



Skatteministeriet

19. februar 2020
J.nr. 2019 - 9348

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes endeligt svar på spørgsmål nr. 2 af 2. oktober 2019 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Dennis Flydtkjær (DF).

Morten Bødskov

/ Peter Bach-Mortensen



Spørgsmål

Den 19. september 2019 kom CEPOS med udspillet ”Et enklere skattesystem - afskaf arbejdsmarkedsbidrag samt job- og beskæftigelsesfradrag”. Ministeren bedes redegøre for

- 1) udspillets provenumæssige konsekvenser, og om udspillet – som angivet – er provenuneutralt,
- 2) hvordan udspillet fordeler sig på forskellige familietyper,
- 3) hvordan udspillet fordeler sig på indkomstdeciler og
- 4) arbejdsudbudseffekten af udspillet.

Svar

Cepos har fremlagt et forslag til en omfattende omlægning af skattesystemet, som sigter på at gøre skattereglerne mindre komplicerede og samtidig tilstræber at være provenuneutralt. Den centrale ide med forslaget er at gøre det muligt at beregne sin marginalskat ved i princippet blot at lægge de relevante skattesatser (som indkomsten er omfattet af) sammen.

Udspillet omfatter en afskaffelse af arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct. (som udgør et fradrag i grundlaget for de øvrige skatter på arbejdsindkomst, herunder bundskatten, kommuneskatten og topskatten, og derfor reducerer den effektive virkning på marginalsatten af disse skatter) samt en afskaffelse af beskæftigelses- og jobfradraget (der ligeledes reducerer marginalsatten på arbejdsindkomst i optjeningsintervallet for disse fradrag).

Med henblik på at sikre provenuneutralitet, fastholde de nuværende (samlede) marginalskatter uændret, samt sikre omtrent uændrede rådighedsbeløb omfatter forslaget en række modgående ændringer i skatte- og overførselssystemet, herunder en forøgelse af bundskattesatsen, en reduktion af personfradraget og topskattesatsen (men en forøgelse af det skrå skatteloft, så den højeste marginalskat for personlig indkomst er uændret), indførelse af en ny mellemskat, en særskilt skat på pensionsindbetalinger og et skattnedslag for private pensionsudbetalinger samt en generel forøgelse af skattepligtige indkomstoverførsler.

Forslaget indebærer samlet set en omlægning af indkomstskatter mv. på over 100 mia. kr., *jf. tabel 2 nedenfor*. Der er i besvarelsen ikke taget nærmere stilling til de administrative konsekvenser af en sådan hypotetisk ændring, som imidlertid må formodes at være betydelige. Givet at formålet alene er at opnå en slags matematisk forenkling af skattesystemet – og derudover så vidt muligt fastholde systemets fordelings- og incitamentsstrukturer – kan det diskuteres, om der er proportionalitet mellem forslagets omfang og reelle effekter.

For en nærmere gennemgang af detaljerne i forslaget henvises til CEPOS’ udspil <https://cepos.dk/artikler/et-enklere-skattesystem-afskaf-arbejdsmarkedsbidrag-samt-job-og-beskaeftigelsesfradrag/>. De af Skatteministeriet anvendte beregningsmæssige forudsætninger fremgår af *bilag 1* sidst i besvarelsen.

Den foreslåede skatteomlægning skønnes – med betydelig usikkerhed og givet de anvendte beregningsmæssige forudsætninger – at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 0,9 mia. kr. og et mindreprovenu på ca. 0,6 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf.*

tabel 1. Manglende hensyntagen til betydningen af variationer i kommuneskatten kan formentlig forklare en del af provenuvirkningen, jf. nærmere omtale nedenfor. Givet størrelsesordenen af den samlede skatteomlægning og den dertil knyttede beregningsmæssige usikkerhed kan det dog ikke afvises, at forslaget samlet set er omtrent provenuneutralt.

Tabel 1. Samlede virkninger af Cepos' udspil til forenkling af skattesystemet, 2019

Provenuvirkninger	<i>Mia. kr. (2019 niveau)</i>
- Umiddelbar virkning	-0,9
- Efter tilbageløb	-0,7
- Efter tilbageløb og adfærd	-0,6
	<i>Fuldtidspersoner</i>
Afledt virkning på arbejdsudbud	+300
	<i>Pct.-point</i>
Fordelingsvirkning målt ved Gini-koefficient	0,00

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2016-data fremskrevet til 2019 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2018.

Forslaget skønnes – med væsentlig usikkerhed – at indebære en marginal forøgelse af arbejdsudbuddet på ca. 300 fuldtidspersoner. Det skal understreges, at de anvendte regnemetoder er forbundet med særlig stor usikkerhed, når der er tale om meget store – og flere samtidige – ændringer af de eksisterende skatteregler.

Tabel 2. Ændringer i umiddelbare provenuvirkninger fordelt på skattearter mv., 2019

	<i>mia. kr. (2019 niveau)</i>
AM-bidrag	-99,3
Bundskat	43,8
Mellemskat	9,8
Topskat	-0,4
Kommuneskat	49,1
Kirkeskat	1,3
Skat på pensionsindbetalinger	5,5
Skattnedslag vedr. pensionsudbetalinger ¹	-2,6
Justering af overførsler	-8,2
Øvrige ²	0,0
Samlet	-0,9

Anm.: Delposterne summerer ikke til totalen på grund af afrunding. For en nærmere forklaring af de beregningsmæssige forudsætninger henvises til bilag 1 sidst i besvarelsen.

1) Med henblik på at sikre uændret beskættning af udbetalinger fra private og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger indføres et særligt nedslag i bundskatten svarende til den samlede forhøjelse og en ekstra topskat svarende til den generelle reduktion.

2) Omfatter samlet virkning af ændringer i ejendomsværdiskat, grøn check, børnefamilieydelse, aktieskat, forskerskat og skattetillæg.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2016-data fremskrevet til 2019 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2018.

Fordelingsvirkninger

Forslaget er samlet set tilnærmelsesvis fordelingsneutralt målt ved Gini-koefficienten, *jf. nederste række i tabel 1*. Det afspejler sig ved, at udspillet giver anledning til en nogenlunde ensartet effekt på de disponible indkomster på tværs af indkomstdecilerne, *jf. den højre søjle i tabel 3*. Effekten er omtrent nul for de fleste deciler, idet personer i første indkomstdecil dog skønnes i gennemsnit at få en stigning i den disponible indkomst på 0,3 pct.

Tabel 3. Fordelingsvirkninger af Cepos' udspil til forenkling af skattesystemet, 2019

Indkomstdecil	Gns. ændring i disponibel indkomst, kr.	Gns. ændring i ækvivaleret disponibel indkomst, pct.
1.	280	0,3
2.	160	0,1
3.	90	0,1
4.	90	0,0
5.	10	0,0
6.	-20	0,0
7.	-40	0,0
8.	0	0,0
9.	120	0,0
10.	830	0,1
<i>Befolkningen i alt</i>	<i>150</i>	<i>0,1</i>

Anm.: Indkomstdeciler er opgjort på baggrund af familieækvivalerede indkomster i 2016.

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3, pct. stikprøve. 2016-data fremskrevet til 2019 med forudsætningerne i Økonomisk Regørelse, december 2018.

Forslagets samlede effekter og underliggende fordelingsvirkninger afspejler i et vist omfang variationen i de kommunale skattesatser, som har betydning for virkningen af skatteændringerne i udspillet, *jf. tabel 4*.

Tabel 4. Virkning fordelt på kommuner efter kommunalskattesats, 2019

	Lavskatte- kommune <24,4 pct.	Mellemskatte- kommune 24,4-25,5 pct.	Højskatte- kommune >25,5 pct.	<i>Hele landet</i>
Personer, tusinde	1.323	2.246	2.155	5.725
Personer, andel af hele befolkning, pct.	23	39	38	100
Andel af befolkningens indkomst, pct.	26	38	36	100
Samlet virkning staten, mia. kr.	-1,0	-0,2	0,4	-0,9
Ændring i disponible indkomst per person, kr.	780	90	-190	150

Anm.: Delposterne summer ikke til totalen for hele landet på grund af afrunding.

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3, pct. stikprøve. 2016-data fremskrevet til 2019 med forudsætningerne i Økonomisk Regørelse, december 2018.

Cepos' forslag omfatter blandt andet en afskaffelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag og jobfradraget, som begge er ligningsmæssige fradrag – dvs. fradragsværdien afhænger af den konkrete kommuneskattesats (samt af kirkeskattesatsen for medlemmer af folkekirken). Med Cepos' forslag erstattes beskæftigelsesfradraget isoleret set af en nedsættelse af den statslige bundskat og indførelse af en ny mellemskat, som ikke afhænger af kommuneskatten, men derimod sigter på uændret skattebetaling for borgere i kommuner med en gennemsnitlig skatteprocent (hvilket i 2019 svarede til en kommuneskat på 24,9 pct., beregnet ud fra det befolkningsvægtede gennemsnit).

Den faktiske variation i kommuneskattesatserne indebærer imidlertid, at personer i lavskattekommuner alt andet lige vil vinde lidt på omlægningen, mens personer i højskattekommuner alt andet lige vil tabe lidt, *jf. den nederste række i tabel 4*. Hertil kommer, at en forholdsmæssig større andel af indkomsten end af befolkningen beskattes i lavskattekommuner – og en forholdsmæssig mindre andel af indkomsten end af befolkningen beskattes i højskattekommuner – hvilket isoleret set bidrager til, at omlægningen kan indebære et mindreprovenu, *jf. næstnederste række i tabel 4*.

Virkninger for udvalgte regneeksempler (familietyper)

I *tabel 5* er vist virkningerne på den disponible indkomst af Cepos' forslag for fem ofte anvendte regneeksempler, heraf fire enlige erhvervsaktive, der primært adskiller sig ved størrelsen af den forudsatte lønindkomst (hhv. en HK'er, en LO'er, en funktionær og en direktør), samt en enlig folkepensionist (uden anden supplerende indkomst end ATP). Når der – som standardmæssig antagelse – forudsættes en gennemsnitlig kommuneskat samt medlemskab af folkekirken, vil de erhvervsaktive regneeksempler opleve et lille fald i den disponible indkomst (på op til 0,3 pct.), mens den enlige pensionist vil være stillet uændret, *jf. den øverste del af tabel 5*.

Tabel 5. Virkning af Cepos' forslag til en skatteomlægning for udvalgte regneeksempler (familietyper), der er enlige uden børn og bor i lejlighed

	HK'er	LO'er	Funktionær	Direktør	Pensionist
<i>Gennemsnitlig kommuneskat og medlem af folkekirken</i>					
Disponibel indkomst	162.100	237.200	329.000	560.500	165.800
Ændring i kr.	-400	-650	-600	-900	0
Ændring i pct.	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
<i>Gennemsnitlig kommuneskat, ikke medlem af folkekirken</i>					
Ændring i kr.	0	0	100	200	50
<i>Ikke-gennemsnitlig kommuneskat, medlem af folkekirken</i>					
Ændring i kr., højeste kommuneskat	-1.800	-2.700	-3.000	-3.400	-200
Ændring i kr., laveste kommuneskat	750	1.100	1.450	2.150	200

Anm.: Betegnelsen LO'er anvendes fortsat, efter at LO og FTF fusionerede til FH i 2018.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

Hvis der i regneeksemplerne forudsættes *ikke* at være tale om medlemskab af folkekirken (men fortsat forudsættes en gennemsnitlig kommuneskat), vil ingen af de erhvervsaktive

eksempler tabe, *jf. den midterste del af tabel 5*. Betydningen af medlemskab af folkekirken afspejler, at skatteværdien af beskæftigelses- og jobfradraget, som med Cepos' forslag afskaffes, er højere for medlemmer af folkekirken end for ikke-medlemmer, og at der i det samlede udspil ikke er kompenseret for dette, *jf. også bilag 1 nedenfor*.

Betydningen af variationen i kommuneskattesatserne er illustreret i *den nederste del af tabel 5*, som for hvert af de betragtede typeeksempler viser virkningen på den årlige disponible indkomst, hvis der – i stedet for den gennemsnitlige kommuneskattesats – anvendes henholdsvis den højeste kommuneskat i 2019 (for Langeland Kommune) og den laveste kommuneskat i 2019 (for Rudersdal Kommune). Med anvendelse af den højeste kommuneskattesats vil alle de betragtede typeeksempler tabe, mens alle typeeksemplerne vil vinde, når man tager udgangspunkt i den laveste kommuneskattesats.

Afsluttende vurdering

Overordnet set er det uklart, om forslaget i sin helhed kan siges at indebære en reel forenkling af skattesystemet. Mens marginalskatteberegningen gøres mere gennemskuelig for personer med meget enkle indkomstforhold, indebærer en række af forslagets kompenserende initiativer, herunder vedrørende pensionsindbetalinger og -udbetalinger, introduktion af ny kompleksitet. Hertil kommer, at det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere samt pensionsfradraget ikke afskaffes, hvilket indebærer, at marginalsatten for mange personer fortsat ikke vil kunne beregnes alene ved at lægge en række skatteprocenter sammen.

Bilag 1. Beregningstekniske forudsætninger

Der har ved udarbejdelsen af besvarelsen været behov for at foretage en række beregningsmæssige antagelser, som ikke eksplicit fremgår af Cepas' forslag.

Ligningsmæssige fradrag

Det fremgår af udspillet, at det almindelige beskæftigelsesfradrag og jobfradraget fjernes. Der har derimod været usikkerhed om hensigten i forhold til det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere samt pensionsfradraget. Efter dialog med Cepas er det præciseret, at beskæftigelsesfradraget til enlige forsørgere fastholdes uændret. Det indebærer isoleret set, at marginals-katten for enlige forsørgere med indkomster i optjeningsintervallet for dette fradrag (dvs. med indkomster under ca. 369.000 kr. i 2019) fortsat vil afhænge af skatteværdien af fradraget. Det forudsættes desuden, at pensionsfradraget fastholdes uændret. Pensionsfradraget indebærer ligeledes en reduktion af marginals-katten for personer med indkomster i optjeningsintervallet for dette fradrag, jf. kapitel 2 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

Cepas' forslag tager ikke eksplicit taget stilling til, hvordan medlemskab af folkekirken skal håndteres, herunder at skatteværdien af beskæftigelses- og jobfradraget, som afskaffes, er højere for medlemmer af folkekirken end for ikke-medlemmer. Efter Skatteministeriets fortolkning af forslaget, underkompenseres medlemmer af folkekirken alt andet lige for afskaffelsen af disse fradrag.

Den konkrete kommuneskat (og evt. kirkeskat) fastlægger skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag. Den omfordeling, der følger af, at kommuneskatten varierer med godt 5 pct.-point mellem kommunerne, forudsættes ikke at blive kompenseret.

Afskaffelse af beskæftigelsesfradrag og indførelse af ny mellemskat

Cepas' forslag om indførelse af en ny mellemskat skal ses i sammenhæng med afskaffelsen af beskæftigelsesfradraget. Det nuværende beskæftigelsesfradrag indebærer således en reduktion af marginals-katten på arbejdsindkomst (på ca. 2,7 pct.-point) for indkomster i optjeningsintervallet for fradraget, dvs. op til det indkomstniveau hvor maksimum for beskæftigelsesfradraget opnås – og hvor marginals-katten derfor isoleret set øges med ca. 2,7 pct.-point. Cepas' udspil indebærer indførelse af en ny mellemskat på 2,66 pct. for indkomster over dette niveau.

Det er beregningsmæssigt antaget, at grundlaget for den ny mellemskat svarer til grundlaget for beskæftigelsesfradraget, dvs. omfatter al erhvervsindkomst og fradragsberettigede pensionsindbetalinger (men ikke pensionsudbetalinger, overførsler eller kapitalindkomst).

Det bemærkes, at der i Cepas' forslag indgår en særlig skat på 8 pct. på fradragsberettigede pensionsindbetalinger (som erstatning for det nuværende arbejdsmarkedsbidrag af disse indbetalinger). Idet pensionsindbetalinger med gældende regler indgår i grundlaget for beskæftigelsesfradraget (som afskaffes), er der beregningsmæssigt forudsat et kompenserende nedslag i skatten på fradragsberettigede pensionsindbetalinger (på 2,66 pct.).

Pensionsudbetalinger

Cepos' forslag har som præmis, at beskatningen af udbetalinger fra private og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med fradragsret skal være uændret. Det indebærer, at det er nødvendigt at skelne mellem forskellige indkomstarter i den personlige indkomst, herunder at der skal være en opdeling af det skrå skatteloft for personlig indkomst.

For pensionsudbetalinger skal det skrå skatteloft således være uændret, mens det skrå skatteloft for den øvrige personlige indkomst skal øges (svarende til summen af ændringerne i bund-, mellem- og topskattesatsen). I forlængelse heraf kræver beregningen af det samlede nedslag en antagelse om, i hvilken rækkefølge indkomst fra forskellige indkomstarter i den personlige indkomst er erhvervet. Det er i beregningerne lagt til grund, at pensionsudbetalinger er den sidst erhvervede indkomst, da dette har den mindste fordelingsmæssige virkning.

Når pensionsudbetalinger i forslaget fritages for den indførte mellemskat og beskattes efter de eksisterende top- og bundskattesatser, vil marginals-katten på pensionsudbetalinger adskille sig fra marginals-katten på den resterende del af den personlige indkomst.

Kapitalindkomst

Den stigende bundskattesats har betydning for marginalbeskatningen af kapitalindkomst under topskattegrænsen. Eftersom kapitalindkomst ikke omfattes af den indførte mellemskat, beskattes al kapitalindkomst under topskattegrænsen ens. For at undgå, at kapitalindkomst under topskattegrænsen beskattes hårdere end før, konstrueres et skråt skatteloft svarende til beskatningen før regelændringer. Kapitalindkomst over topskattegrænsen påvirkes ikke af den stigende bundskattesats, da al denne indkomst er omfattet af det eksisterende skatteloft for kapitalindkomst.

Indkomstoverførsler

Cepos' forslag indebærer en regulering af skattepligtige offentlige indkomstoverførsler, som omfatter en generel opjustering med 4 pct. (som kompensation for øget bundskat og lavere personfradrag), samt en diskretionær reduktion med 1.000 kr. årligt (for at ophæve den isolerede forhøjelse af personfradraget, der skal kompensere beskæftigede for afskaffelsen af jobfradraget). Det er beregningsmæssigt forudsat, at personer med mindre end 1.000 kr. i indkomstoverførsler (efter opjustering med 4 pct.) højst kan få reduceret deres indkomstoverførsel til 0 kr.

Det bemærkes, at det overordnet set er forudsat, at der *ikke* sker en automatisk regulering af alle satsregulerede overførsler, når AM-bidraget fjernes.

Bidragssatser til a-kasse kontingent og efterlønsbidrag

Det er antaget, at de nuværende bidrag til a-kasse og efterløn fastholdes uændret, selvom niveauet for a-dagpengene forudsættes øget. Baggrunden er, at det højere bruttoniveau for a-dagpenge (og andre overførsler) modsvarer en højere skattebetaling og ikke en højere disponibel indkomst.

Øvrige

Den forudsatte justering af indkomstoverførsler mv. vil indebære, at en række beløbsgrænser i beregningen af boligstøtte og økonomisk friplads mv. vil skulle reguleres for at sikre, at alle som udgangspunkt får udbetalt samme støtte som med gældende regler.

Cepos har ikke eksplicit taget stilling til dette. Der indgår ikke i Skatteministeriets beregninger afledte virkninger på boligstøtte eller økonomisk friplads mv., som dermed implicit forudsættes uændret.