

Analyse | kraka

27. september 2016

Provenueffekter af Nye Borgerliges ønsker til skatteændringer

Af Jens Hauch, Nicolai Kaarsen og Sebastian Naur

I dette notat beregnes effekter af en række forslag til skattereduktioner fremsat af Nye Borgerlige. Provenueffekter for en række særskilte skattereduktioner opgøres, både umiddelbart provenu og provenu efter tilbageløb og adfærd.

- Den samlede budgeteffekt af Nye Borgerliges skattetiltag opgøres til 106 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. Da der er tale om omfattende samtidige ændringer i skattesystemet, er resultatet behæftet med usikkerhed. Usikkerheden trækker dog primært i retning af, at provenutabet kan være større end de 106 mia. kr.
- Nye Borgerlige ønsker, at skattetrykket i Danmark er på højst 40 pct. Dette mål nås lige akkurat, hvis de skatte- og afgiftsjusteringer, Nye Borgerlige ønsker, alle gennemføres.
- Til sammenligning var den årlige udgift i 2015 til grundskole og ungdomsuddannelser i samme lag. Tilsvarende gælder for hospitalsudgifterne. Nye borgerlige har tilkendegivet, at de ønsker at reducere de sociale ydelser. Udgiften i 2015 til efterløn, arbejdsløshedsdagpenge m.m., kontanthjælp m.m., børne- og ungeydelse samt SU var i alt på 99 mia. kr. i 2015.¹

¹ Bemærk, at lavere skatter tilskynder til at overgå fra overførselsindkomst til beskæftigelse. Dvs. skattetiltagene vil i sig selv reducere udgiften til overførselsindkomst i forhold til 2015 niveau. Derfor vil man ikke kunne finansiere de 106 mia. kr. lavere skatter med tilsvarende lavere overførselsindkomster opgjort på baggrund af deres niveau i 2015. Dertil kommer en række andre dynamiske effekter af lavere overførselsindkomster, der påvirker skatteprovenuet og skattetrykket.

Kontakt

Vicedirektør og cheføkonom
Jens Hauch
Tlf. 3140 7715
E-mail jeh@kraka.org

Nye Borgerliges skatteønsker

1. Provenuberegningen

Nye Borgerlige har endnu ikke fremlagt en samlet skattepolitik, men har i forskellige sammenhænge udmeldt ønsker mht. skattepolitikken. Således ønsker Nye Borgerlige, at:

- Opnå et samlet skattetryk på højst 40 pct.
- Afskaffe topskatten
- Afskaffe arbejdsmarkedsbidraget
- Afskaffe beskæftigelsesfradraget
- Afskaffe selskabsskatten
- Afskaffe arveafgiften
- Afskaffe registreringsafgiften på biler
- Øvrige afgifter:
 - Afskaffe afgiften på ledningsført vand
 - Afskaffe afgiften på chokolade, is m.v.
 - Afskaffe afgiften på øl, vin og spiritus
 - Halvere afgiften på benzin
 - Halvere afgiften på el, gas og kul

Ikke alle skatte- ønsker er præcise

I de fleste tilfælde er Nye Borgerliges ønsker til justeringer af skatte og afgiftssatser klart definerede. For nogle af de øvrige afgifter, fx de energi-relaterede, er det ikke helt entydigt, hvilke afgifter der ønskes afskaffet. Der er i appendikset i Afsnit 3 redegjort præcist for, hvilke afgiftsfritagelser der er lagt til grund for analyserne i notatet.

Tiltag på udgifts- siden medregnes ikke

Derudover har Nye Borgerlige tilkendegivet en række ønsker på udgiftssiden, eksempelvis udvisning personer af udenlandsk herkomst, der er på overførselsindkomst, ligesom man ønsker lavere overførsler generelt. Sådanne udgiftsreduktioner vil kunne bidrage til at finansiere faldet i skatteprovenuet.

Betydelig om kalfatring

Resultatet fremgår af Tabel 1. Der er i opgørelsen af virkningen efter tilbageløb og adfærd taget højde for de dynamiske effekter fx i form af forøget arbejdsudbud som følge af lavere topskat. Der er imidlertid tale om en ganske omfattende omkalfatring af skattesystemet, hvorfor beregningerne er behæftet med usikkerhed. Generelt trækker usikkerhederne dog i retning af, at provenutabet efter tilbageløb og adfærd kan være undervurderet, jf. Boks 1.

Tabel 1 Provenuvirkninger af forskellige skattetiltag, 2015

	Topska t	AM bidrag	Besk. fradrag	Selsk. skat	Arve afgift	Reg. afgift	Øvrige afgifter ¹⁾	I alt
	----- Mia kr. -----							
Umiddelbart provenu	-14,9	-87,4	17,8	-49,3	-5,2	-18,0	-20,4	
Tilbageløb	3,6	21,5	n.a.	19,4	1,3	4,4	4,1	
Provenu efter tilbageløb	-11,3	-65,8	n.a.	-29,9	-3,9	-13,6	-16,4	
Adfærd	2,7	5,2	n.a.	6,5	0,0	2,6	5,8	
Provenu efter tilbageløb og adfærd	-8,6	-60,6	12,2	-23,4	-3,9	-10,9	-10,6	-105,9

Anm. De omfattede skatter og fradrag afskaffes, bortset fra enkelte afgifter, der halveres, jf. nedenfor.

1) Ledningsført vand, chokolade m.v., konsumis, øl, vin og spiritus fjernes. Benzinafgift, elektricitetsafgift, afgift af stenkul, brunkul m.v. og afgift af naturgas halveres. En detaljeret opgørelse af effekterne via afgifterne fremgår af Tabel 3.

Kilde: Fremgår af Boks 1.

Provenutab på 106 mia. kr.

Alt i alt fører tiltagene i tabellen til en reduktion i det offentlige skatteprovenu efter tilbageløb og adfærd på 106 mia. kr.

Skattetryk på 45,7 pct. er udgangspunkt

Skattetrykket forventes i 2017 at være på 45,7 pct., hvilket er en forholdsvis kraftig reduktion i forhold til 2015, hvor det var på 47,5 pct.² Skattetrykket var dog særligt højt i 2013-2015 pga. ekstraordinært store provenuer i forbindelse med omlægning af kapitalpensionsbeskatningen og pensionsafkastskatten. Da der således var tale om særlige omstændigheder, er det mest rimeligt at tage udgangspunkt i skattetrykket på 45,7 pct. i 2017. Dvs. for at nå målet om et skattetryk på højst 40 pct., skal skattetrykket reduceres med 5,7 pct.point.

Målet om skattetryk på 40 pct. nås

Med de tiltag, der er beregnet i Tabel 1, bliver skattetrykket på 40,6 pct. hvis der ikke tages højde for tiltagenes positive BNP effekt. Hvis der tages højde for den positive BNP-effekt bliver skattetrykket knap 40 pct.³ Man må således konkludere, at de konkrete ønsker til skatte- og afgiftsjusteringer er tilstrækkelige til at nå Nye Borgerliges ønske om et skattetryk på højst 40 pct.

² Jf. Skatteministeriet (2016): Skattetrykket i Danmark 2011-2017, [http://www.skm.dk/skattetal/statistik/gen er el-skattestatistik/skattetryk-i-danmark-2011-2017](http://www.skm.dk/skattetal/statistik/gen%20er%20el-skattestatistik/skattetryk-i-danmark-2011-2017).

³ Der er tale om en lidt forenklet beregning, der dog viser, at BNP-effekten er af begrænset betydning for opgørelsen af det resulterende skattetryk.

Boks 1 Kilder og beregningsforudsætninger**Topskat**

Kilde: <http://new.folketingsbilag.dk/files/1612358.pdf> og egne beregninger.

Der er i svaret til folketinget regnet på en fuld afskaffelse af topskatten. Usikkerheden i denne svarer således til usikkerheden i svaret. Når a dfærdseffekten af topskattelettelse opgøres, er kun medregnet effekten af højere arbejdsudbud målt ved timebeskæftigelsen. En fjernelse af topskatten vil også øge produktiviteten, hvilket øger skatteindtægterne yderligere. Imidlertid vil en højere produktivitet betyde højere lønninger og dermed større offentlige overførsler som følge af satsreguleringen. Det trækker i retning af større offentlige udgifter. Skatteministeriet vurderer, at provenueffekten og stigningen i udgifterne går lige op, således at den samlede effekt på provenuet af større produktivitet bliver nul. Denne vurdering lægges også til grund i nærværende analyse.

Arbejdsmarkedsbidrag

Kilde: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/SAU/spm/453/svar/1331671/1644233/index.htm> og egne beregninger.

Det er lagt til grund, at tilbageløbs- og adfærdseffekterne af arbejdsmarkedsbidraget forholdsmæssigt svarer til de tilsvarende effekter af bundskatten. Der kan dog være en vis forskel på effekterne, da der betales bundskat, men ikke arbejdsmarkedsbidrag af overførselsindkomster. Der er i svaret til folketinget regnet på en skatteomlægning af bundskatten med en umiddelbar provenueffekt på 3,35 mia. kr. Dette må i sammenligning med et provenu fra bundskatten på 95 mia. kr. betragtes som en marginalberegning. Adfærdseffekterne må forventes at være relativt større ved marginale ændringer end ved fx afskaffelse. Dette kan føre til, at provenueffekterne efter tilbageløb og adfærd undervurderes, dvs. at det mistede provenu kan være større end de opgjorte 106 mia. kr. Forskellen på grundlaget for arbejdsmarkedsbidrag og bundskat kan dog trække i modsat retning. Når det kommer til produktivitetseffekter af en fjernelse af arbejdsmarkedsbidrag/bundskat, er effekten på skatteprovenuet ikke opgjort i svaret til Folketinget fra Skatteudvalget. Som i tilfældet med topskattelettelse lægges til grund, at evt. positive effekter på produktiviteten modsvarer en-til-en af stigninger i udgifterne til overførsler og offentlige lønninger.

Beskæftigelsesfradrag

Kilde: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sau/spm/321/svar/1319808/1626179/index.htm> og <http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/l201/spm/38/svar/1167873/1415832.pdf>

Det umiddelbare provenu af en afskaffelse af beskæftigelsesfradraget er opgjort i den første af de to nævnte kilder. Provenueffekten af en forøgelse af beskæftigelsesfradraget på 5 pct. er opgjort i 2. kilde, hvorfra forholdet mellem umiddelbart provenu og provenu efter tilbageløb og adfærd anvendes. En fjernelse af beskæftigelsesfradraget svarer til at forøge en skat. Man må således forvente, at adfærdseffekterne bliver relativt kraftigere, hvis der er tale om en hel frem for en delvis afskaffelse. Dvs. provenuet opgjort efter tilbageløb og adfærd kan være overvurderet. Da der er tale om et positivt provenu, fører det til, at provenutabet kan være større end de 106 mio. kr.

Selskabsskat

Kilde: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/fiu/spm/69/svar/931635/1198952/index.htm> og egne beregninger.

Der er i svaret til folketinget regnet på en halvering af selskabsskatten i forhold til det daværende niveau på 25 pct. Ligesom for bundskatten må det forventes, at adfærdseffekterne vil være relativt mindre ved en fuldstændig afskaffelse end ved en delvis afskaffelse. Ud fra samme argument som for bundskatten, kan de 106 mia. kr. også af denne grund være et underkantsskøn. En fjernelse af selskabsskatten vil dels have effekter på produktiviteten gennem et større kapitalapparat og dels påvirke arbejdsuddet. Skatteministeriet opgør ikke hvor stor del af adfærdseffekten, der kan tilskrives hhv. øget produktivitet og øget arbejdsudbud. Det er muligt, at en del af provenugevinsten vil blive opvejet af en stigning i udgifterne til overførsler. I den henseende skal provenueffekten af fjernelse af selskabsskatten betragtes som et overkantsskøn. Samlet set er der således særlige usikkerheder knyttet til opgørelsen af adfærdseffekterne af selskabsskatten. Da adfærdseffekterne i opgørelsen udgør 6,5 mia. kr., vil selv en relativt kraftig ændring i de opgjorte adfærdseffekter være af forholdsvis begrænset betydning for de 106 mia. kr.

Boks 1 (Fortsat)**Arveafgift**

Kilde: Egne beregninger.

Provenuet fra arveafgiften var i 2025 på 5,18 mia. kr. Det er i beregningen lagt til grund, at tilbageløbet andelsmæssigt svarer til tilbageløbet fra bundskatten. Det er neutralt lagt en adfærdseffekt på nul til grund. Man kan forestille sig, at en afskaffelse af arveafgiften vil forøge arbejdsudbuddet hos personer, der videregiver arven. Men modsat kan man forestille sig, at arbejdsudbuddet via en indkomsteffekt reduceres for den person, der modtager arven. Det er således lagt til grund, at disse to effekter netter ud. Dette er af begrænset betydning for resultatet. Samtidig kan en afskaffelse af arveafgiften øge opsparingen, hvilket kan påvirke provenuet fra beskatning af kapitalindkomst og forbrugsskatter. Der er i et svar til folketinget tidligere lag til grund, at der ikke er arbejdsudbudseffekter knyttet til en afskaffelse af arveafgiften, jf.

<http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fiu/spm/246/svar/1213301/1489659.pdf>.

Registreringsafgift

Kilde: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/SAU/spm/608/svar/1125012/index.htm> og egne beregninger.

Der er i folketingssvaret regnet på en halvering af registreringsafgiften i forhold til niveauet i 2014. Siden da er registreringsafgiften reduceret fra 180 til 150 pct. for de dyrere biler. Ligesom for bundskatten og selskabsskatten må man forvente, at adfærdseffekterne bliver relativt mindre ved en fuld afskaffelse. Også af denne grund kan de 106 mia. kr. være et underkantsskøn.

Øvrige afgifter

Kilder: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sau/spm/263/svar/1335572/1652291/index.htm> og <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/sau/spm/608/svar/1125012/1353271/index.htm> og egne beregninger.

Generelt er der taget udgangspunkt i det faktiske provenu fra afgifterne i 2015, jf. Tabel 3. Mht. opgørelsen af tilbageløb og adfærd er anvendt forholdet opgjort i de to ovennævnte kilder.

For ledningsført vand er der i kilden regnet på en justering af afgiften.

For "chokolade m.v.", "konsumis", "øl, vin og spiritus" er der regnet på effekterne af en afgiftsforhøjelse.

For "el, gas og kul" er der taget udgangspunkt i en beregning af effekterne af at en forhøjelse af energiafgiften på el med 5 pct. Det er for disse lagt til grund, at effekterne af afgiftslempelser og -forhøjelser er symmetriske.

For benzinafgiften er der dog regnet på en nedsættelse svarende til EU's minimumsafgifter.

Der er således generelt for afgifterne i kilderne heller ikke regnet på fuld afskaffelse. Ligesom ved de øvrige poster ovenfor trækker dette i retning af en undervurdering af budgeteffekten.

BNP og skattetryk

De analyserede skattereduktioner vil forøge arbejdsudbuddet og dermed BNP. Da BNP indgår i nævneren i beregningen af skattetrykket, vil skattetrykket via denne effekt falde. Der er i beregningerne ikke taget højde for denne effekt. Hvis det lidt forenkling antages, at BNP påvirkes lidt mere end dobbelt så meget, som adfærdseffekten påvirker det offentlige budget, ændres effekten på skattetrykket til knap 40 pct. Dvs. BNP-effekten er således uden nævneværdig betydning for beregningen. Med det nuværende skattetryk på 45,7 pct. er en antagelse om en BNP-effekt på godt det dobbelte af provenueffekten ikke urimelig i en overslagsberegning.

Som nævnt kan der være produktivetsgevinster ved lavere top- og bundskat, hvilket i udgangspunktet vil trække i retning af lavere skattetryk. Imidlertid vil højere produktivitet også øge skatteindtægterne. Denne effekt er ikke medregnet i provenuberegningerne ovenfor, da det lægges til grund, at den neutraliseres af en udgiftsforøgelse sfa. højere udgifter til overførsler. Men effekten vil imidlertid stadig trække i retning af et højere skattetryk. Der lægges til grund, at den positive effekt på skattetrykket gennem BNP udjævnes af den negative effekt gennem højere skatteindtægter, således at produktivetsgevinsterne ved lavere top- og bundskat ikke påvirker skattetrykket.

Boks 1 (Fortsat)**Samspilseffekter**

Der er i analysen regnet på instrumenterne enkeltvis, og summen opgøres til de 106 mia. kr. Hvis der samtidigt gennemføres en række store skatteændringer kan der opstå samspilseffekter, der ikke afspejles i summen af de enkelte afgifter. F.eks. vil to skattenedsættelser, som begge øger gevinsten ved at arbejde, typisk have mindre effekt på arbejdsudbudet, hvis de gennemføres på en gang, da den marginale effekt af en skattesænkning falder, jo lavere skatten er. Derfor vurderes alt i alt, at også samspilseffekterne betyder, at de 106 mia. kr. må betragtes som et underkantsskøn.

2. Udvalgte udgiftsposter

Hv or meget svarer det til?

For at perspektivere størrelsen af provenutabet opgøres i dette afsnit udvalgte udgiftsposter af samme størrelsesorden som de opgjorte 106 mia. kr., jf. Tabel 2. Provenutabet ligger på samme niveau som eksempelvis den samlede udgift til grundskole og ungdomsuddannelser eller den samlede udgift til hospitalsvæsenet. Eller alternativt knap 2/3 af udgiften til sundhedsvæsenet.

Fx lavere overførselsindkomster

Nye Borgerlige har tilkendegivet, at man ønsker at udvise en række udlændinge på overførselsindkomst og generelt reducere overførselsindkomsterne. En umiddelbar besparelse på knap 100 mia. kr. kan opnås ved helt at afskaffe en række overførselsindkomster, herunder dagpenge, kontanthjælp, efterløn og børne- og ungedydelse.

Tabel 2 Udvalgte statslige udgifter, 2015

	<i>Mia. kr.</i>
Grundskole og ungdomsuddannelser	101,92
Hospitalstjenester	123,18
Sundhedsvæsen	173,45
Udvalgte sociale ydelser	99,44
Efterløn, fleksydelse og overgangsydelse	15,46
Arbejdsledighedsdagpenge	18,14
Øvrige ydelser til medlemmer af a-kasse	0,53
Kontanthjælp	19,83
Øvrige kontanthjælpsydelser	7,85
Ledighedsydelse	2,63
Statens Uddannelsesstøtte	20,49
Børne- og ungedydelse	14,52

Kilde: www.statistikbanken.dk – OFF10 & OFF29.

Kan dog ikke bare lægges sammen

Det bør dog bemærkes, at fx en finansiering via de lavere overførselsindkomster opgjort i Tabel 2 ikke kan kombineres direkte med skattetiltagene opgjort i Tabel 1 og derved opnå

en fuldt finansieret skattepakke. Det skyldes, at de lavere skatter tilskynder til at overgå fra ledighed til beskæftigelse, hvilket i sig selv reducerer udgiften til overførselsindkomst. Denne besparelse er allerede medregnet i effekterne opgjort i Tabel 1, men ikke fratrukket i Tabel 2.

3. Appendiks – detaljeret provenuberegning for øvrige afgifter

De detaljerede beregninger udført i forbindelse med afgiftsanalysen fremgår af Tabel 3.

Tabel 3 Provenuvirkninger af øvrige afgiftstiltag, 2015

	Vand	Chokolade m.v.	Is	Øl, vin, spiritus	Benzin	El, gas, kul	I alt
	----- Mia. kr. -----						
Umiddelbart provenu	-1,7	-2,4	-0,3	-3,9	-3,7	-8,5	-20,4
Tilbageløb	0,4	0,6	0,1	1,0	1,1	0,9	4,1
Provenu efter tilbageløb	-1,3	-1,9	-0,2	-2,9	-2,6	-7,5	-16,4
Adfærd	0,0	0,6	0,0	1,2	2,1	1,9	5,8
Provenu efter tilbageløb og adfærd	-1,3	-1,3	-0,2	-1,7	-0,5	-5,6	-10,6

Anm.: Ledningsført vand, chokolade m.v., konsumis, øl, vin, spiritus fjernes. Benzinafgift, elektricitetsafgift, afgift af stenkul, brunkul m.v., afgift af naturgas halveres.

Kilde: Fremgår af Boks 1.

De analyserede afgiftsposter

Indholdet af de analyserede afgiftsposter:

- "Vand" indeholder afgiftsposten "ledningsført vand".
- "Chokolade m.v." indeholder afgiftsposterne "Omsætningsafgift af Chokolade og sukker m.v.", "Råstofafgift af chokolade og sukkervarer m.v." samt "Dækningsafgift for chokolade og sukkervarer m.v."
- "Is" indeholder afgiftsposten "Afgift af konsumis".
- "Øl, vin og spiritus" indeholder afgiftsposterne "Afgift af øl", "Afgift af vin" og "Afgift af spiritus".
- "Benzin" indeholder afgiftsposten "Afgift af Benzin"
- "El, gas og kul" indeholder afgiftsposterne "Afgift af elektricitet", "Afgift af stenkul og brunkul m.v." og "Afgift af naturgas".