



Klik og vælg dato
J.nr. 2017-3344

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes endeligt svar på spørgsmål nr. 399 af 22. maj 2017 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA).

Karsten Lauritzen

/ Søren Schou

Spørgsmål

Ministeren bedes oplyse den umiddelbare provenumæssige konsekvens samt konsekvensen efter henholdsvis tilbageløb og adfærd af følgende:

- 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 fra topskattegrundlaget.
- 4) Som 1-3 samt sænke skattesatsen for såvel positiv aktie/kapitalindkomst 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.
- 5) Som 4 men hvor skattesatsen for såvel positiv som negativ aktie- og kapitalindkomst sænkes til den marginale beskatning af renteudgifter over 50.000 kr.

Provenuberegningerne i punkt 1-5 bedes foretaget for alle år til og med 2025 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 5 ovenfor forudsættes at have.

Svar

Gældende regler – beskatning af kapitalindkomst

Positiv nettokapitalindkomst indgår i grundlaget for de personlige indkomstskatter¹. Ved beregning af topskattegrundlaget er det kun den del af den positive nettokapitalindkomst, der overstiger et bundfradrag på 42.800 kr. (2017-niveau) for enlige og 85.600 kr. for ægtepar, der medregnes. Endvidere er der et særskilt 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. 26,9 pct. i 2017 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.

¹ Kapitalindkomst indgår ikke i grundlaget for arbejdsmarkedsbidrag.

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 51.700 kr. (2017-niveau) og med 42 pct. af den del af aktieindkomsten, der overstiger 51.700 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 indkomstskatter. Skatten af den negative aktieindkomst udregnes med samme procentsatser og beløbsgrænser som for positiv aktieindkomst.

Tabel 1 viser de marginale skattesatser for aktieindkomst og kapitalindkomst ved gældende regler og ved de ændringer, der nævnes i spørgsmålet.

Tabel 1. Oversigt over de indregnede satsændringer

Pct.	Stor negativ netto-kapital/aktieindkomst	Lille negativ netto-kapital/aktieindkomst	Lille positiv netto-kapital/aktieindkomst	Stor positiv netto-kapital/aktieindkomst
<i>Gældende regler</i>				
Aktieindkomst	42,0*	27,0*	27,0*	42,0*
Kapitalindkomst	24,9	32,9	37,1	42,0*
<i>Ny samlet kapital/aktieindkomst</i>				
Scenarie (2)	24,9	32,9	37,1	42,0*
Scenarie (3)	24,9	32,9	37,1	37,1
Scenarie (4)	24,9	32,9	32,9	32,9
Scenarie (5)	24,9	24,9	24,9	24,9

Anm.: Bundskattesatsen forøjes gradvist frem til 2022. Satserne i tabellen er fuldt indfaset, dvs. fra 2022 og senere år. Satserne er gennemsnitstal, der dækker over kommunal variation, bortset fra de med * mærkede satser, der er uafhængige af kommunen.

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.

Dertil kommer, at uden kildeartsbegrænsningen kunne investorerne ved kursfald 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, herunder i krisetider.

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 faldende til ca. 0,4 mia. kr. i 2014 og 2015, jf. tabel 2. Det samlede fremførte tab var primo 2008 på ca. 2,5 mia. kr. Dette steg til 11,6 mia. kr. i 2013 og er siden faldet, således at det primo 2016 er ca. 8,5 mia. kr. Denne udvikling skal ses i lyset af finanskrisen.

Tabel 2. Personers aktieindkomst fra noterede danske aktier (inkl. investeringsforeninger)

Mio. kr., årets niveau	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fremført tab primo	2.450	6.750	9.300	9.650	11.150	11.600	10.950	9.750	8.500
Udnyttet tab i året	-200	-550	-1.000	-750	-1.000	-1.600	-1.550	-1.700	- ¹⁾
Nye ikke-udnyttede tab	4.550	3.100	1.350	2.250	1.450	950	400	400	- ¹⁾

1) Endnu ikke opgjort.

Kilde: Oplysninger fra SKAT samt egen opgørelse på SKATs registre.

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 2016 var 8,5 mia. kr. i fremført ikke-udnyttet tab.

Et skøn over de provenumæssige konsekvenser heraf kan kun udarbejdes under en række beregningstekniske forudsætninger om omfanget af tabsudnyttelsen under gældende regler henholdsvis ved en afskaffelse af kildeartsbegrænsningen². Det skønnes med stor usikkerhed, at medføre et mindreprovenu på ca. 130 mio. kr. målt i varig virkning, hvoraf ca. 5 mio. kr. kan henføres til udnyttelse af den pukkel, der er opstået under finanskrisen³.

Tidsprofilen vil være et forholdsvis stort mindreprovenu de første år, hvorefter provenueffekten aftrappes og stabiliseres på et strukturelt niveau. Den varige virkning vil hovedsageligt bestå af rentevirkningen af den likviditetsforskydning, som fremrykningen af tabsudnyttelsen medfører. Derudover 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.

Mindreprovenuet af en afskaffelse af kildeartsbegrænsningen 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 merprovenu i forhold til gældende regler på ca. 0,6 mia. kr. i varig virkning efter tilbageløb, men uden eventuelle adfærdsvirkninger, jf. tabel 3⁴.

At beskatning 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 ca. 37,1 pct. eller 42 pct. (ekskl. kirkeskat).

For store aktieindkomster er der ikke nogen forskel på marginalen, idet beskatning af aktieindkomst over progressionsgrænsen på 51.700 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 24,9 pct. (hvis den negative kapitalindkomst er større end grænsebeløbet på 50.000/100.000 kr.)

² Det er forudsat, at de store ikke-udnyttede tab, der opstod under finanskrisen, og som endnu ikke er udnyttet, efter gældende regler udnyttes i årene 2016-2020 med omtrent samme andel hvert år. Det er derudover forudsat, at det strukturelle niveau for nye ikke-udnyttede tab er på ca. 500 mio. kr. årligt (2017-niveau), samt at knap 15 pct. af de fremførte tab modregnes årligt.

³ I svaret på SAU alm. del spm. 595 (2013-14) blev skønnet et mindreprovenu på i alt ca. 15-25 mio. kr. Der er således tale om en opjustering af skønnet, hvilket kan henføres til, at de fremførte tab synes at blive udnyttet over en længere tidshorisont end tidligere antaget, hvorved rentevirkningen af kildeartsbegrænsningen får større effekt.

⁴ I svaret på SAU alm. del spm. 595 (2013-14) blev skønnet en varig virkning på 250 mio. kr. efter tilbageløb. Opjusteringen kan henføres til en større aktieindkomst og en mindre negativ nettokapitalindkomst end i svaret på spørgsmål 595.

I 2018 skønnes et merprovenu på ca. 0,9 mia. kr. efter tilbageløb, hvorefter merprovenuet falder de følgende år. Den aftagende provenuprofil kan hovedsageligt henføres til, at grænsen på 50.000/100.000 kr. for skatnedslag af negativ nettokapitalindkomst som nævnt er nominelt uændret. Som konsekvens vil en relativt større del af aktieindkomsten efter en sammenlægning af kapital- og aktieindkomsten reducere negativ nettokapitalindkomst med en fradragsværdi på 24,9 pct. i stedet for 32,9 pct.

Tabel 3. Provenumæssige konsekvenser ved at lade aktieindkomst indgå i kapitalindkomsten

Mia. kr., 2017- niveau	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Før tilbageløb	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,7
Efter tilbageløb	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6

Anm.: Elskl. adfærdsmæssige konsekvenser, der kan være betydelige. Kapitalindkomst er fremskrevet i overensstemmelse med forudsætningerne fra Økonomisk Redegørelse, december 2014, samt 2025-planen. På lang sigt forudsættes en nominal rente på 4,5 pct., hvilket indebærer en stigning i både positiv og negativ nettokapitalindkomst i forhold til det aktuelle niveau.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen.

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 knap 5 pct.⁵

Udgår positiv nettokapitalindkomst efter den nye definition (hvor aktie- og kapitalindkomst er slået sammen) af topskattegrundlaget, skønnes det at medføre et mindreprovenu på ca. 0,8 mia. kr. i varig virkning efter tilbageløb (før adfærd) i forhold til gældende regler, jf. tabel 4.

Tabel 4. Provenumæssige konsekvenser ved at lade aktieindkomst indgå som kapitalindkomst samt undtage kapitalindkomst fra topskattegrundlaget

Mia. kr., 2017- niveau	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Før tilbageløb	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-1,1
Efter tilbageløb	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,7	-0,8

Anm. og kilde: Se tabel 3.

Ad. 4 – som 1-3 samt en sats for positiv nettokapitalindkomst på 32,9 pct.

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. 2,4 mia. kr. målt i varig virkning efter tilbageløb (før adfærd) i forhold til gældende regler, jf. tabel 5.⁶

⁵ Beregnet som det skrå skatteloft på 42 pct. minus satserne for bundskat (12,2 pct.) og kommuneskat i en gennemsnitskommune (24,9 pct.) - satser gældende fra 2022 og fremefter.

⁶ 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.

Tabel 5. Provenumæssige konsekvenser ved at lade aktieindkomst indgå som kapitalindkomst samt reducere beskatningen af positiv nettokapitalindkomst til 32,9 pct.

Mia. kr., 2017- niveau	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Før tilbageløb	-2,3	-2,6	-2,7	-2,8	-3,0	-3,0	-3,1	-3,1	-3,2
Efter tilbageløb	-1,7	-1,9	-2,1	-2,1	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,4

Anm. og kilde: Se tabel 3.

Ad. 5 – som 4 samt reducere satsen for positiv og negativ nettokapitalindkomst til 24,9 pct.

En ensartet og symmetrisk beskatning på 24,9 pct. af henholdsvis positiv og negativ nettokapitalindkomst efter den nye definition skønnes at medføre et mindreprovenu på 3,9 mia. kr. målt i varig virkning efter tilbageløb (før adfærd) i forhold til gældende regler, jf. tabel 6. Mindreprovenuet på 2,0 mia. kr. i 2018 stiger til 2,3 mia. kr. i 2020, hvorefter det falder frem til ca. 2025. Herefter stiger det igen over en årrække, hvilket giver den varige virkning på 3,9 mia. kr.

Denne provenuprofil skyldes flere faktorer:

- Det stigende mindreprovenu fra 2018 til 2020 kan hovedsageligt henføres til en forventet stor stigning i positiv nettokapitalindkomst, hvorved den lavere beskatning heraf medfører et øget mindreprovenu.
- Udviklingen fra 2020 til 2025 kan henføres til en forventet normalisering af renteniveaet, der medfører større nettorenteudgifter i perioden. Da den skattemæssige fradragsværdi reduceres, reduceres samtidig mindreprovenuet.
- Udviklingen efter 2025 og den store varige virkning kan henføres til, at skatteværdien af rentefradraget allerede med gældende regler gradvis reduceres til 24,9 pct., jf. at beløbsgrænsen på 50.000 kr./100.000 kr. er nominelt uændret. Dermed vil en nedsættelse af skatteværdien af renteudgifter under denne grænse få gradvis mindre effekt og bidrage med mindre finansiering.

Tabel 6. Provenumæssige konsekvenser ved at lade aktieindkomst indgå som kapitalindkomst samt reducere beskatningen af positiv og negativ nettokapitalindkomst til 24,9 pct.

Mia. kr., 2017- niveau	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Før tilbageløb	-2,6	-2,9	-3,0	-2,8	-2,7	-2,4	-2,3	-2,3	-5,2
Efter tilbageløb	-2,0	-2,2	-2,3	-2,1	-2,0	-1,8	-1,7	-1,7	-3,9

Anm. og kilde: Se tabel 3.

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 fire elementer i scenarierne 2-5 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 aktieindkomstsattesats på 42 pct. indebærer således, at kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstskat ($22 \text{ pct.} + (1 - 0,22) \cdot 42 \text{ pct.} = 54,8 \text{ pct.}$) omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst ($8 \text{ pct.} + (1 - 0,08) \cdot 52,07 \text{ pct.} = 55,9 \text{ pct.}$ ekskl. kirkeskat).

Med en marginalskat på aktieindkomst på 24,9 pct., *jf. scenarie (5)*, vil kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstskat føre til en samlet beskatning på 41,4 pct., hvilket er væsentligt lavere end den højeste marginalskat for arbejdsindkomst på 55,9 pct. (ekskl. kirkeskat). Dette kan isoleret set føre til et væsentligt mindre provenu. 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.

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