

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Beskæftigelsen vurderes aktuelt at ligge omkring $\frac{3}{4}$ pct. over det strukturelle niveau, og der er udsigt til fortsat fremgang de kommende år. Den økonomiske politik bør derfor dæmpe aktiviteten i økonomien, og det er passende, at finanspolitikken i 2019 og 2020 bidrager svagt negativt til væksten.

Beskatningen af kapitalindkomst er særdeles kompliceret, idet forskellige typer af kapitalindkomst beskattes med forskellige satser og progressionsknæk. Beskatningen forvrider investerings- og opsparingsbeslutninger og har dermed betydning for udviklingen i velstanden. Samtidig bidrager kapitalindkomstskatter til omfordelingen.

Gennemgangen af kapitalindkomstbeskatningen i kapitel II leder frem til en række anbefalinger, herunder en anbefaling af, at der indføres et såkaldt ACE-fradrag (fradrag for forrentning af egenkapital ved beregning af selskabs-skatten).

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det Økonomiske Råds formandskabs forårsrapport indeholder to kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Kapitalindkomstbeskatning

Rapporten er udarbejdet forud for mødet i Det Økonomiske Råd, som blev afholdt den 18. juni. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmøder, er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Herudover er rådsmedlemmernes kommentarer til rapporten tilføjet.

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data bag figurer tilgængelige på De Økonomiske Råds hjemmeside, www.dors.dk.

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

En række centrale punkter og vurderinger i diskussionsoplæggets kapitel I er gengivet i omstående boks.

**Fremgang i
arbejdsstyrken bag
beskæftigelses-
stigning**

Beskæftigelsen er steget støt de seneste seks år. Den samlede beskæftigelse er steget med 240.000 personer siden 2013, og omkring $\frac{3}{4}$ af denne stigning stammer fra en stigning i arbejdsstyrken. Selvom faldet i ledigheden har været moderat, og bruttoledigheden fortsat er over 100.000 personer, er presset på arbejdsmarkedet steget de senere år.

**Beskæftigelsen over
strukturelt niveau**

Aktuelt vurderes det, at beskæftigelsen er ca. $\frac{3}{4}$ pct. over det niveau, der kan forventes i en normal konjunktursituation, jf. tabel A. Den stigende arbejdsstyrke og beskæftigelse – både historisk og de kommende år – er understøttet af tilbagetrækningsreformerne og tilgang af udenlandsk arbejdskraft. I fravær af disse faktorer ville væksten i dansk økonomi have været mærkbart mindre.

HOVEDPUNKTER OG VURDERINGER I KAPITEL I

- Den fremgang i beskæftigelsen, der har været og som forventes de kommende år, er understøttet af vedtagne ændringer af efterlønsalderen og -perioden samt folkepensionsalderen. Uden disse reformer ville væksten i dansk økonomi have været mindre og presset på arbejdsmarkedet større
- De offentlige finanser er grundlæggende sunde, men afstanden til budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. er begrænset. I 2025 er der udsigt til omtrentlig balance på de offentlige finanser
- Den planlagte finanspolitik indebærer en svag stramning, hvilket vurderes at være passende i lyset af konjunktursituationen. Nye finanspolitiske initiativer og reformer bør være fuldt finansierede på kort sigt, så de ikke bidrager til at øge efterspørgselspresset
- Kommunerne overskred de kommunale økonomiaftaler i 2018 med omkring 2 mia. kr. Overskridelsen er begrænset, men i lyset af konjunktursituationen er den uheldig
- Regeringen opfordres til at gøre nærmere rede for rammen for offentlige investeringer frem mod 2030. Der er behov for en oversigt over investeringsrammens samlede størrelse og den del af den, der er disponeret over i henhold til forskellige aftaler
- Målsætningen om, at alle nyregistrerede biler fra 2035 skal være nul-emissionsbiler, aktualiserer behovet for at gennemtænke bilbeskatningen. Bilbeskatningen bør målrettes de eksternaliteter, der er ved biltrafik, herunder ikke bare klima, men også eksempelvis trængsel. Hvis en hensigtsmæssig omlægning af bilbeskatningen fører til færre indtægter fra bilrelaterede afgifter, bør finansieringen findes gennem offentlige besparelser eller højere indkomstskat
- Aftalen om seniorpension vil ifølge aftaleparterne have en lille negativ effekt på beskæftigelsen, men forudsætningerne bag aftalen er ikke offentliggjort. Aftalen er baseret på visitation, hvilket gør, at seniorpension er mere målrettet personer med nedsat arbejdsevne end en rettigedsbaseret ordning
- Pensionsområdet er komplekst, og den i aftalen foreslåede kommission hilses velkommen, men kommissionen bør også se på samspilsproblemet mellem pensioner og offentlige ydelser

Planlagt strammingsgrad i finanspolitikken er passende

Der er udsigt til fortsat fremgang i beskæftigelsen de kommende år. Den forventede stigning i beskæftigelsen er på niveau med eller højere end stigningen i arbejdsudbuddet, og det er derfor hensigtsmæssigt, at finanspolitikken er stram. Det vurderes derfor, at den planlagte finanspolitik i 2019 og 2020, der samlet set giver et svagt negativt bidrag til væksten i beskæftigelsen, er passende afstemt med konjunktursituationen.

TABEL A HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	1,4	2,0	1,7	1,8
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	12	22	18	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	52	31	11	11
Forbrugerpriser (pct.)	0,9	1,1	1,7	1,9
Timeløn (pct.)	2,3	2,7	3,2	3,2
Offentlig saldo (pct. af BNP)	0,5	0,4	-0,4	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	0,0	-0,3	-0,2	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,4	1,8	1,9	1,9

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige vækst i årene 2021 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver, hvor meget beskæftigelsen er over det skønnede strukturelle niveau. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Finanspolitisk begrænsning på kort sigt

Ud fra et stabiliseringspolitisk hensyn bør initiativer, der øger de offentlige udgifter eller sænker skatterne, finansieres, så effekten på den samlede efterspørgsel modvirkes. Reformen, der øger arbejdsudbuddet på længere sigt, kan bidrage til at øge de finanspolitiske muligheder, men i den nuværende konjunktursituation bør finansieringen være på plads – også på kort sigt.

Begrænset afstand til ½ pct.-grænsen

Den strukturelle saldo er forbedret mærkbart siden 2014. Forbedringen skal ses i sammenhæng med en kraftig vækst i den strukturelle beskæftigelse kombineret med en beskeden vækst i de offentlige udgifter. I 2020 skønnes der at være tæt på strukturel balance på de offentlige finanser, og der er dermed en lille afstand til budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP, hvilket giver et vist spillerum for at reagere, hvis dansk økonomi bliver ramt af et større tilbageslag. Selv om det stabiliseringspolitiske spillerum ikke er stort, er det positivt, at der nu er ved at blive opbygget en vis afstand til underskudsgrænsen.

Kommunerne har overskredet aftalerne i 2018

Kommunerne har i flere år overskredet anlægsrammen, men da der samtidig har været et mindreforbrug til serviceudgifter, har den samlede ramme til anlæg og service været overholdt. I 2017 og 2018 var der igen en overskridelse af anlægsudgifterne, men der var ikke som tidligere et modsvarende mindreforbrug på serviceudgifter, hvilket betyder, at kommunerne nu i to år har overskredet den samlede

	<p>ramme for service og anlæg under et. De offentlige investeringer er vanskelige at styre, men det er uheldigt, at aftalerne ikke overholdes. Dette skyldes både hensynet til konjunktursituationen og til troværdigheden af aftalesystemet.</p>
Ramme for offentlige investeringer ikke veldefineret	<p>Udfordringerne med at styre udgifterne til konkrete investeringsprojekter kombineret med et behov for at kunne bruge de offentlige investeringer i stabiliseringspolitikken har gjort, at investeringerne ikke indgår i de fireårige udgiftslofter. Det betyder omvendt, at det bliver mindre klart, hvad der så lægger rammen for de samlede offentlige investeringer. Samtidig er det i praksis ofte uklart, om en given (ny) investering kan opfattes som en udmøntning af en mere eller mindre given investeringsramme og dermed ikke forudsætter finansiering, eller om der er tale om et løft af investeringsrammen, som forudsætter finansiering.</p>
Behov for samlet oversigt frem mod 2030 ...	<p>Medvirkende til uklarheden om offentlige investeringer er, at det er vanskeligt at få et samlet og dækkende overblik over besluttede og planlagte investeringer. I aftalen om <i>Et sammenhængende Danmark, Investeringsplan 2030</i> fremgår det, at finansieringen af en række infrastrukturinvesteringer frem mod 2030 er finansieret af "rammen for offentlige investeringer". Det fremgår imidlertid ikke, hvor stor rammen for offentlige investeringer frem mod 2030 er, og om noget af denne ramme allerede er disponeret. Regeringen opfordres til at fremlægge og løbende opdatere en samlet oversigt over den offentlige investeringsramme med angivelse af allerede disponerede midler.</p>
... og løbende opdatering	
Behov for omlægning af bilafgifterne	<p>VLAK-regeringen har nedsat en kommission, der skal levere en strategi, der kan føre til, at alle nyregistrerede biler senest i 2035 er nul-emissionsbiler. Med uændrede skatteregler vil det indebære et betydeligt tab af skatteindtægter, og der er derfor behov for at gentænke beskatningen af biler og transport. Bilrelaterede afgifter bør afspejle eksternaliteter såsom trængsel, klima og luftforurening. En reform af bilafgifterne kan bidrage til at understøtte en omkostningseffektiv reduktion af disse eksternaliteter. Provenu- og fordelingsmæssige hensyn bør ikke håndteres indenfor bilbeskatningen, men kan mest hensigtsmæssigt løses gennem indkomstskattesystemet eller tilpasning af offentlige udgifter.</p>
Udskydelser af mål om reduktion af kvælstof fra landbruget	<p>Danmark er gennem EU's Vandrammedirektiv forpligtet til at sikre et godt vandmiljø, og regeringen har derfor opsat reduktionsmål for landbrugets udledninger af kvælstof. Reduktionsmålene og implementering af tiltag er imidlertid blevet udsat, og der har været en mindre reduktion i udledningen af kvælstof end forventet.</p>

Langsom reduktion øger formentlig de samfundsmæssige omkostninger	Vandrammedirektivet giver mulighed for, at forlænge fristen for målopfyldelse til 2027, såfremt omkostningerne væsentligt overstiger gevinsterne ved god tilstand. Denne mulighed bør bruges, hvis der foreligger cost-benefit analyser, der sandsynliggør, at dette er tilfældet. En generel udskydelse af målopfyldelsen må derimod formodes at medføre et samfundsøkonomisk tab, da gevinsterne ved bedre vandmiljø i givet fald opnås senere. Hvis formålet er at understøtte landbruget, kan dette gøres mere effektivt og uden negative konsekvenser for miljøet ved brug af andre instrumenter end at lempe miljøreguleringen.
Aftale om seniorpension	I begyndelsen af maj indgik VLAk-regeringen, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre <i>Aftale om ret til seniorpension for nedslidte</i> . Ifølge aftaleparterne ventes omkring 17.000 at modtage seniorpension i 2025. Langt hovedparten vil komme fra andre offentlige ordninger, men aftalen antages samlet set at reducere arbejdsudbuddet en smule.
Konkrete beregningsforudsætninger er ikke lagt frem	De konkrete antagelser og beregninger bag aftalen er ikke fremlagt, hvilket gør, at det er vanskeligt at foretage en egentlig vurdering af aftalen. Et særligt usikkerhedsэлемент knytter sig til den visitation, der skal gå forud for en tilkendelse af seniorpension. Vurderingen af arbejdsevnen skal foretages med udgangspunkt i den seneste ansættelse, men det er ikke fastlagt, hvem der skal gennemføre denne vurdering. Dette øger usikkerheden om det forventede antal personer på ordningen, og det havde været ønskværdigt, at beregningsforudsætningerne og grundlaget for disse havde været fremlagt. Denne uklarhed gør det ekstra relevant, at tilgangen til seniorpensionsordningen følges nøje. Erfaringen fra tidligere ordninger har vist, at den faktiske tilgang kan afvige betydeligt fra det forventede – både den ene og den anden vej.
Aftale spiller ind i diskussion om differentieret pension	Aftalen om seniorpension er indgået på et tidspunkt, hvor der er en bred debat om, hvorvidt nogle grupper på det danske arbejdsmarked skal have ret til en særligt tidlig pensionering. Den nye seniorpension er baseret på visitation, som det kendes fra den nuværende seniorførtidspension. Til forskel fra den nuværende seniorførtidspension skal vurderingen dog tage udgangspunkt i det seneste job – og der bliver derfor ikke tale om en vurdering af den generelle arbejdsevne.
Personer med betydelig arbejdsevne vil få tidlig pension	En konsekvens af at flytte fokus til arbejdsevnen i det seneste job er, at behovet for arbejdsprøvning begrænses, hvilket både kan indebære fordele for den enkelte ansøger og reducere de administrative omkostninger. Det snævrere fokus i arbejdsevnebegrebet vil sandsynligvis gøre, at der vil være personer, som kan få tilkendt senior-

pension, men som kan have en betydelig arbejdsevne inden for andre fag. Pensionstilkendelse til personer med betydelig arbejdsevne vil formodentlig ske i endnu højere grad, hvis man valgte at introducere en rettighedsbaseret tidlig pension, eksempelvis baseret på antal år på arbejdsmarkedet.

Ny pensionskommission er nedsat

Aftalen om seniorpension indebærer også, at der skal nedsættes en kommission, der skal se på fordele og ulemper ved differentieret pension. Det forekommer fornuftigt at gennemtænke problemstillingerne omkring differentieret pension grundigt, så beslutninger kan træffes på et oplyst grundlag. Der er imidlertid også mange andre vigtige problemstillinger i relation til pensionsystemet, herunder samspillet mellem offentlige ydelser og egen pension og spørgsmålet om pensionsdækning for den såkaldte restgruppe. Samtidig er der de seneste år sket mange ændringer i pensionsystemet, som har øget kompleksiteten, og som derfor kan skabe usikkerhed om, hvordan man foretager den mest hensigtsmæssige placering af sin opsparing. Problemstillingerne er komplicerede, og der er behov for grundige analyser for at kunne finde løsninger, der balancerer de forskellige hensyn. Det ville være naturligt, at den nye pensionskommission også blev bedt om at komme med en samlet og langtidsholdbar løsning på disse emner.

Kommission bør også se på samspilsproblem og restgruppen

KAPITALINDKOMSTBESKATNING

En række centrale punkter, vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplæggets kapitel II er gengivet i omstående boks.

Beskatning af kapitalindkomst kompliceret, men vigtig

Beskatningen af kapitalindkomst af forskellig slags udgør et vigtigt element i det samlede danske skattesystem. Beskatningen giver et provenu i størrelsesordenen 100 milliarder kroner årligt og har stor betydning for både opsparings- og investeringsniveauet i Danmark og dermed på længere sigt nationalformuen og kapitalapparatet. Samtidig har beskatningens indretning og niveau stor betydning for fordelingen af befolkningens forbrugsmuligheder. Beskatningen af kapitalindkomst er kompliceret, ikke mindst fordi kapital beskattes på både virksomhedsniveau (selskabsskat) og personniveau, og fordi kapitalindkomst består af mange forskellige elementer: indkomst fra selskaber og personligt ejede virksomheder, renteindtægter og -udgifter, kapitalgevinster og udbytte af aktier, gevinster ved at besidde en ejerbolig, afkast fra pensionsopsparing mv.

HOVEDPUNKTER OG ANBEFALINGER I KAPITEL II

Beskatningen af kapitalindkomster indbringer omkring 100 mia. kr. om året. Beskatningen påvirker både investeringer og opsparing og har derfor stor betydning for udviklingen i velstanden. Kapitalindkomster og i særdeleshed aktieindkomster er relativt ulige fordelt i befolkningen, og skat på kapitalindkomsterne bidrager dermed til at omfordele indkomst og forbrugsmuligheder fra personer med høj indkomst og høj opsparing til personer med lavere indkomst og lav opsparing.

Den danske kapitalindkomstbeskatning er særdeles kompliceret. Forskellige typer af kapitalindkomst beskattes med vidt forskellige satser og med varierende progressionsknæk. Samlet er den effektive reale skat på kapitalindkomst lavere end på arbejdsindkomst. Nogle typer kapitalindkomst (blandt andet renter) beskattes relativt hårdt, mens afkast af boligformuer og pensioner beskattes relativt lavt.

Summen af selskabsskat og aktieskat modsvarer nogenlunde skatten på arbejdsindkomst, hvilket begrænser det såkaldte hovedaktionærproblem. Analyser i kapitlet viser, at virksomhedsejere i væsentligt omfang tager virksomhedens overskud ud i den form, der har lavest beskatning. Det viser, at hovedaktionærproblemet bør tages alvorligt.

Anbefalinger

- Det anbefales, at der indføres et såkaldt ACE-fradrag (fradrag for forrentning af egenkapital). Et ACE-fradrag har en række gunstige virkninger og vil mindske en række uensigtsmæssigheder ved selskabsskatten. For at begrænse konsekvenserne for de offentlige finanser anbefales det, at et ACE-fradrag kun gives til ny egenkapital
- En sammenlægning af aktieindkomst og almindelig kapitalindkomst vil indebære en forenkling af skattesystemet, herunder progressionsreglerne i beskatningen. Muligheden for at integrere de to typer af kapitalindkomst bør derfor undersøges. Det bør også overvejes om ejendomsværdibeskatningen med fordel kan samtænkes med beskatningen af almindelig kapitalindkomst
- En reduktion af såvel rentefradraget som beskatningen af positiv kapitalindkomst vil trække i retning af en mere ensartet kapitalbeskatning. Samtidig vil en lavere skatteværdi af rentefradragsretten reducere husholdningernes gældsætning. Det anbefales derfor at reducere rentefradragsretten
- Skatten på kursgevinster på aktier forfalder først ved realisation, hvilket kan føre til indlåsnings effekter og en ganske lav effektiv beskatning af aktier, der holdes i lang tid. Muligheden for at overgå til større brug af lagerbeskatning bør derfor undersøges
- Beskatning af arv forvinder mindre end almindelig kapitalindkomstbeskatning. Den særlige nedsættelse af arveafgiften for familieejede virksomheder er uensigtsmæssig og bør afskaffes

Selskabsskat er forvridende, men har også hensigtsmæssige egenskaber

Selskabsbeskatningen udgør en væsentlig udfordring. Selskabsskatten forvrider samfundsøkonomien på flere forskellige måder. Den påvirker investeringsniveauet, giver virksomhederne en skattemæssig tilskyndelse til for stor gældsætning og multinationale selskaber et incitament til at foretage skatteplanlægning ved at flytte deres regnskabsmæssige overskud til lande, hvor det beskattes lavere. Samtidig tjener selskabsskatten dog også til at beskatte den overnormale profit, som udgør en vis andel af selskabernes indtjening. Desuden sikrer selskabsskatten en vis beskatning af indtjeningen af den udenlandsk ejede kapital i Danmark og kan fungere som bagstopper for indkomst, der ellers ikke ville blive beskattet.

Beregninger i kapitlet indikerer, at hovedaktionærer reagerer på forskelle i skattesatser

Selskabsskatten spiller også en væsentlig rolle, idet den er med til at forhindre, at det såkaldte hovedaktionærproblem bliver for stort. Hovedaktionærer er personer, der ejer et selskab og typisk arbejder som direktør i det samme selskab. De kan i meget vidt omfang selv bestemme, om de vil lade indkomst optjent i selskabet udbetale som løn eller udbytte eller opspare den i selskabet, så der opstår en kapitalgevinst. Beslutningen herom vil ikke mindst afhænge af, hvad der er skattemæssigt mest fordelagtigt. Er der stor forskel på beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst (inklusive selskabsskatten), vil det dermed give anledning til en betydelig skatteomgåelse. Derfor tilstræbes det, at kombinationen af selskabs- og aktiebeskatning omtrent svarer til beskatningen af arbejdsindkomst. Beregninger i kapitlet indikerer, at hovedaktionærers løn- og udbyttebeslutninger påvirkes af forskelle i skattesatserne.

Investeringer i mindre virksomheder beskattes hårdt

Kombinationen af selskabs- og aktiebeskatningen og det ovenfor nævnt link til arbejdsindkomstbeskatningen medfører imidlertid også, at afkastet af investeringer i små og mellemstore virksomheder, der ikke har adgang til kapital via aktiebørserne, beskattes relativt hårdt. Disse virksomheder vil være afhængige af tilførelsen af dansk kapital, og gevinsten ved at investere i dem vil blive påvirket af både beskatningen på selskab- og personniveau.

Egenkapitalfradrag vil formindske forvridningen kraftigt

En indførelse af et såkaldt egenkapitalfradrag (ofte kaldt ACE, som er den engelske forkortelse) vil afhjælpe mange af problemerne ved selskabsskatten, samtidig med at selskabernes overnormale forrentning fortsat vil blive beskattet. Et egenkapitalfradrag fritager selskaberne fra at betale skat af normalforrentningen af deres egenkapital på samme måde, som forrentningen af lånekapital allerede i dag er skattefri som følge af, at renteudgifter kan fratrækkes. Et egenkapitalfradrag vil derfor medføre, at selskabernes normalafkast ikke vil blive beskattet, og det vil forøge investeringerne og dermed produktiviteten og lønniveauet i selskaberne. Samtidig vil den skattemæssige fordel

ved at lånefinansiere forsvinde og dermed gøre virksomhederne finansielt mere robuste, jf. afsnit II.3.

Fradrag bør kun indføres for nyinvesteringer

Implementeringen af et egenkapitalfradrag vil alt andet lige indebære et provenutab, da selskabsskattebasen reduceres. Derfor kan den med fordel ske ved, at fradraget blot indføres for nyinvesteringer, men ikke for eksisterende egenkapital. Derved begrænses provenutabet i indfasningsperioden betydeligt, uden at de positive effekter formindskes. Det vil dog kræve nogle administrative værnsregler for at hindre en omgåelse af reglerne, idet det vil give et incitament til at konvertere "gammel" til "ny" egenkapital, eksempelvis ved at likvidere et eksisterende selskab og anvende aktiverne til at oprette et nyt.

Overskudsflytning giver fortsat behov for agtpågivenhed

Egenkapitalfradraget vil ikke fjerne de multinationale selskabers incitament til overskudsflytning. Også efter indførelsen af et egenkapitalfradrag vil der derfor være behov for at holde øje med, om selskabsskattesatsen bør justeres af hensyn hertil. I øjeblikket ligger den danske selskabsskat på EU's gennemsnit, og der lader ikke til at være et akut behov for at sænke skattesatsen. Situationen kan imidlertid ændre sig på dette punkt. Derfor er det væsentligt med agtpågivenhed på området.

Stigende internationalt samarbejde på selskabsskatteområdet

I flere internationale fora, bl.a. EU og OECD, arbejdes der på at samordne behandlingen af selskabsbeskatningen på forskellig vis. Det drejer sig bl.a. om forslag som større international informationsudveksling, større ensartethed i principperne for beregning af selskabsskattebasen, internationale fordelingsnøgler for den skattemæssige fordeling af multinationale selskabers overskud og indenfor EU forslag om minimumsgrænser for selskabsskatten. Danmark har en interesse i, at man udnytter det internationale samarbejde til at mindske mulighederne for uhensigtsmæssig indkomstflytning.

Neutral eller optimal beskatning af kapitalindkomst på personniveau

Overordnet beskattes real kapitalindkomst i Danmark lavere end arbejdsindkomst, men beskatningen af personlig kapitalindkomst er meget forskelligartet for de forskellige typer kapitalindkomst. Afkastet af ejerboliger, som er en meget væsentlig del af husholdningernes reelle kapitalindkomst, beskattes meget lavt, mens renteindkomst (kapitalindkomst i skattevæsenets snævre definition) effektivt set beskattes højt i forhold til tilsvarende arbejdsindkomst. Med udgangspunkt i den nuværende skat på arbejdsindkomst kan man diskutere, hvad et rimeligt niveau for beskatningen af kapitalindkomst overhovedet vil være i forhold hertil. I den økonomiske skattelitteratur optræder begreberne optimal beskatning og neutral beskatning. Neutral beskatning betyder, at arbejds- og alle typer af kapitalindkomst beskattes ens. Optimal beskatning tilsiger, at skatten bør have det

niveau, der giver den optimale afvejning mellem de politiske fordelingshensyn og størrelsen af de samfundsøkonomiske forvriddinger, skatten giver anledning til.

Forvriddning ved beskatning skal afvejes mod fordelingshensyn

Som navnet antyder, er den optimale tilgang principielt at foretrække. Den kræver imidlertid ret præcis viden om såvel følsomheden i skatteydernes adfærd som politikernes fordelingspræferencer. Forskellige undersøgelser tyder på, at følsomheden overfor beskatningen for i hvert fald nogle typer af personlig kapitalindkomst er større end for arbejdsindkomst, hvilket isoleret set tilsiger, at beskatningen af kapitalindkomst bør være lavere end arbejdsindkomst. Omvendt er (især nogle typer) kapitalindkomst mere skævt fordelt i befolkningen end arbejdsindkomst. Dette trækker isoleret set i retning af en relativt høj skat på disse typer kapitalindkomst, hvis politikerne lægger vægt på en relativt lige fordeling af forbrugsmulighederne. Det er dog svært at komme med et kvalificeret bud på den kvantitative effekt af disse størrelser. Beregninger i afsnit II.6 demonstrerer, at bud på det optimale skatteniveau kan spænde over et overordentligt bredt interval.

Kun realindkomsten bør beskattes, ikke inflationskompensationen

I fravær af mere præcis information virker det derfor naturligt at tage udgangspunkt i et neutralt beskatningsniveau, dvs. at kapital- og arbejdsindkomst som udgangspunkt bør beskattes ens. Det bør imidlertid være den reale kapitalindkomst, der beskattes på samme niveau som arbejdsindkomsten. Når der er inflation, vil en del af den umiddelbare nominelle kapitalindkomst, som indtjenes, blot være kompensation for, at købekraften af den nominelle formue løbende udhules. Denne del forøger ikke de reelle forbrugsmuligheder og bør i et neutralt skattesystem derfor heller ikke beskattes.

I princippet kan man indføre et inflationsfradrag direkte på selvangivelsen

Man kan forestille sig flere forskellige måder, hvorpå inflationselementet kan gøres skattefrit. En mulighed vil være at indføre et direkte inflationsfradrag på selvangivelsen, der fradrager en inflationskompensation fra al relevant kapitalindkomst samtidig med, at man i øvrigt anvender et globalt indkomstskatteprincip, dvs. beskatter kapital- og arbejdsindkomst med samme sats. Dermed vil kun realforrentningen af formuen blive beskattet. Et sådant system har kun været indført i få lande i verden, men har tidligere i perioder med højere inflation været overvejet seriøst i lande som Danmark og Sverige. Det kan i princippet skabe en helt neutral behandling af arbejds- og kapitalindkomst for hver enkelt skatteyder, men vil være forbundet med nogle praktiske udfordringer at indføre. Det vil blandt andet kræve, at skattevæsenet kender størrelsen af de formuer, der er grundlag for indkomstskabelsen.

Alternativ er dual beskatning: Nominel kapitalindkomst beskattes med lavere satser end arbejdsindkomst

En alternativ mulighed er et dualt skattesystem, hvor nominel kapitalindkomst beskattes med andre og lavere skattesatser end arbejdsindkomst. Sådant et dualt princip har med forskellige modifikationer været gældende i Danmark siden 1987. Ved at indrette satserne på passende vis kan man opnå, at den reale beskatning af kapitalindkomsten får samme niveau som skatten på arbejdsindkomst, i hvert fald for en gennemsnitlig skatteyder. Da de forskellige typer kapitalindkomst som følge af bl.a. forskellige risikopræmier har et forskelligt nominelt afkast, vil en ensartet real skattesats imidlertid implicere, at de nominelle skattesatser vil være forskellige. Samtidig er der stor spredning i de afkast, som forskellige personer opnår, selv indenfor samme opsparingstype, og man kan derfor ikke opnå at stille alle lige med hensyn til den reale indkomstskat på det personlige plan, men kun ud fra en gennemsnitsbetragtning.

Både positive og negative renteindtægter har meget høj real skattesats

Sammenligner man med udgangspunkt i det nuværende danske skattesystem den reale beskatning af forskellige typer kapitalindkomst, peger beregninger i kapitlet på, at den effektive beskatning af afkastet af ejerboliger er meget lav, både i forhold til arbejdsindkomst og i forhold til alle andre typer kapitalindkomst. Omvendt beskattes renteindtægter (skattemæssig kapitalindkomst i snæver forstand) relativt hårdt. Det samme gælder negativ kapitalindkomst i form af renteudgifter. Især renteudgifter under 50.000 kr. har en skatteværdi, der er meget høj, også ved realistiske rentesatser på lidt længere sigt. En nedsættelse af såvel rentefradraget som beskatningen af positiv kapitalindkomst for personer, der ikke er topskatteydere, vil give en mere ensartet beskatning.

Progressiv kapitalindkomstskat kompliceres af fragmenterede skattegrundlag ...

Det diskuteres sommetider, om der bør være særskilt progression i kapitalindkomstbeskatningen. Beregninger i kapitlet illustrerer, at det kan være optimalt med en særskilt progressiv beskatning af kapitalindkomst. Imidlertid er opdelingen af kapitalindkomsten i adskilte elementer som aktie-, skattemæssig kapital- og ejerboligindkomst med hver sit progressionstrin et komplicerende element. Personer, der får al deres kapitalindkomst fra en enkelt kilde, kan dermed blive hårdere beskattet end personer, der modtager den samme samlede kapitalindkomst fra forskellige kilder. Beregninger i kapitlet viser dog, at alle tre særligt høje skattesatser for kapitalindkomst opfylder deres formodede hovedformål, idet de i særlig grad betales af personer med høj samlet indkomst. De er dermed de mest omfordelende danske indkomstskatter målt pr. provenukrone.

... men omfordeler også i forhold til bredt indkomstbegreb

Real skat på aktieafkast mere uensartet, bl.a. fordi kapitalgevinster reelt beskattes lavere

Det er mere kompliceret at vurdere den effektive reale beskatning af aktieindkomst. Nominel aktieindkomst i fri opsparing beskattes med tre forskellige satser, henholdsvis 17 (aktiesparekontoen), 27 og 42 pct. (aktieindkomst over progressionsgrænsen). Samtidig er der i praksis en væsentlig forskel på beskatningen af aktieudbytte og kapitalgevinsten ved salg af aktier, selvom skattesatsen formelt er den samme. Da kapitalgevinsten ikke beskattes i det år, hvor gevinsten opstår, men først, når den realiseres, er der en effektiv skatterabat på kapitalgevinster i forhold til udbytter. Størstedelen af indkomsten fra aktieselskaber sker i form af kapitalgevinster, og rabatten kan blive meget betydelig, hvis realiseringen udskydes i mange år. Den effektive beskatning af en del aktieindkomst vil derfor være ret lav, og det anbefales at undersøge muligheden for at indføre en mere konsekvent lagerbeskatning for aktier. Dette vil blandt andet modgå de indlåsnings effekter, som findes i det nuværende skattesystem, hvor kursgevinster på aktier først beskattes ved realisering.

Samtænkning af aktiebeskatning og almindelig kapitalindkomstskat bør undersøges

Umiddelbart vil det være hensigtsmæssigt at forenkle den skattemæssige behandling af de forskellige former for kapitalindkomst ved at afskaffe den selvstændige aktiebeskatning og i stedet integrere aktieindkomsten i den almindelige kapitalindkomstbeskatning. En sådan omlægning kan dog tænkes at forstærke hovedaktionærproblemet for aktionærer med negativ kapitalindkomst. Ud fra et rent skatteøkonomisk synspunkt ville det også være hensigtsmæssigt at integrere den nuværende ejendomsværdiskat i kapitalindkomsten i form af en beregnet lejeværdi, som eksisterede i det danske skattesystem i perioden 1903-99. Den daværende lejeværdiberegning var dog intuitivt svært at forstå for mange skatteydere.

Ejendomsværdiskat bør hæves til mere neutralt niveau

Den kommende ejendomsværdiskat, som indføres fra 2021, vil for realistiske afkast for de fleste boliger svare til en skat af den reale gennemsnitlige indkomst ved at bo i en ejerbolig på mellem 8 og 20 pct. Det er langt lavere end både de øvrige danske kapitalindkomstskatter og skatten på arbejdsindkomst. Et vigtigt element i en mere ensartet kapitalindkomstbeskatning vil derfor på længere sigt være at hæve ejendomsværdiskatten til et niveau, der svarer bedre til niveauet for den øvrige beskatning af kapital, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*. Beregninger i afsnit II.2 illustrerer, at den effektive beskatning af det reale afkast fra ejerboliger under realistiske antagelser kan være så lavt som 8 pct. Ingen andre former for kapitalafkast beskattes så lavt. Det nuværende skattesystem medfører således en væsentlig favorisering af boligejerne i forhold til andre skatteydere.

**Beskatning af arv
forvrider relativt lidt**

Selvom arvebeskatning ikke er en egentlig kapitalindkomstskat, men en skat på en formuetransferering, minder problemstillingen i forbindelse med skat på arv meget om de ovenfor nævnte problemstillinger. I kapitlet gennemgås derfor også de økonomiske argumenter for og imod en særskilt beskatning af arv. Der er gode argumenter for, at beskatning af arv er mindre forvridende end beskatning af kapitalindkomst. Det skyldes, at en del af formueakkumulationen næppe vil blive påvirket af, hvad der sker med arven efter arveladers død. Ud fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt kan det derfor være hensigtsmæssigt at øge beskatningen af arv i forhold til løbende kapitalindkomst.

**Familieejede
virksomheder bør
ikke have lavere
arveafgift**

For værdier i familieejede virksomheder blev fra 2016 indført en særlig lav arveafgift på 5 pct. En sådan differentieret arveafgift er ikke hensigtsmæssig, idet den giver et incitament til skattetænkning i form af at flytte formue over i familieejede virksomheder. Samtidig tyder empiriske undersøgelser på, at familieejede virksomheder efter en familieoverdragelse er dårligere ledet og opnår lavere indtjening end andre virksomheder. I det omfang sådanne virksomheder har særlige likviditetsproblemer, vil det være mere hensigtsmæssigt at sørge for, at arveafgiften kan afdrages over en længere periode.

