



Folketingets Skatteudvalg
Christiansborg

17. marts 2016

**Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 254 (Alm. del) af 18.
februar 2016 stillet efter ønske fra Peter Hummelgaard Thomsen
(S)**

Spørgsmål

Ministeren bedes beregne effekten på den strukturelle offentlige saldo af følgende tiltag:

- Afskaffelse af topskatten, finansieret ved en besparelse på optaget på de erhvervsfaglige og videregående uddannelser.
- Nedsættelse af registreringsafgiften svarende til 2 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, finansieret ved at sænke udgifterne til Vejdirektoratets anlægsbevillinger med 2 mia. kr.
- Nedsættelse af afgifterne på tobak og alkohol svarende EU-minimum, ved en besparelse på regionernes udgifter til sundhed.

I svaret bedes ministeren opstille en tabel, der for hvert enkelt budgetforbedrende og budgetforværende tiltag viser effekterne på den strukturelle beskæftigelse og den strukturelle saldo. Tabellen bør indeholde tre koloner med umiddelbare effekter, effekter efter tilbageløb og effekter efter tilbageløb og adfærd.

Svar

Finansministeriets beregningsprincipper skal ses i sammenhæng med de overordnede finanspolitiske mål, dvs. balance på den strukturelle saldo i 2020 og finanspolitisk holdbarhed. De finanspolitiske mål betyder, at politikændringer skal vurderes på baggrund af deres strukturelle virkning på de offentlige finanser. Derfor opgøres virkningen efter tilbageløb (af moms og afgifter mv) og inkl. adfærdsændringer, dvs. den reelle påvirkning af det finanspolitiske prioriteringsrum på sigt.

Adfærdsændringer - også kaldet dynamiske effekter - betegner, at politikændringer kan påvirke husholdningers og virksomheders adfærd fx i form af arbejdsudbud, opsparing, investering eller forbrugssammensætning. Selve adfærdsændringen er ofte formålet med politikændringen. Fx er formålet med indførelsen af en afgift på en vare ofte et ønske om, at mindske forbruget af den pågældende vare og øge forbruget af andre varer. Det samme gør sig gældende i forhold til strukturreformer, som fx ændringer af tilbagetrækningsreglerne. En retvisende vurdering af virkningen af en politikændring på den strukturelle saldo og den finanspolitiske holdbarhed tilsiger derfor inddragelse af adfærdsændringer.

Kriteriet for indregning af adfærdsændringer tager som altovervejende hovedregel afsæt i faktiske og observerede virkninger af tidligere politikændringer. Når det fx vælges at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i indkomstskatter er det fordi, det empiriske grundlag peger på, at der må forventes at være væsentlige effekter, og at grundlaget vurderes at være tilstrækkeligt til at skønne med rimelig sikkerhed over effekterne.

Den offentlige sektor - dvs. den offentlige service, indkomstoverførslerne og finansieringerne i form af skatter og afgifter påvirker husholdningernes og virksomhedernes adfærd. Disse adfærdseffekter er indeholdt i den måde økonomien fungerer på i dag, herunder arbejdsudbuddet og den strukturelle ledighed. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at der er en sikker og dokumenterbar sammenhæng mellem alle ændringer af de offentlige indtægter og udgifter og fx arbejdsudbuddet.

I de tilfælde, hvor husholdningernes reale disponible indkomster påvirkes direkte af de offentlige udgifter og indtægter, er der et rimeligt sikkert grundlag for at vurdere adfærdseffekterne, herunder arbejdsudbudseffekter. Det gælder i forhold til indkomstoverførsler samt skatter og afgifter.

De offentlige serviceudgifter og de offentlige investeringer påvirker derimod oftest ikke direkte husholdningernes disponible indkomster, hvorfor det ofte vil være vurderingen, at marginale ændringer ikke påvirker arbejdsudbuddet.

Visse offentlige serviceudgifter – fx til daginstitutioner – vil principielt kunne ligestilles med tilskud til arbejdsindkomsten, hvorfor ændringer vil kunne påvirke arbejdsudbuddet. Højere offentlige udgifter til daginstitutioner, der anvendes til reduceret forældrebetaling, vil kunne udløse en positiv omend beskeden arbejdsudbudsvirkning (når der ses bort fra finansieringen af de øgede udgifter). Men generelt er det vurderingen, at en marginal ændring i de offentlige serviceudgifter i sig selv ikke påvirker arbejdsudbuddet.

På uddannelsesområdet indregnes traditionelt arbejdsudbudsvirkninger af ændret politik. Er stigende udgifter til uddannelsesområdet foranlediget af flere studerende, påvirker det arbejdsudbuddet. På kort sigt reducerer de flere studerende arbejdsudbuddet, men på sigt betyder et højere uddannelsesniveau et højere arbejdsudbud efter endt uddannelse, *jf. uddybende kommentarer nedenfor*.

I *tabel 1* er givet en oversigt over de varige virkninger på den offentlige saldo og den strukturelle beskæftigelse af spørgsmålets 3 tiltag, der består af i alt 6 dele.

Tabel 1

Tiltagens virkning på den strukturelle saldo og den strukturelle beskæftigelse

	Umiddelbar virkning	Virkning efter tilbageløb	Virkning efter tilbageløb og inkl. adfærd	Virkning på strukturelle beskæftigelse
Tiltag:		Mia. kr., 2016-niveau		fuldtidspersoner
1. Tiltag				
1. Afskaffelse af topskatten	-14,9	-11,3	-8,6	8.300
2. Besparelse på optaget på de erhvervsfaglige og videregående uddannelser ¹⁾	-	-	-	[Evt. negativ]
2. Tiltag				
3. Nedsættelse af registreringsafgiften med 2 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd	-5,3	-4,1	-2,0	3.000
4. Udgifterne til Vejdirektoratets anlægsbevilinger sænkes med 2 mia. kr. ¹⁾	-	-	-	[ikke vurderet]
3. Tiltag				
5. Nedsættelse af afgifter på tobak og alkohol svarende til EU-minimum	-5,1	-4,9	-3,4	900
6. Besparelse på regionernes sundhedsudgifter	3,4	3,4	3,4	-

Anm.: 1) Forslaget kan ikke umiddelbart vurderes, jf. tekstens bemærkninger.

Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

Nedenfor uddybes beregningerne af de enkelte dele i tiltagene nærmere.

Ad 1. Afskaffelsen af topskatten har en negativ umiddelbar virkning på den offentlige saldo på ca. 14,9 mia. kr. Højere disponible indkomster i husholdningerne giver anledning til et højere forbrug, og dermed højere indtægter fra moms og afgifter (tilbageløb). Herved reduceres den umiddelbare virkning på den offentlige saldo til ca. 11,3 mia. kr.. Ved en nedsættelse af indkomstskatten kan der være tale om to adfærdsvirkninger i forhold til arbejdsudbuddet. Der kan være en *timeeffekt*, hvis skatteændringen påvirker beskatningen af sidst tjente krone, og en *deltaeffekt*, hvis skatteændringen påvirker gevinsten ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst (kompensationsgraden). Ved afskaffelse af topskatten skyldes den positive arbejdsudbudseffekt *timeeffekten*. Arbejdsudbuddet vurderes at stige svarende til 8.300 fuldtidspersoner, hvilket reducerer den varige svækkelse af den offentlige saldo til 8,6 mia. kr. Det skal bemærkes, at beregningen er foretaget i forhold til et udgangspunkt, hvor den gradvise forøgelse af topskattegrænsen frem til 2022 er fuldt gennemført, jf. *Aftale om skattereform, 2012*, og at der desuden er forudsat en parallel reduktion af det skrå skatteloft for personlig indkomst.

Ad 2. En besparelse på optaget på de erhvervsfaglige og videregående uddannelser kan ikke vurderes på det foreliggende grundlag. Det skal dog bemærkes, at det er normal praksis at indregne adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af ændret uddannelsesniveau. En vurdering af det nærværende forslag kræver imidlertid en yderligere konkretisering. Det skyldes, at der i dag ikke er et samlet loft over optaget på erhvervsuddannelser eller videregående uddannelser. Såfremt optaget skal begrænses med henblik på at tilvejebringe finansiering til en afskaffelse

af topskatten ville det forudsætte, at der blev fastsat et samlet loft over optaget på erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser. Det ville være nødvendigt for at sikre, at en begrænsning af optaget på et uddannelsesområde ikke blot, førte til et øget optag på et andet uddannelsesområde.

Et loft over optaget på erhvervsuddannelser og videregående uddannelser skønnes overordnet at være forbundet med følgende modsatrettede effekter:

- En andel af de berørte forventes at overgå direkte til beskæftigelse, hvilket vil give en umiddelbar stigning i indtægter fra skatter og afgifter. I tillæg til sparede udgifter til SU og drift af uddannelsesinstitutioner udgør dette den primære positive saldo-virkning af at fastsætte et loft over optaget.
- Ufaglærte har imidlertid i gennemsnit en lavere arbejdstilknytning end personer med en erhvervsuddannelse og en videregående uddannelse, hvilket på sigt vil trække i retning af et lavere samlet arbejdsudbud og dermed en svækkelse af saldo-virkningen.
- En andel af de berørte skønnes derudover ikke at være i stand til at finde beskæftigelse, og vil derfor i stedet modtage andre offentlige ydelser, fx kontanthjælp, hvor der ligeledes vil være udgifter til aktivering mv.
- En andel af de berørte, der overgår til kontanthjælpssystemet, skønnes ligeledes at få et uddannelsespålæg, hvorfor der alligevel vil være udgifter til SU og drift i uddannelsessystemet.
- En andel af de berørte kan desuden forventes at starte på andre uddannelses-tilbud, fx en gymnasial uddannelse, produktionsskole mv., hvilket samlet set reducerer den direkte mindreudgift af at indføre et loft over optaget på erhvervsuddannelser og videregående uddannelser.

Det bemærkes, at analyser i *Finansredogørelse 2014* peger på, at ændringer i uddannelsesniveaut på langt sigt kan forventes at være omtrent neutrale for de offentlige finanser, mens der på kort og mellemlangt sigt kan være en styrkelse af de offentlige finanser ved et lavere uddannelsesniveau. I tillæg til saldo-virkningen kan et lavere uddannelsesniveau forventes at svække BNP som følge af lavere produktivitet.

Ad 3. En nedsættelse af registreringsafgiften med 2 mia. kr. efter tilbage-løb og adfærd vil kunne reducere registreringsafgiftssatserne på 105 og 150 pct. til hhv. 76 og 121 pct., hvis fradrag i afgiften mv. holdes uændret. Det skal bemærkes, at der er betydelig usikkerhed knyttet til vurderingen.

Der er taget udgangspunkt i det strukturelle provenu fra registreringsafgiften, der skønnes til 18,1 mia. kr. (2016-niveau). Der er endvidere taget udgangspunkt i sammensætningen af personbilsalget i 2015 og en skønnet ændring i denne sam-

mensætning som følge af reduktionen af den høje registreringsafgiftssats fra 180 til 150 pct. som indgik i *Aftale om finanslov for 2016*. Det er derudover forudsat, at prisen på personbiler ekskl. afgift er uændret.

En afgiftsnedsættelse, som nedsættelsen af registreringsafgiften, har både en adfærdseffekt i forhold til forbruget og arbejdsudbuddet. Arbejdsudbudseffekten vurderes til ca. 3.000 fuldtidspersoner.

Ad 4. Udgifter til Vejdirektoratets anlægsbevillinger sænkes med 2 mia. kr.

Der indregnes normalt ikke adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af *offentlige investeringer*. Det skyldes, at højere beskæftigelse som følge af offentlige investeringer, der udføres af private virksomheder, vil fortrænge anden privat beskæftigelse på sigt. Det bemærkes, at offentlig infrastruktur kan have betydning for produktivitet og BNP. Fx blev det i forbindelse med *Vækstplan DK, 2013* besluttet at øge de offentlige investeringer med samlet 14 mia. kr. i årene frem mod 2020. Det blev i den forbindelse vurderet, at de forøgede offentlige investeringer strukturelt ville løfte BNP-niveauet med ca. 1 mia. kr. i 2020¹. Det bemærkes endvidere, at det i de langsigtede fremskrivninger er lagt til grund, at de offentlige investeringer har et niveau, der løbende vedligeholder og forbedrer det offentlige kapitalapparat, herunder infrastrukturen. Udmøntning af konkrete projekter indenfor rammerne af de planlagte offentlige investeringer vil således som udgangspunkt ikke påvirke BNP og det finanspolitiske prioriteringsrum i forhold til det forudsatte.

Vejdirektoratet har en samlet anlægsbevilling til anlæg og vedligeholdelse af motorveje, øvrige hovedlandsveje og broer på ca. 3 mia. kr. i 2016 (på anlægsbudgettet uden for udgiftsloftet). På finansloven for 2016 er Vejdirektoratets samlede anlægsbevilling i budgetoverslagsårene ca. 3,2 mia. kr. i 2017, ca. 1,8 mia. kr. i 2018 og ca. 1,7 mia. kr. i 2019. Den foreslåede besparelse er således større end Vejdirektoratets anlægsbudget i 2018 og 2019. Hertil kommer, at der på anlægsbudgettet i 2016-2019 er projekter, der er i gang. Det vil være forbundet med modsatrettede merudgifter at aflyse et igangværende projekt, bl.a. idet de udførende entreprenører skal kompenseres. En varig nedlæggelse af Vejdirektoratets anlægsbevilling er et vidtgående forslag, der i praksis næppe vil være realiserbart. Det er derfor vanskeligt at vurdere forslaget, herunder eventuelle langsigtede virkninger på arbejdsudbuddet. Der er imidlertid næppe tvivl om, at et vejnet, hvis kvalitet og sikkerhed gradvist svækkes, vil have afledte virkninger for mobilitet og arbejdsmarkedets funktion.

Ad 5. Nedsættelse af afgifter på tobak og alkohol svarende til EU-minimum vil indebære relativt store afgiftsnedsættelser.

De beregningsmodeller, der anvendes til vurdering af afgiftsændringer, er generelt gode til vurdering af mindre afgiftsændringer, hvorfor der vil være væsentlig større

¹ Jf. Vækstplan DK, 2013 – Teknisk baggrundsrapport, side 48-49.

usikkerhed knyttet til vurderingen af en nedsættelse af afgifter på tobak og alkohol til EU's minimumssatser.

Forslaget vil betyde en reduktion af ølafgiften med ca. 75 pct., en afskaffelse af vinafgiften (idet EU-minimumsafgiften er nul), en reduktion i spiritusafgiften med ca. 50 pct. og en reduktion af gennemsnitsafgiften på cigaretter på knap 30 pct. (Afgifterne på rulle- og pibetobak forudsættes nedsat parallelt). Det vurderes samlet, at forslaget medfører en svækkelse af den offentlige saldo på ca. 3,4 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. Den strukturelle beskæftigelse vurderes at stige med ca. 900 personer som følge af den højere marginale realløn afledt af afgiftsnedsættelserne.

Det bemærkes endvidere, at de store afgiftsnedsættelser vurderes at øge alkoholforbruget med ca. 8 pct. og forbruget af tobak med ca. 8 pct.

Der er i beregningerne ikke foretaget en vurdering af de langsigtede virkninger på folkesundheden af et øget forbrug af alkohol og tobak, og de heraf mulige negative afledte virkninger på den offentlige saldo.

Ad 6. Besparelsen på regionernes sundhedsudgifter skal udgøre 3,4 mia. kr., hvis den som foreslået skal dække mindreprovenuet fra nedsættelse af afgifterne på tobak og alkohol. Regionernes driftsudgifter på sundhedsområdet er ca. 107,4 mia. kr. i budget 2016 (16-pl og -opgaveniveau). En reduktion af regionernes driftsudgifter på i størrelsesordenen ca. 3,2 pct., vil således være en betydelig reduktion af regionernes samlede udgiftsramme til sundhed.

Der indregnes, som anført ovenfor, ikke normalt arbejdsudbudsvirkninger af ændret offentligt forbrug, herunder ændringer i regionernes driftsudgifter til sundhedsområdet. Det gør sig hverken gældende når driftsudgifterne til sundhedsområdet, som det oftest er tilfældet, er stigende, eller når de, som tilfældet er i nærværende spørgsmål, er faldende.

I *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, Finansministeriet 2012 er der givet mere detaljeret gennemgang af de generelle regneprincipper.

Afsluttende bemærkes det, at der altid vil være et element af usikkerhed i beregninger af adfærdsvirkninger. Usikkerhed om de økonomiske skøn er et generelt fænomen, der ikke alene knytter sig til vurderingen af adfærdsændringer. Ved økonomiske fremskrivninger er der fx også usikkerhed om det fremtidige skattegrundlag og omfanget af den fremtidige erhvervsdeltagelse.

I den økonomisk politiske planlægning håndteres disse usikkerheder i praksis ved, at der løbende og systematisk foretages genberegninger af den strukturelle saldo og den finanspolitiske holdbarhed på baggrund af ny viden om den faktiske udvikling, herunder udviklingen på arbejdsmarkedet. Er udviklingen i den strukturelle

saldo og den finanspolitiske holdbarhed svagere end forudsat i den tidligere fremskrivning, vil det indebære en reduktion af det finanspolitiske prioriteringsrum, så den samlede planlægning fortsat er i overensstemmelse med de overordnede finanspolitiske mål. Omvendt gør det sig også gældende, at hvis den strukturelle saldo og finanspolitiske holdbarhed udvikler sig bedre end forudsat i den tidligere fremskrivning, vil det indebære en forøgelse af det finanspolitiske prioriteringsrum.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen
Finansminister