave indkomster. Det betyder imidlertid, at en større del af pensionsopsparingen bliver modregnet i offentlige ydelser, hvilket øger den effektive skat af afkastet på ekstra opsparing. Ændringen forringer dermed tilskyndelsen til selv at spare op til sin alderdom. Kombineret med forøgelsen af topskattegrænse for dem i de erhvervsaktive aldre betyder forslaget, at flere personer end i dag kan blive ramt af en høj effektiv skat af deres pensionsafkast. Forslaget om at gøre en større del af folkepensionen indkomstafhængig går da også i modsat retning af anbefalingerne fra bl.a. De Økonomiske Råd. Der er også lagt op til, at topskattegrænsen ikke øges for personer over folkepensionsalderen. Det går i mod en række af de tiltag, som tidligere er blevet indført, fx opsat pension og mulighed for pause i pensionsudbetalingerne, for at forbedre rammerne for mere fleksibel tilbagetrækning.

Straksafskrivninger er måske ikke den bedste løsning

Straksafskrivninger på 115 pct. i 2012 og 2013 for investeringer i produktionsudstyr er næppe den bedste finanspolitiske stimulans, da hovedparten af provenutabet herved vil komme fra investeringer der foretages alligevel, og da investeringsstrukturen kan blive skævvredet. Desuden vil vinduet medføre et lavt investeringsniveau i 2014, fordi det primært virker ved at fremrykke investeringer.

Ingen tiltag målrettet energi- og miljø

Skattereformen har ikke fokus på grøn omstilling. Der er et betydeligt behov for et eftersyn af grønne skatter og afgifter, og det vil kræve nye virkemidler, hvis man ønsker at nå målsætningen om CO₂-reduktion for de ikke-kvoteomfattede sektorer. Afgifter, der omfatter såvel transport som landbrugets ikke-energirelaterede udledninger af drivhusgasser, kan bidrage til at nå målsætningen, og kan samtidig give et provenu, som evt. kunne erstatte afgiftsændringerne på nogle af de mest grænsehandelsfølsomme varer.