

Notat

10. september 2010

Finansministeriets vurdering af S og SF's forslag til indfrielse af EU-henstillingen om konsolidering i 2011-13

Indledning og sammenfatning

S og SF fremlagde d. 6. september *Finanslovsforslag 2011*. Forslaget indeholder – udover de dele, der vedrører finansloven for 2011 – en indfasning frem til 2013 af udspillet *Fair Løsning* fra d. 11. maj. Indfasningen skal ifølge S og SF vise, at *Fair Løsning* kan indfri den henstilling, Danmark har modtaget fra EU om en strukturel styrkelse af de offentlige finanser svarende til 1½ pct. af BNP frem mod 2013.

Dette notat indeholder en vurdering af, hvor stort et bidrag til indfrielse af EU-henstillingen, der kan ventes fra S og SFs forslag. Vurderingen er baseret på S og SFs angivelse af merudgifter frem til 2013, idet det dog for Finansministeriet er uklart, hvilken ramme for vækst i det offentlige forbrug der konkret sigtes efter. Der er ikke foretaget en nærmere vurdering af, om udgiftsforslagene i S og SF's udspil samlet kan rummes inden for de angivne rammer til 2013. En egentlig vurdering af S og SFs *Finanslovsforslag* for 2011 - herunder af de enkelte udgiftsforslag - vil fremgå af det kommende svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 274, stillet d. 7. september.

Grundelementerne i S og SFs forslag er en stigning i beskatningen, som medgår til at styrke saldoen og derudover finansiere en øget vækst i det offentlige forbrug og andre udgifter, mens en række elementer i Genopretningsaftalen – udover skatteforhøjelserne – er fravalgt, herunder forkortelsen af dagpengeperioden til 2 år.

Finansministeriet vurderer, at styrkelsen af saldoen frem mod 2013 er overvurderet med op mod 10 mia. kr. i S og SFs *finanslovsforslag*, hvis det lægges til grund at realvæksten i det offentlige forbrug er 1,2 pct. i perioden (som i bilagstabel 1 i udspillet), mens styrkelsen er overvurderet med mere end 10 mia. kr. med en forbrugsvækst på 1,4 pct. om året (som anført på s.2 – for 2011 – og i ”Fair løsning”). Hertil kommer, at der i vurderingen er indregnet et provenu på 5 mia. kr. fra erhvervsbeskatningen, selv om der ikke er anvist konkrete tiltag, som kan sikre provenuet. Desuden svækkes arbejdsudbuddet som nævnt med over 5.000 personer, mens Genopretningsaftalen skønnes at forøge arbejdsudbuddet med godt 10.000 personer. Svækkelsen af arbejdsudbuddet belaster de offentlige finanser med i størrelsesordenen 5 mia. kr. på lidt længere sigt. Arbejdsudbudsvirkninger er ikke indregnet i provenuskønnet for 2013.

Dermed kan forslaget ikke påregnes at indfri EU-henstillingen. Det afspejler især, at de fleste af skattetiltagene efter Finansministeriets vurdering ikke vil indbringe det provenu, S og SF forudsætter frem mod 2013. Det fremgår af *Svar på Finans-*

udvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009 og Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010.

1. EU-henstillingen til Danmark og S og SFs *Fair Løsning*

Danmark er nu i EU's *procedure for uforholdsmæssigt store underskud* og modtog i midten af juli en henstilling fra Rådet af EU's økonomi- og Finansministre (ECOFIN) om at styrke de offentlige finanser. Henstillingen indebærer bl.a., at Danmark skal forbedre den strukturelle saldo (dvs. den offentlige saldo korrigeret for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold) med i gennemsnit ½ pct. af BNP om året i 2011-2013.

Finansministeriet har tidligere beregnet, at indfrielse af EU-henstillingen kræver nye tiltag (ud over det, der følger af indfasningen af finansieringselementerne i skattereformen i Forårspakke 2.0 mv.) for ca. 24 mia. kr. frem mod 2013, *jf. Konvergensprogram 2009* (under bestemte antagelser om det tilbageløb via ændrede skatte- og afgiftsgrundlag, som de konkrete initiativer giver anledning til). Det krav er indfriet med *Aftale om genopretning af dansk økonomi* af 25. maj 2010, under forudsætning af lav vækst i det offentlige forbrug frem mod 2013¹.

I forbindelse med S og SF's *Finanslovsforslag 2011* er det oprindelige udspil *Fair Løsning* revideret på en række punkter. Det gælder bl.a. de elementer i Genopretningsaftalen, som S og SF har indarbejdet, og som navnlig omfatter suspensionen af reguleringen af beløbsgrænser i skattesystemet i 2011-13. Suspensionen øger isoleret set skatterne med 6,6 mia. kr. fra 2010 til 2013 (før tilbageløb mv.) udover de skatte- og afgiftsstigninger, der i forvejen indgik i *Fair Løsning*. Skattestigningerne kommer desuden oven i finansieringselementerne fra skattereformen i *Forårspakke 2.0*.

Dertil kommer blandt andet, at det oprindelige forslag om at sænke registreringsafgiften og indfase kørselsafgifter er erstattet af andre forslag vedrørende registreringsafgifterne for biler, der ikke på samme måde svækker finanserne de nærmeste år.

Det er Finansministeriets forståelse, at Finanslovsforslaget blandt andet indebærer følgende, idet der navnlig er taget udgangspunkt i bilagstabel 1 i udspillet:

- At det offentlige forbrug forøges med i alt 18½ mia. kr. i 2011-2013, svarende til en realvækst på 1,2 pct. om året i gennemsnit. Hvis realvæksten i stedet er 1,4 pct. som anført på s.2 (for 2011) og i *Fair Løsning*, vil udgifts-

¹ EU-henstillingen om at styrke den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP svarer til en forbedring på ca. 27 mia. kr. Omkring 5 mia. kr. af denne forbedring skønnes opnået i kraft af tidligere initiativer mv., herunder indfasningen af finansieringselementer i *Forårspakke 2.0* (*jf. boks 1.2 s. 24 i Konvergensprogram 2009*). Dvs. den strukturelle saldo skal altså forbedres med ca. 22 mia. kr. frem mod 2013 – gennem nye initiativer – for at indfri EU-henstillingen (*jf. boks 4.2 s. 95 i Konvergensprogram 2009 samt s. 22 i Økonomisk Redegørelse, maj 2010*). Genopretningsaftalen styrker netop struktursaldoen med de krævede 22 mia. kr. Genopretningsaftalen indeholder initiativer for i alt 24½ mia. kr., som efter tilbageløb mv., styrker den strukturelle saldo med 22 mia. kr..

væksten andrage omkring 21½ mia. kr. og differencen i forhold til EU-henstillingens krav vil forøges tilsvarende. Der er ikke foretaget en samlet vurdering af, om udgiftsforslagene i S og SF's udspil samlet kan rummes inden for de angivne rammer til 2013:

- At der højst indføres ca. 2 mia. kr. frem mod 2013 af de foreslåede merudgifter til kollektiv trafik mv. (som ikke er offentligt forbrug).
- At der ikke længere er et samlet provenutab i 2013 fra det tidligere forslag om lavere registreringsafgift og gradvist indførte kørselsafgifter.
- At forøgelsen af beskæftigelsesfradraget og højere pensionstillæg i den oprindelige *Fair Løsning* først skulle ske efter 2013, men at dette som følge af de accepterede elementer fra Genopretningsaftalen nu indføres frem mod 2013. Det forstås sådan, at skatteforslagene fra *Fair forandring* med diverse efterfølgende modifikationer er stort set fuldt indfaset frem mod 2013, og at skatteforhøjelserne fra Genopretningsaftalen skal ses som et konsolideringsbidrag.

2. Oversigt over forskelle i S og SF's samt Finansministeriets vurdering

Efter Finansministeriets vurdering styrker S og SF's forslag samlet set den strukturelle offentlige saldo med 12-14 mia. kr. frem mod 2013 med den forudsatte vækst i det offentlige forbrug på 1,2 pct. årligt, og uden at virkninger af ændret arbejdsudbud indregnes. Det svarer til godt og vel halvdelen af det, der kræves for at indfri EU-henstillingen.

Tabel 1 viser i oversigtsform, hvordan den skønnede virkning på den strukturelle saldo i 2013 afviger fra S og SF's provenuskøn i deres *Finanslovsforslag 2011*.

Forskellen i forhold til S og SF's skøn afspejler grundlæggende, at skattetiltagene ikke vil indbringe det provenu, S og SF forudsætter frem mod 2013, jf. *nedenunder*.

Derudover skønnes de konkrete forslag, der indgår i S og SF's *finanslovsforslag 2011*, at svække arbejdsudbuddet med mere end 5.000 personer, idet der her er anvendt samme overordnede regneprincipper som i Skattekommissionen². Denne svækkelse er ikke indregnet i Finansministeriets provenuskøn til 2013.

Hertil kommer, at 5-6 mia. kr., af den finansiering, som S og SF peger på med henblik på at håndtere henstillingen, er midlertidig og falder bort efter 2013. Skatteforhøjelserne fra Genopretningsaftalen forstås omvendt som et konsolideringsbidrag, der også mere varigt skal styrke finanserne i forhold til *Fair Løsning*.

² I Svar til Finansudvalget nr. 164 af 17. september 2009 blev det vurderet, at skatteforslagene i "Fair forandring" ville svække arbejdsudbuddet med 3-4.000 personer. Hertil kommer virkningen af skattestigningerne i Genopretningsaftalen, som er anslået til knap 3000 personer, jf. svar til Folketinget (det politisk-økonomiske udvalg) nr. 95 af 4. juni 2010, som i S og SF's forslag ikke modvirkes af forkortelser af dagpengeperioden. Det svarer til en svækkelse på 6-7.000 i alt. Hertil kommer, at forslagene omkring starthjælp og kontanthjælp kan forøge den strukturelle ledighed.

Tabel 1. Virkning på strukturel saldo i 2013. Fair Løsning i forhold til Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag.

Mia. kr.	S-SF	FM skøn
1. Skatter og afgifter i alt	31,5	19½ til 21½
<i>Heraf:</i>		
- Fremrykning af provenu fra loft over pensionsindbetalinger	6,5	3,2
- Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen	2	2
- Øvrige personskatter	2,6	1,2-1,5
- Afgifter	10,2	5,5 - 6,5
- Erhvervsbeskatning mv. ¹⁾	10,2	7,5 - 8,5
- <i>Heraf aktieomsætningsafgift</i>	4	2-3
- <i>Heraf ikke nærmere specificerede stramninger²⁾</i>	5	5
2. Udgifter i alt	7,5	7,5
<i>Heraf:</i>		
- Offentligt forbrug ³⁾	5	5
- Offentlige investeringer	0,5	0,5
- Andet	2	2
3. Virkning på strukturel saldo i 2013 (1.-2.)	24	12 -14
4. Difference i forhold til indfrielse af EU-henstillingen⁴⁾	-	8 - 10
5. Difference til EU-henstillingen ved højere udgifter⁵⁾	-	11 - 13

Anm. De anførte intervaller for skatteskønnene afspejler, usikkerhed om, hvor stor en del af de skønnede afledte effekter på skatte- og afgiftsgrundlag, der optræder inden 2013, idet det skal nævnes, at vurderingen af Genopretningsaftalen forudsætter fuld effekt i perioden. I tabellen kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

- 1) Under forudsætning af, at energisparetilskud til virksomheder er en negativ skat (og ikke en udgift) på 1 mia. kr. Indregnes energisparetilskud i stedet som en udgift på 1 mia. kr. øges skatter og udgifter parallelt, mens saldoeffekten er uændret.
- 2) Heri indgår bl.a. finansiering på i alt 2 mia. kr. vedrørende skatteunddragelse og skatteplanlægning mv., som er meget usikker, jf. Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009. Det er således ikke specificeret, hvilke konkrete initiativer, der skal lede til de antagne provenuer.
- 3) I S og SFs *Finanslovsforslag 2011, bilagstabel 1*, er realvæksten frem mod 2013 angivet til 18,5 mia. kr., hvilket er 5 mia. kr. mere end de 13,5 mia. kr., der indgik i Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag.
- 4) Indfrielse af EU-henstillingen forudsætter en forbedring af den strukturelle saldo på 22 mia. kr., jf. fodnote s.1. Differencen er opgjort som den krævede forbedring på 22 mia. kr. fratrukket den skønnede forbedring på 12 til 14 mia. kr.
- 5) Ved en stigning i det offentlige forbrug på 21,5 mia. kr. frem mod 2013 udgør realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit 1,4 pct. om året på linje med det anførte i *Fair Løsning*.

De skønnede virkninger på den strukturelle saldo i 2013 er opgjort efter de samme principper, som blev benyttet i *Forårspakke 2.0* og *Konvergensprogram 2009*. Provenuskønnene af enkeltelementerne i *Fair Løsning* er således opgjort efter tilbageløb via afgifter mv. og adfærdsvirkninger vedrørende fx grænsehandel og ændret forbrugssammensætning. Der er som nævnt ikke indregnet adfærdsændringer som følge af lavere arbejdsudbud.

Der knytter sig generelt usikkerhed til, hvornår ændringer i fx person- og erhvervsbeskatningen slår igennem på grundlagene for moms, afgifter, aktionærskatter mv., samt hvornår de fulde adfærdsændringer har fundet sted. I Finansministeriets provenuskøn reducerer adfærdsændringerne samlet finansieringselementerne i *Fair Løsning* med ca. 6 mia. kr., når de er slået fuldt igennem, jf. afsnit 3. Hvis det lægges til grund, at godt en tredjedel først kommer efter 2013, styrker elementerne i *Fair Løsning* den strukturelle saldo med ca. 14 mia. kr. i 2013. Hvis virkningerne er slået (stort set) fuldt igennem, styrkes den strukturelle saldo med ca. 12 mia. kr.

De intervaller, der er angivet for en række af forslagernes virkning på den strukturelle saldo, afspejler således usikkerhed om, hvor stor en del af de nævnte afledte virkninger på skatte- og afgiftsgrundlagene, der optræder inden 2013.

Der er også andre usikkerheder om provenuskønnene. Det er blandt andet lagt til grund, at det er muligt at indhente et provenu på ca. 5 mia. kr. i tiltag vedrørende erhvervsbeskatning og skatteplanlægning mv. som angivet i S og SF's forslag, selv om provenuet er usikkert, idet det ikke er anvist, hvilke konkrete initiativer, der skal sikre indtægterne. Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt væksten i det offentlige forbrug kan holdes inden for de forudsatte rammer, givet partiernes udtalte ønske om styrket service på en lang række områder.

3. Vurdering af provenuvirkningerne af skatteforslagene

Forskellen i skønnene på den strukturelle saldo afspejler grundlæggende forskellige vurderinger af skatteforslagene. Finansministeriets vurdering er derfor gennemgået nærmere i det følgende.

Finansministeriet skønner som udgangspunkt - og når der ikke tages hensyn til usikkerheden om, hvor stor en del af de afledte effekter på skattegrundlag mv., der optræder inden 2013 - at skatteforslagene i *Fair Løsning* samlet kan styrke den strukturelle saldo med i størrelsesordenen 19 mia. kr. Det er 12½ mia. kr. lavere end den stigning i skatteprovenuet mv. på ca. 31½ mia. kr., som er angivet i S og SF's *Finanslovsforslag 2011*, jf. tabel 2. Det provenu, der er angivet i S og SF's vurdering, tager også højde for tilbageløb og adfærdsændringer, men kun delvist for en række af afgiftsforhøjelserne.

Tabel 2. Effekten af S og SF's skattetiltag på den strukturelle saldo i 2013 i forhold til Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag					
	S-SF	Finansministeriet			Netto
	Provenu	Umiddelbart provenu	Tilbageløb	Adfærd ekskl. arbejdsudbud	
Fremrykning af provenu fra loft over pensionsindbetalinger	6.500	3.200	-150	0	3.050
Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen ¹⁾	2.000	2.000	0	0	2.000
Øvrige personskatter	2.600	1.500	-350	0	1.150
Afgifter	10.200	14.300	-3.300	-5.400	5.600
Erhvervsbeskatning mv.	10.200	9.750	-1650	-900	7.200
I alt ift. gældende regler	31.500	30.450	-5.450	-6.300	19.000

- 1) Der forudsættes ikke at være nævneværdige effekter på tilbageløb og adfærd, idet udskydelsen af den aftalte forhøjelse af topskattegrænsen er midlertidig.

Pensionsloft på 100.000 kr. inkl. livrenter

S og SF vurderer, at ”fremrykning af provenu fra pensionsloft” vil indbringe 6,5 mia. kr. i 2013.

Efter Finansministeriets vurdering er S og SF's skøn for forslaget om fradragsloft for indbetalinger til livrenter mv. overvurderet – både for så vidt angår den varige provenugevinst (som ministerierne skønner til ca. 0,6 mia. kr. mod ca. 2,1 mia. kr. i S og SF's forslag) og for så vidt angår virkningerne af provenufremrykningen de nærmeste år.

I Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010 skønnede Finansministeriet groft, at fremrykningen af provenu svarer til 2,9 mia. kr. i 2013. Opdaterede beregninger på baggrund af registerdata for 2008 opregnet til 2010-niveau fører til omtrent samme resultat på ca. 3,2 mia. kr., jf. bilag 1.

Provenuskønnet i 2013 tager ikke højde for, at provenuet i de første 3 år vil være lavere, idet arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger ofte er fastsat i overenskomster, som der vil være behov for at lave overgangsordninger for indtil de gældende overenskomster udløber. Der blev også lavet overgangsordninger for overenskomstbestemte ratepensionsindbetalinger i forbindelse med *Forårspakke 2.0*, hvilket reducerede provenuvirkningen af ratepensionsloftet i 2010-2012.

Når det fremrykkede provenu i forbindelse med S og SF's forslag skønnes mindre end fx det fradragsloft på 100.000 kr. for ratepensioner, som indgik i *Forårspakke 2.0* (og som tidligere er skønnet til ca. 4½ mia. kr. i 2013, jf. blandt andet *Økonomisk Redegørelse, maj 2009*) skal det blandt andet ses i lyset af, at ca. 80 pct. af pensionsindbetalinger over 100.000 kr. vedrører ratepensioner (som der er lagt fra-

dragsloft over i Forårspakke 2.0), mens blot ca. 20 pct. vedrører de resterende indbetalinger til livrenter mv., som S og SF foreslår at udstrække fradragsloftet til, jf. tabel 3.

Tabel 3			
Store pensionsindbetalinger i 2006, 2007 og 2008			
Mia. kr. , 2010-niveau	2006	2007	2008
A. Alle ordninger med løbende udbetalinger: indbetalinger over 100.000 kr. (B + C)	19,8 (100 pct.)	23,3 (100pct.)	20,4 (100pct.)
B. Indbetalinger over 100.000 kr. til ratepension	16,2 (82 pct.)	20,0 (86pct.)	16,3 (80pct.)
C. Indbetalinger over 100.000 kr. på øvrige ordninger	3,6 (18pct.)	3,3 (14pct.)	4,1 (20pct.)
Samlede indbetalinger til ordninger med løbende udbetaling	84,8	93,0	96,1

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3 pct. af befolkningen. Samlede indbetalinger: Totaltælling, Skatteministeriets hjemmeside.

Anm: Samlede indbetalinger for 2009: 100,0 mia. kr.

Saldovirkningen af fradragsbeskæringen i 2013 vurderes dermed at være ca. 3½ mia. kr. lavere end S og SF's skøn. Skønnet er forbundet med usikkerhed og er som nævnt nærmere beskrevet i bilag 1.

Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen

Udskydelsen af forhøjelsen af topskattegrænsen er indregnet med dens umiddelbare provenuvirkning, idet det forudsættes, at udskydelsen ikke påvirker adfærd og tilbageløb nævneværdigt, så længe den er midlertidig. Skønnet svarer til S og SF's skøn.

Øvrige personskatter

S og SF anfører et provenu fra de øvrige personskatter på 2,6 mia. kr. i 2013 (ekskl. forøgelsen af beskæftigelsesfradraget med 4,8 mia. kr., der finansieres af accepterede elementer i Genopretningsaftalen).

Forslagene om millionærskat, afskaffelse af fradrag for sundhedsforsikringer og bundfradrag for kapitalindkomst i topskattegrundlaget giver efter Finansministeriets skøn et umiddelbart merprovenu på 1,5 mia. kr. Med forbehold for afgrænsning eller ændringer i S og SF's forslag siden *Fair Løsning* er der således en umiddelbar manko på ca. 1 mia. kr. i forhold til S og SF's skøn.

Efter adfærd og tilbageløb skønnes den samlede provenugevinst til 1,1 mia. kr., dvs. 1½ mia. kr. mindre end S og SF's indregnede provenu på 2,6 mia. kr., jf. også *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*.

Afgifter

S og SF vurderer finansieringsbidraget fra afgifterne til 10,2 mia. kr. Heri indgår en vis modregning for tilbageløb og adfærd for så vidt angår grænsehandelsfølsomme varer.

Finansministeriets skøn for den umiddelbare provenugevinst er ca. 14½ mia. kr. eksklusiv den foreslåede afgiftsoplægning vedr. personbiler, men inklusive kørselsafgifter på lastbiler. Desuden er der indregnet et merprovenu på ½ mia. kr. fra annullering af nedsættelsen af grundskyld på produktionsjord.

Efter adfærdsvirkninger og tilbageløb, men før mulige virkninger på arbejdsudbuddet, skønnes provenugevinsten dog kun at være ca. 5½ mia. kr., jf. desuden også *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*. Det skyldes blandt andet, at provenuet fra cigaretafgiften ikke vurderes at være robust som følge af legal og illegal grænsehandel, jf. *bilag 2*. Omvendt skønnes et højere merprovenu fra afgiften på mættet fedt, idet en afgift på mættet fedt i henhold til EU's statsstøtteregele også skal omfatte mættet fedt i kød.

Finansieringsbidraget fra afgiftsstigningerne er særdeles følsomt overfor indregning af adfærdseffekter.

Erhvervs-skatter: Aktieomsætningsafgift, skattespekulation mv.:

S og SF skønner et merprovenu fra elementerne på godt 10 mia. kr., hvilket svarer til ministeriernes skøn før indregning af adfærdsvirkninger. Denne provenugevinst forudsætter dog blandt andet, at der kan indhentes et merprovenu på 2 mia. kr. fra reduktion af skattehuller og skatteplanlægning og mindre skatteunddragelse, samt at energisparetilskud til virksomheder er en negativ skat (og ikke en udgift) på 1 mia. kr.

Under disse forudsætninger er provenuet efter adfærd og tilbageløb ca. 7 mia. kr., idet det bl.a. skønnes at provenuet fra aktieomsætningsafgiften svarer til ca. 1½ mia. kr. bl.a. fordi der er tale om et mobilt skattegrundlag, jf. *bilag 3* samt *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*. For visse af de erhvervsrelaterede provenuer er der ikke indregnet tilbageløb, idet der er tale om ikke nærmere specificerede rammebeløb, som vurderes at kunne realiseres, men det vil kræve relativt kraftige stramninger.