



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2007-311-0004

Dato: 28. september 2007

Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 220 - Forslag til Lov om ændring af arbejdsmarkedsfondsloven, ligningsloven, personskatteloven og forskellige andre love (Lavere skat på arbejde).

Hermed sendes i 5 eksemplarer svar på spørgsmål nr. 1-3 af 12. september 2007.

Kristian Jensen

/ Birgitte Christensen

L 220 spørgsmål 1:

Vil ministeren opstille en samlet oversigt over finansieringen af lovforslaget år for år og samlet frem til og med 2015.

Svar:

De økonomiske virkninger i 2008-2015 samt de varige virkninger af de forskellige elementer, der indgår i regeringens forslag til *Lavere skat på arbejde*, fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Skattenedsættelserne og finansieringen, mia. kr. 2008-niveau.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Varig virkning
Nedsættelse af indkomstskat	- 4,2	- 9,5	- 9,5	- 9,5	- 9,5	- 9,5	- 9,5	- 9,5	- 9½
- Forhøjelse af personfradraget.....	- 0,8	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1¾
- Forhøjelse af beskæftigelsesfradrag.....	- 3,4	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4
- Højere mellemskattegrænse	-	- 3,8	- 3,8	- 3,8	- 3,8	- 3,8	- 3,8	- 3,8	- 3¾
Finansiering	4,4	6,9	7,8	8,4	9,1	9,6	9,9	10,4	9½
- Indeksering af energiafgifter	0,7	1,3	1,9	2,4	3,0	3,5	3,9	4,4	4
- Bortfald af skattenedsættelser ved nedsættelse af AM-bidrag	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3¾
- Tilbageløb	0,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1½
- Løft i arbejdsudbud	0,0	0,6	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	¾
Samlet virkning.....	0,2	- 2,6	- 1,7	- 1,1	- 0,4	0,1	0,4	0,9	0

Anm.: Afrunding kan betyde, at underkomponenter ikke summer til totaler. De viste varige virkninger er afrundet til nærmeste kvarte mia. kr.

Det direkte provenutab ved nedsættelserne af indkomstskatten udgør 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 9,5 mia. kr. i 2009-2015 (2008-niveau), når de er fuldt indfaset.

Finansieringen udgør 4,2 mia. kr. i 2008 eksklusiv evt. tilbageløb. En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget ville efter gældende regler have medført en direkte skattenedsættelse svarende til en provenuvirkning på godt 3½ mia. kr. netto i 2008, hvoraf ¼ mia. kr. (som varig virkning) på længere sigt ville vende tilbage i form af højere indkomstskat fra pensionsopsparing. Hertil kommer virkningen af at indekserer energiafgifterne i 2008 på 0,7 mia. kr.

Provenuvirkningen fra indekseringen af energiafgifterne med 1,8 pct. årligt fra 2008 til 2015 stiger år for år, og udgør 4,4 mia. kr. (i 2008-niveau) i 2015. Den varige virkning af indekseringen af energiafgifterne er lidt mindre, idet merprovenuet fra energiafgifterne er lavere i årene frem til 2015.

Provenuvirkninger af nedsættelse af indkomstskatter og afgiftsnedsættelser er ikke umiddelbart sammenlignelige, idet der skal tages højde for tilbageløb (dvs. virkningen på afgiftsgrundlagene som følge af øget disponibel indkomst). Afgiftsprovenuet er angivet eksklusiv moms, hvorved der tages højde for, at større udgifter til energi fortrænger andet forbrug og dermed momsgrundlag. Provenuvirkningerne af ændrede indkomstskatter skal derimod korrigeres for tilbageløb via ændret afgiftsgrundlag, før provenuet herfra kan sammenlignes med det anførte afgiftsprovenu.

De afledte virkninger og tilbageløb fra indkomstskatter via afgiftsgrundlagene indtræffer ikke nødvendigvis allerede fuldt ud i 2008 og 2009, men samlet skønnes forslaget at være neutralt for finanspolitikken holdbarhed, jf. tabel 1.

Hertil kommer det bidrag på $\frac{3}{4}$ mia. kr. fra øget arbejdsudbud, som afspejler den styrkelse af finanserne, som samlet forudsættes at komme fra de afledte effekter af skatteforslagene. Merprovenuet der følger af øget arbejdsudbud er ikke indregnet i lovforslagets tabel 1 for årene 2008-2010, men alene i den varige virkning af *Lavere skat på arbejde*.

Lovforslaget og den ekstra regulering af overførslerne skønnes at øge arbejdsudbuddet med, hvad der svarer til omkring 8.000 fuldtidspersoner. Heraf skyldes ca. 7.000 fuldtidspersoner, at de beskæftigede vil øge deres arbejdstid, og ca. 1.000 fuldtidspersoner, at flere vil deltage på arbejdsmarkedet, jf. besvarelsen spørgsmål 18. Indekseringen af energiafgifterne med 1,8 pct. årligt skønnes derimod at reducere arbejdsudbuddet med omkring 2.000 personer i 2015. Hertil kommer virkningerne på forbrugssammensætning i grænsehandel.

I tabel 1 ovenfor er skønnet over provenuvirkningerne af arbejdsudbudsændringerne mv. som følge af lovforslaget i hver af årene 2008 til 2015. Virkningerne på arbejdsudbuddet skønnes at indtræffe gradvist. Konkret er det forudsat, at øget arbejdsudbud som følge af deltagelsesbeslutningen i det første år efter en skatteændring kun slår igennem med $\frac{1}{4}$ af den samlede forudsatte effekt. I de følgende år antages gennemslaget af et større arbejdsudbud som følge af beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet at stige lineært fra $\frac{1}{4}$ i første år til at nå den fulde virkning på arbejdsudbuddet efter 7 år. Stigningen i arbejdsudbuddet som følge af timebeslutningen skønnes at indtræffe med halvdelen af den forudsatte samlede virkning i det første år efter skatteændringen, stigende til $\frac{3}{4}$ i andet år og så fremdeles, indtil den fulde effekt nås efter 7 år.

Det er forbundet med betydelig usikkerhed, hvor hurtigt skatteændringerne slår igennem på arbejdsudbuddet. I tabel 1 er provenueffekterne angivet under forudsætning af, at effekterne på arbejdsudbuddet slår fuldt igennem i løbet af 7 år. Det er muligt, at der vil være yderligere effekter på arbejdsudbuddet i endnu en årrække herefter.

For så vidt angår deltagelsesbeslutningen kan der måske gå en længere årrække, før hele virkningen af, at forskelsbeløbet (den økonomiske gevinst ved at være i arbejde frem for på overførselsindkomst) forøges, slår fuldt igennem på det strukturelle arbejdsudbud. Det vil være tilfældet, hvis der er en vis grad af træghed i, hvor hurtigt en beslutning om at deltage på arbejdsmarkedet kan realiseres. F.eks. kan en midlertidig periode med arbejdsløshed mv. resultere i et varigt tab af kvalifikationer, eller der kan være en negativ stigmatiseringseffekt af at have været uden for arbejdsmarkedet i en periode, selvom man beslutter sig for at ville vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Hvad angår timebeslutningen for den enkelte, som allerede er i beskæftigelse, vil ønsket om at udbyde flere eller færre arbejdstimer som følge af en skatteændring, indtræde straks skatereglerne ændres. Der kan dog gå en vis periode, før lønmodtagernes ønsker til arbejdstid er fuldt indarbejdet i overenskomster og andre aftaler om arbejdstid med længere tidshorison.

Når det er forudsat i tabel 1, at timebeslutningen kun slår halvt igennem i det første år, skyldes det, at der under den aktuelle højkonjunktur og arbejdskraftmangel kan være en del beskæftigede, som på kort sigt i forvejen vælger at arbejde mere end de på langt sigt er villige til, af hensyn til kapacitetsproblemer i den virksomhed – privat eller offentlig – som de

er ansat i. Hvis denne effekt i meget høj grad gør sig gældende, vil arbejdsudbudsvirkningerne af Lavere skat på arbejde ikke betyde en egentlig stigning i arbejdsudbuddet på kort sigt, men at det nuværende relativt høje time-udbud blandt de beskæftigede kan opretholdes under mindre gunstige konjunkturer.

Det bør dog samtidig noteres, at de statistiske analyser, som arbejdsudbudseffekterne er baseret på, er beregnet ud fra kortsigtssammenhænge mellem disponibel løn og arbejdsudbud. I det omfang, der måtte være væsentlig træghed i tilpasningen af arbejdsudbuddet, vil der være tale om effekter ud over de forudsatte virkninger. Det gælder både med hensyn til virkningen af højere timeløn efter skat ved højere arbejdstid og med hensyn til virkningen på arbejdsudbuddet af højere samlet disponibel indkomst.

Da energiafgifterne øges gradvist som følge af indekseringen, indtræder også adfærdsvirkningerne heraf lidt efter lidt. Det bevirker, at den samlede provenuvirkning fra løft i arbejdsudbuddet mv. er størst i 2012 og herefter falder en anelse frem mod 2015.

Tabel 1 ovenfor svarer for 2008 til 2010 og den varige virkning til tabel 1 i lovforslaget, bortset fra at det automatiske tilbageløb også er indregnet i 2008, og at arbejdsudbudsvirkningerne er specificeret for hvert af årene 2008 til 2015 i tabel 1 ovenfor.

I tabel 1 i lovforslaget er der desværre fejl i summeringen af finansieringselementerne i 2009 og i den samlede virkning for 2009 og 2010. Tallene vil blive rettet, når forslaget gennemføres i oktober umiddelbart efter Folketingets åbning.

L 220 spørgsmål 2:

Vil ministeren lave et skøn over hvor meget større overførsel mellem ægtefæller af bundfradrag for mellemskat, der vil komme som en følge af forslaget og give et skøn over de fordelingsmæssige virkninger?

Svar:

Efter gældende regler beregnes mellemskatten som 6 pct. af den personlige indkomst med tillæg af eventuel positiv nettokapitalindkomst, der overstiger mellemskattegrænsen på 279.800 kr. (2008). For gifte personer gælder, at hvis den ene ægtefælles mellemskattegrundlag er mindre end bundfradraget (mellemskattegrænsen), kan den resterende del af bundfradraget overføres til den anden ægtefælle og modregnes i dennes indkomstgrundlag ved beregning af mellemskat. Ægtepar skal således i 2008 først betale mellemskat, hvis deres samlede mellemskattegrundlag overstiger det dobbelte bundfradrag, dvs. 559.600 kr.

Disse regler om overførsel af uudnyttet mellemskattebundfradrag mellem ægtefæller og registrerede partnere ændres ikke med lovforslaget.

Det skønnes, at ca. 430.000 gifte personer efter gældende regler i 2008 vil kunne udnytte overført mellemskattebundfradrag fra deres ægtefælle. Heraf får ca. 200.000 overført så meget, at de helt slipper for mellemskat. Det samlede overførte bundfradrag, der udnyttes hos den anden ægtefælle, skønnes i 2008 at beløbe sig til 24 mia. kr. svarende til ca. 2½ pct. af det samlede udnyttede bundfradrag ved beregning af mellemskat.

Med den foreslåede forhøjelse af mellemskattegrænsen fra 2009 skønnes antallet af personer, der kan udnytte overført mellemskattebundfradrag fra en ægtefælle, at falde til ca. 354.000 personer. Faldet i antallet i forhold til gældende regler skyldes, at der med forhøjelsen af bundfradraget bliver færre skatteydere, der kan udnytte ("har behov for") et uudnyttet fradrag fra ægtefællen. Ca. 200.000 af de 354.000 personer vil få overført så meget, at de helt slipper for mellemskat. Med den nye højere mellemskattegrænse skønnes det samlede udnyttede overførte bundfradrag at ville udgøre ca. 23,1 mia. kr. (2008-niveau).

Reglerne om overførsel af uudnyttet mellemskattebundfradrag blev i sin tid indført for at tilgodese ægtepar, der har valgt at tilpasse deres indsats på arbejdsmarkedet, således at indkomsterhvervelsen ikke er ligeligt fordelt mellem ægtefællerne.

Det er således i fuld overensstemmelse med motiverne bag reglerne om overførselsretten, at et ægtepar med en skævdelt indkomsterhvervelse kan opnå samme samlede mellemskattebetaling, som et ægtepar med en tilsvarende indkomst, hvor indkomsterhvervelsen er lige fordelt.

Konsekvenserne af den foreslåede forhøjelse af mellemskattegrænsen for ægtepar med overført mellemskattebundfradrag vil afhænge af størrelsen af deres samlede indkomst, af hvorledes indkomsten er fordelt imellem dem, og endelig af hvor meget der i forvejen overføres og udnyttes af ægtefællen med den højeste indkomst.

De fordelingsmæssige konsekvenser belyses derfor bedst ved en række eksempler for ægtepar med forskellige samlede indkomster, som er fordelt forskelligt mellem ægtefællerne, jf. tabel 1.

Tabel 1. Eksempler på virkningen af Lavere skat på arbejde i 2009 for ægtepar med overført uudnyttet mellemskattebundfradrag

Kr. (2008-niveau)	Indkomst ¹⁾			Ændring i skat ²⁾			Heraf mellemskat	
	Æ 1	Æ 2	I alt Æ 1 + Æ 2	Æ 1	Æ 2	I alt Æ 1 + Æ 2	Æ 1	Æ 2
Ægtepar 1 A	304.130	304.130	608.260	-2.160	-2.160	-4.320	0	0
Ægtepar 1 B.....	408.260	200.000	608.260	-2.186	-1.553	-3.739	0	0
Ægtepar 2 A	325.000	325.000	650.000	-3.338	-3.338	-6.676	-1.152	-1.152
Ægtepar 2 B.....	450.000	200.000	650.000	-4.490	-1.553	-6.043	-2.304	0
Ægtepar 3 A	365.000	365.000	730.000	-5.546	-5.546	-11.092	-3.360	-3.360
Ægtepar 3 B.....	530.000	200.000	730.000	-8.906	-1.553	-10.459	-6.720	0
Ægtepar 4 A	450.000	450.000	900.000	-5.546	-5.546	-11.092	-3.360	-3.360
Ægtepar 4 B.....	700.000	200.000	900.000	-8.906	-1.553	-10.459	-6.720	0

1) Indkomst før fradrag af arbejdsmarkedsbidrag.

2) Virkning af forhøjelse af personfradraget med 1.000 kr., af beskæftigelsesfradraget fra 2,5 pct., maks. 7.700 kr. til 4,25 pct., maks. 13.100 kr. og af mellemskattegrænsen fra 279.800 kr. til 335.800 kr. (efter fradrag af AM-bidrag).

Ved den gældende mellemskattegrænse i personskatteloven på 279.800 kr. betales der mellemskat, når indkomsten før fradrag af arbejdsmarkedsbidrag overstiger 304.130 kr. På grund af overførselsretten af uudnyttet bundfradrag, betaler ægtepar først mellemskat, når deres samlede indkomst overstiger 608.260 kr.

Ægtepar 1 A og B i tabel 1 betaler således ikke mellemskat med den gældende mellemskattegrænse. Den foreslåede forhøjelse af grænsen medfører derfor ingen lettelser i mellem-

skatten, heller ikke for ægtepar 1 B, hvor den ene ægtefælles indkomst overstiger mellem-skattegrænsen.

Ægtepar 2 A opnår en nedsættelse af mellemskatten på hver 1.152 kr. eller i alt 2.304 kr. For ægtepar 2 B, der har valgt at fordele deres indkomsterhvervelse på anden vis, bliver der som følge af adgangen til overførsel af uudnyttet mellemskattebundfradrag tale om en tilsvarende samlet lettelse af mellemskatten på i alt 2.304 kr.

Den maksimale mellemskattelettelse udgør 3.360 kr. og opnås ved en indkomst på 365.000 kr. før fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. For ægtepar, hvor ægtefællerne hver især har indkomst over 365.000 kr., opnås en skattelettelse på det dobbelte beløb eller 6.720 kr.

Adgangen til overførsel af uudnyttet mellemskattebundfradrag sikrer, at uanset indkomstfordelingen mellem ægtefællerne opnås en samlet mellemskattelettelse på 6.720 kr., når deres samlede indkomst overstiger 730.000 kr., jf. ægtepar 3 og 4 i tabel 1.

L 220 spørgsmål 3:

Hvorfor er der ikke medtaget noget skøn over konsekvenserne af aftalen om, at antallet af topskatteydere ikke må vokse?

Svar:

Af den indgåede aftale af 3. september 2007 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om *Lavere skat på arbejde* fremgår, at ”Parterne er enige om, at antallet af top- og mellemskatteydere ikke må stige yderligere i forhold til det niveau, som gælder for 2007. I 2009 træffes beslutning om ændring af progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010, hvis der konstateres en stigning i antallet af topskatteydere fra 2007 til 2008. I 2009 tages der endvidere stilling til det videre reguleringsforløb med henblik på fortsat at forhindre en stigning i antallet af topskatteydere i forhold til 2007-niveauet.” (p. 4).

Om der bliver tale om en vækst i antallet af topskatteydere fra 2007 til 2008, og i givet fald hvor stor denne bliver, kan tidligst vurderes i 2009, når der foreligger optællinger af antallet af skatteydere, der rent faktisk kommer til at betale topskat i 2007 og 2008.

I 2009 skal aftaleparterne træffe beslutning om ændring af progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010, og hvorledes en fremadrettet reguleringsmekanisme for den fælles mellem- og topskattegrænse skal udformes, så en vækst i antallet topskatteydere kan undgås. Lovgivning herom vil ifølge aftalen få virkning fra og med 2010.

Der foreligger således ikke på indeværende tidspunkt et konkret forslag, der kan danne grundlag for en vurdering af de provenumæssige konsekvenser af dette element i aftalen efter 2010. Hertil kommer, at der ikke foreligger en prognose for antallet af topskatteydere efter 2008.

Med betydelig usikkerhed kan man skønne over antallet af topskatteydere i 2007 og 2008. Antallet af topskatteydere anslås at stige med omkring 35.000 personer fra 2007 til 2008. For at undgå en sådan stigning skal mellem- og topskattegrænsen skønsmæssigt hæves med

omkring 4.000 kr. i 2010 udover den almindelige regulering, hvilket isoleret set vil medføre et mindreprovenu på mellem- og topskat på $\frac{3}{4}$ mia. kr.

Det bemærkes endvidere, at en særlig regulering af mellem- og topskattegrænsen, der hindrer en vækst i antallet af topskatteydere, ikke vil svække den finanspolitiske holdbarhed. De gængse provenuvurderinger tager udgangspunkt i 2015-fremskrivningen, og heri er der ikke indregnet provenueffekter af en vækst i antallet af topskatteydere.

En vækst i antallet af topskatteydere vil således alt andet lige medføre et uventet merprovenu. Aftaleparterne vil i 2009 finde en reguleringsmekanisme for at undgå denne utilsigtede merbeskatning. I forhold til 2015-planen er der således ikke tale om et egentlig provenutab som følge af dette element i aftalen.