

  
**Skatteministeriet**

19. marts 2015  
J.nr. 14-2927792

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes endeligt svar på spørgsmål nr. 595 af 28. maj 2014 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Brian Mikkelsen (K).

Benny Engelbrecht

/ Søren Schou



## Spørgsmål

Vil ministeren oplyse den umiddelbare provenumæssige konsekvens samt konsekvensen efter henholdsvis tilbageløb og adfærd af:

1. At ophæve kildeartsbegrænsningen for tab på børsnoterede aktier?
2. Som 1 samt afskaffe den separate beskatning af aktieindkomst mod i stedet at lade aktieindkomst indgå som almindelig kapitalindkomst?
3. Som 1 og 2 samt undtage kapitalindkomst af topskattegrundlaget?
4. Som 1, 2 og 3 samt sænke skattesatsen for såvel positiv aktie- som kapitalindkomst til ca. 33,6 pct., svarende til gennemsnitlig kommune- og kirkeskat plus 8 procentpoint, dvs. til samme niveau som skatteværdien af fradraget for nettorenteudgifter under 50.000 kr., som således ikke berøres? Beregningen bedes foretaget, givet at rentefradraget for renteudgifter over 50.000 kr. – som vedtaget med Forårspakke 2.0 – gradvist sænkes frem mod 2019.

Provenuberegningerne bedes foretaget for alle år til og med 2020 og inkludere den varige virkning. Beregningerne bedes foretaget, givet at der samtidig indføres en værnsregel, der hindrer, at lønindkomst omlægges til kapital/aktieindkomst. Endvidere bedes ministeren oplyse, hvor stor en arbejdsudbudseffekt – målt i antallet af personer – tiltagene 1 til 4 ovenfor forudsættes at have.

## Svar

### *Gældende regler – beskatning af kapitalindkomst*

Positiv nettokapitalindkomst indgår i grundlaget for de personlige indkomstskatter.<sup>1</sup> Ved beregning af topskattegrundlaget er det kun den del af den positive nettokapitalindkomst, der overstiger et bundfradrag på 41.400 kr. (2015-niveau) for enlige og 82.800 kr. for ægtepar, der medregnes. Endvidere er der et særskilt skråt skatteloft for kapitalindkomst på 42 pct. ekskl. kirkeskat. Der er mulighed for at udligne eventuel positiv og negativ nettokapitalindkomst mellem ægtefæller.

Negativ nettokapitalindkomst kan fratrækkes i grundlaget for sundhedsbidrag samt kommune- og kirkeskat. For den del af den negative nettokapitalindkomst, der ikke overstiger 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtepar, er den skattemæssige fradragsværdi ca. 32,9 pct. i en gennemsnitskommune (ekskl. kirkeskat). For den del af den negative nettokapitalindkomst, der overstiger disse grænsebeløb, er den skattemæssige fradragsværdi ca. 28,9 pct. i 2015 i en gennemsnitskommune og vil frem til og med 2019 falde til 24,9 pct. Beløbsgrænsen på 50.000 kr. hhv. 100.000 kr. ligger nominelt fast, dvs. den reguleres ikke i takt med fx løn- eller prisudviklingen.

Langt de fleste med negativ nettokapitalindkomst berøres ikke af beløbsgrænsen, da den negative nettokapitalindkomst er mindre end 50.000 kr. hhv. 100.000 kr.

### *Gældende regler – beskatning af aktieindkomst*

Aktieindkomst, bestående af aktieudbytter og aktieavancer, beskattes efter en progressiv skala med 27 pct. af aktieindkomsten under et bundfradrag på 49.900 kr. (2015-niveau) og

---

<sup>1</sup> Kapitalindkomst indgår ikke i grundlaget for arbejdsmarkedsbidrag.

med 42 pct. af den del af aktieindkomsten, der overstiger 49.900 kr. For ægtefæller er der mulighed for at overføre et eventuelt uudnyttet bundfradrag.

Muligheden for fradrag for negativ aktieindkomst afhænger af, om der er tale om aktier, der handles på et reguleret marked (noterede aktier) eller ej (unoterede aktier).

For noterede aktier er fradragsretten for negativ aktieindkomst kildeartsbegrænset. Dvs. at det kun er muligt at fradrage negativ aktieindkomst fra noterede aktier i positiv aktieindkomst fra noterede aktier. Er det ikke muligt at fradrage hele den negative aktieindkomst fra noterede aktier i andre noterede aktier, fremføres det ikke-udnyttede tab til modregning i efterfølgende års aktieindkomst fra noterede aktier.

Tab på unoterede aktier er ikke kildeartsbegrænsede. En negativ aktieindkomst fra unoterede aktier kan derfor fradrages i anden positiv aktieindkomst, uanset om der er tale om indkomst fra noterede eller unoterede aktier. Er det ikke muligt at fradrage hele den negative aktieindkomst i anden positiv aktieindkomst, beregnes skatteværdien af den resterende negative aktieindkomst, og beløbet modregnes i de almindelige indkomstskatte. Skatten af den negative aktieindkomst udregnes med samme procentsatser og beløbsgrænser som for positiv aktieindkomst.

#### *Ad. 1 – ophævelse af kildeartsbegrænsningen for tab på børsnoterede aktier*

Kildeartsbegrænsningen for tab på noterede aktier medvirker dels til, at investorer med diversificerede porteføljer af noterede aktier ikke kan vælge at realisere tab for efter et kort tidsforløb at genkøbe aktierne og derved opnå en umiddelbar besparelse i skatten af anden indkomst, samtidig med at noterede aktier med fortjeneste beholdes, indtil det af andre grunde vælges at afstå dem. Herved sikrer kildeartsbegrænsningen, at den effektive beskatning af aktieindkomst i højere grad kommer til at svare til det tilsigtede.

Dels beskytter kildeartsbegrænsningen de offentlige finanser mod store tab i krisetider med store kursfald på aktiemarkedene. Uden kildeartsbegrænsningen kunne investorerne afstå deres aktier og derved realisere tabene for efter et kort tidsforløb at genkøbe aktierne. Herved ville investorerne kunne opnå en skattebesparelse her og nu mod til gengæld at skulle betale en større skat ved den endelige afståelse. En sådan skatteudskydelse ville være medvirkende til at svække de offentlige finanser i en krise.

For unoterede aktier gør disse hensyn sig ikke gældende i samme grad, da unoterede aktier er langt mindre likvide. Endvidere kan selvstændige, der må lukke deres personligt drevne virksomhed med et skattemæssigt tab, fradrage tabet i deres øvrige indkomst. Der er herved parallelitet mellem organisationsformerne af den skattemæssige behandling af tab i forbindelse med virksomhedsophør.

Ikke-udnyttede tab fremføres til modregning i efterfølgende års aktieindkomst. Størrelsen af de efter gældende regler ikke-udnyttede tab svinger fra år til år. Således var der ikke-udnyttede tab på ca. 4,5 mia. kr. i 2008 og 1,0 mia. kr. i 2012, *jf. tabel 1*. Det samlede fremførte tab var primo 2008 på ca. 2,5 mia. kr., mens det primo 2013 var ca. 11,2 mia. kr.

Der er således tale om en væsentlig stigning i størrelsen af det fremførte tab i perioden 2008-12, formentlig som en konsekvens af finanskrisen.

Tabel 1. Personers aktieindkomst fra noterede danske aktier (inkl. investeringsforeninger)

Mio. kr., årets niveau	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fremført tab primo	2.450	6.750	9.300	9.700	11.150	11.150
Udnyttet tab i året	-200	-550	-1.000	-750	-1.000	-1.550
Nye ikke-udnyttede tab	4.550	3.100	1.350	2.250	1.000	- <sup>1</sup>

1. Endnu ikke opgjort  
Kilde: SKAT

Fjernes kildeartsbegrænsningen for noterede aktier, vil det umiddelbart føre til fremrykning af udnyttelsen af de hidtil ikke-udnyttede tab, jf. at der som nævnt primo 2013 var 11,2 mia. kr. i fremført ikke-udnyttet tab. De provenumæssige konsekvenser vil være et forholdsvis stort mindreprovenu i de første år, hvorefter provenueffekten aftrappes og i senere år medfører et merprovenu. Den varige virkning vil hovedsageligt bestå af rentevirkningen af den likviditetsforskydning, som fremrykningen af tabsudnyttelsen medfører.

Et skøn over de provenumæssige konsekvenser heraf kan kun udarbejdes med meget stor usikkerhed, da det forudsætter kendskab til, i hvilket omfang de fremførte tab kan modregnes år for år efter gældende regler, og i hvilket omfang de kan modregnes i fravær af kildeartsbegrænsningen. Det skønnes på baggrund af en række beregningstekniske antagelser, at den varige virkning vil være et mindreprovenu i størrelsesordenen 5-10 mio. kr. (før adfærd), men som nævnt med meget stor usikkerhed.<sup>2</sup>

Selv når puklen af ikke-udnyttede tab fra finanskrisen er afviklet, vil der efter gældende regler være tab, der først bliver udnyttet på et senere tidspunkt. Her vil den varige virkning for staten ligeledes udgøres af rentevirkningen af likviditetsforskydningen. Det skønnes med meget stor usikkerhed på baggrund af en række beregningstekniske antagelser, at den varige virkning vil være et mindreprovenu i størrelsesordenen 10-15 mio. kr.<sup>3</sup> (før adfærd).

Endelig kan der være skatteydere, der fremfører ikke udnyttede tab, men som aldrig når at udnytte disse tab. Hvad angår disse, vurderes den umiddelbare provenuvirkning at være begrænset.

Samlet skønnes den varige virkning med meget stor usikkerhed at være et mindreprovenu i størrelsesordenen ca. 15-25 mio. kr. (før adfærd). Der er ikke grundlag for en mere præ-

<sup>2</sup> Det er forudsat, at der primo 2015 er ca. 8 mia. kr., der efter gældende regler vil blive modregnet over perioden 2015-2020, men som ved en ophævelse af kildeartsbegrænsningen vil blive modregnet i 2015.

<sup>3</sup> Det er forudsat, at der efter gældende regler er 1 mia. kr. i årligt tab, der ikke umiddelbart kan modregnes, og som i gennemsnit først modregnes efter 2 år.

cis periodisering af provenuprofilen. Mindreprovenuet af en afskaffelse af kildeartsbe-  
grænsningen for noterede aktier er ikke indregnet i de efterfølgende provenuskøn.

*Ad. 2 – som 1 samt lade aktieindkomst indgå som almindelig kapitalindkomst*

Beskatning af aktieindkomst som anden kapitalindkomst skønnes at medføre et merpro-  
venu i forhold til gældende regler på ca. 0,25 mia. kr. i varig virkning efter tilbageløb, men  
uden eventuelle adfærdsvirkninger, jf. tabel 2.

At beskatningen af aktieindkomst som kapitalindkomst medfører et merprovenu kan især  
tilskrives, at en stor del af den positive aktieindkomst, der efter gældende regler beskattes  
med 27 pct., efter en sammenlægning af kapital- og aktieindkomsten vil blive beskattet  
som positiv nettokapitalindkomst med enten 37 pct. eller 42 pct. (ekskl. kirkeskat).

For store aktieindkomster er der ikke på marginalen den store forskel, idet beskatning af  
aktieindkomst over progressionsgrænsen på 49.900 kr. sker med 42 pct., hvilket svarer til  
det skrå skatteloft for positiv nettokapitalindkomst.

Der vil endvidere være tilfælde, hvor positiv aktieindkomst, der efter gældende regler  
beskattes med 27 eller 42 pct., efter en sammenlægning reducerer negativ kapitalindkomst  
med en marginal skatteværdi på 32,9 pct. eller 28,9 pct. (hvis den negative kapitalind-  
komst er større end grænsebeløbene på 50.000/100.000 kr.)

I 2015 skønnes et merprovenu på ca. 0,55 mia. kr. efter tilbageløb, hvorefter merprove-  
nuet falder de følgende år. Den aftagende provenuprofil kan især henføres til to årsager.  
For det første skønnes aktieindkomsten ifølge de seneste forudsætninger at være svagt  
faldende de kommende år (i 2015-niveau). Dermed vil der være mindre aktieindkomst,  
der efter en sammenlægning af kapital- og aktieindkomsten, beskattes som topskat. For  
det andet er grænsen på 50.000 kr. for skatnedslag af negativ nettokapitalindkomst som  
nævnt nominelt uændret. Som konsekvens vil en relativt større del af aktieindkomsten  
efter en sammenlægning af kapital- og aktieindkomsten reducere negativ nettokapitalind-  
komst med en fradragsværdi på 24,9-28,9 pct. i stedet for 32,9 pct.

*Ad. 3 – som 1 og 2 samt undtage positiv nettokapitalindkomst fra topskattegrundlaget*

Det skrå skatteloft for topskat på 42 pct. medfører, at den gennemsnitlige effektive top-  
skat af kapitalindkomst udgør ca. 5 pct.<sup>4</sup>

Udgår positiv nettokapitalindkomst efter den nye definition (hvor aktie- og kapitalind-  
komst er slået sammen) af topskattegrundlaget, skønnes det at medføre et mindreprovenu  
på ca. 0,75 mia. kr. i varig virkning efter tilbageløb (før adfærd) i forhold til gældende  
regler, jf. tabel 2.

---

<sup>4</sup> Beregnet som det skrå skatteloft på 42 pct. minus satserne for bundskat (8,08 pct.), sundhedsbidrag (4 pct.) og kommune-  
skat i en gennemsnitskommune (24,9 pct.).

*Ad. 4 – som 1, 2 og 3 samt en sats for positiv nettokapitalindkomst på 33,6 pct.*

Indledningsvis skal det bemærkes, at den i spørgsmålet nævnte sats på 33,6 pct. er inklusiv kirkeskat, svarende til ca. 32,9 pct. ekskl. kirkeskat i en gennemsnitskommune. Indføres der udover de ovenfor nævnte elementer en reduktion af beskatningen af positiv nettokapitalindkomst efter den nye definition til ca. 32,9 pct., skønnes det at medføre et mindreprovenu på ca. 2,1 mia. kr. målt i varig virkning efter tilbageløb (før adfærd) i forhold til gældende regler.<sup>5</sup>

#### *Adfærdsmæssige konsekvenser*

De beskrevne ændringer i beskatningen af kapitalindkomst og aktieindkomst vil have en række afledte konsekvenser for sammensætningen af husholdningernes formueportefølje og dermed for de provenumæssige konsekvenser.

For det *første* bemærkes, at en ophævelse af kildeartsbegrænsningen for noterede aktier kan øge investorernes risikovillighed, fordi beskatningen af gevinst og tab på noterede aktier umiddelbart bliver mere symmetrisk. Som det også fremgår ovenfor er kildeartsbegrænsningen samtidig et værn mod, at navnlig investorer med større, likvide formuer gennem strategisk forvaltning af deres aktiebeholdninger, hvor bl.a. tab løbende realiseres mens gevinster ikke realiseres, samlet set vil kunne opnå skatteudskydelse og lavere effektiv afkastbeskatning. Ophævelse af kildeartsbegrænsningen kan således føre til et afledt provenutab.

For det *andet* vil de tre elementer i delspørgsmål 2, 3 og 4 (sammenlægning af aktie- og kapitalindkomst, undtage positiv kapitalindkomst fra topskattegrundlaget og lavere øverste sats for aktie- og kapitalindkomsten) trække i retning af en lavere og mere ensartet beskatning af afkastet af husholdningernes opsparing på tværs af anbringelsesformer. Det kan øge niveauet for opsparingen og føre til en samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssig allokering af opsparingen.

For det *tredje* vil den lavere beskatning af aktieindkomst indebære et såkaldt hovedaktionærproblem. For hovedaktionærer vil der således opstå et incitament til at transformere højere beskattet arbejdsindkomst til lavere beskattet aktieindkomst. I det nuværende skattesystem løses hovedaktionærproblemet ved, at beskatningen for hovedaktionærer er nogenlunde uafhængig af, om afkastet fremtræder som løn eller overskud. Den højeste aktieindkomstskattesats på 42 pct. indebærer således, at kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstskat ( $22 \text{ pct.} + (1-0,22)*42 \text{ pct.} = 54,8 \text{ pct.}$ )<sup>6</sup> omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst ( $8 \text{ pct.} + (1-0,08)*51,95 \text{ pct.} = 55,6 \text{ pct.}$  ekskl. kirkeskat).

---

<sup>5</sup> Beregningsmæssigt er det forudsat, at der gives rabat i den del af bundskatten, der kan henføres til kapitalindkomsten. Rabatten sikrer, at den gennemsnitlige beskatning af kapitalindkomst er ca. 32,9 pct. i en gennemsnitskommune, men samtidig at der vil være kommunal variation afhængig af kommuneskattesatsen. Denne tilgang er anvendt for at bevare parallellen til rentefradraget, jf. formuleringen i spørgsmålet.

<sup>6</sup> Når nedsættelsen af selskabsskattesatsen fra 25 pct. til 22 pct. er fuldt indfaset i 2016.

Med en marginalsat på aktieindkomst på 32,9 pct. vil kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstsat føre til en samlet beskatning på 47,7 pct., hvilket er væsentligt lavere end den højeste marginalsat for arbejdsindkomst på 55,6 pct. (ekskl. kirkeskat). Dette kan isoleret set føre til et væsentligt mindreprovenu. Det er ikke enkelt at udforme en effektiv værnsregel, der hindrer, at lønindkomst omlægges til kapital/aktieindkomst, jf. formuleringen i spørgsmålet.

For det *fjerde* kan der være en mindre, positiv effekt på arbejdsudbuddet, såfremt en del af arbejdsindkomsten optjenes med det formål at spare op til senere forbrug. Der vil både være en substitutionseffekt, der trækker i retning af øget arbejdsudbud, fordi den relative pris på forbrug i fremtiden reduceres, og en indkomsteffekt, der trækker i retning af mindsket arbejdsudbud, fordi det samme fremtidige forbrug kan opnås med mindre opsparing. Almindeligvis forudsættes substitutionseffekten at være større end indkomsteffekten.

Det har ikke været muligt at udarbejde et underbygget skøn over disse adfærdsmæssige konsekvenser, som kan være betydelige.

#### *Samlede provenumæssige konsekvenser*

Tabel 2 nedenfor viser skøn over de provenumæssige konsekvenser af de beskrevne omlægninger. I skønnene er ikke medregnet konsekvenserne af en ophævelse af kildeartsbegrænsningen for noterede aktier. En ophævelse vil formentlig føre til en væsentlig belastning af de offentlige finanser de første år efter ophævelsen, når ikke udnyttede tab fra tidligere år modregnes. Dertil kommer som nævnt andre adfærdsmæssige konsekvenser af en ophævelse af kildeartsbegrænsningen, herunder den øgede mulighed for skatteplanlægning samt straksrealisering af tab.

Der er endvidere ikke medregnet de adfærdsmæssige konsekvenser af de øvrige ændringer i beskatningen af aktie- og kapitalindkomst, herunder påvirkning af opsparingsadfærden og arbejdsudbuddet.

Derudover er det en afgørende forudsætning, at det såkaldte hovedaktionærproblem kan håndteres lovgivningsmæssigt og administrativt. Det er som nævnt ikke enkelt at udforme en effektiv værnsregel, der hindrer, at lønindkomst omlægges til kapital/aktieindkomst, og de nævnte provenuskøn skal ses i lyset heraf.

Endelig vil ændringerne i aktie- og kapitalindkomsten have fordelingsmæssige konsekvenser, der ikke er belyst.

**Tabel 2. Provenumæssige konsekvenser af ændringer i beskattningen af aktie- og kapitalindkomst (før adfærd)**

Mio. kr. (2015-niveau)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varig virkning
<i>Virkning før tilbageløb (før adfærd)</i>							
1. Ophævelse af kildeartsbegrænsningen for tab på børs-noterede aktier <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-
2. Lade aktieindkomst indgå som almindelig kapitalindkomst.	750	650	600	500	500	450	350
3. Som 2 samt undtage positiv nettokapitalindkomst af topskattegrundlaget.	-700	-750	-800	-850	-900	-900	-1.000
4. Som 2 og 3 samt en sats for positiv nettokapitalindkomst på ca. 33,6 pct.	-2.450	-2.450	-2.600	-2.700	-2.700	-2.700	-2.800
<i>Virkning efter tilbageløb (før adfærd)</i>							
1. Ophævelse af kildeartsbegrænsningen for tab på børs-noterede aktier. <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-
2. Lade aktieindkomst indgå som almindelig kapitalindkomst.	550	500	450	400	350	350	250
3. Som 2 samt undtage positiv nettokapitalindkomst af topskattegrundlaget.	-550	-550	-600	-650	-650	-650	-750
4. Som 2 og 3 samt en sats for positiv nettokapitalindkomst på ca. 33,6 pct.	-1.850	-1.850	-1.950	-2.000	-2.050	-2.000	-2.100

Anm: Der er ikke i skønnene indregnet adfærdsmæssige konsekvenser, som kan være betydelige. Kapitalindkomst og aktieindkomst er fremskrevet i overensstemmelse med forudsætningerne fra Økonomisk Redegørelse, August 2014, samt revideret konvergensprogram for 2014, august 2014. På langt sigt forudsættes en nominel rente på 4,75 pct., hvilket indebærer en stigning i både positiv og negativ nettokapitalindkomst i forhold til det aktuelle niveau.

1. En ophævelse af kildeartsbegrænsningen vurderes at ville føre til, at hidtil ikke-udnyttede tab de første år vil blive modregnet i væsentligt omfang, hvilket i disse år vil medføre en væsentlig belastning af de offentlige finanser.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen på baggrund en stikprøve på 33 pct. af befolkningen.