

GENNEMGANG AF DE 4 SENESTE SKATTEREFORMER (MÅLT PÅ JOBEFFEKT OG STØRRELSEN AF SKATTELETTElsen) – OG VLAK'S MULIGHEDER

25-08-2017

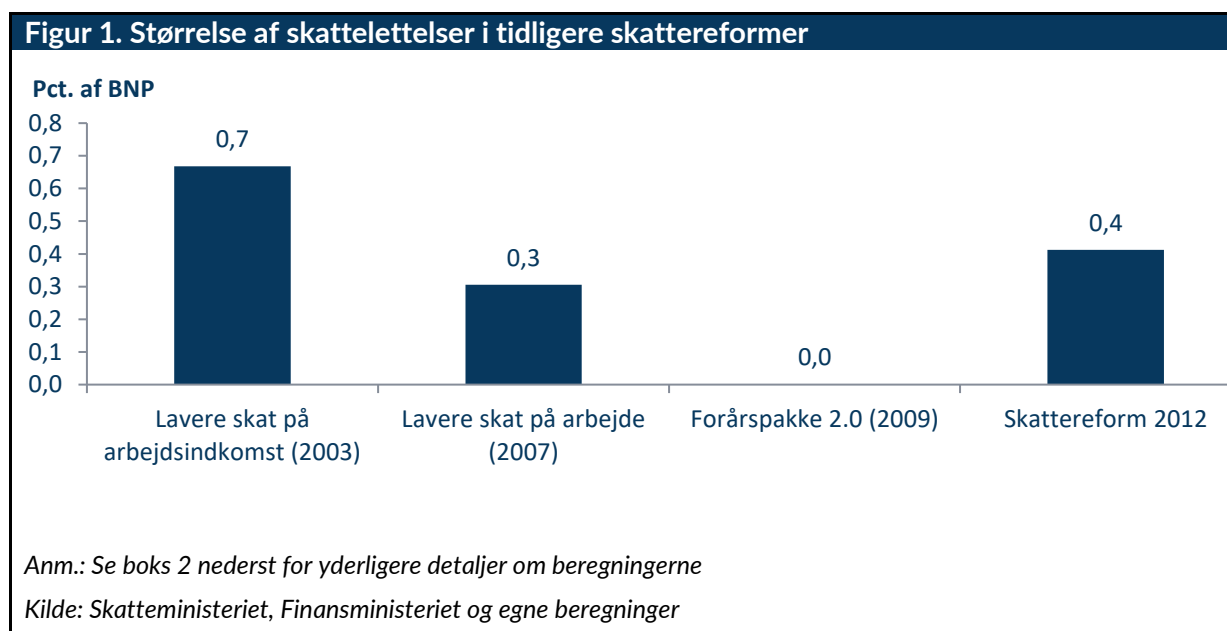
AF CHEFØKONOM MADS LUNDBY HANSEN (21 23 79 52) OG CHEFKONSULENT JØRGEN
SLOTH BJERRE HANSEN

RESUMÉ

VLAK-regeringen har opgivet at gennemføre lettelse i topskatten. Til gengæld vil regeringen fremlægge "historisk store forslag til skattelettelser". Denne analyse gennemgår tidligere skattereformers nettoskattelettelser (skattelettelse fratrukket eventuelle skatteforhøjelser). Den største skattereform i nyere tid målt på skattelettelser er Anders Foghs første skattereform fra 2003, hvor mellemskattegrænsen blev hævet og beskæftigelsesfradraget indført. 2003-skattelettelserne svarede til 0,7 pct. af BNP i umiddelbar provenuvirkning, hvilket i dag svarer til 10 mia. kr., når der regnes efter tilbageløb og adfærd. Det samlede råderum for de offentlige finanser er på 35½ mia. kr. frem til 2025. Dvs., at for kun godt ¼ af råderummet kan VLAKs skattelettelse blive "historisk stor" målt i nettoskattelettelse. Anvendes 10 mia. kr. på at øge det nuværende beskæftigelsesfradrag, løftes beskæftigelsen med blot 4.600 personer. Dermed risikerer VLAK-regeringens skattereform at blive historisk lille målt på effekten på velstand og beskæftigelse, idet den mindste beskæftigelseseffekt af de øvrige reformer er på 7.600 personer (2007-reformen). Den største skattereform målt i effekt på velstand og beskæftigelse er Foghs 2009-skattereform, der øgede beskæftigelsen med 18.300 personer. VLAK's reform risikerer at blive historisk lille målt på beskæftigelseseffekten, fordi tidligere skattereformers alle har sænket de progressive skatter (mellemskat og topskat), hvor beskæftigelseseffekten er størst. Det anbefales (nu hvor topskatten er taget af bordet), at råderummet i høj grad anvendes på at fjerne loftet over beskæftigelsesfradraget samt at sænke registreringsafgiften. Det giver relativt meget arbejdsudbud for pengene. Det anbefales endvidere, at VLAK medfinansierer lavere skat via f.eks. 10 pct. lavere dagpenge, lavere SU og lavere dimittendsats for nyuddannede. Dermed kan beskæftigelseseffekten af skattereformen øges. Det anbefales, at man anvender en større del af råderummet end 10 mia. kr. på lavere skat. Hvis man anvender hele råderummet på 35,5 mia. kr. på lavere skat, så kan der indføres 1) en flad skat på 40 pct., 2) en selskabsskat på 12 pct. (mod 22 pct. i dag), 3) en afvikling af registreringsafgiften og 4) en reduktion i aktiebeskatningen fra 42 til 34 pct. Det vil øge beskæftigelsen svarende til ca. 25.000 personer. Det vil være danmarkshistoriens største skattereform målt i omfang af skattelettelse og effekt på beskæftigelse

VLAK-regeringen har opgivet at gennemføre lettelser i topskatten. Til gengæld vil regeringen fremlægge "historisk store forslag til skattelettelse"¹. Men hvad vil det sige i praksis, at lettelserne bliver historisk store? I dette notat ser vi på, hvor store skattelettelser, der er givet i tidligere skattereformer.

Den største skattereform i nyere tid, målt på skattelettelse, er Anders Foghs 2003-skattereform, hvor mellemskattegrænsen blev hævet og beskæftigelsesfradraget indført. 2003-skattelettelserne svarede til 0,7 pct. af BNP (målt i umiddelbar provenuvirkning), jf. figur 1.



Boks 1 giver en kort oversigt over de 4 skattereformer.

Boks 1. Væsentligste elementer i 4 skattereformer

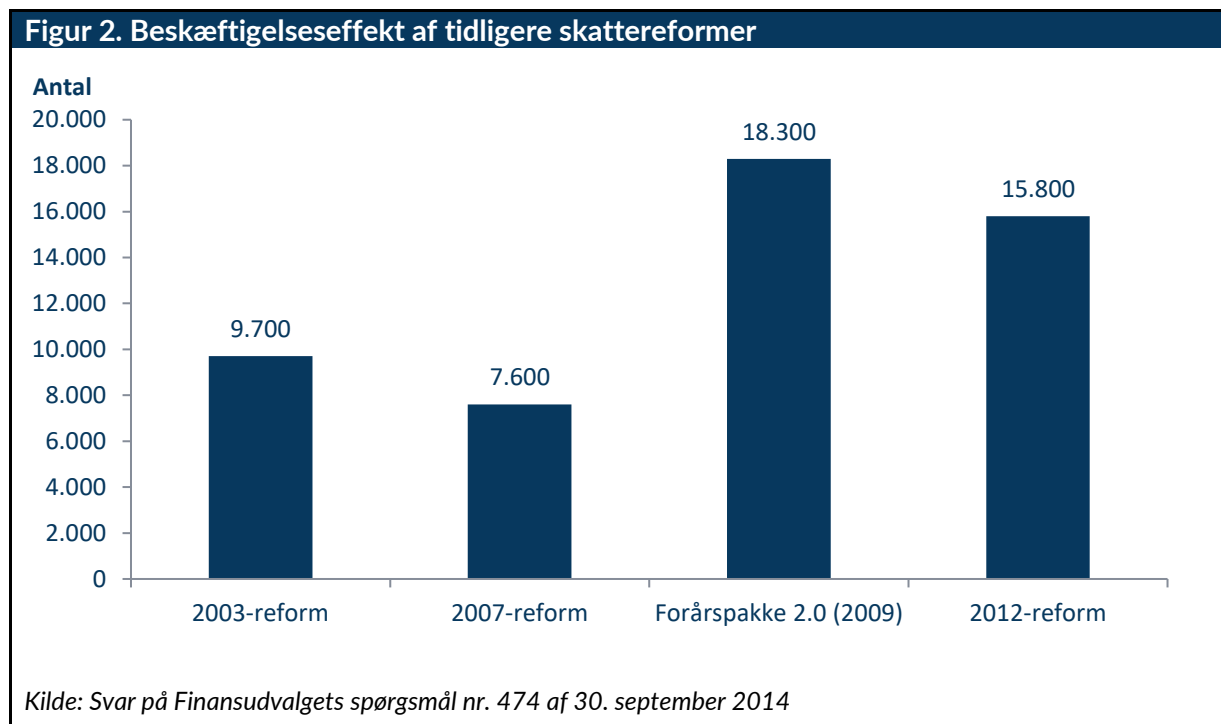
LAVERE SKAT PÅ ARBEJDSINDKOMST – 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forhøjelse af mellemskattegrænsen med ca. 50.000 kr. ▪ Indførelse af et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct.
LAVERE SKAT PÅ ARBEJDE – 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 4,25 pct. ▪ Forhøjelse af mellemskattegrænsen med ca. 50.000 kr. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Forhøjelse af personfradraget med 1.000 kr. ▪ Indeksering af energifgifter
FORÅRSPAKKE 2.0 - 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afskaffelse af mellemskatten ▪ Nedsættelse af bundskat med 1,5 pct.point ▪ Forhøjelse af topskattegrænse med ca. 40.000 kr. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion af rentefradraget
SKATTEREFORM 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forhøjelse af topskattegrænse med ca. 60.000 kr. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion af overførselsindkomster ▪ Højere beskæftigelsesfradrag

Kilde: [Skatteministeriet](#)

¹ Kilde: "Regeringen opgiver at lette topskatten", dr.dk, 13. august 2017

BESKÆFTIGELSESEFFEKT AF TIDLIGERE SKATTEREFORMER

Målt på beskæftigelseseffekten er *Forårspakke 2.0* og *Thornings 2012-reform* de største. De løftede beskæftigelsen med hhv. 18.000 og 16.000 personer, jf. figur 2. 2007-reformen er den mindste af de nævnte reformer med en beskæftigelseseffekt på 7.600 personer, mens 2003-reformen løftede beskæftigelsen med ca. 10.000 personer.



VLAK'S SKATTELETTELESE RISIKERER AT BLIVE "HISTORISK LILLE" MÅLT PÅ BESKÆFTIGELSESEFFEKT

For at blive historisk stor skal VLAK-regeringens skattelettelse som nævnt være på mindst 0,7 pct. af BNP i umiddelbar provenuvirkning. Det svarer omtrent til 10 mia. kr. (9,7 mia.kr.), når der regnes efter tilbageløb og adfærd². Det samlede råderum på de offentlige finanser er på 35½ mia. kr. frem til 2025. Dvs., at for kun godt ¼ af råderummet kan VLAK's skattelettelse blive "historisk stor".

En skattelettelse for 10 mia. kr., hvor topskat er taget af bordet, kan konstrueres på flere forskellige måder. Herunder er oplistet en række forskellige muligheder.

² 0,7 pct. af BNP svarer til 14,2 mia. kr. i umiddelbart provenutab i 2017-niveau. En del af provenutabet (24,5 pct.) vender automatisk tilbage til statskassen i form af afgifter på forbrug (tilbageløb). Desuden medfører ændret adfærd (flere i arbejde og flere der arbejder ekstra) også øgede skatteindtægter. Disse adfærdseffekter er sat til en selvfinansieringsgrad på 10 pct., i lyset af at regeringen har opgivet at lempe topskatten, hvor adfærdseffekterne er størst. En selvfinansieringsgrad på 10 pct. svarer omtrent til Finansministeriets vurdering af adfærdseffekterne af både en forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget og lavere bundskat. Dvs. de 10 mia. kr. i skattelettelse efter tilbageløb og adfærd fremkommer på følgende vis: $14,2 * (1 - 0,245) * (1 - 0,1) = 9,7$ mia. kr.

DEN MEST EFFEKTIVE REFORM FOR 10 MIA. KR.: 13.000 PERSONER I BESKÆFTIGELSE

Den mest effektive skattelettelse (målt på beskæftigelseseffekt) vil være en kombination af en nedsættelse af registreringsafgiften til knap 50 pct. (fra 105/150 pct.) samt en afskaffelse af loftet over beskæftigelsesfradraget. Det vil løfte beskæftigelsen med ca. 13.000 personer.

ØGET BESKÆFTIGELSESFRADRAG FOR 10 MIA. KR.: 4.600 PERSONER I BESKÆFTIGELSE

Anvendes de 10 mia. kr. på at øge det nuværende beskæftigelsesfradrag med 7,2 pct. point, løftes beskæftigelsen med 4.600 personer. Alternativt kan bundskatten nedsættes med 1,2 pct. point, hvilket vil øge beskæftigelsen med 3.600 personer. Nedsættes afgifter for 10 mia. kr., vil beskæftigelseseffekten være på 2.400 personer.

Tabel 1. Beskæftigelseseffekt af forskellige skatteletter for 10 mia. kr.		
	Beskæftigelseseffekt	Provenutab efter tilbageløb og adfærd (mia.kr.)
Beskæftigelsesfradrag øges med 7,2 pct. point	4.600	10
Bundskat sænkes med 1,2 pct. point	3.600	10
Afgifter sænkes for 10 mia. kr.	2.400	10
Mest effektive reform:		
Registreringsafgift nedsættes til knap 50 pct. (både høj og lav sats)	7.000	6
Loft over beskæftigelsesfradrag fjernes	5.900	4
Effektiv reform i alt	12.900	10

Kilde: Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 395 af 22. maj 2017, svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 27 af 14. oktober 2016 samt egne beregninger.

Når VLAK's reform risikerer at blive historisk lille målt på beskæftigelseseffekten, så skyldes det i høj grad, at alle de tidligere skattereformer har sænket de progressive skatter (mellem- og topskat), hvor beskæftigelseseffekten af skatteletter er størst. I både 2003 og 2007 blev mellemskattegrænsen forhøjet, i 2009 blev mellemskatten afskaffet, og i 2012 forhøjede Thorning topskattegrænsen (og samtidig blev overførslerne sænket, hvilket også gav et væsentligt bidrag til beskæftigelseseffekten).

BESKÆFTIGELSESEFFEKT KAN OGSÅ ØGES Gennem lavere indkomstoverførsler

I ovenstående beregninger er det lagt til grund, at skatteletterne finansieres ud af råderummet (dvs. fuldt finansieret af de tidligere reformer, der har skabt råderummet). VLAK kan også vælge at finansiere skatteletterne med lavere indkomstoverførsler, f.eks. 10 pct. lavere dagpenge, lavere SU og lavere dimittendsats for nyuddannede. Det vil bidrage til at øge beskæftigelseseffekten af den samlede reform. V-regeringens SU-udspil fra 2016 (bl.a. reduktion af SU med 20 pct.) blev eksempelvis vurderet til at øge beskæftigelsen med 8.000 personer.

Det anbefales, at man anvender en større del af råderummet end 10 mia. kr. på lavere skat. Hvis man anvender hele råderummet på 35,5 mia. kr. på lavere skat, så kan der indføres 1) en

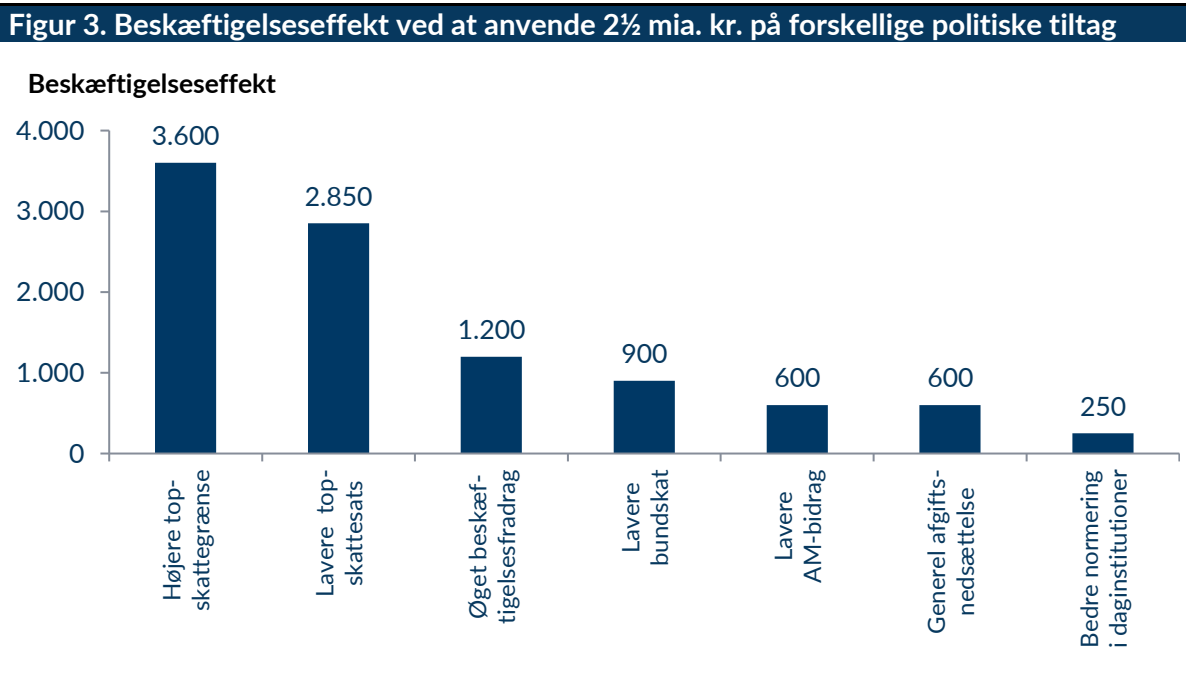
flad skat på 40 pct., 2) en selskabsskat på 12 pct. (mod 22 pct. i dag), 3) en afvikling af registreringsafgiften og 4) en reduktion i aktiebeskatningen fra 42 til 34 pct. Det vil øge beskæftigelsen svarende til ca. 25.000 personer. Det vil være danmarkshistoriens største skattereform målt i omfang af skattelettelse og effekt på beskæftigelse.

Tabel 2. Anvendelse af råderum på 35½ mia. kr. på lavere skat	
	Mia. kr.
Flad skat på 40 pct.	12
Afskaffelse af registreringsafgift	9
Nedsættelse af selskabsskat fra 22 til 12 pct.	13½
Lavere aktionærskat	1
I alt	35½
Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet	

GENERELLE SKATTELETTElSER HAR STØRRE BESKÆFTIGELSESEFFEKT END OFFENTLIGT FORBRUG

Selvom generelle skattelettelse har en lavere beskæftigelseseffekt end fx topskattelettelse, så har generelle skattelettelse (som lavere bundskattesats, øget beskæftigelsesfradrag og lavere afgifter) større effekt på beskæftigelsen, end hvis råderummet anvendes på offentligt forbrug. Finansministeriet indregner typisk ikke nogen beskæftigelseseffekt af øget offentligt forbrug, fordi effekten teoretisk set både kan være positiv og negativ, og fordi der empirisk er meget få undersøgelser af effekter af flere penge til offentlige forbrug.

Vismændene har i deres seneste rapport gennemført en undersøgelse af de dynamiske effekter af flere penge til børnepasning. Børnepasning er et af de områder, der oftest nævnes i debatten som et offentligt udgiftsområde, der har positive dynamiske effekter. Og det er et af de områder, hvor man må forvente størst og sikrest effekt. Vismændene finder en meget lille effekt af færre børn pr. voksen i pasningsordninger. Hvis der tilføres 2½ mia. kr. til øgede normeringer, så øges arbejdsudbuddet med 250 personer ifølge vismændene. Vismændene betegner dette som en "minimal" selvfinansieringsgrad. Sammenligner man med de dynamiske effekter af lavere skat, så er effekten særdeles beskeden. Anvendes 2½ mia. kr. på lavere topskat, så øges arbejdsudbuddet med 2.850 personer ifølge Finansministeriet. Det er 11 gange så meget som effekten af flere penge til daginstitutioner. Tager man en af de mindst effektive skattelettelse – lavere bundskat – så er den 3½ gange så effektiv som flere penge til daginstitutioner. For 2½ mia.kr lavere bundskat øges beskæftigelsen med 900 personer, jf. figur 3. Vismændenes analyse viser, at alle skattelettelse (med undtagelse af lavere grundskyld, aftrappet beskæftigelsesfradrag og øget personfradrag) vil have større beskæftigelseseffekt end øgede udgifter til børnepasning.



Boks 2. Beregning af størrelsen på skattelettelser historisk set

LAVERE SKAT PÅ ARBEJDSINDKOMST – 2003
 Ifølge [Skatteministeriet](#) medførte reformen skattelettelser for 9,6 mia. kr. i 2003-niveau svarende til 0,7 pct. af BNP.

LAVERE SKAT PÅ ARBEJDE – 2007
[Skattelettelser](#) for 9½ mia. kr. En del af finansieringen bestod af indeksering af energiafgifter for 4 mia. kr. Dvs. i alt en nettoskattelettelse på 5½ mia. kr. i 2008-niveau eller 0,3 pct. af BNP.

FORÅRSPAKKE 2.0
 Den samlede reformpakke var fuldt finansieret målt i umiddelbart provenutab:
"Forårspakke 2.0 er fuldt finansieret opgjort ved de varige provenueffekter uden indregning af ændret adfærd." Kilde: [Retsinformation](#)

SKATTEREFORM 2012
 I tabel 1 i ["Aftale om skattereform 2012"](#) fremgår det, at der lempes skatter for 14,2 mia. kr. målt i umiddelbar provenuvirkning, mens der indgår skatteforhøjelser for 6,3 mia. kr., dvs. en nettolempelse på 8 mia. kr. i 2013-niveau eller 0,4 pct. af BNP.