



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

28. marts 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 af 13. oktober 2016

Spørgsmål

Vil ministeren vurdere, hvordan nedenstående forslag hver for sig og samlet set vil påvirke den offentlige saldo i 2025?

- Afskaffelse af topskatten
- Afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget
- Afskaffelse af beskæftigelsesfradraget
- Afskaffelse af selskabsskatten
- Afskaffelse af arveafgiften
- Afskaffelse af registreringsafgiften på biler
- Afskaffelse af afgiften på ledningsført vand
- Afskaffelse af afgiften på chokolade, konsumis og sukkervarer mv.
- Afskaffelse af afgiften på øl, vin og spiritus
- Halvering af afgiften på benzin
- Halvering af afgiften på el, gas og kul

Svar

Der er tale om forslag, som indebærer omfattende justeringer af såvel personskatter, selskabsskatter og en lang række afgifter.

En fuldstændig beskrivelse af konsekvenserne af forslaget vanskeliggøres bl.a. af, at adfærdsvirkningerne ved ændringer i denne størrelsesorden er forbundet med betydelig usikkerhed. En fuldstændig beskrivelse ville bl.a. kræve, at der gennemføres analyser af mulige konsekvenser for andre dele af skattelovgivningen, herunder af behovet for eventuelle værnsregler og overgangsordninger. Særligt vil en afskaffelse af selskabsskatten rejse problemstillinger i forhold til beskatningen af hovedaktionærer, der uden nye typer af værnsregler vil kunne opnå en stor skattebesparelse ved at tage lønindkomst ud som lavt beskattet udbytte.

Nedenfor er derfor givet en overordnet gennemgang af effekterne, hvor der i skønnene for de afledte virkninger er taget udgangspunkt i en lille (i princippet marginal) ufinansieret nedsættelse af de enkelte skatter og afgifter.

At skatte- og afgiftslettelserne er ufinansierede betyder, at belastningen af det finanspolitiske råderum før eller siden skal imødegås via enten lavere offentlige

udgifter eller højere skatter og afgifter. Jo senere stramningerne gennemføres, jo større skal de være i forhold til den umiddelbare skatnedsættelse.

Det skal understreges, at der er meget stor usikkerhed om de adfærdsmæssige konsekvenser ved så store ændringer, som der spørges til. Der er derfor også meget stor usikkerhed forbundet med opgørelsen af finansieringsbehovet (mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd) og de samfundsøkonomiske konsekvenser. Effekterne af hvert element kan ikke summeres til en samlet virkning af ændringerne, da de i givet fald ville påvirke hinanden gensidigt.

Ved beregning af den samfundsøkonomiske virkning af store skatte- og afgiftsændringer skal der bl.a. tages hensyn til de privatøkonomiske fordele, som borgerne opnår ved at ændre adfærd. Tilsvarende gælder det også, at der vil ske større ændringer i andre omkostninger, som fx sundhed, miljø, trængsel osv. Ændringerne i disse omkostninger kan være betydelige.

Tilsvarende vil lavere bil- og brændstofafgifter ved fastholdte målsætninger i klima- og energipolitikken forudsætte markante stramninger af reguleringen af bl.a. CO₂-udledninger uden for kvotesektoren. Dette er der ikke taget hensyn til i beregningerne. Kompenserende klimatiltag vil alt andet lige reducere den skønnede samfundsøkonomiske gevinst ved de nævnte ufinansierede skatte- og afgiftslettelser.

Oversigten er dels baseret på tidligere svar til Folketinget og dels nye beregninger. De skønnede virkninger i 2025 ved en afskaffelse af de nævnte skatter og afgifter kan derfor variere en smule i forhold til niveauår.

Tabel 1**Ufinansieret skønnet virkning af afskaffelse af en række skatter – partiel påvirkning af offentlig saldo i 2025**

Mia. kr.,	Umiddelbart provenu	Efter tilbageløb	Efter tilbageløb og adfærd
Afskaffelse af topskatten ¹	-16,3	-12,3	-9,4
Afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget ²	-78,2	-59,0	-56,7
Afskaffelse af beskæftigelsesfradraget ³	23,3	17,6	16,3
Afskaffelse af selskabsskatten ⁴	-48,4	-41,9	-37,9
Afskaffelse af bo- og gaveafgiften ¹	-3,1	-2,4	-2,4
Afskaffelse af registreringsafgiften på biler ⁵	-14,9	-11,5	-8,7
Afskaffelse af afgiften på ledningsført vand ⁶	-1,4	-1,3	-1,3
Afskaffelse af afgiften på chokolade, konsumis og sukkervarer mv. ⁷	-2,8	-2,7	-2,5
Reduktion af afgiften på øl, vin og spiritus til EU's minimumsgrænse ⁷	-3,1	-3,0	-2,5
Reduktion af afgiften på benzin til EU's minimumsgrænse ⁸	-2,7	-2,7	-0,5
Halvering af afgiften på el, gas og kul ⁹	-7,3	-6,0	-4,7

Anm.: Ift. indkomstskatterne er der taget udgangspunkt i 2025-skatteregler (fuldt indfaset 2012-skattereform og PSO-aftale).

1: Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 599 af 20. september 2017. Til beregning af afskaffelse af bo- og gaveafgiften er der anvendt samme beregningsmetode som i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 246 (Alm. del) af 9. april 2014*. Provenuvirkningerne er angivet i 2017-niveau.

2: Kilde: Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 258 af 18. februar 2016. Provenuvirkningen er opgjort i 2016-niveau.

3: Skatteministeriets beregninger på baggrund af 3,3 pct. stikprøve af befolkningen. I beregningen tages der højde for forhøjelserne af beskæftigelsesfradraget som følge af *Aftale om lavere skat på arbejde og større fradrag for pensionsindbetalinger*. Provenuvirkningen er opgjort i 2018-niveau.

4: Til beregning af afskaffelse af selskabsskatten er der anvendt samme beregningsmetode som i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 269 (Alm. del) af 16. marts 2017*. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

5: Til beregning af afskaffelse af registreringsafgiften på biler er der anvendt samme beregningsmetode som i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 268 (Alm. del) af 16. marts 2017*. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

6: Til beregning af afskaffelse af ledningsført vand er der ingen afledte adfærdseffekter udover arbejdsudbuddet. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

7: Til beregning af afskaffelse af afgiften på chokolade, konsumis og sukkervarer mv. og reduktion af afgiften på øl, vin og spiritus til EU's minimumsgrænse er der anvendt samme beregningsmetode som i *Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 372 af 19. april 2016 (alm. del)*. Afgiften på øl, vin, spiritus samt benzin er harmoniseret i EU og kan ikke afskaffes. Der er i stedet regnet på en nedsættelse af afgifterne til EU's minimumssatser. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

8: Til beregningen af effekten af nedsættelsen af benzinafgiften er der anvendt samme beregningsmetode som i Skatteministeriets grænsehandelsrapport. Der er ikke taget højde for en langsigtet ændret sammensætning af bilbestanden i Danmark. Nedsættelsen af benzinafgiften må forventes at medføre, at benzinbiler på sigt udgør en større andel af bilparken som følge af den lavere relative pris på benzin i forhold til diesel. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

9: Til beregning af halvering af afgifter på el, kul og gas er der anvendt samme beregningsmetoder som i *Delaftale om tilbagerulning af forsyningsikkerhedsafgiften mv. og lempelser af PSO af 14. juli 2014 og Aftale om afskaffelse af PSO af 17. november 2016*. Provenuvirkningen er opgjort i 2017-niveau.

Kilde: Skatteministeriet.

Afskaffelse af topskatten

En afskaffelse af topskatten skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 16,3 mia. kr. (2017-niveau) i 2025 svarende til 9,4 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Det er forudsat, at både det skrå skatteloft for personlig indkomst og det skrå skatteloft for kapitalindkomst afskaffes.

En afskaffelse af topskatten skønnes at øge arbejdsudbuddet med ca. 8.600 personer, primært som følge af timeeffekten. Deltagelseeffekten vurderes at have meget begrænset betydning for arbejdsudbuddet ved en topskatteændring.

Afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget

En afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget skønnes ved gældende regler at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 78,2 mia. kr. (2016-niveau) inklusive mekanisk virkning på indkomstoverførslerne og på de øvrige indkomstskatter, *jf. nærmere beskrivelse nedenfor*. Formelt set betales der ikke arbejdsmarkedsbidrag af overførselsindkomst, men ændringer i overførselsindkomstniveauet fra et år til det næste inkluderer ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, således at lavere arbejdsmarkedsbidrag fører til en proportional forøgelse i overførselsydelse. En afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget opgjort efter tilbageløb og adfærd skønnes isoleret set at indebære et mindreprovenu svarende til ca. 56,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Ses bort fra den afledte virkning på satsreguleringen (overførslerne reguleres ikke), hvor det dog er lagt til grund, at §20-reguleringen og dermed beløbsgrænserne i skattelovgivningen reguleres op som følge af en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget, skønnes en afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 65,4 mia. kr. Efter tilbageløb og adfærd svarer det til ca. 44,7 mia. kr.

En afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget reducerer umiddelbart marginalsatten for personer med arbejdsindkomst og bidrager dermed til at øge arbejdsudbuddet via et øget antal arbejdstimer blandt personer, der i forvejen er i beskæftigelse. Det vurderes, at der kun er en marginal deltagelseeffekt, hvorfor der ses bort fra denne. Således skønnes en afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget med betydelig usikkerhed at øge arbejdsudbuddet med ca. 11.800 personer i 2025.

Afskaffes arbejdsmarkedsbidraget vil det – i overensstemmelse med gældende regler – indebære såvel en forøgelse af reguleringsprocenten i §20-reguleringen (dvs. højere beløbsgrænser i skattelovgivningen) samt en forøgelse af satsreguleringsprocenten (dvs. højere indkomstoverførsler).

Stigningen i hhv. §20-reguleringen og satsreguleringen skyldes, at begge reguleringstal beregnes med udgangspunkt i stigningen i årslønnen opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag.

En afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget vil derfor isoleret set føre til en (engangs)forøgelse af reguleringstallene, svarende til en diskretionær stigning i beløbsgrænserne i skattesystemet samt i niveauet for de indkomstoverførsler, der satsreguleres. En afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget berører dermed som udgangspunkt stort set alle skattepligtige personer.

Herudover udgør arbejdsmarkedsbidraget et fradrag i grundlaget for de øvrige indkomstskatter, hvilket indebærer, at en afskaffelse isoleret set vil øge provenuet af de øvrige skatter.

Afskaffelse af beskæftigelsesfradraget

En afskaffelse af beskæftigelsesfradraget samt beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 23,2 mia. kr. (2018-niveau) svarende til 16,3 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2025.

Beskæftigelsesfradraget antages at have en positiv virkning på arbejdsudbuddet. En afskaffelse af beskæftigelsesfradraget samt beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere skønnes samlet set at bidrage til en reduktion af arbejdsudbuddet med ca. 7.700 fuldtidspersoner. Hovedparten af reduktionen af arbejdsudbuddet kan henføres til deltagelseeffekten, mens en noget mindre del kan henføres til timeeffekten.

Afskaffelse af selskabsskatten

En afskaffelse af selskabsskatten i Danmark skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu i 2025 på i størrelsesordenen 48½ mia. kr. (2017-niveau) (ca. 38 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) inkl. selskabsskat af kulbrinteindvinding. Det bemærkes, at en marginal ændring af selskabsskattesatsen medfører en positiv adfærdsgevinst, der er omkring fire gange større end adfærdsgevinsten ved en fuld afskaffelse af selskabsskatten.

En afskaffelse af selskabsskatten vil gøre det mere attraktivt at investere i Danmark, idet reducerede kapitalomkostninger vil give højere investeringsafkast. Det vil øge investeringsniveauet og dermed kapitalapparatet. Arbejdskraftens produktivitet og dermed reallønningerne vil således stige, hvilket også vil øge arbejdsudbuddet. Det øger provenuet fra indkomstskatterne og forbrugsafgifterne. Det offentlige udgifter vil dog ligeledes stige, idet en stor del af det offentlige udgifter vedrører løn til offentligt ansatte samt overførselsindkomster, der reguleres i takt med lønnen.

Der er i beregningerne ikke taget hensyn til, at en afskaffelse af selskabsskatten – ved uændret beskatning af personers aktieafkast – vil tilskynde til, at hovedaktionærer modtager arbejdsvederlag som aktieindkomst i stedet for personlig indkomst.¹ Hovedaktionærers indkomsttransformation må alt andet lige forventes at øge mindreprovenuet efter adfærd betydeligt.

Der henvises til besvarelsen af *Finansudvalgets spørgsmål nr. 269 (Alm. del) af 16. marts 2017* for en uddybning af forudsætningerne bag beregningerne og de indregnede effekter.

¹ Hovedaktionærproblemet er ved de gældende regler håndteret ved, at Den højeste sats for aktieindkomst på 42 pct. indebærer, at kombinationen af selskabsskat og aktieindkomst på 54,8 pct. (=22 pct. + (1-0,22)*42 pct.) omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst (ekskl. kirkeskat) på 55,9 pct. (= 8 pct.+ (1-0,08)*52,02 pct.).

Afskaffelse af bo- og gaveafgiften

En afskaffelse af bo- og gaveafgiften skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu i størrelsesordenen 3,1 mia. kr. (2017-niveau) i 2025. Heraf udgør ca. 0,4 mia. kr. provenu fra gaveafgiften. Skønnet tager udgangspunkt i det strukturelle niveau inkl. virkningen af nedsættelsen af bo- og gaveafgiften i forbindelse med generationsskifte (L 183), der i slutvirkning skønnes at medføre et årligt umiddelbart mindreprovenu på ca. 1,3 mia. kr. Det fulde mindreprovenu af en fuld afskaffelse vil indtræffe i løbet af 2-3 finansår, i takt med at alle boer vedrørende dødsfald før afskaffelsen er blevet behandlet.

Efter tilbageløb skønnes mindreprovenuet at udgøre ca. 2,4 mia. kr. i 2025. En afskaffelse af bo- og gaveafgiften vurderes ikke at have væsentlige adfærdsvirkninger.

Det bemærkes, at provenuet af beskatningen af arv svinger meget og i enkelte år kan indeholde ekstraordinært store betalinger. Set over en længere årrække kan der dog konstateres en vis stabilitet i udviklingen i provenuet.

Afskaffelse af registreringsafgiften på biler

En afskaffelse af registreringsafgiften på biler skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 14,9 mia. kr. (2017-niveau) (8,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) i 2025.

Afskaffes registreringsafgiften vil det lede til en stigning i bilsalget og bilforbruget. Endvidere påvirkes sammensætningen af bilsalget i retningen af dyrere og mere brændstofforbrugende biler. Provenuet fra den grønne ejerafgift og brændstofafgifterne mv. vil derfor stige som følge af en afskaffelse af registreringsafgiften.

Virkningerne på arbejdsudbuddet (hvh. time- og deltagelseeffekt) af en afskaffelse af registreringsafgiften skønnes omtrent at svare til et gennemsnit af virkningerne af hhv. en ændring i topskattesatsen og en ændring i beskæftigelsesfradraget.

Afskaffelse af afgiften på ledningsført vand

En afskaffelse af afgiften på ledningsført vand skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 1,4 mia. kr. (2017-niveau) (1,3 mia. kr. efter tilbageløb) i 2025.

Afgiften på ledningsført vand er momspligtig, og tilbageløbet fra moms og punktafgifter mv. er derfor relativt lavt. Afskaffelsen af afgiften vurderes ikke at medføre større adfærdsmæssige effekter med betydning for de offentlige finanser.

Afskaffelse af afgiften på chokolade, konsumis og sukkervarer mv.

En afskaffelse af afgiften på chokolade, konsumis og sukkervarer mv. skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 2,8 mia. kr. (2017-niveau) (2,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) i 2025.

I beregningerne er der – foruden afgifter på chokolade, konsumis og sukkervarer – inkluderet afskaffelse af råstof- og dækningsafgift², da disse indgår som en del af chokoladeafgiftsloven. Det er som led i *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* aftalt at halvere råstofafgiften i 2018 og afskaffe afgiften fra 2019 og frem.

Det forudsættes, at en afskaffelse medfører et fald i grænsehandlen samt har en positiv indvirkning på arbejdsudbuddet.

Afskaffelse af afgiften på øl, vin og spiritus

Afgifterne på alkohol og tobak er harmoniseret i EU. Det indebærer bl.a., at der for en række varer er fastsat minimumsafgifter, og at afgifterne derfor reelt ikke kan afskaffes.

Afgiften på spiritus kan derfor ikke nedsættes til mindre end ca. 75 kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol svarende til en maksimal afgiftsnedsættelse på ca. 50 pct. Afgiften på øl kan ikke nedsættes til mindre end ca. 14 kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol svarende til en maksimal nedsættelse på ca. 75 pct.

En nedsættelse af afgifterne på øl, vin og spiritus – i overensstemmelse med EU-reglerne – skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 3,1 mia. kr. (2017-niveau) (2,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) i 2025.

Nedsættelse af afgifterne på øl, vand og spiritus forventes at medføre et fald i grænsehandlen, og vil samtidig have en positiv indvirkning på arbejdsudbuddet. Modsat vil der kunne være en negativ sundhedseffekt som følge af et større forbrug.

Halvering af afgiften på benzin

En række energiafgifter er harmoniseret i EU. Der er blandt andet fastsat nedre grænser for energiafgifternes størrelse (minimumsafgifterne). En halvering af energiafgiften på benzin vil betyde, at afgiften kommer under EU's minimumsafgift. For eksempel er energiafgiften på blyfri benzin 419,5 øre/l i 2017, mens minimumsafgiften på blyfri benzin er ca. 267 øre/l. Der regnes derfor ikke på en halvering af energiafgiften på benzin, men i stedet på en nedsættelse af benzinafgiften til EU's minimumsafgift.

En nedsættelse af energiafgiften på benzin til EU's minimumsafgift skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 2,7 mia. kr. (2017-niveau) (0,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) i 2025.

Nedsættelsen giver anledning til en række adfærdsændringer og afledte provenuvirkninger i form af et øget forbrug af benzin, merprovenu fra andre bilafgifter og øget arbejdsudbud.

² Råstofafgift af mandler, nødder, kerner og lignende. Dækningsafgift pålægges varer, som ikke i sig selv er afgiftspligtige, men som indeholder afgiftspligtige bestanddele, og som indføres fra udlandet.

Derudover vil nedsættelsen blandt andet ændre på grænsehandlen med benzin. Der vil således blive købt mere benzin i Danmark med henblik på efterfølgende brug i udlandet, og samtidigt vil der blive købt mindre benzin i udlandet med henblik på efterfølgende brug i Danmark. Denne effekt har en positiv afledt virkning på provenuet.

En nedsættelse af afgiften på benzin vil medføre et større kørselsomfang og deraf afledte eksternaliteter som øget trængsel, ulykker, støj, luftforurening, udledning af CO₂ og slitage på infrastruktur.

Halvering af afgiften på el, gas og kul

En række energiafgifter er harmoniseret i EU. Der er derfor regnet på en halvering af afgiften på el (høj sats og sats for elvarme) samt energiafgiften for gas og kul mv. anvendt til rumvarme.

For energiafgifterne for el, gas og kul mv. er proces-afgiften svarende til EU's minimumssatser.

En "halvering" af afgiften på el, gas og kul skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 7,3 mia. kr. (2017-niveau) (4,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd) i 2025.

Det bemærkes, at energiafgifterne for fossile brændsler er balanceret efter energiindhold. Det vil dermed ændre på balancen, hvis energiafgiften nedsættes for fx kul og gas, men ikke olie. CO₂-udledningen vil desuden blive forøget. Der er ikke medtaget eventuelle krydseffekter ved skifte til andre brændsler.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister