

Åsa Hansson

Den danska skattereformen: Sänkta marginalsatser för att rädda välfärden

I Danmark tillsattes för drygt ett år sedan en skattekommission. Uppdraget för skattekommissionen var att föreslå ett nytt skattesystem som bidrar till att lösa många av de utmaningar den danska välfärdsstaten står inför. Som resultat av skattekommissionens förslag sänks nu skatterna i Danmark. Att höja skatterna för att rädda välfärden var aldrig ett alternativ. Istället sänks de högsta marginalsatserna markant. Bland annat slopas mellanskatten, motsvarigheten till vår värnskatt. Totalt sett innebär skattereformen att den högsta marginalsatset på arbetsinkomst sänks från 63 till 56 %. Sänkningen medför att den högsta marginalsatset blir cirka 10 procentenheter lägre i Danmark än i Sverige.

1 Bakgrund

Den danska borgliga regeringen tillsatte i början av 2008 en skattekommission vars uppgift var att föreslå ett skattesystem som är förenligt med Danmarks målsättning om en hög offentlig välfärd och samtidigt är robust inför de inhemska och internationella utmaningar Danmark står inför. Även om arbetslösheten stiger idag till följd av finanskrisen förväntas arbetsutbudet i Danmark att falla med 100 000 under nästkommande decennier på grund av den demografiska utvecklingen med stora pensionsavgångar. Fallande arbetsstyrka och arbetstid begränsar ekonomisk tillväxt och välfärden i samhället. Inom så väl den offentliga som den privata sektorn kommer det att råda brist på många nyckelyrkesgrupper, såsom t.ex. sjuksköterskor, lärare och ingenjörer. Danmark förväntas även att förlora skatteintäkter från sinande olja och naturgas i Nordsjön. Sammantaget uppskattas detta medföra att 14 miljarder DKK saknas till finansieringen av den framtida offentliga välfärden. En annan utmaning är hur miljö- och klimathotet ska hanteras. Dessutom pressas det danska skattesystemet utifrån av den ökande globaliseringen. Danmark, har tillsammans med Sverige, världens högsta marginalsatser på arbetsinkomster. Även om arbetskraften ännu inte är speciellt rörlig är de flesta bedömare överens om att arbetskraftsrörligheten kommer att öka och göra det alltmer kostsamt att avvika från andra länders lägre skattetryck.

Ett väl designat skattesystem kan hjälpa till att lösa och mildra många av dessa utmaningar. För att bibehålla den offentliga välfärden på dagens nivå kan man antingen välja att höja skatten eller expandera skattebasen genom att öka arbetsinsatsen i ekonomin. I Danmark väljer man det senare alternativet. Lägre marginalsatser anses vara avgörande för att få fler i arbete, vilket i sin tur kan hjälpa till att fylla hålet på de 14 miljarder som fattas i den offentliga budgeten. För att minska energiförbrukning och miljöutsläpp har skatter och avgifter visat sig vara effektiva styrmedel.

Skattekommissionens uppdrag var, mer specifikt, att utforma ett förslag till en skattereform som sänker de högsta marginalskatterna på arbetsinkomst markant, som är hållbart i en globaliserad värld med fri rörlighet, och som hjälper till att uppnå Danmarks ambitiösa mål på klimat- och miljöområdet. Dessutom skulle reformförslaget inte ändra på rådande inkomst- och förmögenhetsfördelning och vara fullt finansierad. Finansiering utanför skatteområdet var möjlig men fastighetsbeskattningen skulle lämnas orörd.

Skattekommissionen leddes av den förre socialdemokratiska skatte- och hälso-ministern Carsten Koch och bestod därutöver av nio oberoende experter: sju ekonomer verksamma vid danska universitet och två skattejurister. Efter ett års arbete presenterade skattekommissionen sitt förslag till skattereform den 2 februari i år.

2 Skattekommissionens förslag

2.1 Sänkta skatter

Huvudtanken bakom skattekommissionens reformförslag är ett skattesystem som i högre grad än dagens uppmuntrar till arbete och en extra ansträngning. Skattekommissionens förslag, som sammanfattas i Box 1, innebär att skatten på arbete sänks med totalt 35 miljarder DKK.

Centralt i reformförslaget är att den danska motsvarigheten till vår värnskatt, mellanskatten på 6 procent, helt slopas. Den danska statliga inkomstskatten består i dag av tre olika skattesatser: en bundskatt i botten och en mellan- och toppskatt som tas ut vid högre inkomster. Dessutom betalas ett arbetsmarknadsbidrag på 8 procent på bruttolönen, som kan liknas vid de sociala avgifterna i Sverige, och ett sundhetsbidrag på 8 procent. Även om toppskatten formellt påförs de högsta inkomsterna är mellanskatten i praktiken den skatt som belastar de högsta inkomsterna. För mellanskatten tillåts nämligen avdrag för pensionssparande och möjligheten att utnyttja makas/makes utnyttjade grundavdrag för mellanskatten. Eftersom mellanskatten i praktiken utgör den högsta marginalskattesatsen och dessutom har en negativ inverkan på makans/makens arbetsutbud och subventionerar pensionssparande ansåg skattekommissionen att det var logiskt att avlägsna denna skatt och inte toppskatten, som ofta föreslagits av andra utredningar.

Dessutom rekommenderas att toppskatten sänks med 1,5 procentenheter (från 15 till 13,5 procent) samtidigt som inkomstgränsen höjs med 36 000 DKK. Även låginkomsttagare föreslås få sänkta skatter genom lägre bundskatt (sänkning med 1,5 procentenheter), höjt förvärvsavdrag och en ökning av grundavdraget med 1 000 DKK. För att kompensera för höjda miljö- och energiavgifter anbefalles att alla som fyllt 18 år får en grön check på 700 DKK per år. Vidare föreslås att bundskatten och sundhetsbidraget slås samman till en skatt med samma skattebas vilket ökar skattesystemets transparens.

Box 1. Skattereformen – en överblick över de centrala elementen i skattekommissionens förslag**Lägre mellan- och toppskatt (12 mrd)**

- Mellanskatten på 6 % avskaffas
- Gränsen för toppskatt höjs med 36 000 kr
- Toppskattesatsen sänks med 1½ procentenheter från 15 till 13,5 %
- Skattetaket sänks till 50 % (exkl. kyrkoskatten)

Lägre skatt i botten och högre förvärvsavdrag (20 mrd)

- Bundskatten sänks med 1½ procentenheter (bundskatten och sundhetsbidraget slås samman)
- Förvärvsavdraget höjs till 7 % dock maximalt 22 300 kr.
- Ökad tillgång till fri barnomsorg för ensamstående

Kompensation för ökade gröna avgifter (3 mrd)

- Grundavdraget höjs med 1 000 kr.
- Ny "grön check" på 700 kr. till alla som fyllt 18 år

Lägre skatt på sparande och minskat skattevärde på ränteavdrag (8 mrd)

- Grundavdrag på 40 000 för positiv nettokapitalinkomst införs
- Skatt på aktieinkomst sänks från 28/43/45 % till 25 och 40 %
- Skattevärdet av ränteavdraget reduceras med 8 procentenheter. Ändringen rekommenderas träda i kraft senare och fasas in över ett antal år

Högre skatt på föroreningar av miljö och klimat (8 mrd)

- Högre avgifter på kväve, metan och avloppsvatten
- Omläggning av bilavgifterna som gynnar miljövänlig transport
- Höjda energiavgifter
- Avlägsning av näringslivets kompensation för energiavgifter och användning av intäkterna från försäljning av CO₂-kvoter
- Indexering av avgift på choklad, glass och läsk samt tobak i takt med den allmänna prisutvecklingen

Bredare skattebaser och mindre skattegynnade förmåner m.m. (10 mrd)

- För vissa arbetsrelaterade kostnader minskar avdragsvärdet från 33 till 25 %
- Borttagande av skattefordelen med medarbetarobligationer, aktieordningar m.m.
- En multimediebeskattning på arbetsgivarbetald bredband, fri telefon m.m.
- Ingen skattefrihet för arbetsgivarbetald sjukförsäkring
- Arbetsmarknadsbidrag på alla personalgåvor
- Inrapporteringsplikt för köp och försäljning av aktier och för personalgåvor

Färre särordningar, mindre stöd och ökad brukarbetaling för näringslivet (7 mrd)

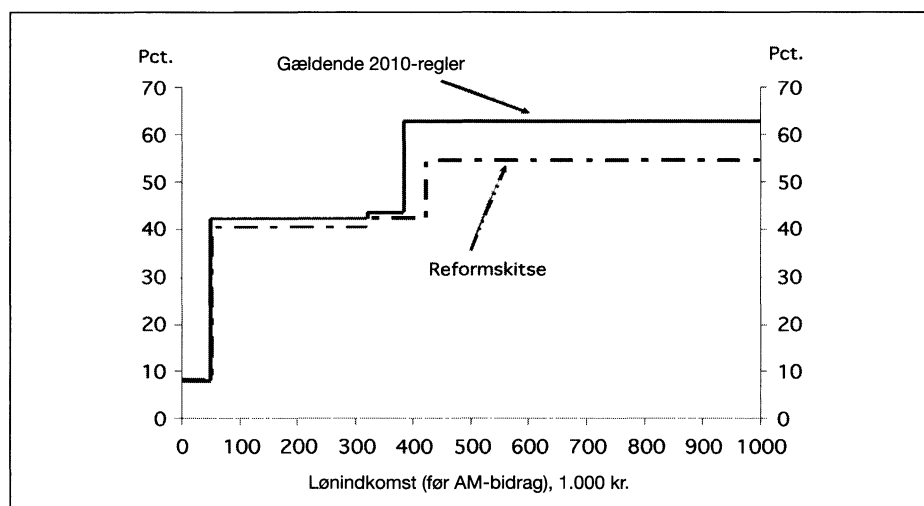
- Färre momsundantag
- Ökad näringslivsbeskattning (harmonisering av beskattningen av utdelning och vinster m.m.)
- Frysning av näringslivsstöd och ökad brukarbetaling

Övrig finansiering för att uppnå en fördelningsmässigt balanserad reform (2 mrd)

- En extra skatt för större privata pensionsutbetalningar
- Tak på inbetalningar till pensionssparande (ratepension) på 250 000 kr. per år
- Fyra års studiestöd till studerande på långa högre utbildningar (därefter möjlighet till lån)

Av totalt 35 miljarder i sänka skatter på arbetsinkomst som reformförslaget innebär läggs 20 miljarder på sänkningar i botten, 12 miljarder på slopandet av mellanskatten och lägre toppskatt och 3 miljarder på högre grundavdrag och en grön check. Skattekommissionens förslag innebär att alla får lägre marginalskatter även om sänkningen är större för höginkomsttagare (se figur 1). Enligt förslaget sänks den högsta marginalskatten från 63 till 54 procent (vilket inkluderar arbetsmarknadsbidraget och därför bör jämföras med den högsta marginalskatten inklusive sociala avgifter i Sverige, dvs. 67%). För en stor del av befolkningen blir sänkningen betydligt större; 70 procent av alla heltidsarbetande får en högsta marginalskatt på 42 procent. För 40 procent av de heltidsarbetande ökar behållningen efter skatt med mer än 20 procent och för de med en inkomst strax över dagens topp- och mellanskattegräns ökar behållningen efter skatt med 55 procent. Många i de yrkesgrupper som det förväntas råda brist på framöver finns i just det inkomstintervallet. Reformförslaget förväntas öka det samlade arbetsutbudet med motsvarande 24 000 heltidsarbetande.

Figur 1. Reformförslag och gällande regler



Även om kapitalbeskattningen låg utanför skattekommissionens uppdrag rekommenderar skattekommissionen vissa förändringar av kapitalbeskattningen för att öka neutraliteten mellan arbetsinkomst och kapitalbeskattning och mellan olika kapitalplaceringsformer. Idag beskattas kapitalinkomst olika beroende på placeringsform. Avkastning på fastigheter och pensionssparande beskattas med en skattesats på emellan 15–20 procent. Avkastning på fria placeringar i t.ex. obligationer beskattas som arbetsinkomst vilket innebär en real beskattning på över 90 procent för en höginkomsttagare. Aktieinkomst beskattas med tre olika satser 28/43/45 procent beroende på aktieinkomstens storlek. För att uppmuntra till sparande i fria placeringar föreslår skattekommissionen att ett grundavdrag på 40 000 DKK införs för positiv kapitalinkomst och att de nuvarande tre skattesatserna på aktieinkomst ersätts med en 25 procentig sats

på aktieinkomster upptill 42 900 DKK och en 40 procentig sats på större aktieinkomster. Den sammanlagda skattesatsen på aktieinkomst, som även tar hänsyn till bolagsskatten, blir vid den högre satsen därmed 55 procent, vilket motsvarar den föreslagna högsta marginalskatten (inklusive arbetsmarknadsbidraget) på arbetsinkomst. Skattekommissionen rekommenderar att neutraliteten av kapitalinkomstbeskattningen ökar ytterligare eftersom asymmetrier leder till snedvridningar, men då det ligger utanför kommissionens uppdrag valde kommissionen att inte gå vidare på kapitalbeskattningsområdet.

2.2 Skattereformens finansiering

Skattereformens finansieringsförslag innebär en rad strukturförbättringar. Avgifterna och beskattningen på miljö- och klimatområdet föreslås öka. Höjda skatter och avgifter har visat sig vara ett effektivt sätt att hantera miljö- och klimathotet. Skattekommissionen föreslår därför att knappt en fjärdedel av skattereformen finansieras genom höjda skatter och avgifter på miljö- och klimatområdet. Bland annat höjs avgifterna på kväve- och metanutsläpp samt på avloppsvatten. Förslaget förväntas reducera växthusgaserna med 1,9 ton och leda till lägre energiförbrukning och kväveutsläpp.

Ytterligare en fjärdedel av reformen finansieras genom slopandet av diverse särregler och stöd till näringslivet. Bland annat genom färre momsundantag, däribland momsundantag för tryckta medier. Existerande särregler och stöd innebär att vissa branscher och industrier skattegynnas vilket snedvrider konkurrensen. En avsevärd andel av finansieringen kommer från minskade avdragsmöjligheter och reducerade möjligheter att dra nytta av skattegynnade förmåner. Exempelvis rekommenderas att alla former av löneförmåner och personalgåvor beskattas som löneinkomst, dvs. även påläggs arbetsmarknadsbidrag.

Ett centralt element i reformförslaget är sänkta ränteavdrag. Idag är skattevärdet av ränteavdraget 33 procent. Samtidigt beskattas fastigheter och pensionsparande med en betydligt lägre sats (runt 15 till 20 procent). Denna asymmetri innebär att skuldsättning subventioneras och investeringsbeslut snedvrids. Att danskarna är bland de mest skuldsatta inom OECD och har stora delar av sin förmögenhet bundna i fastigheter och pensionsfonder kan sannolikt till stor del förklaras av denna asymmetri. Dessutom har det bidragit till att trissa upp fastighetspriserna och till att danskarna har möjligheten att pensionera sig vid en relativt låg ålder. Denna asymmetri bör enligt skattekommissionen reduceras. Istället för att höja beskattningen av fastigheter och på pensionsparande föredrar skattekommissionen att skattevärdet av ränteavdraget sänks från 33 till 25 procent. För att effekten av sänkta ränteavdrag inte ska slå för hårt mot redan hårt drabbade fastighetsägare föreslås sänkningen att successivt införas med start 2012.

Skattekommissionen föreslår också att studiestödet till långa utbildningar sänks. Idag har danska studenter rätt till 6 års studiestöd. Skattekommissionen föreslår att studiestödet sänks till 4 år och att de sista åren finansieras med studielån. Detta förslag är centralt för att skattereformen ska vara fördelningsmässigt balanserad eftersom individer med långa utbildningar är bland dem som vinner mest på sänka marginalskatter. Danmark har i dagsläget det mest generösa studiestödet i EU och de äldsta utexaminerade studenterna.

Skattereformen är fullt finansierad utan att hänsyn tas till de långsiktiga dynamiska effekter som skattereformen sannolikt kommer att generera. Skattereformen uppskattas förstärka de offentliga finanserna med 7 miljarder DKK, det

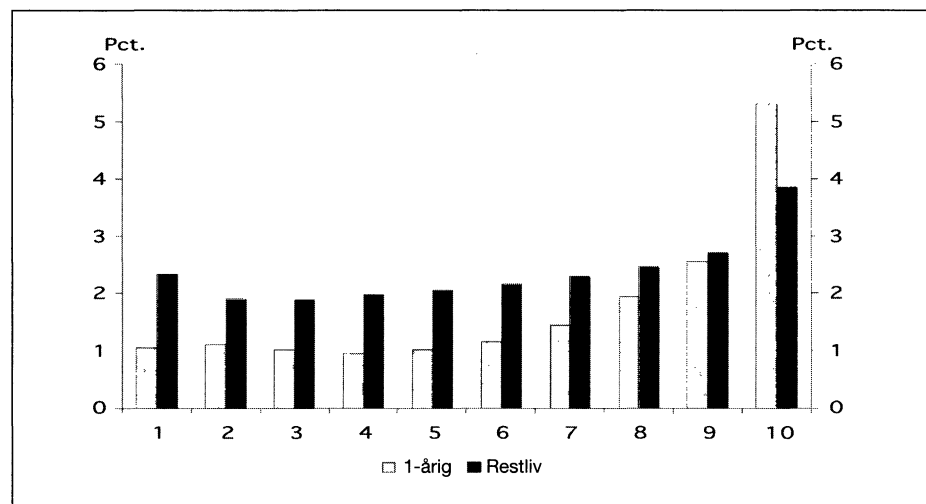
vill säga hälften av det som beräknas saknas i den offentliga budgeten och öka BNP med mellan 30 och 40 miljarder. Dessa positiva effekter är baserade på traditionella och konservativa uppskattningar om hur skatter påverkar individers beteende. Sannolikt underskattas därför dessa positiva välfärdseffekter.

2.3 Fördelningseffekter

Även om marginalskatterna för i synnerhet höginkomsttagare sänks, ändrar inte skattereformen märkbart på den rådande inkomstfördelningen i Danmark. Det har varit skattekommissionens ambition att skattereformen ska vara fördelningsmässigt balanserad. De som tjänar mest på sänka marginalskatter ska även vara de som i stor utsträckning är med och finansierar skattereformen. Lägre studiestöd och sänkta ränteavdrag belastar i större utsträckning höginkomsttagarna och är därför centrala finansieringselement för att skattereformen ska vara balanserad. Dessutom läggs två tredjedelar av skattelättnaderna i botten trots att motsvarande sänkningar i toppen sannolikt hade haft större effekt på arbetsutbudet.

Figur 2 visar fördelningseffekterna av skattekommissionens reformförslag för de olika decentilerna. Figuren åskådliggör dels de omedelbara effekterna men också effekterna av reformen sett i ett restlivsperspektiv, dvs. hur reformen påverkar återstående livsinkomster. Som framgår av figuren är fördelningen sett över resterande liv jämnare än den omedelbara. Anledningen till detta är att individer sällan befinner sig i samma decentil hela livet. Exempelvis befinner sig många studenter i decentil ett idag, dessa förväntas dock flytta upp i inkomstfördelningen efter examen och gynnas av lägre marginalskatter i resten av sitt yrkesverksamma liv. Det framgår också av figuren att alla decentiler vinner på reformförslaget även om den tionde decentilen tjänar något mer än övriga på reformen.

Figur 2. Fördelningseffekter – omedelbara och sett i ett restlivsperspektiv



3 Från reformförslag till lagstiftning

Skattekommissionens förslag har redan behandlats i det danska Folketinget och ett avtal mellan regeringen och Dansk Folkeparti om lagförslag har kommit tillstånd. Detta lagförslag klubbades igenom av Folketinget i slutet av maj. Den nya skattelagstiftningen kommer att träda i kraft den första januari 2010 med infasning fram till 2019.

Stora delar av skattekommissionens förslag ser ut att bli realitet, om än inte alla förslag. Skattekommissionens förslag innebär skattesänkningar på 35 miljarder, lagändringen innebär sänkningar på 29 miljarder. Trots minskningen innebär lagändringen att marginalskatterna kommer att sänkas med mer än de någonsin tidigare gjorts i Danmark. På grund av rådande ekonomiska kris tillåts skattereformen att på kortsikt vara underfinansierad.

I kort innebär lagändringen att mellanskatten avskaffas, bundskattesatsen sätts ner med 1,5 procentenheter och inkomstgränsen för toppskatt höjs med 54 400 till 441 000 DKK. Däremot sänks inte toppskattesatsen som skattekommissionen föreslog. För att kompensera individer för höjda energi- och miljöavgifter införs en nominell "grön check" på 1 300 för individer över 18 år och på 200 DKK per barn för maximalt två barn. På kapitalområdet införs ett grundavdrag på 40 000 för positiv kapitalinkomst och skattesatsen för aktieinkomst sänks från 28/43/45 till 27 respektive 42 procent.

Sammantaget innebär lagändringen att den högsta marginalskatten sänks från 63 procent till 56,2 procent (inklusive arbetsmarknadsbidraget). Skattetaket sänks från 59 till 51,5 procent; något högre än skattekommissionens förslag på 50 procent. För en betydande andel av de heltidsarbetande, de som slipper betala mellanskatt och drar nytta av den höjda toppskattegränsen, sänks marginalskatten med hela 21 procentenheter.

Det förslag från skattekommissionen som rönt mest motstånd i media var förslaget om sänkta ränteavdrag. Skattekommissionens förslag har därför modifierats. Lagändringen innebär att ränteavdraget sätts ner till 25 procent i enlighet med skattekommissionens förslag, men att det inte berör ränteutgifter upp till 50 000 DKK (100 000 för gifta). Sänkningen genomförs först 2012 och fasas in fram till 2019, en något längre tid än vad skattekommissionen föreslog. Det införs även en kompensationsordning som garanterar att ingen mister mer på lägre ränteavdrag än de vinner på sänkta skatter.

Vissa av skattekommissionens förslag finns inte med i lagändringen, t.ex. sänkning av toppskattesatsen, begränsningen av studiestödet från sex till fyra år och införande av moms på tryckta medier. Andra förslag har tillkommit, så som t.ex. skatt på fett och socker. Skattekommissionen diskuterade en eventuell fett- och sockerskatt men valde p.g.a. skattens paternalistiska karaktär att inte föreslå det.

Totalt sett innebär lagändringen att marginalskatterna på arbete sänks markant nästa år i Danmark. Danmark lämnar därmed den topplacering de innehaft tillsammans med Sverige och Belgien när det gäller att beskatta arbetsinkomster högt och flyttar ner till mittfältet bland andra OECD länder. För oss i Skåne blir det än mer attraktivt att arbeta i Danmark.

Åsa Hansson är medlem i den danska skattekommissionen och lektor vid Lunds och Köpenhamns universitet.