

## Bud på en effektiv skattereform, som ikke reducerer overførselsindkomsterne

### Kraka

Med regeringens udspil til en skattereform ser det svært ud, hvis man vil finde flertal til venstre i folketinget. Det betyder også, at der måske mangler et effektivt "trusselspunkt", som kan få den blå side til at gå aktivt efter en løsning. Den reformskitse, som præsenteres her – og som så vidt muligt bygger på elementerne i regeringens reformudspil – kan måske trække lidt i den retning.

Den store udfordring "til venstre i folketinget" er forslaget om, at en række overførsels-satser skal reduceres med ca. 5 pct. sammenlignet med gældende regler. Forslaget betyder, at overførselslernes købekraft falder i 2013, men stiger lidt frem mod 2022.

Forslaget er meget centralt i udspillet og svært at pille ud. Det står for knap 1/3 af den samlede finansiering, ca. 40 pct. af arbejdsudbudsvirkningen og omkring halvdelen af den samlede, strukturelle forbedring af de offentlige finanser på 3 mia. kr., som er det centrale omdrejningspunkt i udspillet. Samtidig betyder forslaget imidlertid, at reformens finansiering i ret høj grad bæres af overførselsindkomstmottagere i den lave ende af indkomstfordelingen.

Der er også nogle knaster, som der kan være gode økonomiske argumenter for at tage af bordet. Med det udgangspunkt har vi her sammensat en alternativ skattereform, som har tre centrale egenskaber.

- Den har en pænere umiddelbar fordelingsprofil end regeringens forslag – særligt fordi overførselsmottagere ikke rammes direkte.
- Den er fuldt finansieret (i varig virkning, før indregning af adfærds-/strukturvirkningerne).
- Den styrker de offentlige finanser med omkring 2,8 mia. kr. i kraft af dens struktur- og adfærdsvirkninger og øger arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 8000 personer.<sup>1</sup>

Den alternative reform lever dermed stort set op til det centrale kriterium, nemlig at den skal styrke de offentlige finanser med 3 mia. kr. som følge af afledte adfærdseffekter mv., se tabel 1 (for en detaljeret opgørelse se tabel 2)

Målt på arbejdsudbuddet, som er en dårligere målestok for skattereformers velfærdøkonomiske virkninger, lever skitsen op til ambitionsniveauet i regeringsgrundlaget. Årsagen til at arbejdsudbudsvirkningen er en del mindre end i selve udspillet – hvor effekten er på 14.600 personer – er, at forslaget om lavere regulering af overførslerne er udgået.

Skatteomlægningen er kun godt halvt så stor, som regeringens forslag, hvilket i sig selv kan ses som en fordel. Reformskitsen er samtidigt mere effektiv i den forstand, at de positive strukturvirkninger på de offentlige finanser, for hver krone skatteomlægning, er større end i regeringsudspillet.

Tabel 1

#### Sammenligning af regeringens udspil og ny skitse til skattereform

	Offentlige finanser	Arbejdsudbud	Indkomstulighed (Gini)
	- Mia. kr. -	- Pers. -	- Pct. point -
Regeringen	3,0	14.600	0,25
Ny skitse	2,8	8.000	0,12

Kilde: Regeringens skatteudspil "Danmark i arbejde" og egne beregninger

#### Det konkrete indhold af den alternative reform

Regeringens reformudspil indeholder en række forslag, der "reparerer" på udspillet's fordelingsmæssige konsekvenser, herunder virkningen af den lavere regulering af overførslerne. Mange af disse forslag har samtidig en meget lav såkaldt selvfinansieringsgrad. Dvs. de repræsenterer en dyr måde at nå regeringens mål om en styrkelse af de offentlige finanser på 3 mia. kr. fra reformens adfærdseffekter.

Modregning af børnechecken i indkomsten for højt-lønnede udgår, da den har en særlig lav selvfinansieringsgrad. Ligeledes udgår fx forhøjelsen af ældrechecken, muligheden for at førtidspensionister på den gamle ordning kan komme ind på den nye ordning, og at forøgelsen af topskattegrænsen ikke gælder for pensionister. Desuden dropper vi omlægningen af folkepensionen fra grundbeløb til pensionstillæg, som ifølge udspillet ser ud til at være en forholdsvis dyr finansieringskilde. Vi har også i første omgang fravalgt afgiftsforhøjelserne på 2½ mia. kr. Det gør det nemmere at lave en

<sup>1</sup> Disse skøn er baseret på beregningsantagelserne i udspillet, se anmærkning til tabel 2.

reform, som lever op til målene i regeringsgrundlaget uden at lavindkomstgrupperne går ned i rådighedsbeløb. I reform-skitsen er der heller ikke fundet plads til at fjerne iværksætterskatten, men det kan man selv sagt løse.

Lidt mere teknisk kan man sige, at vi – udover at droppe den lavere regulering af overførslerne – tager de lempelser og stramninger ud, som målt ved deres selvfinansieringsgrad er mindst effektive i forhold til at nå målet om at skaffe 3 mia. kr. fra reformens afledte adfærdseffekter, se tabel 2.

### Mere målrettet beskæftigelsesfradrag

Noget af det vi må ofre i den nye model, er stigningen i det generelle beskæftigelsesfradrag. Højere beskæftigelsesfradrag er en dyr måde at føre beskæftigelsespolitik på, fordi alle de, der i forvejen er beskæftigede, jo får fradraget. For de højt-lønnede har fradraget en negativ (indkomst)effekt på arbejdsudbuddet. Derfor får vi meget lidt "strukturvirkning" for pengene. I Regeringens forslag koster beskæftigelsesfradraget 6½ mia. kr. (efter tilbageløb af moms og afgifter). Det skal finansieres, og det har så efter alt at dømme den konsekvens, at man har valgt at nedsætte overførselsindkomsterne.

Til gengæld har vi fastholdt tredoblingen af beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere. Og der er sat yderligere 1¾ mia. kr. (efter tilbageløb) af til andre mere målrettede beskæftigelsesfradrag, som typisk er mere effektive i forhold til at øge arbejdsudbuddet end det generelle fradrag. Målrettede beskæftigelsesfradrag kommer normalt også i højere grad lavindkomstgrupper til gode.

Fx kan man overveje et fradrag målrettet kontant-hjælpsægtepar. I dag er det sådan, at hvis den ene ægtefælle modtager kontanthjælp, så kan det stort set ikke betale sig for den anden ægtefælle at tage et normallønet arbejde. Dette skyldes, at arbejdsindtægterne bliver modregnet krone-for-krone i ægtefællens kontanthjælp. En reduktion af ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet eller et beskæftigelsesfradrag målrettet ægtepar, hvor den ene eller begge modtager kontanthjælp, kan derfor styrke tilskyndelsen til at finde arbejde.<sup>2</sup>

### Rentefradraget sættes længere ned – og topskattegrænsen højere op

På finansieringssiden er reduktionen af rentefradraget det centrale element. I dag er det sådan, at skatyderne betaler godt 33 pct. af renteudgifterne på de lån, som husholdningerne optager. En væsentlig del af de lån bruges til at investere i bolig og pensionsopsparing, hvor skatten på afkastet typisk har været lavere. Den trafik har kostet

penge for staten. Med Forårspakke 2.0 falder rentefradraget gradvist til ca. 25,7 pct. frem mod 2020, men kun for de renteudgifter, der ligger over 50.000 for enlige og 100.000 kr. for ægtepar.

Det i international sammenhæng ret høje rentefradrag har bidraget til, at danskerne har en større finansiel gæld end de ellers ville have haft. Faktisk har danske husholdninger større gæld end husholdningerne i alle andre vestlige lande. Det har vakt bekymring i EU og blandt de rating-bureauer, der vurderer den danske stats kreditværdighed. Hvis vi vil have husholdningerne til at stifte mindre gæld, så er lavere rentefradrag et af de mest målrettede instrumenter i værktøjskassen. Samtidig vil det medføre en reduktion af den skattemæssige begunstiggelse af ejerboliger.

I reform-skitsen beskæres rentefradraget med ca. 1 mia. kr. mere end i regeringens forslag, hvor der i forvejen er lagt op til, at fradraget for renteudgifter over loftet sættes ned til ca. 20,7 pct. fra 2017 frem til 2022. Den yderligere beskæring kan ske ved, at loftet for, hvornår det mindre fradrag sættes ind, reduceres til omkring 40.000 kr. for enlige og 80.000 kr. for ægtepar. Reduktionen af loftet indføres først fra 2017, hvorfor virkningerne på boligmarkedet i dag vurderes at blive forholdsvis afdæmpede.

Pengene fra det lavere loft for rentefradraget bruges i reformskitsen (især) til at forøge topskattegrænsen med 17.000 kr. mere end i udspillet, således at grænsen samlet øges med 75.000 kr. Det skal ses i lyset af, at en forøgelse af topskattegrænsen er effektiv i forhold til at styrke arbejdsudbud og skabe positive afledte effekter på de offentlige finanser. Men selv om topskattegrænsen forøges, vil den skatnedsættelse til højindkomstgrupperne, som kommer fra ændringer i beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse under et, være mindre end i regeringens udspil.

Reformskitsen vil dermed samlet styrke de offentlige finanser med omkring 2,8 mia. kr. i kraft af de afledte adfærdsvirkninger mv. De er få hundrede mio. kr. mindre end regeringens forslag. Hvis man fravælger disse to ændringer i regeringens udspil – dvs. lavere rentefradragsloft og forøget topskattegrænse – så reduceres struktureffekten til ca. 2,1 mia. kr. Det er selv sagt også en mulig model.

### Andre effekter af den alternative reform

Fordelingsvirkningerne er mindre end i det forslag, regeringen har lagt frem, først og fremmest fordi overførslerne ikke beskæres (og pengene herfra derfor heller ikke finansierer lavere skat på arbejde), se analysen om fordelingsvirkningerne [her](#). Konkret er der tendens til, at personer i den lavere ende (som får glæde af de målrettede beskæftigelsesfradrag) og i den højere ende af indkomstfordelingen vil opnå en gevinst af reformen, mens personer midt i indkomstfordelingen typisk vil være ret upåvirkede, med mindre de har renteudgifter over loftet. For personer med store renteudgifter vil der være tale om tab.

<sup>2</sup> Hvis de 1¾ mia. kr. bruges på det generelle beskæftigelsesfradrag med en selvfinansieringsgrad på 20 pct. (ifølge udspillet) og ikke et målrettet fradrag med større selvfinansieringsgrad (her 31 pct.), så falder strukturvirkningerne fra reformen til 2,6 mia. kr. fra de 2,8 mia. kr.

Formålet med nedsættelsen af rentefradraget er at tilskynde danske husholdninger til at opbygge mindre gæld fremadrettet. For de familier, som i dag har opbygget stor gæld og som har relativt lave indkomster, kan man derfor overveje at indføre særregler, så de rammes mindre hårdt af reduktionen af loftet.

En problemstilling i skitsen og i regeringens udspil er dog, at provenuet fra reduktionen af rentefradraget først kommer ind i statskassen på meget langt sigt. Det meste kommer faktisk først efter 2020. Det rejser et finansierings spørgsmål på kortere sigt, men afspejler til gengæld, at husholdningerne har god tid til at tilpasse sig de nye vilkår.

Det kan være en politisk udfordring, at den såkaldte "LO-familie" ikke længere står til at vinde på reformen. Fordelingsmæssigt kan man vælge at se det i lyset af, at denne gruppe har fået fordel af skatteaftalerne fra 2004, 2007 og 2009, og at marginalskatten for personer med mellemstore lønindkomster (under topskattegrænsen) er i den lavere ende internationalt set. Desuden kan man selv sagt forsøge at finde noget finansiering til en generel forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Det er bare ikke så nemt, hvis reformen skal nå op i nærheden af de 3 mia. kr. i kraft af afledte virkninger, og indkomstforskellene ikke må påvirkes yderligere.

Det er forsøgt at lave få, men effektive ændringer i regeringens udspil, med det formål at fjerne den lavere regulering af overførslerne og samtidig sikre en styrkelse af finanserne på omkring 3 mia. kr.

På vejen er forslaget om prisreguleringen af afgifterne som nævnt taget ud, selv om regulering kan være velbegrunderet for en række afgifter. Hvis afgifterne prisreguleres, og pengene bruges til en forøgelse af beskæftigelsesfradraget, så svarer det til, at én skatnedsættelse – i form af et lavere afgiftstryk – erstattes af en anden skatnedsættelse i form af lavere (direkte) skat "på arbejde". Det ville være et supplement til skatte-skitsen, som afhængig af den præcise udformning kan give god mening. Fordelingsmæssigt indebærer det imidlertid, at en real afgiftsreduktion, som også overførselsmodtagere får gavn af, erstattes af en skatnedsættelse til de beskæftigede.

Vi har ikke inddraget en afskaffelse af skattestoppet for ejendomsværdiskatten, da det område tilsyneladende er helt "non grata". Det kan ellers skaffe et provenu, som trækker i retning af at reducere indkomstforskellene og samtidigt bidrage til at begrænse risikoen for bl.a. nye boligbobler og store efterfølgende tilbageslag. Det vil ikke være udtryk for rettidig omhu, hvis Danmark skal gennemløbe den næste højkonjunktur helt uden justeringer i boligbeskatningen.

**Kontakt:***Direktør*

Jakob Hald

[jah@kraka.org](mailto:jah@kraka.org)

+45 31321179

**Bilag: Indholdet af den alternative reformskitse**

Tabel 2 giver en detaljeret opgørelse over elementerne i reformskiten. De tal, som er streget over, viser de forslag i regeringens udspil, som er udgået eller erstattet af nye beløb. Forslagene i tabel 2 er rangordnet efter deres selvfinansieringsgrad. Det eneste nye element er beløbet på 1,75 mia. kr. til mere målrettede beskæftigelsesfradrag, fx til kontanthjælpsægtepar. De målrettede fradrag har typisk større selvfinansieringsgrad end det generelle fradrag, og er her beregningsteknisk sat til 0,31. Selvfinansieringsgraden vil afhænge af den konkrete udformning af fradraget.

”Umiddelbar provenuvirkning efter tilbageløb” (sidste søjle) svarer til provenuvirkningen opgjort efter skat og efter tilbageløb i form af afgifter og moms. ”Selvfinansieringsgraden” (næstsidste søjle) viser – når der er tale om lempelser – hvor stor en del af det umiddelbare provenutab, som skønnes at vende tilbage til statskassen via afledte effekter på arbejdsudbud mv. Ved en stramning viser selvfinansieringsgraden, hvor meget ekstra provenu – udover det umiddelbare – som kommer ind i statskassen via afledte ændringer. ”Bidrag til de 3 mia. kr.” opgøres som den umiddelbare provenuvirkning i sidste søjle ganget med selvfinansieringsgraden delt med 100.

**Tabel 2: Ny skitse til en skattereform**

Finansieringselementer	Bidrag til de 3 mia.	Selvfinansieringsgrad	Umiddelbar provenuvirkning efter tilbageløb
Mindre opregulering af overførsler	1640	72,0	2270
Lavere skatteværdi af stor negativ kapitalindkomst	-360 482	12,2	2960 3960
Nedsættelse af loft over rejsefradrag	0	0,0	100
Ophævelse af fradrag for grundforbedringer	0	0,0	380
Øget beskatning af finansielle institutioner	-40	-10,3	390
Beskatning af arbejdsudleje (social dumping)	-10	-11,1	90
Strammere regler for kontrol (øget efterrettelighed)	-120	-15,4	780
Beskatning af fuldt skattepligtiges uddenlandske lønindkomst	-50	-16,1	310
Øget beskatning af fri bil	-30	-17,6	170
Forhøjelse af udligningsafgiften for dieslbiler	-110	-24,4	450
Regulering af visse afgifter	-540	-24,8	2180
Omlægning af 13600 kr. fra folkepensionens grundbeløb til pensionstillæg	-190	-34,5	550
Fastholdelse af topskattegrænse for pensionister	-100	-37,0	270
Aftrapning af børne- og ungeydelse for familier med høje indkomster	-100	-47,6	210
I alt	710 122	6,4- 1,8	11110 6630
Lempelser	Bidrag til de 3 mia.	Selvfinansieringsgrad	Umiddelbar provenuvirkning efter tilbageløb
Topskattegrænse forhøjes	1570 1952	45,0	3490 4340
Ekstrabeskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere <sup>1</sup>	163	31,0	525
Beskæftigelsesfradrag forhøjes	1310	20,0	6560
Ophævelse af nye regler for beskatning af selskabers avancer af u.porak-	0	0,0	390
Lempelige afskrivningsregler for driftsmidler frem til udgang af 2013	0	0,0	60
Frivillig overgang fra gammel til ny førtidspension	0	0,0	70
Forhøjelse af pensionstillæg for folkepensionister	-10	-3,4	290
Højere supplerende pensionsydelse	-100	-20,0	500
<b>NY:</b> Målrettede beskæftigelsesfradrag, fx til kontanthjælpsægtepar	547	31,0	1765
I alt	2860 2662	24,4 40,2	11650 6630
	<b>Samlet bidrag til offent-</b>		<b>Reformens umiddelbare</b>
	<b>lige finanser fra reform</b>		<b>provenuvirkning</b>
<b>I alt ny reformskitse</b>	<b>-3030 2784</b>		<b>-540 0</b>

Anm.: 1) Beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere er som i udspil. Beløb hertil er imidlertid hævet da generelt beskæftigelsesfradrag udgår.

Kilde: Tal og beregninger bygger på antagelserne i regeringsudspillet, som de fremgår af tabel 2 s. 40 i ”Danmark i arbejde – en skattereform”.