



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren

19. december 2012

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 69 (Alm. del – §7) af 22. november 2012 stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA)

Spørgsmål

Ministeren bedes oplyse, hvad effekten vil være på den disponible realindkomst opdelt i indkomstdeciler i 2020, hvis man:

- har nulvækst i det offentlige forbrug frem mod 2020, og bruger det finanspolitiske råderum på 30 mia. kr. på at afskaffe topskatten, at halvere selskabsskatten og bruger det resterende finanspolitiske råderum på at forhøje beskæftigelsesfradraget. Det ønskes i besvarelsen oplyst, hvordan scenariet vil være, hvis man kun medregner tilbageløb, og hvis man både medregner tilbageløb og adfærd
- har offentlig vækst på 0,8 pct. frem mod 2020 og bruger 30 mia. kr. på at ansætte 48.000 flere offentligt ansatte, jf. FIU alm. del - spørgsmål 246 af 23.maj 2012 (2011-12).

Svar

Grundlaget for den mellemfristede fremskrivning er en realvækst i det offentlige forbrug på 0,8 pct. årligt frem mod 2020. Det indebærer en disponering af det finanspolitiske råderum på ca. 30 mia. kr. til øget offentligt forbrug. Det skønnes, at den offentlige forbrugsvækst frem mod 2020 kan udgøre 28½ mia. kr. efter tilbageløb af moms og afgifter mv. vedrørende de offentlige varekøb, der indgår i det offentlige forbrug.

Det kan skønnes, at en alternativ disponering af realvæksten i det offentlige forbrug kan finansiere en afskaffelse af topskatten, en halvering af selskabsskatten samt en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point (2022-regler) målt på den varige virkning efter tilbageløb, jf. tabel 1 nedenfor.

En afskaffelse af topskatten skønnes at indebære et mindreprovenu på 11,3 mia. kr. årligt målt på den varige virkning efter tilbageløb, men før adfærd¹.

En afskaffelse af topskatten skønnes at bidrage til at øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 9.000 fuldtidspersoner, hvilket styrker af de offentlige finanser med 2,8

¹ Skatteministeriet har tidligere skønnet en varig virkning på 10,5 mia. kr. efter tilbageløb, jf. svar på SAU nr. 81 af 26. oktober 2012. I forhold til skatteministeriets opgørelse er der taget udgangspunkt et nyere datagrundlag, hvilket medfører lidt højere provenu og dermed også højere skønnet beskæftigelsesvirkning sammenlignet med det forudsatte i svar på SAU 81.

mia. kr., således at den varige virkning af en afskaffelse af topskatten udgør 8,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Der er således regnet med en selvfinansieringsgrad på 25 pct. af provenuvirkningen efter tilbageløb. Den relativt lave selvfinansieringsgrad skal ses i lyset af, at topskattegrænsen er øget markant med 2012-skattereformen og af, at den øgede arbejdsindsats er betydelig lavere beskattet, når topskatten er afskaffet.

Tabel 1

Disponering af besparelse på offentligt forbrug til skatenedsættelser

Mia. kr., 2013-niveau	Saldovirkning i 2020 ¹⁾		Varig virkning efter tilbageløb	Varig virkning efter tilbageløb og adfærd
	Før tilbageløb	Efter tilbageløb		
Nulvækst i det offentlige forbrug	30,0	28,5	28,5	28,5
Afskaffelse af topskatten	-14,8	-11,2	-11,3	-8,5
Halvering af selskabsskatten	-23,6	-15,7	-14,3	-11,2
Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point	-3,8	-2,9	-2,9	-2,3
Samlet	-12,2	-1,3	0,0	6,5
Disponering af adfærdsvirkning til en yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 6 pct.point	-10,7	-8,1	-8,1	-6,5
I alt	-22,9	-9,4	-8,1	0,0

Anm.: I beregningen af den varige virkning af en afskaffelse af topskatten indgår, at den positive nettokapitalindkomst forventes at vokse markant i forhold til det nuværende niveau (bl.a. som følge af en normalisering af renteniveauet). Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget er beregnet i forhold til en situation, hvor der alene er fradrag i kirke- og kommuneskatten. Det vil sige i en situation, hvor Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset, og sundhedsbidraget dermed er fuldt udfaset. Der er regnet med en selvfinansieringsgrad på 25 pct. for topskatten og 20 pct. for beskæftigelsesfradraget, hvor procenten er i forhold til virkningen efter tilbageløb. I tilbageløbet for selskabsskatten indgår den afledte virkning på kulbrinteskatten for så vidt angår Nordsøen. Det er antaget, at 30 pct. af det offentlige forbrug er varekøb med en tilbageløbsfaktor på 17 pct. For de øvrige elementer er der anvendt en tilbageløbsfaktor på 24,5 pct. undtagen for den del af selskabsskatten, der ikke vedrører Nordsøen, hvor der er anvendt 35 pct. som ved 2007-selskabsskatteomlægningen.

1) Skatteændringerne er regnet som en ændring i forhold til en situation, hvor skattereformens indkomstskatteændringer er fuldt implementeret, hvilket reelt først er tilfældet i 2022.

Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Med udgangspunkt i det strukturelle selskabsskattegrundlag ekskl. Nordsøen skønnes en halvering af satsen til 12½ pct.point at medføre et umiddelbart fald i provenuet på 21,4 mia. kr. før tilbageløb og knap 13,9 mia. kr. efter tilbageløb på 35 pct. Hertil kommer et fald i provenuet fra Nordsøen på 2,2 mia. kr. før tilbageløb og godt 1,8 mia. kr. efter tilbageløb. For Nordsøen antages den varige virkning at udgøre en ¼ af den umiddelbare virkning, som følge af at ressourcerne efterhånden udtømmes og skatteindtægterne dermed bortfalder.

Det skønnes, at selskabsskattegrundlaget øges med 2 mia. kr. for hver pct.point satsen sænkes. Den afledte adfærdsvirkning af en halvering af selskabsskatten kan således skønnes at udgøre 3,1 mia. kr. Samlet skønnes en halvering af selskabs-

skatten således at indebære et mindreprovenu på 14,3 mia. kr. før adfærd og 11,2 mia. kr. efter adfærd.

Ved en afskaffelse af topskatten og en halvering af selskabsskatten er der inden for rammerne af en mindrevækst i det offentlige forbrug på 28½ mia. kr. mulighed for at anvende 2,9 mia. kr. på en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point og en parallel forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 6.900 kr. skønnes at indebære et fald i indkomstkatteprovenuet på 3,8 mia. kr. før tilbageløb og 2,9 mia. kr. efter tilbageløb.

Det skønnes, at en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget har en selvfinansieringsgrad på 20 pct. målt på provenuvirkningen efter tilbageløb. Efter tilbageløb og adfærd vurderes en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point således at reducere råderummet med 2,3 mia. kr.

Disponering af 30 mia. kr. i lavere offentligt forbrug til en afskaffelse af topskatten, en halvering af selskabsskatten og en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point vurderes således at være fuldt finansieret målt på den varige virkning efter tilbageløb.

Omvendt vurderes skattnedsættelserne at indebære en afledt strukturvirkning gennem et øget arbejdsudbud og dermed på sigt øget beskæftigelse, som styrker de offentlige finanser med skønsmæssigt knap 6½ mia. kr.

Hvis målet er, at omdisponeringen fra offentligt forbrug til skattnedsættelser skal være fuldt finansieret målt på den varige virkning efter tilbageløb og adfærd, kan beskæftigelsesfradraget øges med yderligere 6 pct.point.

Det skal bemærkes, at princippet for de senere års skattereformer har været, at de dynamiske effekter anvendes til en gradvis stigning i offentligt forbrug. Denne anvendelse af dynamiske effekter indebærer en vis forsigtighed, fordi udgiftsbeslutningen tages gradvist år for år, og det derfor undervejs kan vurderes, i hvilket omfang de dynamiske effekter er realiseret.

Derimod vil anvendelsen af dynamiske effekter til skattesænkninger indebære en risiko for, at en del af skattnedsættelserne må trækkes tilbage igen, hvis de dynamiske effekter viser sig at være mindre end forudsat. Der er således mere risiko ved at anvende dynamiske effekter til skattelettelser.

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger tager typisk udgangspunkt i befolkningens disponible indkomster, dvs. indkomsten efter skat. Når topskatten nedsættes, og beskæftigelsesfradraget forhøjes, øges befolkningens disponible indkomster. Derimod påvirker offentligt forbrug og selskabsskat ikke umiddelbart de opgjorte fordelingsvirkninger.

En nedsættelse af selskabsskatten har på lidt længere sigt indirekte virkning for husholdningerne, idet en lavere selskabsskattesats kan øge investeringsniveauet og produktiviteten og derved give sig udslag i højere lønninger.

Offentlige serviceydelser anvendes i overvejende grad af personer i den lavere ende af indkomstfordelingen, og besparelser på den offentlig service har derfor også relativt stor betydning for personer i den lavere ende af indkomstfordelingen. Samtidig er graden af offentlig service betydende for værdien af den disponible indkomst. Fx indebærer et gratis sundhedsvæsen, at det ikke er nødvendigt at afholde udgifter til private forsikringsordninger. Derfor indregnes fordelingsvirkningerne af ændringer i den offentlige service ofte som en ækvivalent ændring i forbrugsmulighederne og kan betragtes som virkningen på de udvidede forbrugsmuligheder.

Fordelingsvirkningerne tager udgangspunkt i fordelingen af indkomsterne i et givent år. I det følgende er der taget udgangspunkt i 2010-indkomster fremskrevet til 2013, hvor der udover fremskrivning også er reguleret for ændringer i indkomstbeskatningen frem mod 2022 som følge af henholdsvis Forårspakke 2.0, Skattereformen i 2012 og aftaler om Finansloven for 2013.

En afskaffelse af topskatten vurderes at øge husholdningernes forbrugsmuligheder med 1,5 pct. For de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster øges forbrugsmulighederne med 5,4 pct. Det afspejler en fordelingsprofil, der øger indkomstforskellene svarende til en forøgelse af Gini-koefficienten med 0,89 pct.point, jf. tabel 2 nedenfor. Det er ca. dobbelt så meget som den samlede fordelingsvirkning af Forårspakke 2.0 og godt tre så meget som fordelingsvirkningerne af 2012-skattereformen.

En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget har en relativt begrænset virkning på indkomstfordelingen. På den ene side er fradraget målrettet de beskæftigede, hvilket bidrager til at øge indkomstforskellene. Men på den anden side er fradraget begrænset med et maksimalt beskæftigelsesfradrag, hvilket indebærer, at betydningen er aftagende i procent af indkomsten for personer, der får det maksimale fradrag. Det bidrager til at reducere indkomstforskellene.

En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 2,15 pct.point vurderes at bidrage til en forøgelse af indkomstforskellene med 0,01 pct.point målt ved Gini-koefficienten og med yderligere 0,03 pct.point, hvis beskæftigelsesfradraget forhøjes med 6 pct.point.

Virkningen på de målte indkomstforskelle af omdisponeringen fra offentligt forbrug til skatnedsættelser udgør således 0,9 pct.point, hvis adfærdsvirkningerne ikke disponeres til yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, og 0,93 pct.point, hvis adfærdsvirkningerne disponeres til en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget.

Tabel 2

Umiddelbar fordelingsvirkning af en disponering af besparelser på det offentlige forbrug til skattenedsættelser, 2022-regler i 2013-niveau.

	Topskat	Beskæftigelsesfradrag	Direkte virkning	Mindre offentlig service	Nedvæltning af lavere selskabsskat	Disponering af afledte virkninger til øget besk.fradrag	Samlet inkl. afledte virkninger
Indkomstdecil	Pct. af rådighedsbeløbet						
1.	0,21	0,25	0,46	-8,87	2,49	0,71	-5,22
2.	0,01	0,21	0,22	-4,78	2,49	0,59	-1,49
3.	0,02	0,27	0,29	-4,19	2,49	0,77	-0,63
4.	0,05	0,39	0,43	-3,07	2,49	1,09	0,95
5.	0,09	0,46	0,55	-2,45	2,49	1,30	1,89
6.	0,19	0,50	0,70	-2,00	2,49	1,41	2,59
7.	0,37	0,51	0,88	-1,64	2,49	1,43	3,16
8.	0,74	0,51	1,25	-1,32	2,49	1,42	3,83
9.	1,41	0,48	1,89	-1,02	2,49	1,34	4,71
10.	5,41	0,33	5,74	-0,61	2,49	0,92	8,54
Hele befolkningen	1,52	0,41	1,93	-2,09	2,49	1,15	3,48
	Mia. kr. (2013-niveau)						
Indregnet provenu	14,8	3,8	18,6	-30,0	23,6	10,7	22,9
	Pct.point						
Gini	0,89	0,01	0,90	0,88	-0,04	0,03	1,77

Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler med udgangspunkt i deres familieækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Hvis det beregningsteknisk lægges til grund, at det lavere offentlige forbrug har en fordelingsvirkning svarende til fordelingen af den individualiserbare offentlige service inden for områderne daginstitutioner, uddannelse, voksen- og efteruddannelse, hospital, sygesikringsydelser, plejehjem og hjemmepleje, kan det skønnes, at en mindrevækst i det offentlige forbrug på 30 mia. kr. svarer til et fald i forbrugsmulighederne på 2,1 pct. For de 10 pct. med de laveste indkomster kan faldet skønnes til 8,9 pct. Den samlede fordelingsvirkning kan afspejles i en stigning i Gini-koefficienten på 0,88 pct.point.

Som nævnt må det antages, at en lavere selskabsskat afspejler sig i højere løn på sigt. En højere løn i de private virksomheder vil have afsmittende virkning på lønningerne i det offentlige samt på reguleringen af de satsregulerede overførsler. På den baggrund kan det lægges til grund, at en nedvæltning i lønningerne på sigt vil svare til en negativ proportional skat på den disponible indkomst.

Hvis der beregningsteknisk forudsættes en fuld nedvæltning, kan en halvering af selskabsskatten antages at øge husholdningernes forbrugsmuligheder med 2,5 pct. På grund af indregning af stordriftsfordele i opgørelsen af den disponible ind-

komst indebærer indregningen af nedvæltning af lavere selskabsskat en beskedent reduktion af indkomstforskellene på 0,04 pct.point målt med Gini-koefficienten².

Samlet set kan en omdisponering fra offentligt forbrug til skattnedsættelser skønnes at øge forbrugsmulighederne med knap 3,5 pct. med en fordelingsvirkning svarende til en forøgelse af Gini-koefficienten med 1,8 pct.point, når der indregnes virkning af lavere offentlig service, nedvæltning af lavere selskabsskat og disponering af dynamisk provenu til øget beskæftigelsesfradrag.

Virkning fra ændring i antallet af offentligt ansatte

Som det fremgår af svaret på finansudvalgsspørgsmål nr. 246 af 23. maj 2012 kan en realvækst på 0,8 pct. årligt frem til 2020 indebære en stigning i antallet af offentligt ansatte svarende til 46.000 fuldtidsbeskæftigede i forhold til en situation med nulvækst.

Det lægges til grund, at en sådan stigning i den ordinære offentlige beskæftigelse ikke bidrager til at øge arbejdsudbuddet og dermed den samlede strukturelle beskæftigelse. Med det udgangspunkt kan det forudsættes, at stigningen i den offentlige beskæftigelse modsvares af et tilsvarende strukturelt fald i den private beskæftigelse.

Hvis det lægges til grund at denne forøgelse af den offentlige beskæftigelse sker til samme løn, som de beskæftigede alternativt ville opnå ved beskæftigelse i den private sektor, påvirkes indkomstfordelingen ikke. Lønforskelle mellem beskæftigelse i henholdsvis den private og offentlige sektor kan medføre begrænsede virkninger på indkomstfordelingen.

Med venlig hilsen

Bjarne Corydon

² Såfremt konkurrencen er mindre effektiv, kan en lavere selskabsskattesats i et vist omfang medføre højere restindkomster til ejerne, hvorved de indkomstudlignende virkninger kan bortfalde eller vende fortegn.