

Analyse | kraka

31. august 2016

2025-planen, mange gode tiltag, men også huller

Af Jens Hauch

I notatet foretages en række nedslag i regeringens 2025 plan, som den foreligger, og det vurderes om tiltagene ud fra en fagøkonomisk synsvinkel er hensigtsmæssige. Derudover ses på nogle punkter, hvor planen er mindre skarp.

Kontakt

Vicedirektør og cheføkonom
Jens Hauch, PhD
Tlf. 3140 7715
E-mail jeh@kraka.org

1. Nogle interessante nedslagspunkter i planen

Planens overordnede fokus

Planens overordnede fokus er økonomisk vækst i Danmark samlet set. Der er ikke mange tiltag, der indeholder særlig støtte til eksempelvis udvalgte erhverv eller udvalgte geografiske områder. Derved adskiller planen sig fra flere andre tidligere såkaldte vækstplaner. Tilgangen i den nuværende plan er at rydde skævheder og forvriddinger af vejen. Dermed er planen i modsætning til tidligere planer på rette spor, når det kommer til at skabe vækst. Nogle tidligere planer kan ligefrem have været væksthæmmende.

Er finansieringen på plads?

Kraka har i et nyligt arbejde påpeget, at den finanspolitiske troværdighed kan sættes over styr, hvis man i 2025-planen ikke lever op til budgetlovens forsigtighedsprincip, der indebærer, at de offentlige udgifter bør fremskrives med det fulde demografiske træk efter loftsårene. Det er Krakas samlede vurdering, at planen, som den foreligger, i det store og hele lever op til dette forsigtighedsprincip. I perioden 2021 til 2025 bør det offentlige forbrug fremskrives med en stigning 1,1 pct. p.a., hvilket er det fulde demografiske træk. Der lægges i planen op til en offentlig forbrugsvækst på kun 0,4 pct. p.a. i denne periode. Samtidig er der afsat en reserve til uforudsete udgifter, som løber op i 13,5 mia. kr. i 2025. Indregnes denne, svarer det til at opskrive det offentlige forbrug med 0,9 pct. p.a. Et offentligt investeringsefterslæb i 2020-planen reduceres desuden med 5 mia. kr., hvorved den samlede pakke med rimelighed kan siges at leve op til budgetlovens krav. Faren er, at reserven på de 13,5 mia. kr. fx disponeres i forbindelse med de politiske forhandlinger om planen her til efteråret. Sker dette, vil planen ikke leve op til budgetlovens forsigtighedsprincip. Effekten af, at planen ikke lægger op til fiktiv finansiering af planens lempelser ved at hente pengene i "råderummet", er, at der er tale om reel finansiering. Der kan være forskellige politiske holdninger til planens afskaffelse af grøn check, reduktion af rentefradrag, forlænget underregulering af overførselsindkomster, beskæring af SU og højere pensionsalder for visse årgange, men det er reel finansiering. Det er positivt, at regeringen ikke er faldet for fristelsen til fiktiv råderumsfinansiering, men lægger det sure frem sammen med det søde.

Omlægning af SU-systemet

Kraka har for nylig udarbejdet et inspirationskatalog over SU-reformer, der tager udgangspunkt i reducerede stipendier. Den overordnede linje i 2025-planen svarer dermed til den overordnede linje i Krakas katalog. Kraka har bl.a. peget på, at der bør tilskyndes til faglig kvalitet via resultatbonus og tilførsel af finansiering til læreanstalterne. Vi har yderligere set på særligt fordelagtige vilkår ved valg af samfundsøkonomisk attraktive studier. Sådanne tiltag genfindes desværre ikke i planen, så man kan sige, at der ikke er det store adfærdsgulerende perspektiv i planens SU-besparelser. Til gengæld indeholder planen et ekstra jobfradrag til dimittender. De lavere stipendier i planen reducerer den voksende finansielle udfordring med flere og flere udenlandske studerende, mens det ekstra jobfradrag tilskynder dem, der alligevel kommer til Danmark, til at blive og arbejde her og derved bidrage til den økonomiske velstand. Den løsning lever op til sunde økonomiske principper.

Senere pensionsalder

I forhold til udgangspunktet i Velfærdsforliget og Tilbagetrækningsaftalen fremrykkes stigningen i tilbagetrækningsalderen, således at pensionsalderen stiger til 67,5 år i 2025 og til 68,5 år i 2030. Dette afspejler, at bare siden indgåelsen af Tilbagetrækningsaftalen i 2011 er levealderen steget kraftigere, end forventet ved indgåelsen. Således lever den senere pensionsalder helt op til princippet i Velfærdsforliget, at pensionsalderen skal følge den gennemsnitlige levetid. Samtidig spiller den senere pensionsalder en ret afgørende rolle i forhold til den "opstramning af hængekøjen", der er blandt effekterne af planen. En fremrykning af den senere pensionsalder er således den helt naturlige konsekvens af hurtigere vækst i levealder end hidtil forventet fremrykningen og har yderligere gunstige holdbarhedseffekter.

Indkomstskattejusteringer, topskat og jobfradrag

Topskatten er den mest forvriddende indkomstskat og er dermed den skat, hvor man kan få mest arbejdsudbud pr. krone brugt på at lempe skatten. Til gengæld bidrager topskatten til en mere ligelig indkomstfordeling. Denne konflikt mellem hensynet til den økonomiske effektivitet og hensynet til indkomstfordelingen vil altid eksistere i et progressivt skattesystem. Progressionen i det danske skattesystem er reduceret en del over de seneste årtier, hvorfor topskattens forvriddende effekt i dag er mindre end tidligere. I sidste ende er det dog alene en politisk beslutning at afveje økonomisk effektivitet over for fordeling. Det være sagt har man med valget af topskattesats og en jobpræmie, der udfases, valgt de mest omkostningseffektive skatteinstrumenter i hhv. top og bund.

Udfasning af jobfradrag og indfasning af pensionsopsparingsbonus

Der lægges i planen op til at det nye jobfradrag udfases med stigende indkomst, men at en ny pensionsopsparingsbonus samtidig indfases. Udfasning af tiltag i bunden af indkomstskalaen har tidligere givet problemer med høje sammensatte marginalskatte i visse intervaller, jf. også den hidtidige udfasning af den grønne check. Den foreslåede løsning er ganske elegant, da man derved undgår intervalvis høje sammensatte marginalskatte, forudsat, at der spares op til pension og derved giver en forstærket tilskyndelse til pensionsopsparing netop for de indkomstgrupper, hvor denne tilskyndelse i dag er svag.

Pensionssystemet

I dag er pensionssystemet nemlig udfordret ved, at den sammensatte marginalskat på afkastet af pensionsopsparing pga. udfasningen af pensionstillægget mv. for mange personer kan blive op mod 100 pct. særligt for pensionsopsparing i de sidste år inden pensionen. Dette problem reduceres i planen dels ved den beskrevne ordning med en pensionsbonus dels ved at tillade en årlig indbetaling på op til 50.000 kr. i de sidste fem år inden folkepensionsalderen på en ny, særlig "aldersopsparingslivrente", hvor indbetalingerne ikke er fradragsberettigede, men hvor udbetalingerne til gengæld ikke beskattes og ikke modregnes i pensionstillæg mv. Derved bliver pensionsopsparing i de sidste erhvervsaktive år mere attraktiv. Samtidig er der en restgruppe, der kun i begrænset omfang eller slet ikke har sparet op til pension. Dette problem reduceres ved at introducere en tvungen pensionsopsparing på 2 pct. Begge de to tiltag adresserer to helt centrale problemer i pensionssystemet og er tidligere anbefalet af bl.a. De Økonomiske Råd. En tvungen pensionsopsparing på blot 2 pct. må betragtes som relativt beskeden i forhold til at reducere problemer med restgruppen, men kan forhøjes hen ad vejen.

Skat på aktie- og kapitalafkast

Det er vigtigt, at der er en vis symmetri mellem skatten på arbejdsindkomst og skatten på kapitalafkast, da man ellers risikerer skattearbitrage for virksomhedsejere. Der lægges i planen op til lavere skat på aktie- og kapitalindkomst, hvilket er en logisk konsekvens af den foreslåede topskattelempe. Det er dog afgørende, at de to skattelettelser følges ad.

Selskabsbeskatningen

Selvom den danske selskabsskattesats er blevet reduceret inden for de seneste år, er selskabsskatten fortsat blandt de mest produktivitetshæmmende skatter, da den reducerer investeringslysten og dermed kapitalapparatet, hvilket fører til reduceret arbejdskraftproduktivitet. Selskabsskatten forvrider imidlertid også kapitalsammensætningen i virksomhederne væk fra egenkapitalfinansiering og over mod lånefinansiering. Det er nemlig muligt at fradrage renteudgifter til fremmedfinansiering, men ikke forrentning af egenkapital. Ved at indføre et fradrag for normalforrentning af nydannet egenkapital, en såkaldt ACE, fjernes denne forvriddning. Samtidig betyder det, at virksomheder, der ikke har overnormal profit, reelt står over for en selskabsskattesats på nul, hvorved investeringsbeslutningen ikke længere forvrides. Samtidigt begrænses provenutabet, idet fradraget kun gives for nydannet egenkapital opbygget efter fradragets indførelse. Dermed undgår man at give en uventet kapitalgevinst til de eksisterende selskabsejere. Kraka har sammen med andre økonomer igennem en årrække anbefalet en omlægning af selskabsskatten, så den inkluderer en ACE.

2. Nogle udeladte elementer

En langsigtet helhedsplan bør omfatte og forholde sig til de væsentlige samfundsøkonomiske problemstillinger. Der er et par markante udeladelser, som efter Krakas opfattelse er en naturlig del af en langsigtet plan, som kort nævnes nedenfor:

Fossilfrihed i 2050

Der er flertal i Folketinget for, at Danmark skal være fossilfrit i 2050. Denne målsætning må der tages hensyn til i langsigtede økonomiske planer. Med udgangspunkt i fossilfrihed i 2050 har Klimarådet påpeget, at det er nødvendigt med betydelige investeringer i udbygningen med vedvarende energi i de kommende år, bl.a. for at erstatte gamle vindmøller, der udtjenes. Helhedsplanen nævner imidlertid intet herom. Tværtimod lægges der op til at droppe opstillingen af kystnære havvindmøller, som ellers var en del af Energifaen af 2012. Brudet med Energifaen skaber usikkerhed om rammevilkårene for den grønne omstilling, hvilket kan hæmme og fordyre omstillingen. Helhedsplanen forholder sig heller ikke til den betydelige udfordring, der vil ligge i at leve op til EU's 2030-mål for reduktion af drivhusgasudledningerne fra den del af økonomien, der ikke er omfattet af EU's CO₂-kvotesystem, dvs. landbruget, transportsektoren og den individuelle boligopvarmning. Ifølge EU-Kommissionens forslag vil Danmark skulle nedbringe udledningerne af drivhusgasser fra denne sektor med 39 pct. i 2030 set i forhold til 2005. Den grønne omstilling af den ikke-kvotefattede sektor, som dette kræver, må ventes at få mærkbare erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske konsekvenser og kan næppe gennemføres uden at tage skatte-, afgifts- og tilskudsinstrumenter i brug. Det er derfor en væsentlig mangel, at en økonomisk plan for dansk økonomi frem mod 2025 ikke forholder sig til denne udfordring og de finanspolitiske tiltag, den kan kræve.

Boligskatterne

Kraka og mange andre økonomer har gennem de seneste snart 15 år kritiseret ejendomsværdiskattestoppets nominalprincip, der i takt med inflationen udhuler ejendomsskatteprovenuet. Ejendomsværdiskatten vender ellers den tunge ende opad, er en ganske lidt forvridende skat og kan stabilisere økonomien. Skattestoppet betyder endvidere at fx geografiske udkantsområder, der har haft lavere boligprisstigninger, i dag forfordes til fordel for andre områder med højere boligprisstigning, fx hovedstadsområdet.

Det ligger imidlertid som en forudsætning bag planen, at skattestoppet for ejendomsværdiskatten ophæves fra 2021. Hvis dette kunne opfattes som et signal om, at skattestoppet ville blive ophævet, ville det være særdeles positivt, ligesom det er positivt, at der *ikke* lægges op til fx videreførelse af den midlertidige indefrysning af grundskylden eller sammenlægning af ejendomsværdiskatten og grundskylden. Ejendomsværdiskatten er kommet ned på et for lavt niveau i størstedelen af landet – mest i de rigeste områder – og det bør der principielt rettes op på.

Forudsætningen om en ophævelse af nominalprincippet lever dog en ganske skjult tilværelse i planen, og der tegner sig p.t. ikke skyggen af politisk opbakning til en ophævelse af nominalprincippet. Man må derfor forvente, at beslutningen herom ikke vil blive truffet i folketinget, hvorved en del af finansieringen af planen må forventes at bortfalde og skal findes andetsteds for at sikre fortsat holdbarhed.

Senere på efteråret forventes regeringen at fremlægge et nyt vurderingssystem, og man må forvente, at der også på dette tidspunkt fremlægges en samlet plan for boligskattesystemet, og at fremtidens boligskattesystem derved bliver klarere.