

Skatteministeriet

26. juni 2018
J.nr. 2018 - 903

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes berigtiget svar på spørgsmål nr. 222 af 1. februar 2018 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA).

Karsten Lauritzen

/ Peter Bach-Mortensen

Spørgsmål

Hvad er provenueffekten ved en reform af kapitalbeskatningen, hvorefter årets aktieindkomst fra noterede aktier (udbytter/avancer) indgår som almindelig kapitalindkomst, de første 52.900/103.800 kr. i aktieindkomst fra unoterede aktier indgår som almindelige kapitalindkomst, og årets øvrige aktieindkomst fra unoterede aktier beskattes med 42 pct.?

Hvad er provenueffekten ved en reform af kapitalbeskatningen, hvorefter aktieindkomst beskattes som beskrevet under det indledende spørgsmål, men hvor kapitalindkomst udgår af topskattegrundlaget?

Hvad er provenueffekten ved en reform af kapitalbeskatningen, hvorefter aktieindkomst beskattes som beskrevet under det indledende spørgsmål, men hvor skatten på positiv nettokapitalindkomst sænkes til niveauet for negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr. (dvs. ca. 33,6 pct.)?

Hvad er provenueffekten ved en reform af kapitalbeskatningen, hvorefter aktieindkomst beskattes som beskrevet under det indledende spørgsmål, men hvor kapitalindkomst udgår af topskattegrundlaget, og skatten på negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr. sænkes med 8 procentpoint (til ca. 25,6 pct.)?

Hvad er provenueffekten ved en reform af kapitalbeskatningen, hvorefter aktieindkomst beskattes som beskrevet under det indledende spørgsmål, men hvor skatten på kapitalindkomst reduceres til ca. 25,6 pct. (uanset størrelse og uanset om den er positiv eller negativ)?

Om muligt bedes ministeren lægge til grund for svarene, at kapitalafkast fra virksomheds-skatteordningen indgår som unoteret aktieindkomst.

Svarene bedes angivet under forudsætning af uændret kildeartsbegrænsning.

Ministeren bedes dog for hvert svar angive, hvordan en ophævelse af kildeartsbegrænsningen vil påvirke det langsigtede provenu.

Provenueffekten bedes angivet før og efter tilbageløb og adfærd.

Svar

Det lægges til grund, at når der spørges til en regelændring, hvor de første 52.900/103.800 kr. i aktieindkomst fra unoterede aktier indgår som kapitalindkomst, menes de første 52.900/105.800 kr., jf. den nuværende progressionsgrænse for aktieindkomstskatten.

Gældende regler – beskatning af aktieindkomst

Aktieindkomst, bestående af aktieudbytte og aktieavancer, beskattes efter en progressiv skala med 27 pct. af aktieindkomsten under et bundfradrag på 52.900 kr. (2018-niveau) og med 42 pct. af den del af aktieindkomsten, der overstiger 52.900 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. Det er således kun 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.

Spørgsmålet tolkes som et ønske om en provenuberegning af følgende scenarier:

1. En omlægning af aktieindkomstskatten, så aktieindkomst beskattes som kapitalindkomst. Aktieindkomst for unoterede aktier over 52.900 kr. for enlige og 105.800 for ægtepar beskattes stadig særskilt med 42 pct.
2. Som scenarie 1, men hvor kapitalindkomsten undtages fra topskattegrundlaget.
3. Som scenarie 1, men hvor skatten på positiv nettokapitalindkomst sænkes til niveauet for negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr.
4. Som scenarie 2, men hvor skatten på negativ nettokapitalindkomst under 50.000 sænkes med 8 procentpoint.
5. Som scenarie 1, men hvor skatten på kapitalindkomst reduceres til ca. 24,9 pct. (ekskl. kirkeskat) uanset størrelse.

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

Tabel 1. Oversigt over satser i de skitserede scenarier

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

Anm.: Satserne i tabellen er vist uden kirkeskat og afspejler de niveauer, der ventes at gælde fra 2022 og frem, når vedtagne skatteændringer er fuldt indfasat. Satserne er gennemsnitstal, der dækker over kommunal variation, bortset fra de med * mærkede satser, der er uafhængige af kommunen.

De provenumæssige konsekvenser af de forskellige scenarier fremgår af tabel 2. Det er ikke umiddelbart muligt at skønne over provenueffekterne efter adfærd, hvilket uddybes nedenfor.

Tabel 2. Provenumæssige konsekvenser af at lade aktieindkomst indgå i kapitalindkomst samt yderligere ændringer af beskattningen af kapitalindkomst

Mia. kr., 2018-niveau	Scenarie 1	Scenarie 2	Scenarie 3	Scenarie 4	Scenarie 5
Umiddelbar provenu-virkning	1,0	0,3	-0,8	3,3	0,3
Provenuvirkning efter tilbageløb	0,7	0,2	-0,6	2,5	0,2

Anm.: Der er ikke beregnet afledte adfærdsvirkninger af ændringer, jf. nedenfor. Aktieindkomst fra lande med en dobbeltbeskatningsoverenskomst (såkaldte DBO-lande) og finansielle kontrakter vedrørende aktier og investeringsforeninger kan i visse tilfælde ikke henføres til enten noterede eller unoterede aktier på baggrund af lovmodellens datagrundlag. Disse kategoriseres per antagelse som aktieindkomst fra noterede aktier, dog kategoriseres aktieindkomsten fra finansielle kontrakter vedrørende aktier som indkomst fra unoterede aktier (sidstnævnte udgør samlet set under 20 mio. kr.).

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen. Data fra 2014 fremskrevet til 2018 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2017.

Ad scenarie 1. Omlægning af aktieindkomst så aktieindkomst beskattes som kapitalindkomst, undtagen aktieindkomst fra unoterede aktier over 52.900 for enlige og 105.800 for ægtepar, der beskattes med 42 pct.

Det skønnes, at omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst som beskrevet vil medføre et umiddelbart merprovenu på knap 1,0 mia. kr. (2018-niveau), svarende til godt 0,7 mia. kr. efter tilbageløb.

Omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst vil indebære, at de fleste skatteydere med aktieindkomst enten vil opnå et mindre fradrag for negativ nettokapitalindkomst (inkl. aktieindkomst) i den skattepligtige indkomst, eller at deres aktieindkomst vil blive beskattet med en højere skattesats, jf. tabel 1. Samlet set betyder dette, at de fleste skatteydere med aktieindkomst vil blive beskattet hårdere i scenarie 1.

Ad scenarie 2. Som scenarie 1, men hvor kapitalindkomst udgår af topskattegrundlaget

Det skønnes, at undtagelsen af topskattegrundlaget i kombination med omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst vil medføre et umiddelbart merprovenu på godt 0,3 mia. kr., svarende til godt 0,2 mia. kr. efter tilbageløb.

Ad scenarie 3. Som scenarie 1, men hvor skatten på positiv nettokapitalindkomst sænkes til niveauet for negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr.

Det skønnes, at reduktionen af skatten på positiv nettokapitalindkomst i kombination med omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst vil medføre et umiddelbart mindreprovenu på knap 0,8 mia. kr., svarende til et mindreprovenu på knap 0,6 mia. kr. efter tilbageløb.

Ad scenarie 4. Som scenarie 2, men hvor skatten på negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr. sænkes med 8 procentpoint

Det skønnes, at reduktionen af skatten på negativ nettokapitalindkomst i kombination med undtagelsen af kapitalindkomst i topskattegrundlaget og omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst vil medføre et umiddelbart merprovenu på knap 3,3 mia. kr., svarende til knap 2,5 mia. kr. efter tilbageløb. Det betydelige merprovenu i forhold til scenarie 2 skyldes reduktionen af skatteværdien af rentefradraget.

Ad scenarie 5. Som scenarie 1, men hvor skatten på kapitalindkomst reduceres til ca. 24,9 pct. (ekskl. kirkeskat) uanset størrelse

Det skønnes, at reduktionen af skatten på både positiv og negativ nettokapitalindkomst i kombination med omlægningen af aktieindkomst til kapitalindkomst vil medføre et umiddelbart merprovenu på godt 0,3 mia. kr., svarende til godt 0,2 mia. kr. efter tilbageløb.

Ad ophævelse af kildeartsbegrænsningen

Svarene er, jf. spørgsmålet, som udgangspunkt angivet under forudsætning af uændret kildeartsbegrænsning.

Hvis kildeartsbegrænsningen hypotetisk ophæves, vil personer med forholdsvist store diversificerede aktieporteføljer have mulighed for at reducere deres samlede skattebetaling gennem skatteplanlægning.

Skatteplanlægningen kan foregå ved at sælge aktier med tab og genkøbe aktien kort tid efter. Ved salg med tab, vil aktionæren opnå en negativ aktieindkomst, som i fravær af kildeartsbegrænsningen kan fradrages i øvrige indkomsttyper. Det vil således være muligt at fremrykke negativ aktieindkomst og dermed opnå en skattefordel. Den enkelte skatteyder påtager sig dog en risiko ved denne form for skatteplanlægning, fordi det ikke nødvendigvis er muligt at genkøbe aktien til samme kurs. En ophævelse af kildeartsbegrænsningen vil således dels give tilskyndelse til øget uhensigtsmæssig skatteplanlægning, dels reducere skatteprovenuet fra aktieindkomstskatten.

I svaret på SAU alm. del spm. 399 (2016-2017) skønnes en ophævelse af kildeartsbegrænsningen isoleret set at indebære et varigt mindreprovenu på omkring 130 mio. kr., bl.a. under forudsætning om et strukturelt niveau for nye, ikke-udnyttede tab på ca. 500 mio. kr. årligt.

Hvis kildeartsbegrænsningen ophæves i sammenhæng med andre regelændringer, må det forventes at påvirke det strukturelle niveau for nye, ikke-udnyttede tab. Dette skyldes, at de øvrige regelændringer vil føre til forskydninger af den enkelte skatteydere investeringsportefølje. Antagelserne i SAU 399 er derfor ikke nødvendigvis retvisende i disse tilfælde.

Hvis aktieindkomsten i skattemæssig forstand håndteres som kapitalindkomst som adspurgt, vil aktieindkomsten for de flestes vedkommende blive beskattet hårdere, jf. tabel 1. Det vil føre til omlægninger af husstandenes samlede investeringsporteføljer, så en min-

dre andel vil blive placeret i aktier, svarende til et fald i det strukturelle niveau for aktieindkomsten. Dermed vil omlægningen af aktieindkomstskatten betyde, at provenuvirkningen af en ophævelse af kildeartsbegrænsningen alt andet lige vil være mindre end ved gældende regler.

Ad adfærdsvirkninger

Det er ikke umiddelbart muligt at skønne over de afledte adfærdsvirkninger af de skitserede ændringer af aktieindkomst- og kapitalindkomstbeskatningen.

Det vil overordnet set være samfundsøkonomisk gunstigt at beskatte aktieindkomst og kapitalindkomst ens. Investering i aktier er en substitut til investeringer i obligationer, pensionsopsparing og ejerbolig mv. Hvis aktier og øvrige kapitalinvesteringer beskattes forskelligt, vil den enkelte investor tage hensyn til beskatningen i valget mellem investering i disse aktiver. Det kan betyde, at den enkelte investor sammensætter sin investeringsportefølje på en måde, der er suboptimal i et samfundsøkonomisk perspektiv. Denne form for skævvridning vil ikke finde sted, hvis aktieindkomst og kapitalindkomst beskattes ens.

Den skitserede samlede beskatning af aktieindkomst (bortset fra indkomst fra unoterede aktier) og kapitalindkomst ville indebære en mere ensartet beskatning af porteføljeinvesteringer og dermed isoleret set en mindre grad af skattemæssig forvridding af husholdningernes investeringer i aktier og obligationer.

De fleste af scenarierne (bortset fra scenarie 3) indebærer samtidig en højere samlet beskatning af husholdningernes kapitalindkomst. Dette ville isoleret set tilskynde til øgede investeringer i ejerbolig og lavtbeskattet pensionsopsparing og dermed have en forstærkende effekt på den skattemæssige forvridding mellem husholdningernes porteføljeinvesteringer og andre investeringer.

Det er á priori vanskeligt at skønne over de samlede virkninger på opsparingstilbøjeligheden og de eventuelle afledte virkninger på arbejdsudbuddet.

De skitserede omlægninger af beskatningen ville samlet set medføre en lang række adfærdsmæssige virkninger, hvis samlede effekt på de offentlige finanser kan være positiv eller negativ. Et nærmere skøn herfor har derfor ikke umiddelbart været muligt og ville i givet fald forudsætte meget omfattende beregninger, som ville være forbundet med betydelig usikkerhed.

Regeringen har ikke aktuelt planer om at gennemføre en reform af kapitalindkomstbeskatningen.