



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

20. november 2020

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 16 (Alm. del) af 15. oktober 2020

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for de økonomiske effekter af at sænke den høje skattesats på aktieindkomstsamt det skrå skatteloft for positiv nettokapitalindkomstmed henholdsvis 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 og 12 pct. point, herunder effekten på BNP (i pct. og mio. kr.), arbejdsudbud, investeringer (i pct. og milliarder), samt statsligt provenu (før og efter tilbageløb og adfærd) årligt frem mod 2025 samt varigt?

Svar

Efter gældende regler beskattes aktieindkomst (udbytter og realiserede aktieavance) op til en progressionsgrænse på 55.300 kr. i 2020 (det dobbelte for ægtepar under ét) med 27 pct., mens aktieindkomst over progressionsgrænsen beskattes med 42 pct.

Personers kapitalindkomst opgøres som et samlet nettobeløb af positive indkomstbeløb (renteindtægter, kursgevinster på fordringer mv.) og negative fradragbeløb (renteudgifter, kurstab på fordringer mv.). For ægtefæller sambeskattes nettokapitalindkomst.

Den positive nettokapitalindkomst medregnes i beskatningsgrundlagene for bund- og topskatten, mens der ikke gives fradrag for negativ nettokapitalindkomst i disse grundlag. Ved opgørelsen af topskattegrundlaget medregnes dog alene positiv nettokapitalindkomst, der overstiger et bundfradrag på 45.800 kr. i 2020 (det dobbelte for ægtepar). For bundskatteydere med positiv nettokapitalindkomst – og for topskatteydere med positiv nettokapitalindkomst under bundgrænsen på 45.800 kr. – er marginalsatten for nettokapitalindkomst ca. 37 pct. i en gennemsnitskommune. Der gælder et særligt skatteloft for positiv nettokapitalindkomst på 42 pct.

Spørgsmålet fortolkes således, at der gives skatteloftsnedslag i bundskatten af positiv nettokapitalindkomst, når procenten for topskat af kapitalindkomst er redu-

ceret til 0. Det indebærer, at skatteloftsnedslaget i bundskatten afhænger af kommuneskatteprocenten (svarende til de gældende regler for skatteloftsnedslag i topskat af positiv nettokapitalindkomst).¹ Det er endvidere lagt til grund i besvarelsen, at beskatningen af negativ nettokapitalindkomst er uændret.

Det er forbundet med en betydelig usikkerhed at skønne over de afledte adfærdsvirkninger af nedsættelse af de højeste skattesatser på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst. Usikkerhed forstærkes af, at der spørges til relativt store ændringer i skattesatserne. Der er beregningsteknisk forudsat en selvfinansieringsgrad på 25 pct., som Skatteministeriet og Finansministeriet typisk anvender i forbindelse med skøn for provenuvirkningerne af mindre justeringer af aktie- og kapitalindkomstbeskatningen. Den summariske selvfinansieringsgrad på 25 pct. afspejler primært en arbejdsudbudsvirkning. Tilgangen med en summarisk selvfinansieringsgrad tager ikke højde for, at adfærdsendringen vedrørende placering af opsparingen må forventes at være forholdsmæssigt større, desto større den isolerede ændring af skattesatsen for positiv nettokapitalindkomst er. Provenuskønnet tager endvidere ikke højde for omfanget af skattemæssigt betinget indkomsttransformation fra hovedaktionærer.

Desuden bemærkes, at den umiddelbare provenuvirkning af ændret beskatning af positiv nettokapitalindkomst er behæftet med stor usikkerhed, da antallet af personer med positiv nettokapitalindkomst og størrelsen af deres indkomster varierer meget fra år til år i stikprøven.

En nedsættelse af den højeste sats for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst med fx 2 pct. point til 40 pct. skønnes med de anvendte beregningsmæssige forudsætninger at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 850 mio. kr. og et mindreprovenu på ca. 500 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2021, *jf. tabel 1*. Varigt skønnes mindreprovenuet opgjort efter tilbageløb og adfærd at udgøre ca. 550 mio. kr. En nedsættelse af den højeste sats for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst med fx 2 pct. point kan øge arbejdsudbuddet svarende til 300 fuldtidspersoner, hvilket isoleret set ville medføre en stigning i BNP svarende til knap ½ mia. kr., *jf. tabel 2*.

¹ Fx indebærer en nedsættelse med 5 pct.-point, at der på Langeland ikke skal betales topskat af positiv nettokapitalindkomst samt at bundskat af positiv nettokapitalindkomst reduceres med 0,41 pct.-point. Den samme ændring vil på Frederiksberg betyde en nedsættelse af topskat af positiv nettokapitalindkomst over bundgrænsen med 5 pct.-point til 3,09 pct.-point, mens bundskatten af positiv nettokapitalindkomst er uændret.

Tabel 1

Provenuvirkninger af en nedsættelse af den højeste skattesats for aktieindkomst og skatteløftet for positiv nettokapitalindkomst fra 42 pct. med mellem 1 og 12 pct.-point

	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Satsnedsættelse, pct.-point						
	<i>Umiddelbart mindreprovenu, mio. kr. (2021-niveau)</i>					
1	450	400	400	400	400	500
2	850	850	850	850	800	1.000
3	1.300	1.250	1.250	1.250	1.250	1.500
4	1.700	1.650	1.700	1.700	1.650	2.000
5	2.200	2.100	2.150	2.150	2.100	2.500
6	2.650	2.600	2.600	2.600	2.550	3.100
7	3.150	3.050	3.050	3.100	3.000	3.750
8	3.650	3.500	3.550	3.550	3.500	4.350
9	4.150	4.000	4.050	4.050	3.950	5.000
10	4.650	4.450	4.500	4.550	4.400	5.650
11	5.150	4.950	5.000	5.050	4.900	6.300
12	5.650	5.400	5.500	5.500	5.350	6.900
	<i>Mindreprovenu efter tilbageløb, mio. kr. (2021-niveau)</i>					
1	350	300	300	300	300	400
2	650	650	650	650	650	750
3	1.000	950	950	950	950	1.150
4	1.350	1.300	1.300	1.300	1.250	1.550
5	1.700	1.650	1.650	1.650	1.600	1.950
6	2.050	2.000	2.000	2.000	1.950	2.400
7	2.450	2.350	2.350	2.400	2.300	2.900
8	2.800	2.700	2.750	2.750	2.700	3.350
9	3.200	3.050	3.100	3.150	3.050	3.850
10	3.600	3.450	3.500	3.500	3.400	4.350
11	4.000	3.800	3.850	3.850	3.750	4.850
12	4.350	4.200	4.200	4.250	4.150	5.350
	<i>Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd, mio. kr. (2021-niveau)</i>					
1	250	250	250	250	250	300
2	500	500	500	500	450	550
3	750	700	750	750	700	850
4	1.000	950	950	1.000	950	1.150
5	1.250	1.200	1.250	1.250	1.200	1.450
6	1.550	1.500	1.500	1.500	1.450	1.800
7	1.850	1.750	1.800	1.800	1.750	2.150
8	2.100	2.050	2.050	2.050	2.000	2.550
9	2.400	2.300	2.350	2.350	2.300	2.900
10	2.700	2.600	2.600	2.650	2.550	3.250
11	3.000	2.850	2.900	2.900	2.850	3.650

Tabel 1

Provenuvirkninger af en nedsættelse af den højeste skattesats for aktieindkomst og skatteløftet for positiv nettokapitalindkomst fra 42 pct. med mellem 1 og 12 pct.-point

	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
12	3.250	3.150	3.150	3.200	3.100	4.000

Anm.: Der er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. Der er forudsat en selvfinansieringsgrad på 25 pct., som primært afspejler en arbejdsudbudsvirkning. Den umiddelbare provenuvirkning ved nedsættelse af den høje skattesats for aktieindkomst er beregnet på basis af det strukturelle provenu. Den progressive aktieindkomstskat forudsættes at udgøre 3/4 af danske personers samlede aktieindkomstsskat.

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen fremskrevet til 2021 med udgangspunkt i forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2020 samt en forudsætning om en gradvis rentenormalisering baseret på *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, Finansministeriet august 2020.

Beskatningen af aktieindkomst skal ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem. En central balance i de nuværende regler er hensynet til at undgå *hovedaktionærers indkomststransformation*. Hovedaktionærer (aktionærer med bestemmende indflydelse i et selskab) kan selv afgøre, om virksomhedens overskud udbetales som løn eller udbytter (eller realiseres som værdistigning). Derved kan de påvirke deres egen skattebetaling, og opnå en lavere beskatning af afkastet af deres arbejdsindsats end tilsigtet i lovgivningen, ved at tage arbejdsindkomst ud som udbytte, hvis kombinationen af selskabsskat og den højeste skat på udbytte er lavere end marginalskatten på lønindkomst. I den nuværende indkomstskattearkitektur er den højeste aktieindkomstskattesats på 42 pct. for aktieindkomst fastsat med henblik på, at der skal være omtrent balance i beskatningen for hovedaktionærer, hvad enten de tager indkomsten ud som selskabsoverskud og udbytte eller som løn til højeste marginalskat.²

En markant nedsættelse af den højeste skattesats på aktieindkomst må forventes at give anledning til indkomstransformation blandt hovedaktionærer og andre, der har mulighed for at modtage aflønning gennem udbytte. Da hovedaktionærer har omkring 2/3 af den samlede aktieindkomst må det forventes, at øget indkomstransformation for hovedaktionærer i væsentligt omfang vil øge mindreprovenuet efter afledte virkninger. Der er ikke taget højde for dette i provenuberegningerne, hvilket isoleret set indebærer en undervurdering af mindreprovenuet.

² Med den nuværende højeste aktieindkomstskattesats på 42 pct. er kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstskat 54,8 pct. (22 pct. + (1-0,22)*42 pct. = 54,8 pct.), mens den højeste marginalskat for lønindkomst er på 55,9 pct. ekskl. kirkeskat (8 pct. + (1-0,08)*52,06 pct. = 55,9).

Tabel 2

Virkninger på arbejdsudbud og BNP af en nedsættelse af den højeste skattesats for aktieindkomst og skatteløftet for positiv nettokapitalindkomst fra 42 pct. med mellem 1 og 12 pct.-point

Sats-nedsættelse	Højeste sats efter ændring	Umiddelbart mindre-provenu	Mindre-provenu efter tilbageløb	Mindre-provenu efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud		Strukturelt BNP	
					Personer	Pct.	Mia. kr.	Pct.
Pct.-point	Pct.	---	Varig virkning, mia. kr.	---				
1	41	0,5	0,4	0,3	200	0,01	¼	0,01
2	40	1,0	0,8	0,6	300	0,01	½	0,02
3	39	1,5	1,1	0,9	500	0,02	½	0,03
4	38	2,0	1,5	1,2	700	0,03	¾	0,04
5	37	2,5	1,9	1,5	900	0,04	1	0,04
6	36	3,1	2,4	1,8	1.100	0,05	1¼	0,06
7	35	3,7	2,9	2,2	1.300	0,06	1½	0,07
8	34	4,4	3,4	2,5	1.500	0,07	1¾	0,08
9	33	5,0	3,9	2,9	1.700	0,08	2	0,09
10	32	5,6	4,3	3,3	2.000	0,09	2¼	0,10
11	31	6,3	4,8	3,6	2.200	0,10	2½	0,11
12	30	6,9	5,3	4,0	2.400	0,11	2¾	0,12

Anm.: Der er i opgørelsen af arbejdsudbudsvirkningerne afrundet til nærmeste 100 fuldtidspersoner. BNP-virkningerne er afrundet til nærmeste kvarte mia. kr. De skønnede virkninger er behæftet med betydelig usikkerhed og har karakter af et regneeksempel. Se desuden anmærkningerne til tabel 1.

Kilde: Egne beregninger.

En anden central balance er, at skattesystemet bør tilstræbe en rimelig *ensartet beskatning på tværs af anbringelsesformer* for husholdningernes opsparing. En nedsættelse af de højeste skattesatser på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst vil alt andet lige gøre beskatningen af husholdningernes kapitalafkast mere symmetrisk, da spændet i effektive marginalsatser mellem på den ene side aktiver, der beskattes som aktieindkomst eller positiv nettokapitalindkomst, og på den anden side boligafkast, pensionsopsparing samt midler på aktiesparekontoen, vil blive reduceret.

Hovedaktionærproblemet taler imidlertid for, at den højeste sats for aktieindkomst bør fastsættes ud fra hensynet til at sikre sammenhæng mellem beskatning som lønindkomst og udbytte fra hovedaktionærselskaber, jf. ovenfor.

Skatteløftet på 42 pct. for positiv nettokapitalindkomst sikrer, at der gælder samme marginalsat for aktieindkomst og renteindtægter mv. Det bidrager til at skabe balance i beskatningen af aktiver, der beskattes som hhv. aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst, som er relativt tætte substitutter.

Desuden bemærkes, at den relativt lave skattesats på afkast af pensionsopsparing (15,3 pct. lagerbeskatning) afspejler, at pensionsopsparing gennem modregning af offentlige ydelser aflaster de offentlige finanser og indebærer en høj sammensat

beskatning, samt at pensionsopsparing ofte er obligatorisk og opsparingen bundet i lang tid. Med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar 2018 håndteres samspilsproblemet bl.a. gennem indførelse af et ekstra fradrag for pensionsindbetalinger, således at den sammensatte marginalskat på pensionsopsparing ikke er højere end for andre opsparingsformer.

Ved en mindre nedsættelse af de højeste skattesatser for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst kan ændret porteføljesammensætning isoleret set medføre et afledt merprovenu, idet den omlagte formue beskattes højere som aktieindkomst end afkastet af de alternative anbringelser, som formuen flytter fra. Ved større nedsættelser af skattesatserne vil porteføljeomlægning til aktie- og kapitalindkomstbeskattede anbringelser imidlertid betyde, at den omlagte formue beskattes lavere end under de alternative anbringelser, hvilket vil give anledning til et afledt mindreprovenu.

En nedsættelse af skattesatserne til under ca. 33 pct. vil indebære en lavere beskatning på marginalen end den, der gælder for negativ nettokapitalindkomst (rente-fradraget).³ Det vil resultere i et skattebetinget incitament til at optage lån med henblik på at placere midlerne i lavere beskattede aktier.

En nedsættelse af de højeste skattesatser for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst kan desuden påvirke *opsparingsniveauet*. En lempeligere beskatning af husholdningernes kapitalafkast forøger efter-skat-renten, der i princippet er prisen på forbrug i dag i forhold til prisen på forbrug i fremtiden. Dette vil føre til øget opsparing (og isoleret set reducere forbruget på kort sigt), hvis substitutionseffekten er større end indkomsteffekten. Empiriske studier indikerer, at den samlede effekt på opsparingsniveauet er relativt beskedent.

En nedsættelse af de højeste skattesatser for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst skønnes at øge *arbejdsudbuddet*. Det skyldes, at en del af lønindkomsten spares op i de erhvervsaktive år med henblik på forbrug i senere år. På denne måde belaster skat på afkastet af husholdningernes opsparing også arbejdsindkomst, i det omfang der arbejdes med henblik på at spare op. Således vil en lavere skat på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst bidrage til et øget arbejdsudbud og vil derved have positive afledte virkninger på de offentlige finanser. Arbejdsudbudsvirkningen vurderes dog at være lavere end en provenuækvivalent lempelse af direkte skatter på arbejdsindkomst. Det skyldes, at lempelsen også omfatter afkastet af eksisterende formue på reformtidspunktet, samt at en væsentlig del af den frie formue, der placeres i aktier, er arvet formue, hvor der alene er en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, som isoleret set trækker i retning af lavere arbejdsudbud.

³ For negativ nettokapitalindkomst (nettorenteudgifter) på op til 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtepar udgør fradragsværdien ca. 33,5 pct. (inklusive kirkeskat), mens fradragsværdien for negativ nettokapitalindkomst over disse grænser udgør ca. 25,5 pct.

En nedsættelse af de højeste skattesatser på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst vil som udgangspunkt ikke påvirke kapitalomkostningerne og investeringsomfanget.⁴

En nedsættelse af den højeste sats for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst vil øge indkomstforskellene.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

⁴ Der henvises til besvarelsen af FIU alm. del spørgsmål nr. 3 af 7. oktober 2020 for en uddybning.