

Offentlige finanser og ny modelversion

Resumé:

En række større og mindre modelleringsproblemer inden for området offentlige finanser opregnes. De større og mest generelle vedrører den almindelige personlige indkomstskat. Her gives der nogle stikord med henblik på en videre drøftelse. For de mindre problemer er forslagene gennemgående mere konkrete.

finanser.pud

Nøgleord: offentlige finanser, direkte skat, indirekte skat, indkomstoverførsler

I det følgende opregnes en række større og mindre modelleringsproblemer, der er dukket op inden for området offentlige finanser, siden den seneste version af ADAM blev opstillet. Nogle af punkterne skyldes stedfundne regelændringer. Andre kommer til som følge af ændringer andre steder i modellen. Endelig er der i et vist mål tale om almindelig vedligeholdelse af modellen.

De største og mest generelle problemer vedrører den almindelige personlige indkomstskat. Her er formålet med papiret navnlig at give nogle struktureringer og stikord til videre drøftelse. For de mindre problemer er der stillet flere konkrete forslag, men også her ses der behov for afklaring ikke mindst vedrørende betydningen for modelformuleringen af regelændringerne.

1. Almindelig personlig indkomstskat

Ændringerne i skattereglerne fra 1994 gør visse justeringer i ADAMs indkomstskattebestemmelse påtrængende. Men der kan være grund til at overveje, hvilke der vælges.

Ved opstillingen af den seneste modelversion blev der foretaget tilpasninger efter 1987-skattereglerne. Bl.a. blev der indført en variabel svarende til reglernes personlige indkomst som pendant til den hidtil kendte skattepligtige indkomst. Som vedhæng til personlig indkomst måtte der indføres et nyt, ekstra sæt indkomstfordelingsvariabler (*bys'er*).

Ved implementeringen i modelkørsler af 1994-reglerne viste den nye formulering sig for snærende. I praksis var det mere fremkommeligt at slå tilbage til den hidtidige, mere generelle formulering og indføre de nye regler her. Herved tabes ganske vist mulighederne for at afspejle virkningen af forskelle mellem udviklinger i skattepligtig og i personlig indkomst. Dette tab er måske trods alt til at overse.

Tilbage står, at der skal tages stilling til, hvor mange indkomstbegreber, der skal indgå i skattebestemmelsen, og hvor generelt bestemmelsen for hver af disse skal formuleres. Det følger af det ovenstående, at en snæver, regelbunden løsning som i seneste modelversion ikke kan anbefales.

Mere generelt er der fra tid til anden fremsat ønsker om *forenklinger* i skattebestemmelsen. I den seneste modelversion er der etableret mulighed for, at brugeren kan springe modellens kildeskattesystem med forskudsskatter, slutskatter og restskatter over og koncentrere sig om slutskattebestemmelsen med en tilføjet, rudimentær restskattekorrektion.

Dette kunne give anledning til at overveje, om *kildeskattesystemet* i sin nuværende form overhovedet skal opretholdes i modellen. Der kan her være grund til at fastslå, at skattebestemmelsens detaljering ikke primært er begrundet i overordnede modeltekniske hensyn; yderligere hører opdateringsrutinen til blandt de mere byrdefulde. Detaljeringen afspejler især, på hvilket

niveau brugerne har ønsket at kunne følge modellens beregninger og gribe ind med justeringer, hvor der fandtes grund dertil. Sådanne ønsker må spille en væsentlig rolle i specifikationerne alle steder i modellen, men af nærliggende grunde navnlig i modelleringen af offentlige finanser.

Et andet forenklingsaspekt vedrører grænsedragningen mellem *formodel* og *central model*. I øjeblikket beregnes indkomstfordelingsvariablerne (*bys*'erne) i formodel på grundlag af materiale fra indkomststatistikken. I den centrale model kombineres disse variabler med skattesatser, kendt fra reglerne med fx de nye navne som top- og bundskat, til gennemsnitssatser mv. Det har været foreslået at også dette trin flyttes til formodel, således at alene gennemsnitssatserne (*tss*'erne) optræder i den centrale model.

Endelig skal anføres et mere *specielt problem*. Ved opstillingen af den seneste modelversion blev der indført to variabler fra indkomststatistikken i modellen, nemlig rest- hhv. renteindkomst, *Ysr* og *Ysti*. Disse variabler, der modelteknisk er uden betydning, skulle lette overblikket over dannelsen af skattepligtig indkomst. Så vidt det er modelgruppen bekendt, har disse variabler i praksis ikke været udnyttet. Da de yderligere i datasammenhæng må anses for tunge og de foreløbige tal for meget slet funderede, efterlyses der begrundelser for at fastholde dem, og med sådanne også forslag til en passende dannelse af foreløbige tal.

2. Skattegodtgørelse

I kildeskattebestemmelsen indgår variabelen *Skug*, skattegodtgørelse af aktieudbytte. Denne størrelse blev i sin tid indført i skattereglerne for at afbøde det såkaldte dobbeltbeskatningsproblem for selskabsindkomst, som jo både underkastes selskabsbeskatning og – i forbindelse med udbyttebetaling – personbeskatning. Skattegodtgørelsen blev efter reglerne i praksis forbundet med den foreløbige udbytteskat, i ADAM kaldt *Sbu*; forbindelsen er udnyttet i ligning 613:

$$Skug = kskug \cdot Sbu \quad (1)$$

hvor *Sbu* er eksogen.

Ordningen er imidlertid blevet ændret fra og med 1991, idet skattegodtgørelsen er bortfaldet, og udbytteskatten inden for visse grænser er blevet endelig. Hermed skulle blot *Skug* og *kskug* blive 0 fra og med 1991, hvilket er uproblematisk fra et modelsynspunkt.

Der udestår dog et eller flere spørgsmål. DØS, som traditionelt forsyner databanken med foreløbige tal for kildeskatterne, har tilsyneladende indfortolket nogle andre skatter i *Skug*. Samtidig er *Sbu* sat til 0 fra 1992, hvilket åbenlyst

giver problemer i opdateringsrutinen, hvor *kskug* beregnes residualt, og i modellen, hvis databankens *Skug* ønskes retableret i en modelkørsel.

3. Indkomstafgrænsning

Det forventes, at det i arbejdet med forbrugsfunktionen konkluderes, at opdelingen af bruttorestindkomst mellem husholdninger og selskaber tilpasses den, der nu indgår i nationalregnskabet. Tilsvarende overvejelser finder sted for renteindkomst, der ikke hidtil har været opdelt i ADAM. Yderligere er formuleringen af de imputerede afskrivninger i *usercost* leddene taget op i projektet om faktorefterspørgslen. Endelig har visse andre, mindre ændringer været ført frem.

Det anses for væsentligt at fastholde princippet om, at indkomsterne i skattebestemmelsen er nøje koordineret med dem, der anvendes andre steder i modellen – og da navnlig i forbrugsbestemmelsen.

I første række skal der ses på bestemmelsen af skattepligtig indkomst, hvor de forklarende variable *Yrr1*, *Tipp2* og *Ipv4* påvirkes af det ovenstående. Desuden berøres bestemmelsen af B-skat og selskabsskat, idet variablerne *Yrrb2* og *Yrrbf2* hhv. *Yrs* og *Ipv4* påvirkes.

Det antages umiddelbart, at specifikationerne af de berørte relationer kan fastholdes. Disse blev ganske grundigt eftersat ved opstillingen af den seneste modelversion.

4. Arbejdsmarkedsbidrag

I forbindelse med ændringerne i skattereglerne fra 1994 er der indført en skat på i første år 5% af "arbejdsindkomst". Efter planen suppleres denne skat fra 1997 med en arbejdsgiverbetalt del.¹

I nationalregnskabet vil skattedelen ud af arbejdsindkomst blive ført som en direkte skat og arbejdsgiverdelen som en ikke-varefordelt indirekte skat.

Efter det foreliggende omfatter arbejdsindkomst selvstændiges indkomst samt lønsum, efter der er trukket sociale bidrag. Skatten er principielt endelig, hvilket specielt for selvstændige giver nogle problemer og slørede formuleringer.

Det foreslås, at vi i ADAM i første omgang koncentrerer os om arbejdsindkomstdelen af skatten og indfører denne som en direkte skat i lighed med hidtidige de Aud-bidrag, *Sdu*. For de selvstændige forekommer en imputeret løn af være det mest nærliggende beregningsgrundlag. Kaldes den nye skat *Sda*, fås

¹Jf. bl.a. *Ny kurs mod bedre tider*, Finansministeriet 1993, s. 204 ff.

$$Sda = tsda (Qas \cdot lah + Qus \cdot lah + Yw - Topk - Typri - Saqw - Saqp - Saqo) \cdot ksda + JSda \quad (2)$$

jf. fx den nuværende A-indkomstrelation (ligning 607). I sidstnævnte relation skal *Sda* i øvrigt fradrages på højresiden. Hvis der af projektet om faktorefterspørgslen fremstår en anden formulering af imputeret løn til selvstændige, vil den naturligvis også blive brugt her.

Hvis den arbejdsgiverbetalte del ønskes indført i modellen allerede nu, foreslås det, at provenuet beregnes efter samme formel som ovenfor, og at den i øvrigt behandles som Aud-bidrag, jf. næste afsnit, evt. med samme fordeling over erhverv, jf. afsnit 6.

5. Aud-bidrag og lønsum

Med den nyopstillede lønrelation i 1989-versionen af ADAM indførtes bidrag til Aud fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere i *lnak*-begrebet.² De hertil svarende variabler dækker lønsatser inkl. bidrag til sociale ordninger mv., også udtrykt som "løn som omkostning". Mere præcist drejer det sig om de tre variabler, *lnahk*, *lnfhk* og *lohk*, der bestemmes i ligningerne 558-560; de her omhandlede bidrags-satser er *tdu* hhv. *tqu*.

Denne konstruktion skal ikke anfægtes i forbindelse med lønrelationen. Imidlertid har konstruktionen en uhensigtsmæssig konsekvens i lønsumsbestemmelsen, hvor de tre anførte satser anvendes. Arbejdsgiverdelen af Aud-bidraget er nemlig efter nationalregnskabet ikke en lønsumskomponent, men en ikke-varefordelt indirekte skat. I ADAMs skattedel behandles bidraget da også i overensstemmelse hermed.³ Men den parallelle behandling som lønkomponent fører til, at ændringer i *tqu* foruden at påvirke de indirekte skatter (via *Siqu*) også påvirker fordelingen af bruttofaktorindkomsten på lønsum og restindkomst.

Den praktiske betydning af alt dette er dog til at overse. Satsen *tqu* har været 0 siden 1988, hvor en række arbejdsgiverafgifter blev omlagt (og ambi'en indført). Problemet er alligevel påpeget af DØS, som i forbindelse med egne analyser har aktiveret *tqu* (hvilket må betegnes som helt rimeligt, når variabelen foreligger).

Den simple løsning af problemet synes at være at fratække *tqu* i de nævnte lønsatser eller hertil svarende, inden de anvendes i lønsumsberegningen. Denne forventes alligevel modificeret i forlængelse af projektet om faktorefterspørgslen.

²Jf. ADAM - En model af dansk økonomi, Oktober 1991, s. 125

³Jf. Erhvervs fordeling af *Siq*, herunder Aud bidrag mv. (PUD 3. juli 1987).

Når vi er i dette hjørne, kan det undre lidt, at ingen andre tilsyneladende har hæftet sig ved, at arbejdstagerdelen, *Sdu*, burde indgå i A-indkomstbestemmelsen (ligning 607). Også dette problem er til at overse, idet bidraget er bortfaldet fra 1994; men da variablerne fortsat ligger i modellen – og vel passende kan blive liggende som "reserve-variabler" – må argumentet ovenfor også gælde her.

6. Indirekte skatter

For indirekte skatter ses der ikke nogen grund til specifikationsændringer, hvis ikke sådanne følger af udbudsprojektet.

Det vil dog være nærliggende at justere parametrene til fordelingen på erhverv af ikke-varefordelte indirekte skatter.⁴ De seneste bygger på i-o materiale for hovedsagelig 1984-87. Der er nu mulighed for at skyde dette grundlag tre år frem. Ved samme lejlighed kan passende parametrene i ligning 716 i brutto-subsidiebestemmelsen blive revideret.

7. Indkomstoverførsler

Ved opstillingen af den seneste modelversion blev de generelle *indekseringer* i modellen omformuleret og bragt i overensstemmelse med de reguleringsregler, der gælder fra 1991. For indkomstoverførslerne indebærer dette et lag på 2½ år, jf. ligningerne 583-584. Efter foreliggende oplysninger er dette lag nu ændret til 2 år. Der kan også være grund til at se på specifikationen af reguleringsvariablen *lisa*. Skal der ske ændringer i modellen, eller er vi under bagatelgrænsen? For 1994 og (?) 1995 gælder der alligevel særlige overgangsregler, som må formodes at unddrage sig modellering.

I forbindelse med ændringen i skattereglerne er særregler for pensionister m.fl. afløst af de almindelige regler; til gengæld er ydelserne hævet. Samtidig er visse hidtil ikke-skattepligtige ydelser blevet skattepligtige og hævet. Fænomenet er flere steder omtalt som *bruttoficering*.

Umiddelbart ses der ikke nogen grund til at ændre i bestemmelsen af indkomstoverførslerne. De foretagne justeringer af beløbene antages at kunne gengives af de nu benyttede ligninger. Det er uklart, om der bør ske forskydninger mellem komponenterne. Evt. skal kontanthjælpen, *Tyk*, under ét inddrages under beskatning – rimeligvis ved at blive lagt til A-indkomsten.

Endelig skal et spørgsmål om de mange *arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger* (AMFORA) rejses. Et betydeligt antal personer befinder sig efterhånden under sådanne ordninger, hvor de hverken er i beskæftigelse eller ledige, men

⁴Jf. ADAM - En model af dansk økonomi, Oktober 1991, ligning (10.13), s. 149.

hvor de alligevel modtager regelbundne ydelser. Skal disse ordninger tydeliggøres i modellens befolkningsregnskab og opgørelse af indkomstoverførsler– er det overflødigt, eller skal vi evt. afvente en udvikling af statistikken på området.