UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Lavere skat på arbejde

Skattekommissionens forslag til skattereform

Andersen, Peder; Koch, Karsten; Hansen, Hans Severin; Kreiner, Claus Thustrup; Larsen, Henrik Olejasz; Møller, Michael; Rasmussen, Bo Sandemann; Nielsen, Helena Skyt; Hansson, Åsa; Søgaard, Hanne

Publication date:
2009

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, P., Koch, K., Hansen, H. S., Kreiner, C. T., Larsen, H. O., Møller, M., Rasmussen, B. S., Nielsen, H. S., Hansson, Å., & Søgaard, H., (2009). *Lavere skat på arbejde: Skattekommissionens forslag til skattereform*, 329 s.

Download date: 17. nov.. 2026

Lavere skat på arbejde

Skattekommissionens forslag til skattereform

SKATTE KOMMISSIONEN

Februar 2009

Lavere skat på arbejde

Skattekommissionens forslag til skattereform

Februar 2009

Lavere skat på arbejde
Skattekommissionens forslag til skattereform
Februar 2009

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution
Herstedvang 4,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Skattekommissionens Sekretariat
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
33 92 33 33

Omslag:	Operate / BGRAPHIC
Foto:	Scanpix
Tryk:	Schultz Grafisk
Oplag:	3.500
Pris:	175 kr. inkl. moms

Publikationen kan hentes på nedenstående hjemmeside:

www.skattekommissionen.dk

NORDISK MILJØMÆRKNING
TRYKSAG
541 176

Trykt af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Indholdsfortegnelse

Kommissorium 7

Sammenfatning 17
1. Hvorfor er der behov for en skattereform? 17
2. Kan en skattereform imødegå udfordringerne? 21
3. Mål og hensyn med en skattereform 25
4. Forslag til skattereform kort fortalt 26
5. Lavere skat på arbejde – flere i arbejde og større indsats 30
6. Forslaget er fordelingsmæssig afbalanceret 33
7. Større vækst og velstand 42
8. Mere holdbare offentlige finanser 43
9. Et grønnere skatte- og afgiftssystem 44
10. Større afkast af opsparing og mindre støtte til gældsætning 47
11. Bredere skattegrundlag og mindre skatteomgåelse 50
12. Færre særordninger og mindre støtte for erhvervslivet 52
13. Implementering og indfasning af reformen 55

1. Skattekommissionens forslag – indhold og virkninger 57
1.1 Skattekommissionens forslag 59
1.1.1 Lavere mellem- og topskat 59
1.1.2 Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag mv. 62
1.1.3 Højere personfradrag og ”grøn check” 65
1.1.4 En mere sammenhængende beskatning af opsparing 66
1.1.5 Andre tiltag der sikrer en fordelingsmæssig balance 72
1.1.6 Lavere fradrag og bredere skattegrundlag for personbeskatningen. 77
1.1.7 Indkomstbeskatningen af personer bliver samlet set enklere 81
1.1.8 Højere pris på miljø finansierer lavere skat på arbejde 83
1.1.9 Færre undtagelser og særordninger for erhvervslivet kan finansiere skattelettelser og forbedre udnyttelsen af arbejdskraft og kapital 97
1.1.10 Reserverede indtægter til skattekommissionens reformforslag 106

1.2 Vurdering af forslagenes virkninger 107
1.2.1 Større arbejdsindsats 107
1.2.2 Virkninger på opsparing 114
1.2.3 Virkning på kontantpriser og boligmarkedet 119
1.2.4 Virkning af afgifter 126
1.2.5 Virkninger på erhvervslivet 130
1.2.6 Virkninger på de offentlige finanser 133
1.2.7 Betydning for den enkelte 139
Bilag 1. Oversigt over skattereformforslaget 155
Bilag 2. Om varige provenuvirkninger 158

2. Samfundsmæssige udfordringer 161
2.1 Faldende arbejdsindsats, lav vækst og finansiering af offentlig velfærd 163
2.2 Behov for kvalificeret arbejdskraft 170
2.3 International konkurrence presser skattesystemet 175
2.4 Klima- og energipolitikken stiller nye krav 181

3. Beskatning – virkning på adfærd og fordeling 187
3.1 Beskatning af arbejde – arbejdsindsats, velstand og samfundsøkonomi 187
3.2 Beskatning og indkomstfordeling 213
Bilag 1. Beregningsprincipper bag timeeffekten 225
Bilag 2. Beregningsprincipper bag selvfinansieringsgraden 227
Bilag 3. Timeeffekten 230
Bilag 4. Afkast af uddannelse 232
Bilag 5. Ækvivaleret indkomst og Gini-koefficienten 234

4. Beskatning af arbejdsindkomst 237
4.1 Hovedtræk i skattesystemet 237
4.2 Skattesystemet og tilskyndelsen til en større arbejdsindsats 241
4.3 Fradrag i skattegrundlaget 250
4.4 Større udbredelse af personalegoder 253
4.5 Internationale reformtendenser 256

5. Husholdningernes kapitalindkomst 259
5.1 Gældende regler 260
5.2 Beskatning af aktieindkomst 265
5.3 Pensionsopsparing beskattes mere lempeligt 267
5.4 Ejerboligen beskattes også relativt lempeligt 268
5.5 Husholdningernes formuesammensætning 274
5.6 Udfordringer i det nuværende system 276
5.7 Kvantificering af effekterne – fire stilleskrueberegninger 282
5.8 Barrierer i forhold til at ændre beskatningen 287

6. Grønne afgifter mv. 295
6.1 Indledning 295
6.2 Provenu fra afgifter 296
6.3 Virkninger på arbejdsudbud, grænsehandel og fordeling 298
6.4 Energi- og klimaafgifter 303
6.5 Afgifter på transport 308
6.6 Andre miljøafgifter 311
6.7 Sundhedsrelaterede afgifter 312

7. Erhvervsbeskatning, moms og særordninger for erhvervene 315
7.1 Indledning 315
7.2 Gældende regler for erhvervsbeskatningen 316
7.3 Udfordringer i den gældende erhvervsbeskatning 319
7.4 Gældende momsregler 322
7.5 Udfordringer i det danske momssystem 323
7.6 Særordninger, herunder skatteudgifter og direkte erhvervsstøtte 324

Kommissorium for Skattekommissionen

Det fremgår af regeringsgrundlaget *Mulighedernes samfund*, at:

"Tiden er kommet til at gennemføre en reform af skattesystemet. En skattereform skal gøre det mere attraktivt at yde en ekstra indsats. Sigtet er en markant sænkning af skatten på arbejdsindkomst, som skal stimulere arbejde og virkelyst. Reformen skal samtidig understøtte regeringens ambitioner på klima- og energiområdet, være fordelingsmæssigt afbalanceret og økonomisk holdbar."

Regeringen nedsætter derfor en skattekommission med uafhængige sagkyndige medlemmer. Kommissionen skal udarbejde modeller til en samlet reform af det danske skattesystem, som kan danne baggrund for politiske forhandlinger om gennemførelsen af en skattereform. Modellerne til en skattereform skal afspejle følgende hensyn:

- Skattereformen skal sigte mod en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder ved at sænke skatten på den sidst tjente krone.

- Skattereformen skal fremme regeringens ambitioner på klima- og energiområdet ved at tilskynde privatpersoner og virksomheder til at handle på en miljørigtig og energibesparende måde.

- Skattereformen skal samlet set være fordelingsmæssigt afbalanceret. I vurderingen heraf skal der tages hensyn til de statiske fordelingsvirkninger, konsekvenserne for livsindkomster (dynamiske fordelingsvirkninger) samt samspillet mellem skat og sociale ydelser ved overgang fra overførselsindkomster til beskæftigelse.

- Skattereformen skal gennemføres inden for de holdbare økonomiske rammer, som er fastlagt i 2015-planen.

- Kommissionen skal inddrage globaliseringen og hensynet til et robust skatte- og afgiftssystem i overvejelserne om modeller for en samlet skattereform.

- Finansieringselementer uden for skatte- og afgiftssystemet kan inddrages i det omfang, de tilgodeser det overordnede sigte med skattereformen.

- Reformen kan eventuelt indfases over en årrække.

- Skattestoppet videreføres uændret før og efter skattereformen. I forbindelse med reformen kan en skat eller afgift sættes op, forudsat at skatten på arbejdsindkomst sænkes tilsvarende. Ejendomsværdiskatten på boliger fastholdes uændret.

Kommissionen sammensættes af en formand og 8 medlemmer.

Kommissionen betjenes af et sekretariat med deltagelse fra Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet (fmd.). Andre ministerier inddrages efter behov.

Kommissionen kan offentliggøre analyser og debatoplæg mv. i det omfang, kommissionen finder det hensigtsmæssigt.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde og afrapportere til regeringen senest 1. februar 2009.

Skattekommissionens sammensætning

Skattekommissionen har afholdt 19 møder i perioden fra 1. februar 2008 til 23. januar 2009, og medlemmerne er:

Carsten Koch (formand)

Peder Andersen, institutleder, Københavns Universitet

Hanne Søgaard Hansen, direktør, Grant Thornton

Hans Severin Hansen, advokat, partner, Plesner

Åsa Hansson, lektor, Lunds Universitet

Claus Thustrup Kreiner, professor, Københavns Universitet

Henrik Olejasz Larsen, direktør, Sampension

Michael Møller, professor, Copenhagen Business School

Helena Skyt Nielsen, professor, Aarhus Universitet og AKF

Bo Sandemann Rasmussen, professor, Aarhus Universitet

Sekretariatsbetjening

Der er nedsat et særligt sekretariat med embedsmænd, der er indstationeret fra de deltagende ministerier, som har arbejdet under kommissionens ledelse. Sekretariatet har varetaget det løbende sekretariatsarbejde samt den praktiske og faglige organisering af arbejdet. Sekretariatet har haft følgende bemanding.

Peter Schultz-Møller, Sekretariatschef

Mads Dinéss Jensen, Chefkonsulent

Klaus Kristensen, Chefkonsulent (indtil den 15. oktober 2008)

Søren Olsen, Specialkonsulent (fra den 1. november 2008)

Hasan Dönmez, Fuldmægtig

Terese Hansen, Kontorfuldmægtig

Desuden har Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet bidraget med sekretariatsbistand til diverse beregninger og beskrivelse af de problemstillinger, som kommissionen har ønsket at drøfte. I den forbindelse har kommissionen valgt at give mulighed for, at afdelingschefer fra de pågældende ministerier og kontorchefer med særlig ekspertise også har deltaget i kommissionens møder.

Skattekommissionens mere principielle overvejelser i lyset af kommissoriet for arbejdet

Kommissoriet for skattekommissionens arbejde lægger op til en reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder skatten på den sidst tjente krone, som den væsentligste prioritet. Den centrale udfordring på dette område er den høje marginalskat (inklusiv afgifter) på omkring 72 pct., som sætter ind ved et relativt lavt indkomstniveau. Der er ikke andre lande, der har en så høj skattekile på arbejde, rettet mod så store dele af arbejdsmarkedet.

Samtidig lægges i kommissoriet vægt på, at en reform skal være fordelingsmæssigt afbalanceret og i øvrigt være i overensstemmelse med de finanspolitiske mål i 2015-planen. Det fremgår endvidere, at der kan gennemføres skatteforhøjelser, hvis provenuet herfra medgår til at nedsætte skatten på arbejdsindkomst, og at finansieringen af en skattereform skal understøtte de overordnede mål i klima- og energipolitikken. Desuden er det et vigtigt, at skattesystemet er robust over for globaliseringen med stigende mobilitet for arbejdskraft, kapital og vare- og tjenesteydelser.

Der er i kommissoriet lagt op til politiske forhandlinger om en skattereform i foråret 2009 med baggrund i skattekommissionens oplæg.

Skattekommissionen har derfor lagt vægt på, at skatteforslaget samlet er operationelt og forholdsvist enkelt, således at forslaget efter kommissions opfattelse kan danne grundlag for en egentlig reform, som indfases fra 2010. Det operationelle sigte i kommissionens arbejde har samtidig betydet, at der på forhånd er taget betydelige fordelingspolitiske hensyn. Kommissionen har derfor undersøgt mulighederne for strukturforbedrende omlægninger, som samlet kun har begrænsede virkninger på indkomstfordelingen. Desuden er ambitionsniveauet i forhold til at sikre større arbejdsudbud mv. blevet tilpasset med udgangspunkt i fordelingsmæssige overvejelser. På den baggrund har kommissionen også valgt at skitsere en retning for yderligere fremtidige reformer af skattesystemet, som er baseret på strukturpolitiske overvejelser.

Skattekommissionen har – blandt andet med baggrund i kommissionens samlede kendskab til empirien fra Danmark og andre lande – vurderet, at potentialet i en skattereform især ligger i en reduktion af marginalskatterne for at forøge tilskyndelsen til at arbejde flere timer end ellers og til at understøtte produktivitet og mobilitet på arbejdsmarkedet.

Skattekommissionen fremlægger imidlertid også forslag, der kan bidrage til at styrke arbejdsmarkedsdeltagelsen, blandt andet ved at øge beskæftigelsesfradraget. Mulighederne for mere målrettede beskæftigelsesfradrag eller et socialt skatteloft har været drøftet og kan rumme nogle muligheder, men indgår ikke i det endelige forslag.

Kommissionens forslag og arbejde supplerer og respekterer arbejdsdelingen med Arbejdsmarkedskommissionen. Arbejdsmarkedskommissionen har til opgave at vurdere mulighederne for via overførselssystemet – herunder tilbagetrækningssystemet – at forøge især beskæftigelsen. Arbejdsmarkedskommissionens "instrumenter" er særligt velegnede til at påvirke beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet og tilskyndelsen til at søge og fastholde beskæftigelse.

I kommissoriet er der lagt op til, at skattekommissionen kan inddrage den offentlige udgiftsside i det omfang formålet med reformen dermed understøttes. Med afsæt i arbejdsdelingen med Arbejdsmarkedskommissionen er der lagt vægt på samspilsproblemerne mellem skatte- og overførselssystemet, som i nogle tilfælde medfører høje sammensatte marginale skatteprocenter. Samtidig og inden for denne ramme har kommissionen analyseret mulighederne for via udgiftssiden at reducere fordelingsvirkningerne af en skattereform, uden at de gavnlige strukturvirkninger fra skattereformen dermed svækkes unødigt.

Kommissionen har samlet fundet finansiering for 35 mia. kr. efter en omfattende gennemgang af skatte- og afgiftssystemet, som i reformforslaget primært anvendes til at finansiere lavere personlige indkomstskatter. I forslagene er der navnlig lagt vægt på følgende overordnede principper:

- Skattekommissionens udgangspunkt er, at der ikke lægges op til ændringer i den samlede skattebyrde. Kommissionens forslag er således en skatteomlægning, der reducerer de forvridninger, skattesystemet giver anledning til, og som understøtter højere arbejdsudbud og velstand, bedre miljø og klima og en forøgelse af det finanspolitiske råderum, samtidig med at der tages betydelige fordelingspolitiske hensyn.

- De foreslåede ændringer af beskatningen tager udgangspunkt i det nuværende skattesystem, således at de ændringer, der foreslås, er til at forstå og giver fleksible muligheder for at indfase enkeltelementerne. Hensynet til blandt andet konjunktursituationen kan således tilsige, at dele af reformen først indfases senere.

- Kommissionen lægger vægt på, at skattesystemet er så gennemskueligt og enkelt som muligt, og det foreslåede skattesystem er lidt enklere end det nuværende. Men hensynet til at mindske kompleksiteten i skatteopgørelsen har i nogle tilfælde måttet vige for de mål og bibetingelser, som skatteomlægningen ifølge kommissoriet i øvrigt skal leve op til.

- Skattekommissionen har søgt efter finansieringsforslag, som er robuste overfor ændret adfærd og internationalt pres på skattegrundlagene, og som kan reducere de forvridninger, skattesystemet giver anledning til. På flere områder er der gået på kompromis med rene efficienshensyn med henblik på at mindske belastningen af enkelterhverv og lavindkomstgrupper samt at understøtte de ambitiøse

mål i klima- og energipolitikken. Samtidig har hensyn til eksempelvis grænsehandel og administrative byrder sat nogle grænser på finansieringssiden.

- Der er kommissionens opfattelse, at en skattereform, som skal bidrage væsentligt til at forøge arbejdsudbuddet og tilskyndelsen til at uddanne sig og til at arbejde i Danmark, må være rettet mod en reduktion af de meget høje danske marginalskatter. Skatteomlægninger fra proportionale indkomstskatter – som eksempelvis arbejdsmarkedsbidraget – til afgifter kan derimod ikke påregnes at øge beskæftigelse eller arbejdstid i nævneværdigt omfang.

- På miljø- og klimaområdet har skattekommissionen søgt at finde områder, hvor miljøomkostningerne endnu ikke fuldt ud kan siges at være prissat, og hvor nationale og internationale målsætninger forpligter til yderligere initiativer. Forslagene er fx målrettet områder, som ikke er omfattet af CO_2-kvotesystemet, og områder, hvor særordninger og undtagelser i fx energiafgiftssystemet betyder, at dele af energiforbruget er pålagt relativt lave afgifter. Samlet sikrer forslagene en mere ensartet beskatning af miljøbelastning fra forskellige kilder. Der er søgt efter en balance, hvor lavindkomstgrupper kompenseres for større afgifter, samtidig med at reformen samlet kan styrke arbejdsudbuddet i væsentligt omfang.

- Skattekommissionen ser det som et centralt element i en samlet reform, at asymmetrien i beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst som minimum ikke forøges, og at der sikres en højere grad af skattemæssig neutralitet mellem placeringer i eksempelvis obligationer, boliger og pensionsopsparing. Kommissionens forslag opfylder disse betingelser, men ambitionsniveauet er ud fra fordelingsmæssige overvejelser tilpasset efter, at en nedbringelse af de høje marginalskatter på arbejdsindkomst anses som den primære, kortsigtede udfordring. Kommissionen anbefaler imidlertid, at der i fremtidige reformer arbejdes i retning af en yderligere nedbringelse af skattesatser på positiv kapitalindkomst (og dermed i asymmetrien ved beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst). Endvidere, at der på længere sigt tages yderligere skridt i retning af en mere ensartet beskatning af alle former for formueafkast, også med henblik på at forenkle kapitalindkomstbeskatningen.

- Selskabsskattegrundlaget er forholdsvis mobilt, og det er en løbende opgave at sikre, at selskabsbeskatningen er robust og ikke giver unødige forvridninger, blandt andet i lyset af selskabsbeskatningen i andre lande. Kommissionen har drøftet selskabsbeskatningen, men det er valgt ikke at inddrage dette emne i det endelige reformforslag. Det afspejler især prioriteringerne i kommissoriet for kommissionens arbejde, samt at der ikke aktuelt ser ud til at være akut pres for tilpasninger i selskabsskatten. Det er omvendt kommissionens holdning, at forøgelser af den generelle selskabsskat med henblik på at finansiere lavere skat på arbejde må frarådes.

Principper for finansiering af skattereformen

Det er efter kommissionens opfattelse hensigtsmæssigt at sigte efter en fuldt finansieret reform. Det vil sige, at de potentielt betydelige strukturvirkninger fra reformen ikke på forhånd indregnes som finansiering af lavere beskatning, men i stedet som udgangspunkt understøtter de offentlige finanser.

Reformforslaget er således fuldt finansieret opgjort i såkaldte varige virkninger, men før indregning af adfærdsvirkninger.

Forbedringen af de offentlige finanser som følge af strukturvirkninger kan dermed reserveres til at håndtere den finanspolitiske udfordring, der blandt andet følger af, at der i de kommende årtier bliver flere ældre og skatteindtægterne fra Nordsøen gradvist udtømmes, *jf. 2015-planen*. Kommissionen har dermed lagt til grund, at de positive, afledte virkninger fra ændret skattestruktur ikke på forhånd prioriteres til at finansiere lavere skat eller til udgiftsløft udover det, der allerede er planlagt.

Finansieringsprincipperne udelukker ikke, at skattereformen kan være underfinansieret på kortere sigt. Det kan vise sig at være hensigtsmæssigt af hensyn til konjunktursituationen, herunder udviklingen på det danske boligmarked, eller for at sikre, at husholdninger og virksomheder har tilstrækkelig tid til at tilpasse sig til nye vilkår.

Selve indfasningen bør være afstemt med den økonomiske politik og den økonomiske situation i øvrigt og opfattes overordnet som et anliggende for regeringen. Kommissionen har imidlertid forholdt sig til indfasning af visse finansieringselementer, med stor betydning eksempelvis for boligmarkedet eller for konkrete erhverv.

Fordeling

Kommissoriet angiver, at skattereformen samlet skal være fordelingsmæssigt afbalanceret. Hvis der skal være en mærkbar strukturforbedring ved en skatteomlægning, som nedsætter skatten på arbejde, er det nødvendigt med en betydelig reduktion af de høje marginalskatter. Mærkbart lavere progressive skatter er den centrale betingelse for, at den foreslåede reform kan øge arbejdsudbuddet og styrke grundlaget for at finansiere offentlige ydelser i fremtiden.

De progressive skatter gør det blandt andet vanskeligere at fastholde og tiltrække personer med høje indkomster og skatteevne og svækker tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats på det ordinære arbejdsmarked for en stor gruppe på arbejdsmarkedet. Samtidig reduceres tilskyndelsen til at tage uddannelser, der giver et stort samfundsøkonomisk afkast i form af høj løn og skattebetaling. Modstykket hertil er, at nedsættelsen af de høje marginalskatter medfører størst indkomstfremgang nu og her for højere lønnede.

Den reform, som kommissionen lægger frem, ændrer imidlertid ikke væsentligt på indkomstfordelingen. Efter reformen vil Danmark fortsat være et af de lande i OECD, som har den mest lige indkomstfordeling, målt ved de disponible indkom-

ster. Det vil fortsat være høj-indkomstgrupper, som står for langt hovedparten af den samlede skattebetaling. Med reformen vil ca. 85 pct. af den samlede skattebetaling således komme fra den halvdel af befolkningen, som i et givet år har de højeste indkomster.

Skattekommissionen har lagt vægt på, at der ikke er indkomstgrupper (deciler), som i gennemsnit oplever et egentligt fald i købekraft som følge af de tiltag, der påvirker husholdningerne direkte. Det betyder imidlertid også, at personer, som har særligt høje fradrag og høje udgifter til energiforbrug i forhold til indkomsten, kan få et tab, når alle elementer i reformen er fuldt indfaset. Dette princip om at kompensere alle indkomstgrupper i gennemsnit er med til at sætte nogle grænser for, hvor meget afgifterne foreslås forøget, og hvor meget de progressive skatter sættes ned.

Skattekommissionen har ledt efter bidrag fra de højere lønnede med henblik på at finansiere lavere progressive skatter, således at omlægningen samlet har positive arbejdsudbudsvirkninger uden at indkomstfordelingen påvirkes i væsentligt omfang. Et eksempel på en strukturforbedrende omlægning af denne type er at indføre skattepligt for visse personalegoder og bruge provenuet til lavere progressive skattesatser. Mulighederne for at styrke arbejdsudbuddet ved at reducere omfordeling mellem højtlønnede begrænses i almindelighed af, at egentlig indkomstaftrapning af diverse ydelser medfører højere (sammensat) marginalskat, som kan forvride arbejdsudbudsbeslutningen på samme måde eller mere end lavere marginalskat.

Det er kommissionens opfattelse, at fordelingsvirkningerne målt i restlivs- eller livsindkomstperspektiv er det bedste benchmark for det reelle omfang af omfordeling mellem personer. Det skyldes, at indkomstfordelingen på et bestemt tidspunkt – og dermed fordelingen af skatteændringerne – blandt andet afspejler hvor de enkelte personer tilfældigvis er i livsforløbet. Eksempelvis er der mange studerende, der har relativt lave indkomster, men som senere får gavn af lavere marginalskat på arbejde. Målt på denne måde er de 10 pct., der i dag har de relativt laveste indkomster, blandt dem, der får den største fremgang i den disponible indkomst over resten af deres liv som følge af reformen.

Der er i forslaget foretaget den kobling, at det navnlig er forøget beskatning af erhvervslivet, som er med til at finansiere en reduktion af de progressive skatter (dvs. lavere mellem- og topskat). Det afspejler, at ikke mindst erhvervslivet har lagt afgørende vægt på at få reduceret marginalskatten. En stor del af de finansieringsmuligheder, som er robuste og hensigtsmæssige ud fra strukturpolitiske overvejelser, vedrører samtidig erhvervslivet.

På kortere sigt vil forøgelsen af erhvervsbeskatningen medføre en svækkelse af erhvervenes konkurrenceevne, hvilket dog skal sammenkædes med nedsættelsen af indkomstskatten. Det vil være naturligt, at ændringerne i skattevilkårene indgår i drøftelserne mellem arbejdsmarkedets parter i forbindelse med fornyelsen af overenskomsterne i 2010.

På længere sigt vil forøgelsen af erhvervsbeskatningen helt eller delvis overvæltes navnlig i lønningerne, men også i reducerede avancer i nogle erhverv, ændret bytteforhold og i nogle tilfælde lavere grundpriser. Det vil sige, at det i sidste ende navnlig vil være løn- og overførselsmodtagere, der må påregnes at bære denne skattebyrde. Denne langsigtede virkning af den forøgede erhvervsbeskatning har næppe betydning for selve indkomstfordelingen og kan ses i sammenhæng med, at nedsættelserne af indkomstskatten også kan forventes at medføre et løft i produktiviteten i Danmark – og dermed højere lønniveau og større reale overførselssatser.

Fordelingsvirkninger af den samlede reform skal også ses i lyset af den styrkelse af de offentlige finanser, som kan forventes i kraft af de gavnlige adfærdsvirkninger. Det er kommissionens vurdering, at der samlet kan være tale om et beløb på omkring 7 mia. kr. (målt som en permanent årlig merindtægt).

Denne gevinst kommer især fra nedsættelsen af de progressive skatter på arbejdsindkomst – dvs. lavere mellem- og topskat – og er dermed en konsekvens af, at personer med ret høje indtægter arbejder mere end de ellers ville have gjort (og derfor samtidig får mindre fritid).

Fordelingsvirkningerne (og strukturvirkningerne) afhænger af, hvordan denne gevinst senere hen anvendes. I 2015-planen, som arbejdet i henhold til kommissoriet tager afsæt i, er der lagt op til, at bidrag, der styrker den finanspolitiske holdbarhed, skal bruges til at finansiere pension og sundhedsydelser til flere ældre i fremtiden, uden at beskatningen presses op. Disse ydelser bidrager isoleret set til at reducere de målte, umiddelbare forskelle i det samlede (private og individuelle offentlige) forbrug, idet offentligt forbrug og pensioner typisk tilfalder personer med lavere indkomster.

Sammenfatning

1. Hvorfor er der behov for en skattereform?

Det danske samfund står over for en række store udfordringer. Det gælder ikke kun den aktuelle globale finanskrise, men også de næste 10 og 20 år. Formålet med en skattereform er først og fremmest at bidrage til at løse de langsigtede udfordringer ved at sikre, at ressourcerne anvendes bedre end i dag. På den måde kan en god skattereform styrke både vækst og velstand og forbedre grundlaget for finansiering af de offentlige ydelser i fremtiden.

I de senere år har der været mangel på arbejdskraft i Danmark. Det har medført pres på private virksomheders konkurrenceevne, og at nogle af de offentlige opgaver ikke er blevet løst. I de næste årtier vil arbejdsudbud og beskæftigelse falde til et væsentligt lavere niveau, blandt andet på grund af den demografiske udvikling.

Det er en udfordring, som det vil være uansvarligt at ignorere eller bagatellisere, selv om Danmark lige nu er meget påvirket af den finansielle uro, og ledigheden ser ud til at stige. Hvis der ikke gennemføres reformer, vil konsekvenserne være lav vækst i indkomsterne i Danmark på lidt længere sigt og voksende problemer med at finansiere de offentlige ydelser og dermed behov for nedskæringer i den offentlige sektor eller endnu højere skatter.

I de kommende årtier er det mangel på kvalificeret arbejdskraft, begrænsede vækstmuligheder og pres på finansieringen af de offentlige ydelser, som er de centrale overordnede udfordringer. Det er opgaver, som skal håndteres, samtidig med at Danmark har en række meget ambitiøse mål i klima- og energipolitikken. De langsigtede udfordringer kan sammenfattes i følgende fem punkter:

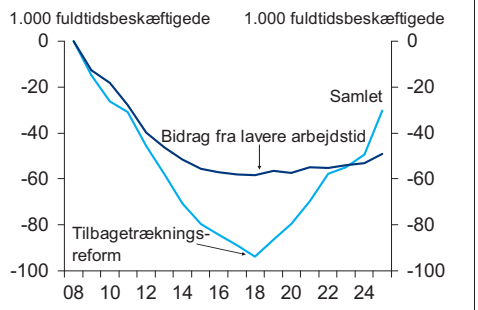
1. Faldende arbejdsstyrke og arbejdstid sætter grænser for økonomisk vækst og velstand.
2. Befolkningsudviklingen presser de offentlige finanser fra både indtægts- og udgiftssiden.
3. Skærpede krav til befolkningens kompetencer.
4. Stigende globalisering øger konkurrencen om kapital og arbejdskraft.
5. Ambitiøse mål i klima- og energipolitikken stiller krav om effektive virkemidler.

På alle fem områder kan en skattereform være en del af løsningen. Der er gode muligheder for at indrette skattesystemet på en mere hensigtsmæssig måde, så de negative virkninger – eller forvridninger – som skattesystemet giver anledning til, bliver reduceret.

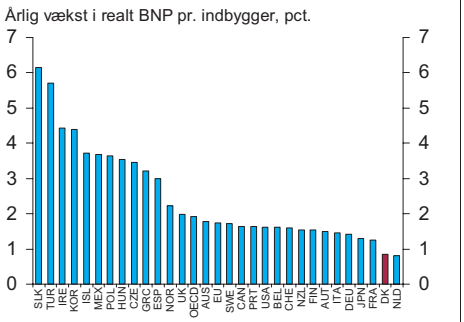
1. Faldende beskæftigelse og arbejdstid sætter grænser for vækst i velstanden
Uden yderligere reformer er der udsigt til, at danskernes samlede arbejdsindsats kan falde med, hvad der svarer til ca. 100.000 fuldtidspersoner frem mod 2019, hvor de nye tilbagetrækningsregler får effekt. Knap halvdelen af faldet skyldes lavere beskæftigelse, mens resten kan tilskrives et fald i den gennemsnitlige arbejdstid. Denne udvikling afspejler primært befolkningsudviklingen med færre i de aldersgrupper, som har størst beskæftigelse og længst arbejdstid, *jf. figur 1.*

OECD forventer, at den danske velstandsudvikling vil aftage i et sådant omfang, at Danmark bliver et af de OECD-lande, der får den laveste vækst pr. indbygger frem til 2015, *jf. figur 2.*

Figur 1. Fald i arbejdsudbud uden nye reformer



Figur 2. Lav vækst i velstand pr. indbygger frem til 2015 uden reformer



Anm.: Figur 1 viser skøn for ændringen i det strukturelle arbejdsudbud og bidraget hertil fra lavere gennemsnitlig arbejdstid. Faldet i det samlede antal præsterede arbejdstimer er omregnet til antal fuldtidsbeskæftigede. Hvis der var taget højde for konjunkturforhold ville faldet være større. Vækstskønnet i figur 2 tager også hensyn til konjunkturernes bidrag og er fra juni 2008.
Kilde: Konvergensprogram 2008, Finansministeriet samt OECD Economic Outlook No. 83.

Væksten i Danmark kan forøges ved at sikre større arbejdsudbud og ved at styrke værdien af det arbejde, der udføres. Det kan fx ske ved, at flere vil yde en ekstra indsats, påtage sig et større ansvar eller ønske at tage uddannelse.

2. Pres på finansiering af offentlige ydelser
Lavere arbejdsstyrke og arbejdstid fører til lavere indkomster og dermed færre skatteindtægter. Presset på indtægterne forstærkes af, at skatteindtægterne fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen vil falde, efterhånden som reserverne udtømmes. Samtidig stiger de offentlige udgifter de kommende år, blandt andet fordi der bliver flere ældre. Der er derfor et dobbelt pres på de offentlige finanser.

Velfærdsreformen har taget hånd om en del af den langsigtede finanspolitiske udfordring, men virkningerne sætter først ind i 2019, og der mangler mindst 14 mia. kr. årligt, hvis der på længere sigt skal være en holdbar balance mellem offentlige indtægter og udgifter. Det kræver enten besparelser på de offentlige ydelser eller, at de of-

fentlige indtægter styrkes – enten ved at øge skatterne eller ved at modvirke det fald i den samlede arbejdsindsats, som der er udsigt til.

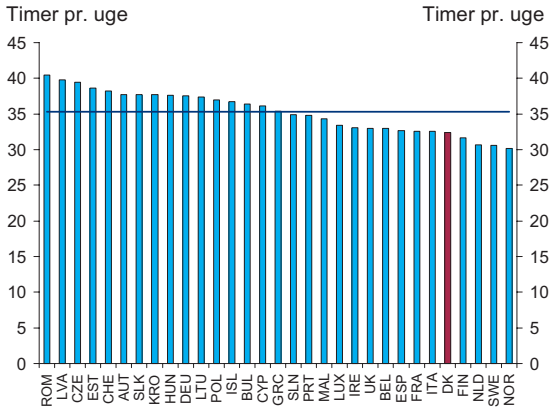
En varig forbedring af de offentlige finanser med 14 mia. kr. kan opnås ved, at befolkningens samlede arbejdsudbud øges svarende til 50.000-60.000 fuldtidsbeskæftigede. Det kræver nye initiativer, som kan sikre, at flere træder ind på arbejdsmarkedet eller udskyder deres tilbagetrækning, og at faldet i den gennemsnitlige arbejdstid modvirkes. Finansieringen kan fx opnås, hvis *alle* beskæftigede arbejder 1 time mere om ugen, eller hvis omkring 35 pct. af de beskæftigede, der har en årsindkomst over 380.000 kr., arbejder 2 timer mere om ugen.

3. Skærpet krav til befolkningens kompetencer

Et højt kompetenceniveau er afgørende for værdiskabelsen i den private sektor og for at kunne løfte centrale offentlige opgaver, hvor der blandt andet kan blive behov for flere sygeplejersker og læger. En skattereform kan øge den enkeltes gevinst ved at tage en uddannelse, gennemføre den hurtigt og vælge de uddannelser, som giver et højt samfundsøkonomisk afkast. Det bidrager til at øge udbuddet af højt kvalificeret arbejdskraft, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet.

Det tager lang tid og koster penge at uddanne specialister – eksempelvis tager det ca. 15 år at uddanne en speciallæge. Det er derfor nødvendigt at anvende den uddannede arbejdskraft mere effektivt. Det kan fx ske ved at motivere højtuddannede til at arbejde mere. Danske højtuddannede arbejder i gennemsnit færre timer end højtuddannede i de fleste andre europæiske lande. Arbejdstiden for højtuddannede er fx højere i Tyskland, Irland og Storbritannien, *jf. figur 3*.

Figur 3. Højtuddannedes arbejdstid i europæiske lande



Anm.: Faktisk ugentlig arbejdstid i hoved- og bijob for fuld- og deltidsbeskæftigede 30-59-årige, hvor der er taget hensyn til forskelle i gennemsnitlig ugentlig arbejdstid, ferie, sygefravær mv. Højtuddannede er her personer med en videregående uddannelse.

Kilde: Særudtræk fra Eurostats Labour Force Survey (interviewbaseret undersøgelse i alle lande).

Kompetenceniveauet kan også øges ved at sikre, at arbejdet varetages af dem, der er bedst kvalificeret til det. Det medfører fx store tab af både skatteindtægter og velstand, hvis en ingeniør på grund af skattereglerne vælger at male sit eget hus frem for at arbejde med sit fag. Hans tid er bedre anvendt på arbejdspladsen, og huset males hurtigere og mere effektivt af en uddannet maler, men den høje marginalskat svækker tilskyndelsen til den form for arbejdsdeling.

4. Tiltagende globalisering presser skattegrundlaget
Også globaliseringen kan sætte skattesystemet under større pres. Det danske skattesystem bliver mere sårbart over for international skattekonkurrence i takt med, at varer, kapital og efterhånden også arbejdskraft bliver mere mobil over landegrænserne.

Stigende international mobilitet betyder, at omkostningerne ved et skattesystem, som ikke er afstemt efter forholdene i omverdenen, vil stige. Eksempelvis kan det blive stadigt dyrere at fastholde en høj marginalskat, hvis der er en tendens til at højtuddannede personer i stigende grad vælger arbejdsland efter skatteforholdene. Eller at fastholde selskabsskatten, hvis andre lande sætter skatten ned, og virksomhederne derfor placerer overskud og dermed skattegrundlag i andre lande. Det vil indebære tab af dansk produktion og skatteindtægter og dermed, at skattesatserne i princippet skal endnu højere op for at finansiere de offentlige udgifter – med endnu større forvridninger til følge. På den måde er globaliseringen med til at skærpe kravene om et effektivt og robust skattesystem.

5. Ambitiøse mål skærper krav til klima- og miljøindsatsen
Klimaforandringernes betydning for miljø og samfundsøkonomi står også højt på den politiske dagsorden, ligesom der lægges vægt på stabile energiforsyninger. Danmark har forpligtet sig til at sænke udledningen af drivhusgasser med 21 pct. i perioden 2008-2012 (i forhold til 1990) og med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005. Dertil kommer en række nationale mål på klima-, energi- og miljøområdet. De danske mål er ambitiøse og omfatter blandt andet et væsentligt lavere energiforbrug, mere vedvarende energi, mindre udledning af drivhusgasser og et bedre vandmiljø. Alle målene kan ikke nås uden yderligere initiativer, og økonomiske instrumenter som afgifter og omsættelige kvoter er meget effektive i den forbindelse.

Den internationale finansielle krise og konjunktursituation
Den internationale finanskrise er en central udfordring her og nu. Ledigheden vil givetvis stige den kommende tid fra det nuværende lave niveau. Samtidig er boligmarkedet og det finansielle system under pres.

Det grundlæggende skattesystem skal imidlertid ikke designes ud fra en konkret konjunktursituation. Målet med skattekommissionens reformforslag er først og fremmest strukturelt og langsigtet. Men indfasningen af skattereformen kan hjælpe med til at håndtere de kortsigtede udfordringer, som den aktuelle finanskrise og svage internationale konjunkturer kan give anledning til. Skattekommissionens forslag til skattereform er fuldt finansieret, men der er gode muligheder for underfinansiering

de første år, så reformen kan understøtte efterspørgslen i en periode, hvis der er et behov for det, og så der kan tages hensyn til situationen på boligmarkedet og tilpasninger i erhvervslivet. Det er imidlertid helt centralt, at de kortsigtede konjunkturhensyn ikke blokerer for en reform, som vil bidrage væsentligt til at løse de langsigtede udfordringer, Danmark står over for.

2. Kan en skattereform imødegå udfordringerne?

Skattesystemet flytter hvert år rundt på over 800 mia. kr. i det danske samfund. Det svarer til 150.000 kr. pr. dansker. Det er med til at sikre finansiering af offentlige velfærdsydelser som børnehaver, sygehuse og folkepension. Og det er med til at udjævne indkomstforskelle.

Skattesystemet medfører imidlertid også samfundsøkonomiske omkostninger, fordi det forvrider borgernes og virksomhedernes handlinger og økonomiske dispositioner. Forvridningerne betyder, at de beslutninger, virksomheder og borgere træffer, ikke er så gavnlige for samfundet, som de kunne være – målt ved blandt andet skatteindtægter, velstand og velfærd for den enkelte. Forvridningerne gør det derfor sværere at håndtere de udfordringer, dansk økonomi står over for.

Den høje marginalskat forvrider borgernes beslutninger
I 2009 betaler næsten 600.000 beskæftigede omkring 63 pct. i indkomstskat af den sidst tjente krone, og mange flere vil være omfattet af den høje sats, hvis de fx arbejder mere, får et nyt og bedre lønnet job, dygtiggør sig eller på anden måde øger deres indkomst. Når indkomsten omsættes til forbrug, betales desuden moms og afgifter. Når man medregner den indirekte skat på arbejde, er skatten på den sidst tjente krone 72 pct.

Skatten på arbejde driver en kile ind mellem det, den enkelte selv får ud af at yde en ekstra indsats, og det samfundet får ud af det. For en faglært, der betaler mellem- og topskat, vil en ekstra indsats, der øger indtægten med 100 kr., give plads til egentligt forbrug for 28 kr. Det vil sige, at næsten tre fjerdedele betales i skatter og afgifter mv. Og tilsvarende vil det økonomiske tab for den enkelte ved at nedsætte arbejdstiden eller på anden måde reducere indkomsten være lille.

Den høje marginalskat øger også efterspørgselen efter frynsegoder og kan tilskynde til skatteundgåelse, herunder sort arbejde. Samtidig svækkes tilskyndelsen til at uddanne sig, til at vælge uddannelser, som samfundsøkonomisk giver størst afkast, og til at færdiggøre videregående uddannelser på normeret tid.

Desuden gør den høje marginalskat det mere fordelagtigt at udføre lavproduktivt gør-det-selv arbejde i stedet for at udnytte uddannelse og erhvervserfaring på det ordinære arbejdsmarked til glæde for resten af samfundet. Gevinsten ved at tage job med ansvar og risiko bliver også dæmpet, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes. *Boks 1* giver tre eksempler på skattekiler.

Boks 1. Eksempler på skattekile som følge af høj marginalskat

Lægen, der tager én ekstra uges ferie
Jensen er læge. Hun har afholdt sine seks ugers ferie med løn og overvejer at tage én ekstra uges ferie uden løn. Ved at opgive en uges løn mister hun knap 17.000 kr. i lønindkomst (før skat). Jensens rådighedsbeløb falder imidlertid kun med omkring 6.200 kr. Resten af indkomstnedgangen sparer hun i skat – det betyder, at skatteprovenuet falder med 10.800 kr. Jensen holder fri, fordi hun vurderer, at ferien er 6.200 kr. værd.

Der er efterspørgsel efter lægens arbejdskraft. Arbejdspladsen er villig til at betale hende 17.000 kr. for at arbejde i stedet for at tage ekstra fri, hvilket afspejler den samfundsmæssige gevinst af arbejdsindsatsen. Det samfundsøkonomiske tab er derfor forskellen mellem 17.000 kr. og 6.200 kr. (10.800 kr.), som afspejler at skatten driver en kile ind mellem samfundets gevinst og Jensens gevinst. Skattesystemets kile mellem lægens og samfundets gevinst indebærer således, at det koster mindre at holde fri.

Tømreren, der maler
Andersen er tømrer og overvejer, om han skal male sin lejlighed selv eller få maler Henriksen til at gøre det.

Maler Henriksen er hurtigere og bedre til at male end Andersen – han kan derfor male lejligheden på 10 timer, mens Andersen skal bruge 20 timer. Henriksen skal have 300 kr. i timen for at male for Andersen (timeløn på 240 kr. og moms på 60 kr.). Den samlede pris udgør dermed 3.000 kr.

For at tjene 3.000 kr. skal Andersen arbejde næsten 34 timer som tømrer, hvor han ligesom maler Henriksen får 240 kr. i timen. Andersen betaler topskat, og dermed 63 pct. i skat af den sidst tjente krone (ekskl. moms og afgifter). Ved at arbejde 34 timer får han 8.100 kr. i løn, hvoraf han skal betale 5.100 kr. i skat.

Ved at male sin egen lejlighed sparer Andersen 3.000 kr. i løn mv. til Henriksen, mens han går glip af en arbejdsindtægt på 4.800 kr. (20 timer af 240 kr.), svarende til 1.780 kr. efter-skat. Den samlede gevinst for Andersen ved at male lejligheden er dermed 1.220 kr. Derfor udfører han selv malerarbejdet, selv om Henriksen kan gøre det hurtigere.

Samfundet ville have mere ud af, at Andersen bruger sin arbejdstid som tømrer, hvor han er mest effektiv, mens Henriksen maler.

En metalarbejder, der undlader at læse til maskinmester
Hansen er metalarbejder og tjener i sin nuværende stilling omkring 380.000 kr. Han har overvejet at læse til maskinmester. Uddannelsen kræver en ekstra indsats: Han går ned i indkomst i studietiden, må sælge bilen og skal omstille sig til at være studerende.

Når han er færdig som maskinmester, vil han kunne få en højere løn. Han forventer at kunne tjene 450.000 kr. om året, svarende til 5.800 kr. ekstra om måneden. Der skal betales mellem- og topskat, og dermed 63 pct. i skat, af den ekstra indkomst. Hans rådighedsbeløb stiger dermed kun med knap 2.200 kr. pr. måned i forhold til hans nuværende løn. Hansen synes ikke, lønfremgangen opvejer ulemperne ved at skulle tilbage på skolebænken og tager derfor ikke uddannelsen som maskinmester – selv om gevinsten herved for samfundet overstiger uddannelsesomkostningerne.

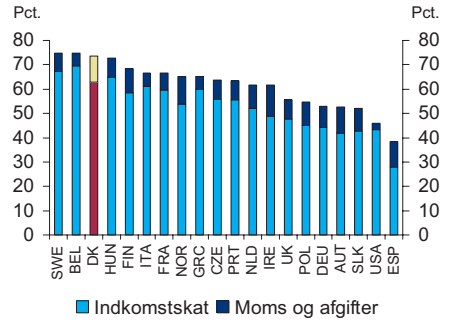
Samfundet ville have glæde af, at han tog uddannelsen. Som maskinmester ville værdien af hans arbejde være større, fordi han kunne bruge sine nye kundskaber og viden på arbejdsmarkedet.

Global konkurrence om højtuddannet arbejdskraft

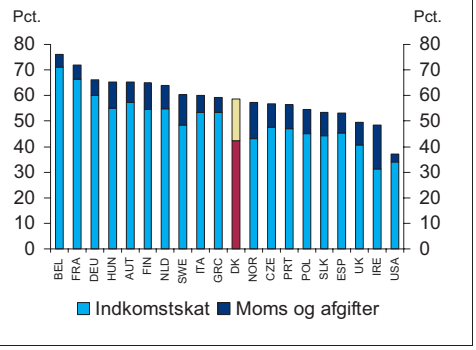
De høje danske marginalskatter har også betydning for, om højt kvalificerede og højt uddannede vælger at bo og arbejde i Danmark eller i andre lande – og om virksomheder opretter nye højtlønnede job i Danmark eller andre steder.

Den danske marginalskat for højt kvalificerede og dermed højere lønnede er større end i de fleste andre europæiske lande, og den sætter ind ved en relativt lav indkomst. For lavere lønnede ligger Danmark i det europæiske midterfelt, *jf. figur 4 og 5*.

Figur 4. Marginalskat for højere lønnede (167 pct. af gennemsnitsløn), 2007



Figur 5. Marginalskat for lavere lønnede (67 pct. af gennemsnitsløn), 2007



Anm.: Marginalskatten på lønindkomst inkl. arbejdsgiver- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag beregnet for en fuldtidsbeskæftiget, der tjener hhv. 67 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land.
Kilde: OECD Tax Database og egne beregninger.

Siden 2000 har en række lande valgt at sætte den højeste marginalskat ned. Det gælder blandt andet Tyskland, Finland, Irland, Østrig og USA.

Det kan – sammen med den stigende internationale arbejdskraftmobilitet – gøre det svært at tiltrække og fastholde højt kvalificerede og dermed højt lønnede medarbejdere i Danmark. Det er de højere lønnede, som bidrager med klart hovedparten af den samlede skattebetaling i Danmark. Hvis den ene procent af befolkningen med den højeste erhvervsindkomst valgte at udvandre, ville indkomsten per indbygger eksempelvis falde med 8 pct., og de samlede indkomstskattebetalinger med 27 mia. kr. En skattereform vil kunne mindske risikoen for, at specialister og andre højtlønnede vælger at arbejde i andre lande.

I Danmark er uddannelser og SU i al væsentlighed betalt via skatten. Det er derfor særlig omkostningsfyldt, når personer, der har fået en dyr uddannelse i Danmark, senere vælger at bruge uddannelsen i andre lande, fordi skatten der er lavere.

Ændret beskatning af opsparing kan finansiere lavere skat på arbejde
Det er ikke kun skatten på arbejde, der har samfundsøkonomiske omkostninger. Det gælder også andre skatter – herunder skatten på almindelig opsparing og gæld.

Fradragsværdien af renteudgifterne – og skatten på afkast fra bankindskud og obligationer – er væsentligt større end beskatningen af afkastet på ejerboliger og pensionsopsparing mm.

Skattefordelen ved at optage lån har bidraget til, at danske boligejere har meget høj bank- og realkreditgæld sammenlignet med andre lande, og at en uforholdsmæssig stor del af borgernes aktiver er placeret enten i boliger eller pensionsopsparing, som ikke er likvid. Husholdningerne har således større gæld på grund af rentefradraget og er derfor ikke så godt polstrede, når boligmarkedet som nu er vigende.

For personer med positiv kapitalindkomst er skatten på afkastet af almindelig, fri opsparing i fx bankindskud eller obligationer op til 59 pct. Når man tager hensyn til, at inflationen udhuler formuens købekraft, er skatten på op mod 90 pct. Det vil sige, at stort set hele det reale afkast betales i skat. Det reducerer tilskyndelsen til at sætte opsparing i banken eller i obligationer.

Negativ nettokapitalindkomst (dvs. nettorenteudgifter som følge af især bank- og realkreditgæld) har en fradragsværdi på 33½ pct. i en gennemsnitskommune. Fradraget kan ses som et skattemæssigt tilskud til almindeligt lånefinansieret privatforbrug, idet man får fradraget, uanset hvad de lånte penge bruges til. Rentefradraget medfører et tab af skatteprovenu på knap 30 mia. kr.

Lavere skatteværdi af rentefradraget (og mindre skat på almindelig fri opsparing) vil medføre større opsparing og dermed større formue og skattegrundlag. Det vil reducere tilskyndelsen til at stifte gæld i huset med henblik på at reducere skattebetalingen og kan generelt give et stort finansieringsbidrag til at sænke skatten på arbejde, som er fordelingsmæssigt afbalanceret, og som styrker velstanden på længere sigt.

Skattepolitikken kan bidrage til at nå målene for klima- og energipolitikken
Danmark har tradition for at beskatte energi og andre forureningskilder. Historien har vist, at det virker. Danmark er i dag et af verdens mest energieffektive lande blandt andet i kraft af skatte- og afgiftssystemet.

Men der er stadig brug for at forbedre og stramme energi- og miljøbeskatningen på nogle områder for at nå de ambitiøse mål på klima- og miljøområdet så billigt som muligt. Skatte- og afgiftspolitikken skal grundlæggende bidrage til at sikre, at miljøomkostningerne fuldt ud kan siges at indgå i prisen på de varer og aktiviteter, der bidrager til miljøbelastningen. Derudover er afgifter og omsættelige kvoter meget effektive instrumenter til at sikre, at de nationale målsætninger og internationale forpligtelser nås.

Stramninger skal introduceres gradvist, og der bør skeles til, hvad andre lande gør. Afgifterne inden for miljø, klima, energi og transport er allerede blandt verdens højeste. En for pludselig og markant hårdere energi- og miljøbeskatning kan få danske virksomheder, som konkurrerer internationalt, til at flytte produktionen og forureningen til lande med en lempeligere beskatning. Det vil ikke gavne det globale klima og miljø.

3. Mål og hensyn med en skattereform

Skattekommissionens kommissorium sigter mod en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder skatten på den sidst tjente krone. Kommissoriet lægger desuden vægt på, at skattereformen gennemføres inden for holdbare økonomiske rammer, er fordelingsmæssigt afbalanceret og understøtter målene i klima- og energipolitikken. Herudover er det vigtigt, at skattesystemet er robust over for globaliseringen.

Med udgangspunkt i kommissoriet har skattekommissionen udformet et samlet forslag med fokus på følgende mål og hensyn:

1. Skatten på arbejde sænkes markant, så det bedre kan betale sig at arbejde og at yde en ekstra indsats.

2. Skattesystemet gøres mere robust over for international konkurrence.

3. Tilskyndelsen til at handle i overensstemmelse med miljø- og klimamålsætningerne styrkes.

4. Tilskyndelsen til privat opsparing (herunder mindre gældsætning) styrkes, og det samfundsmæssige afkast af den private opsparing øges.

5. Finansieringen tilvejebringes blandt andet ved en mere ensartet beskatning, færre særordninger og færre muligheder for skattetænkning. Skattesystemet forenkles.

6. Der tages betydelige fordelingspolitiske hensyn, og Danmark vil fortsat være blandt de to lande i den vestlige verden, hvor indkomstforskellene er mindst målt på disponible indkomster.

7. Reformforslaget vil være fuldt finansieret. Det vil sige, at de dynamiske adfærdseffekter ikke indregnes som en del af finansieringen.

8. Reformforslaget giver mulighed for en gradvis indfasning, der blandt andet kan tage hensyn til den aktuelle konjunktursituation – herunder situationen på boligmarkedet.

4. Forslag til skattereform kort fortalt

Skattekommissionens forslår en skattenedsættelse på ca. 35 mia. kr. hvoraf:

- 12 mia. kr. anvendes til lavere mellem- og topskat.
- 20 mia. kr. anvendes til lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag.
- 3 mia. kr. anvendes til en ny "grøn check" og højere personfradrag for at kompensere for nye grønne afgifter.

Skattekommissionens reformforslag er fuldt finansieret uden at inddrage de dynamiske adfærdseffekter:

- 8 mia. kr. kommer fra grønne afgifter, salg af CO_2-kvoter mv.
- 7 mia. kr. kommer fra færre særordninger og mindre støtte til erhvervslivet.
- 20 mia. kr. kommer fra bredere skattegrundlag mv., herunder mindre skatteværdi af fradrag og færre skattebegunstigede frynsegoder.

Reformforslaget er nærmere beskrevet i *boks 2* på side 17 samt i kapitel 1.

Reformen gør skattesystemet mindre forvridende og mere robust. Samtidig nås en række konkrete mål som følge af de positive adfærdseffekter:

- Det samlede arbejdsudbud øges svarende til ca. 24.000 fuldtidsbeskæftigede.
- Den samlede velstand kan blive 30-40 mia. kr. højere end ellers.
- Udledningen af drivhusgasser reduceres med ca. 1,9 mio. tons, energiforbruget falder med 1,3 pct. og udvaskningen af kvælstof mindskes med 30 mio. kg.
- De offentlige finanser styrkes med et beløb, der svarer til ca. 7 mia. kr., som kan anvendes til at håndtere ca. halvdelen af den langsigtede finanspolitiske udfordring, yderligere skattenedsættelser eller til andre formål.

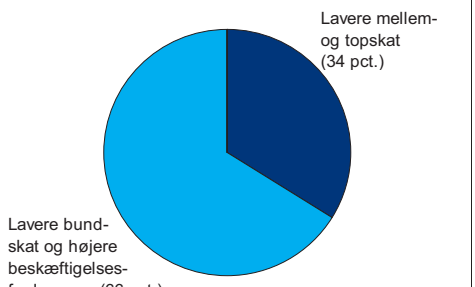
Målene nås især, fordi skattereformen gør det mere attraktivt at yde en ekstra indsats:

- For næsten 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede vil gevinsten ved at arbejde lidt mere øges med mere end 20 pct. For mellem- og topskatteydere, der har en indkomst lige over topskattegrænsen, øges gevinsten med 55 pct.
- Antallet af personer med meget lille gevinst ved at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst (under 1.000 om måneden) falder med 6 pct.
- Højtuddannede specialister i den offentlige og private sektor får samme tilskyndelse til at yde en ekstra indsats som højtuddannede i andre europæiske lande.

Fire vigtige sigtepunkter

1. Det er afgørende at sænke mellem- og topskat. Det er den grundlæggende betingelse for, at en samlet skatteomlægning kan give et markant bidrag til at styrke arbejdsindsatsen og de offentlige finanser og dermed tackle de udfordringer, dansk økonomi står overfor. I skattekommissionens forslag stammer tre fjerdedele af reformens effekt på arbejdsudbuddet fra lavere mellem- og topskat, men reduktionen af mellem- og topskatten udgør kun en tredjedel af den samlede skattenedsættelse, *jf. figur 6 og 7*.

Figur 6. Andel af skattenedsættelse



Figur 7. Andel af effekt på arbejdsudbuddet fra skattenedsættelser

Anm.: Illustrationen omfatter alene provenu og arbejdsudbudseffekten som følge af indkomstskattenedsættelserne. Virkninger fra finansieringen er ikke indregnet.
Kilde: Egne beregninger.

2. Reformforslaget er fordelingsmæssigt afbalanceret. I forslaget bliver to tredjedele af skattelettelsen givet som generelle skattenedsættelser, der kommer lavere lønnede og overførselsindkomstmodtagere til gode, selv om yderligere lempelser af de høje marginalskatter vurderes at være mere effektivt i forhold til arbejdsudbud, velstand og offentlige finanser. Skattekommissionen har lagt vægt på, at almindelige husholdninger i gennemsnit opnår en skattelettelse. For eksempel vil husholdninger med et almindeligt energiforbrug blive kompenseret for højere grønne afgifter. Den fordelingsmæssige balance sikres desuden gennem en række finansieringsforslag, som primært rammer højtlønnede, fx afskaffelse af en række skattebegunstigede frynsegoder (medarbejderobligationer, arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer mv.)

3. Reformforslaget er fuldt finansieret. Reformforslaget er fuldt finansieret uden at inddrage de dynamiske adfærdseffekter. Der indføres flere grønne afgifter, og nogle af de eksisterende afgifter forhøjes. Skattefordelen i forbindelse med diverse frynsegoder fjernes, og mulighederne for fradrag i skatten reduceres. Erhvervslivet bidrager gennem en reduktion af særordninger, mindre statsstøtte og øget brugerbetaling. Der er tale om finansieringsforslag, som ud fra en økonomisk vurdering er robuste, og som bidrager til at mindske forvridningerne i skattesystemet. Reformen fortsætter

den kurs, der er lagt i tidligere skattereformer, hvor fradragene i den skattepligtige indkomst reduceres til fordel for lavere marginalskat.

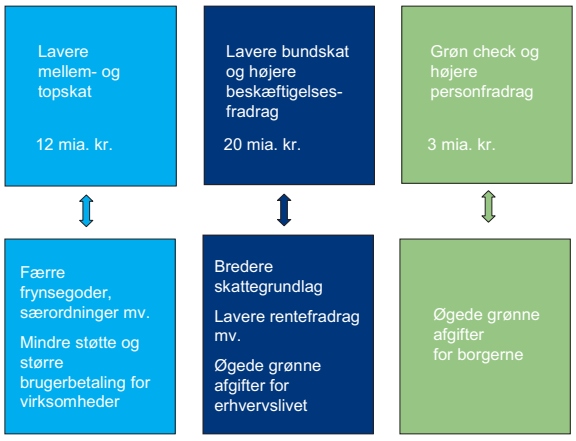
4. Reformforslagets finansiering er nøje afstemt med skattenedsættelserne. Det samlede forslag er en nøje afbalanceret helhed, men inden for denne ramme er der tre indre balancer, som heller ikke kan forskubbes væsentligt uden at tabe reformens mål af sigte. Det er således tilstræbt, at reformens forskellige skattelettelser så vidt muligt finansieres af de grupper, der har glæde af de pågældende skattelettelser – uden at de samfundsgavnlige virkninger fra ændringer i skattestrukturen undermineres, *jf. figur* 8.

A. Lavere mellem- og topskat finansieres af erhvervslivet og målrettede stramninger, der vedrører personer som får særlig gavn af skattenedsættelserne. Erhvervslivets finansieringsbidrag medgår til at betale for lavere skat på den sidst tjente krone. Det afspejler blandt andet at lavere marginalskat understøtter vækstvilkår og konkurrenceevne. Desuden indgår de finansieringsforslag, som er målrettet de persongrupper, der opnår den største gevinst ved den samlede skattereform.

B. Lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag finansieres af lavere fradrag. Reformforslaget indeholder en markant udbredelse af skattebasen via fradragssanering og ikke mindst lavere rentefradrag, der medgår til finansiering af en nedsættelse af bundskatten og en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget.

C. De grønne afgifter kompenseres især via en "grøn check" og højere personfradrag. En række grønne afgifter bliver forhøjet. For personer i arbejde vil der være en kompensation via lavere skat på arbejde. Men for at sikre blandt andet pensionister indføres en "grøn check" og et højere personfradrag. Overførselsindkomstmodtagere får desuden gavn af den lavere bundskat.

Figur 8. Finansiering – tre indre balancer



Boks 2. Skattereformen – et overblik over de centrale elementer

Lavere mellem- og topskat (12 mia. kr.)
- Mellemskatten på 6 pct. afskaffes
- Grænsen for topskat sættes op med 36.000 kr.
- Topskatten sænkes med 1½ pct.-enheder fra 15 til 13,5 pct.
- Skatteloftet sænkes til 50 pct. (ekskl. kirkeskat)

Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag (20 mia. kr.)
- Bundskatten sænkes med 1½ pct.-enheder (bundskat og sundhedsbidrag slås sammen)
- Beskæftigelsesfradraget sættes op til 7 pct., dog maksimalt 22.300 kr.
- Øget tilskud til friplads i daginstitutioner for enlige forsørgere

Kompensation for grønne afgifter (3 mia. kr.)
- Personfradraget sættes op med 1.000 kr. for personer, der er fyldt 18 år
- Ny "grøn check" på 700 kr. til personer, der er fyldt 18 år

Lavere skat på opsparing og skatteværdi af rentefradrag (8 mia. kr., finansieringsbidrag netto)
- Bundfradrag på 40.000 kr. for positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget
- Skat af aktieindkomst nedsættes til hhv. 25 og 40 pct.
- Skatteværdien af rentefradraget reduceres med 8 pct.-enheder. Det anbefales, at ændringer på dette område først indfases fra 2012

Højere skat på belastning af klima og miljø m.m. (8 mia. kr.)
- Højere afgifter på kvælstof, metan og spildevand
- Omlægning af bilafgifterne, der bedre understøtter miljørigtig transport
- Højere energiafgifter
- Bortfald af erhvervslivets godtgørelse for energiafgifter og anvendelse af provenu fra salg af CO_2-kvoter
- Indeksering af afgift på chokolade, is og sodavand samt tobak i takt med almindelig prisudvikling

Bredere skattegrundlag og mindre skattebegunstigelse af frynsegoder mv. (10 mia. kr.)
- Ligningsmæssige fradrag udgår af grundlaget for sundhedsbidraget
- Fjernelse af skattefordel ved medarbejderobligationer, aktieordninger mv.
- En multimediebeskatning på arbejdsgiverbetalt bredbånd, fri telefon mv.
- Ingen skattefrihed for arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring
- Arbejdsmarkedsbidrag på alle personalegoder
- Indberetningspligt for køb og slag af aktier og for personalegoder

Færre særordninger, mindre støtte og øget brugerbetaling for erhvervslivet (7 mia. kr.)
- Færre momsfritagelser (levering af fast ejendom, ejendomsadministration, trykte aviser mv.)
- Øget erhvervsbeskatning (harmonisering af beskatning af udbytter og avancer mv.)
- Øget kulbrintebeskatning
- Fastfrysning af erhvervsstøtte og mere brugerbetaling

Anden finansiering som understøtter fordelingsmæssig balance (2 mia. kr.)
- En udligningsskat for større private pensionsudbetalinger
- Loft over indbetaling på ratepension på 250.000 kr. pr. år
- Fire års SU til studerende på lang videregående uddannelse (herefter mulighed for garanteret lån)

Anm.: Forslagene er beskrevet nærmere i kapitel 1. De beløb, der er angivet i parentes, er den såkaldte varige budgetvirkning i hele milliarder kr., *jf. bilag 1 til kapitel 1*.

5. Lavere skat på arbejde - flere i arbejde og større indsats

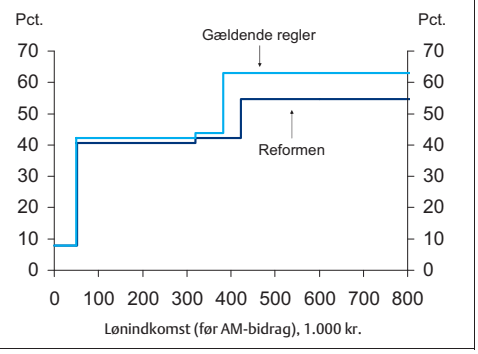
Mellemskatten afskaffes, og bundskatten slås sammen med sundhedsbidraget til en ny bundskat. Det nye skattesystem vil dermed indeholde to statslige satser og grundlag mod før fire. Den nye bundskat, som stort set alle betaler, og en topskat, som betales af de 30 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, som tjener mest.

Forslaget betyder, at den nye bundskat og den nye topskat begge reduceres med 1½ pct.-enhed og grænsen for topskatten øges med 36.000 kr. Det betyder, at de fleste fuldtidsbeskæftigede, godt 70 pct., kommer til at betale en marginalskat på højst 42 pct. Skatten vil stadig være væsentligt højere for de højeste indkomster, selv om reformforslaget indebærer, at den nedsættes til knap 55 pct., *jf. figur 9*.

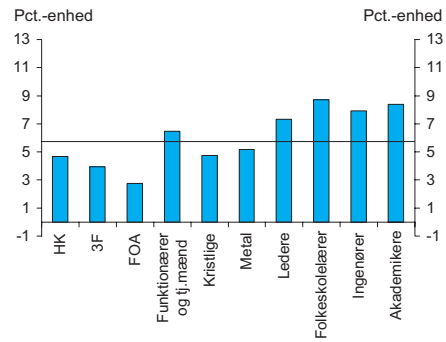
Med forslaget sigtes efter, at skatteloftet ligger på 50 pct. Skatteloftet er den højeste marginalskat ekskl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat.

Den højeste marginalskat reduceres dermed med 9 pct.-enheder. Det afspejler navnlig, at mellemskatten afskaffes. Adskillige faggrupper vil opleve store fald i marginalskatten og dermed få en væsentlig større tilskyndelse til at yde en ekstra indsats. Det gælder fx metalarbejdere og folkeskolelærere, *jf. figur 10*.

Figur 9. Skatten sænkes på den sidst tjente krone



Figur 10. Reduktion i gennemsnitlig marginalskat for medlemmer af de største a-kasser



Anm.: Reduktionen i den gennemsnitlige marginalskat er opgjort for fuldtidsbeskæftigede. Den vandrette linie i figur 9 er den gennemsnitlige reduktion i marginalskatten for alle fuldtidsbeskæftigede, dvs. også for personer, der ikke er medlem af en a-kasse.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Skattekommissionen anbefaler desuden, at beskæftigelsesfradraget forøges til at udgøre 7 pct. af arbejdsindkomsten, med et maksimum på 22.300 kr.

Den økonomiske gevinst ved beskæftigelse afhænger ikke kun af forskellen mellem løn og overførselsindkomst efter skat. Den afhænger også af, hvordan forskellige offentlige serviceydelser aftrappes med indkomsten, fx aftrapning af boligstøtte og fri-

plads i daginstitutioner. Gevinsten ved at komme i arbejde kan være meget lille for nogle grupper – fx enlige forældre, der bor i lejebolig. Skattekommissionen foreslår derfor, at forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget suppleres med en forøgelse af grænsen for friplads for enlige forsørgere.

Effekt på arbejdsudbud

Skattekommissionens samlede forslag skønnes at øge arbejdsudbuddet, svarende til indsatsen fra 24.000 fuldtidspersoner. Det er især afskaffelsen af mellemskatten, forøgelsen af topskattegrænsen og nedsættelsen af topskattesatsen, der øger arbejdsudbuddet. Finansieringsforslagene trækker samlet i modsat retning, *jf. tabel 1.*

Det største bidrag kommer således fra, at personer med mellem- eller højere indkomster får større tilskyndelse til at sætte arbejdstiden op – eller til at undlade at sætte den ned. Beregningerne peger på, at det i højere grad er kvinder, der vil øge arbejdstiden, blandt andet i sundhedssektoren.

Tabel 1. Skøn for dynamiske effekter på arbejdsudbud

	Fuldtidspersoner Fra timeeffekt	Fuldtidspersoner inkl. beskæftigelseseffekt
Effekt på arbejdsudbud, heraf	22.400	24.000
Lavere mellem- og topskat	18.800	19.500
Højere beskæftigelsesfradrag	1.000	3.000
Lavere bundskat	4.600	5.000
Finansieringsforslag mv., samt "grøn check" og personfradrag	-2.000	-3.500

Anm.: Virkningerne af de enkelte elementer omfatter både den effekt, der følger af, at en skattesænkning giver et incitament til at arbejde i stedet for at holde fri ("substitutionseffekt"), og den omvendte effekt, der bygger på, at man ikke behøver arbejde så meget, når indkomsten efter skat stiger ("indkomsteffekt"). Forudsætningerne er nærmere beskrevet i kapitel 1 og 3.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Beregningerne inddrager både den effekt, der følger af, at en lavere skat giver tilskyndelse til at arbejde mere i stedet for at holde fri ("substitutionseffekten"), og den modgående effekt, der følger af, at man ikke behøver arbejde så meget for at opnå samme forbrug som før, når indkomsten efter skat stiger ("indkomsteffekten").

Skattekommissionen har valgt at anvende et skøn for skattens effekt på arbejdsudbuddet, der svarer til de antagelser, der hidtil har været anvendt i de økonomiske ministerier, og som er på linje med De Økonomisk Råd (2008). Det er efter kommissionens opfattelse fagligt begrundet, men skønnet vurderes at være i den forsigtige ende.

Nyere internationale studier fra eksempelvis Sverige, Norge og USA peger på, at lavere marginalskat også – ud over at øge arbejdsudbuddet – kan medføre større kvalitet i indsatsen og dermed større løn. For eksempel via større engagement og større villighed til at tage højere lønnede job med større ansvar. Indregnes et forsigtigt skøn for denne effekt, kan en reduktion af mellem- og topskatten medføre en fremgang i indkomsterne, der er væsentligt større (måske 5-10 gange) end ved lavere bundskat. Der foreligger dog endnu ikke forskningsresultater for Danmark på dette område.

Det er afgørende at sænke mellem- og topskat
Nedsættelsen af mellem- og topskatten er helt afgørende for reformens positive effekter. Når målet med skatteomlægningen er at øge arbejdsudbud og -kvalitet og sikre store afledte gevinster for de offentlige finanser, er lettelser i mellem- og topskatten nødvendige og væsentligt mere effektive end eksempelvis lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag.

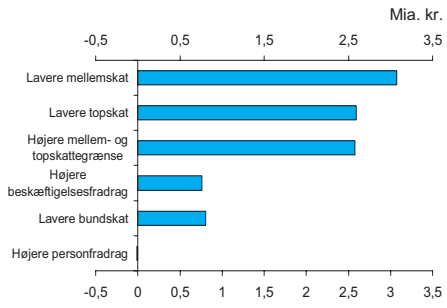
Det er der flere årsager til. For det første er der en højere indkomstgrænse, før mellem- og topskatten sætter ind. Mange har indkomster, der ligger lige omkring eller lidt over grænsen. De skal derfor betale den høje marginalskat, hvis de arbejder mere – selv om de i dag betaler meget lidt (eller intet) i top- og mellemskat.

En typisk fuldtidsbeskæftiget topskatteyder tjener ca. 450.000 kr. om året. Hvis man sænker personens skat på den sidst tjente krone med 1 pct.-enhed ved at sænke bundskatten, så falder skatteindtægterne med 3.700 kr. Hvis man i stedet vælger at sænke personens marginalskat med 1 pct.enhed ved at sænke mellem- eller topskatten, så falder skatteindtægterne kun med 620 kr. Det skyldes, at den lavere skat kun får virkning for den del af indkomsten, der ligger over top- og mellemskattegrænsen. Da effekten på marginalskatten er den samme i de to tilfælde, er det mest effektivt at sænke mellem- og topskatten. Indkomsteffekten, som svækker arbejdsudbuddet, er samtidig mindre ved en sænkelse af de høje marginalskatter end ved at reducere bundskatten.

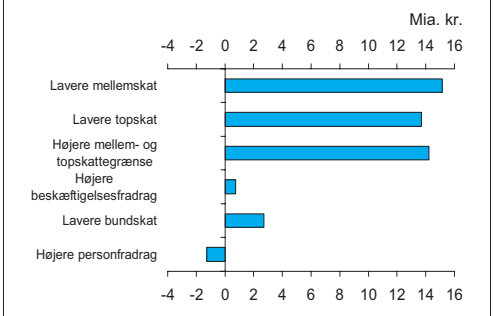
For det andet er skatten fortsat højere for højere lønnede efter reformen. Øget arbejdsindsats blandt de højtlønnede giver derfor større indtægter, end hvis lavere lønnede sætter arbejdstiden op. De personer, der er omfattet af de høje satser, har typisk også høj timeløn. Det trækker i samme retning. Dermed bliver de afledte effekter også større end for beskæftigelsesfradraget, selv om fradraget er målrettet øget beskæftigelse og dermed i højere grad kan spare overførselsudgifter.

Forskellen kan illustreres ved at beregne effekten på arbejdsudbud og velstand af fem tænkte skattenedsættelser, der alle umiddelbart koster 5 mia. kr., *jf. figur 11 og 12*. Selv om der er betydelig usikkerhed ved sådanne beregninger, så er det et robust resultat, at skatteomlægninger med fokus på lettelser af mellem- og topskatten vil give større effekt på samlet arbejdsindsats og offentlige finanser end lettelser i bunden.

Figur 11. Effekt på offentlige finanser som følge af øget arbejdsudbud ved en skattenedsættelse på 5 mia. kr.



Figur 12. Stigning i velstand ved skattenedsættelse på 5 mia. kr.



Anm.: Skatteeksemplerne er konstrueret sådan, at de umiddelbart medfører provenutab på 5 mia. kr. Ved beregning af den dynamiske effekt på de offentlige finanser antages beregningsteknisk, at nedsættelserne er finansieret via kopskatter (dvs. en ensartet skat for alle). Ved opgørelse af stigningen i velstanden er det beregningsmæssigt antaget, at lønsummen stiger med omtrent det dobbelte af arbejdsudbuddet, jf. kapitel 1 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen

Ved at nedsætte de højeste satser opnås også større tilskyndelse til at tage de uddannelser, hvor der er størst samfundsmæssigt afkast i form af løn og skattebetaling, og det er mere målrettet i forhold til den internationale konkurrence om højt kvalificeret arbejdskraft.

6. Forslaget er fordelingsmæssig afbalanceret

Skattekommissionen har med udgangspunkt i kommissoriet tilstræbt en balance mellem behovet for mærkbare, positive effekter på arbejdsudbud og offentlige finanser, målsætningerne i klima- og energipolitikken samt fordelingsmæssige hensyn i den samlede reform.

I forslaget til skattereform bliver to tredjedele af skattelettelsen givet som generelle skattenedsættelser, der kommer lavere lønnede og overførselsindkomstmodtagere til gode, selv om det ville være mere effektivt i relation til arbejdsudbud og velstand med større lempelser af topskatten.

Lavere lønnede og overførselsmodtagere kan samtidig få glæde af, at skattereformen styrker de offentlige finanser, fordi det giver bedre muligheder for at finansiere eksempelvis sundhedsydelser og folkepension. Denne effekt følger navnlig af fjernelsen af mellemskatten og nedsættelsen af topskatten.

Den fordelingsmæssige balance sikres som nævnt også ved at kompensere grupper med lavere indkomster for den stigning i afgifterne, som de vil opleve – blandt andet via en "grøn check" og større personfradrag. Desuden vil reduktionen af bundskatten bidrage til at øge rådighedsbeløbet for overførselsmodtagere.

Hertil kommer flere finansieringsforslag, som rammer grupper med højere indkomster. Kommissionen foreslår fx en udligningsskat for store pensionsudbetalinger og et loft over indbetalinger på ratepensioner. Samtidig indføres eksempelvis skattepligt for en række personalegoder, som særligt tilfalder højere lønnede.

Uden disse fordelingsmæssige hensyn ville det være muligt at lave en skattereform med væsentligt større positive effekter på velstand, arbejdsudbud og offentlige finanser. Det kan illustreres ved at sammenligne den foreslåede reform med to varianter, der henholdsvis vægter fordeling og arbejdsudbud højere.

Tabel 2. Regneeksempler. Tre forskellige balancer mellem arbejdsudbud og fordeling

	Skatte-kommissionens forslag	Arbejdsudbuds-reform (afskaf top- og mellemskat og sænk bundskattesatsen)	Fordelingsreform (højere beskæftigelsesfradrag)
Beskæftigelse, fuldtidspersoner	**+ 24.000**	+33.200	+10.000
Velstand (BNP), pct.	**+2**	+2½	+¼
Offentlige finanser, mia.kr.	**+7**	+9	+2¼
Indkomstforskelle (Gini-koefficient)	**+0,7**	+1,6	+0,1

Anm.: I "arbejdsudbudsreformen" er provenuet fra personfradrag, "grøn check", beskæftigelsesfradrag (og en del af bundskattenedsættelsen) i stedet anvendt til at fjerne både mellem- og topskatten. I fordelingsreformen sættes top- og mellemskat samt bundskat ikke ned, hvor provenuet herfra i stedet anvendes til at øge beskæftigelsesfradraget til 20,7 pct. Virkningerne på blandt andet fordeling og offentlige finanser er i alle eksempler påvirket af finansieringselementerne i reformen, herunder reduktionen af skatteværdien af rentefradraget.

Skatteomlægninger, der skal styrke det samlede arbejdsudbud, kan således udformes på forskellige måder. Den mest effektive måde er ved at sænke de progressive skatter, fordi de afledte effekter herved – både på arbejdsudbud og de offentlige finanser – er langt stærkere end ved øget beskæftigelsesfradrag. Det er ikke muligt både at styrke arbejdsudbud og skattegrundlag i et væsentligt omfang, uden samtidig at øge de statistisk opgjorte indkomstforskelle.

Indkomstfordeling før og efter reformen

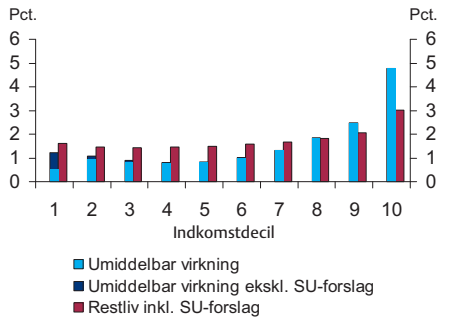
Da sigtet med reformen er at øge arbejdsudbuddet for at styrke grundlaget for finansiering af de offentlige ydelser, er det nødvendigt med en betydelig reduktion af de progressive skatter. Det indebærer, at de højere lønnede får den største umiddelbare indkomstfremgang.

Fuldt indfaset vil reformen give en umiddelbar fremgang i rådighedsbeløbet (indkomst efter skat) på ½-1 pct. for de familier, der efter de gældende regler er i 2. til 6. indkomstdecil (de lyseblå søjler i figur 13). Første decil er her de 10 pct. af befolkningen med de laveste (disponible) indkomster, mens 2. decil er den tiendedel med de næstlaveste indkomster osv. For de højeste indkomstgrupper øges rådighedsbeløbet med mellem knap 1½ pct. og op til knap 5 pct.

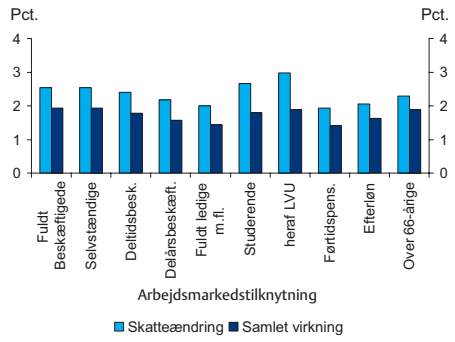
Denne umiddelbare – eller statiske – fordelingsvirkning fra skattereformen tager ikke hensyn til, at de, der i dag er højtlønnede senere går på pension, hvor indkomsten typisk er lavere. Tilsvarende vil studerende, der ofte er nederst i indkomstfordelingen, senere få job og typisk få gavn af nedsættelsen af de progressive skatter. Ved at tage højde for disse livsfasebetingede bevægelser, får man et mere retvisende billede af de samlede virkninger for den enkelte. Det er således kun, hvis alle personer har samme indkomst i alle år fremover, at den statiske beregning ville give et dækkende billede af fordelingseffekterne.

Ved et måle reformens virkning på de såkaldte restlivsindkomster (dvs. skøn for indkomsten for personerne i resten af deres liv) kan man korrigere for indkomstmobiliteten i befolkningen. Opgjort på denne måde er stigningen i rådighedsbeløbet væsentligt mere jævnt fordelt på indkomstgrupper (de røde søjler i figur 13). De 10 pct. af befolkningen, der *i dag* har de laveste indkomster (1. decil), opnår således en stigning i indkomsterne efter skat over resten af deres liv på gennemsnitligt 1½ pct. Det er på niveau med de fleste andre grupper.

Figur 13. Reformens virkning på indkomstfordeling. Umiddelbart og i et restlivsperspektiv



Figur 14. Konsekvenser for rådighedsbeløbet i et restlivsperspektiv



Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret, dvs. familiens samlede indkomst efter skat fordelt ligeligt på familiens medlemmer efter regulering for stor-driftsfordele ved at være flere om at dele de fælles udgifter. Se kapitel 1 for en nærmere beskrivelse. Samlet virkning inkluderer ud over skatteændringer også de øvrige forslag, som direkte påvirker husholdninger, herunder afgifter loft over ratepension, afskaffelse af skattefordele ved personalegoder, forslaget vedr. SU samt den øgede økonomiske friplads til enlige forsørgere. I figur 14 står LVU for lang videregående uddannelse.

Kilde: Beregninger på stikprøver på hhv. 3,3 og 33,3 pct. af befolkningen.

For alle indkomstgrupper i midten og i den lave ende af indkomstfordelingen vil indkomsten i restlivsperspektiv stige mere end den umiddelbare effekt som følge af almindelig livsfasebetinget indkomstmobilitet. Det gælder ikke for de 20 pct. med de største indkomster. Denne gruppe opnår mindre fremgang i restlivsperspektiv. Den samlede virkning på befolkningens restlivsindkomst er ret uafhængig af personernes arbejdsmarkedstilknytning i udgangssituationen, *jf. figur 14 (de mørkeblå søjler).*

Unge, der tager en lang videregående uddannelse, vil få en særligt stor fordel af de foreslåede nedsættelser af de progressive skatter, fordi de gennem hele deres arbejdsliv typisk vil opleve en markant lavere indkomstskat, end de ville uden reformen (de lyseblå søjler i figur 14). Det er derfor naturligt, at de selv er med til at finansiere en mindre del af reformen.

Derfor foreslår skattekommissionen et loft på fire års SU på de lange videregående uddannelser. Til gengæld bør der gives adgang til statsgaranterede lån. For en gennemsnitlig studerende på de lange videregående uddannelser skønnes forøgelsen af indkomsten efter skat som følge af reformen at udgøre omkring 200.000 kr. over resten af livet, inklusive forslaget om lavere SU. Det skal sammenholdes med at et års SU efter skat udgør knap 55.000 kr.

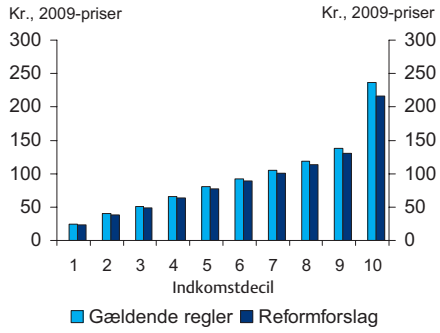
I praksis vil ændringen i SU-reglerne reelt først få betydning for forbrugsmulighederne efter studierne, hvor lånene skal tilbagebetales. Indkomsterne for de pågældende vil her være steget. I beregningerne indgår den reducerede SU imidlertid som et tab i studietiden. Derfor får de 10 pct. af befolkningen, som umiddelbart har de laveste indkomster, opgjort en mindre fremgang end andre indkomstgrupper. En relativt stor del af disse personer er således studerende på videregående uddannelser.

Ser man bort fra virkningen af SU-forslaget vil reformen således give en umiddelbar fremgang i rådighedsbeløb på 1,2 pct. for de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster (de mørkeblå søjler i figur 13). Det er på niveau med eller lidt mere end for personer midt i indkomstfordelingen.

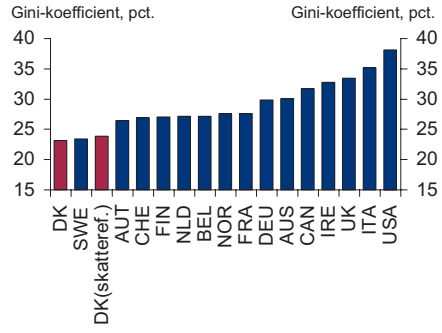
Fordelingsvirkningerne – både statisk og målt ved restlivsindkomster – skal desuden ses i lyset af, at højindkomstgrupperne i forvejen betaler mest i skat.

Den tiendedel af den voksne befolkning med de højeste (disponible) indkomster betaler i gennemsnit 236.000 kr. i indkomstskat per år efter gældende regler. Med reformen reduceres skattebetalingen for denne gruppe med 24.000 kr. til 210.000 kr. i gennemsnit. Skattebetalingen for de øvrige indkomstgrupper er en del mindre, og nedsættelsen i kroner er tilsvarende lavere. Således vil det både før og efter reformen gælde, at den tiendedel af befolkningen med de højeste indkomster betaler omkring 9½ gang så meget i skat, som den tiendedel af befolkningen, der har de laveste indkomster, *jf. figur 15*.

Figur 15. Indkomstskattebetaling for voksne i de forskellige indkomstgrupper



Figur 16. Indkomstforskelle i OECD-lande, 2005



Anm.: I figur 15 er den voksne del af befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret. Se også anmærkning til figur 13. Gini-koefficienten er et samlet mål – et tal mellem 0 og 1 (eller mellem 0 og 100 når den udtrykkes i procent) – for indkomstforskellene, hvor et højt tal er udtryk for store indkomstforskelle. Se bilag 5 til kapitel 3 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen samt *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*.

Reformens virkning på de umiddelbare (altså de statiske) indkomstforskelle kan også måles med den såkaldte Gini-koefficient, som er et summarisk tal for indkomstforskellene målt ved den disponible indkomst. Jo større tallet er, desto større er indkomstforskellene, *jf. kapitel 3*. Virkningen af reformforslaget vil være i størrelsesordenen en tredjedel af den stigning i indkomstforskellene, der fandt sted fra 1995 til 2001. Danmark vil fortsat være et af de to lande i OECD med de mindste forskelle i de disponible indkomster, *jf. figur 16*. Sverige er tæt på, men har gennemført større skattereformer siden 2005, hvor tallene er opgjort.

Et andet mål for fordelingsvirkningen af reformforslaget er antallet af personer i den såkaldte lavindkomstgruppe – dvs. med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Dette antal er stort set uændret. Danmark vil dermed fortsat være det land i OECD med den mindste andel af befolkningen i lavindkomstgruppen.

Lidt over 84 pct. af alle får med reformen et øget rådighedsbeløb, hvis det antages, at alle elementer indføres fra første år, herunder lavere skatteværdi af rentefradraget. Det er her lagt til grund, at gevinster og tab i parfamilier deles ligeligt mellem parterne. De personer, der ikke umiddelbart får et højere rådighedsbeløb som følge af reformen, er enten i gang med en lang videregående uddannelse eller har relativt store fradrag og eventuelt et højt klima- og miljøbelastende energiforbrug i forhold til indkomsten. Med en gradvis indfasning af reduktionen af rentefradraget fra 2012 vil påvirkningen af eksempelvis nye boligejere imidlertid mindskes væsentligt, *jf. nedenfor*.

Målt i restlivsindkomster er den andel, der får øgede rådighedsbeløb desuden noget større – skønsmæssigt 95 pct. Det afspejler blandt andet, at yngre familier er blandt dem, der kan få mest gavn af lavere indkomstskat i resten af livet, fordi de har en lang erhvervskarriere foran sig. Når så stor en del af befolkningen får en indkomstfremgang ved reformen, så skal det ses i lyset af, at den samlede, umiddelbare nettolempelse for husholdningerne udgør lidt over 16 mia. kr. Fordelingsberegningerne medtager virkningerne af de forslag, der direkte påvirker husholdningerne, herunder ændringer i afgifter på husholdningernes forbrug, skattepligt for visse personalegoder, ændringerne i SU og udligningsskat på pensioner. Nettolempelsen for husholdningerne modsvares især af en øget beskatning mv. af erhvervslivet. Betydningen for de forskellige erhverv mv. er nærmere beskrevet i *kapitel 1*.

Virkning for forskellige familietyper – erhvervsaktive og overførselsmodtagere

Tabel 3 viser, hvordan reformen virker for udvalgte erhvervsaktive familietyper, når det antages, at alle elementer i reformen indføres straks. Der tages således ikke hensyn til fordelen ved den gradvise indfasning af reduktionen af rentefradragets skatteværdi.

Tabel 3. Den umiddelbare virkning for forskellige familietyper

	Skatte-betaling før reform	Fald i samlet skatte-betaling	Øvrige, herunder afgifter	Samlet ændring i årligt rådig-hedsbeløb
A. Enlig med 1 barn i lejebolig, lønindkomst: 350.000 kr. (median)	125.510	5.020	2.120	7.140
B. Par med 2 børn i lejebolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	209.360	8.890	-2.020	6.870
C. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	192.430	2.140	-2.020	120
D. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 700.000 kr. (median)	235.210	2.930	-2.320	620
E. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 800.000 kr. (ca. 70 pct. fraktil)	282.020	9.870	-2.610	7.260
F. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 1.100.000 kr. (ca. 90 pct. fraktil)	469.920	39.470	-2.530	36.940

Anm.: Ejerne har huse med en restgæld på knap 1,5 mio. kr. (C), 1,6 mio. kr. (D), omtrent 1,8 mio. kr. (E) godt 2,1 mio. kr.(F). De betaler 84.500 kr., 93.000 kr., 102.000 kr., og godt 122.000 kr. i renter på deres boliggæld. Virkningen af afgifter er beregnet som den ækvivalente effekt på rådighedsbeløbet, afgiftsændringerne har, givet uændret adfærd og er inklusive moms. I parfamilier antages, at begge voksne har samme løn. I parentes er angivet, hvor lønniveauet omtrent ligger i den individuelle lønfordeling for fuldtidsbeskæftigede. 90 pct. fraktilen er den lavest lønnede blandt de 10 pct. fuldtidsbeskæftigede med højeste lønniveau – og ligger dermed højt i indkomstfordelingen. Medianen ligger lige i midten (svarer til 50 pct. fraktilen). Det er årlige beløb.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Da der samlet er tale om en ret stor lempelse for husholdningerne, vil typiske lønmodtagerfamilier få en umiddelbar gevinst.

Generelt tager fordelingsberegningerne ikke hensyn til forskelle i indsats og præferencer. For eksempel har nogle personer valgt at arbejde meget og får derfor en høj løn og skattebetaling. Andre har større præferencer for fritid og får derfor en mindre løn. Desuden vil ændringer i beskatningen medføre større beskæftigelse og arbejdstid end ellers. Det medfører også større indkomster for de pågældende.

Reformforslagets primære mål er at nedsætte skatten på arbejdsindkomst. Pensionister og andre uden for arbejdsmarkedet får dog som hovedregel også en mindre skattenedsættelse. Det er en konsekvens af lavere bundskat, højere personfradrag og den grønne check. For at sikre, at almindelige overførselsindkomstmodtagere kompenseres, herunder personer med renteudgifter på et normalt niveau, vil der i mange tilfælde blive tale om en overkompensation, *jf. tabel 4*.

Tabel 4. Virkning på rådighedsbeløbet for pensionister mv.

	Skattebetaling før reform	Fald i samlet skattebetaling	Øvrige, herunder afgifter	Samlet ændring i årligt rådighedsbeløb
Enlig pensionist uden suppl. indkomst, lejebolig	36.420	2.480	-840	1.640
Pensionistpar hvor den ene part har ATP, i ejerbolig	42.760	1.600	-1.220	380
Pensionistpar med ATP, lejebolig	54.920	4.270	-1.280	2.990
Enlig dagpengemodtager, lejebolig	49.930	1.870	-1.050	810

Anm: For pensionistparret med ejerbolig antages renteudgiften at svare til 33.400 kr. på årsbasis. Det svarer til det dobbelte af medianen for enkeltpersoner (boligejere) over 70 år.
Kilde: Egne beregninger.

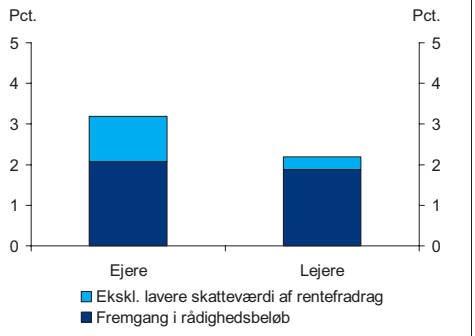
Personer uden for arbejdsmarkedet kan yderligere få glæde af skatteomlægningen i kraft af, at den bidrager til at styrke finansieringen af de offentlige ydelser og den samlede velstand. I det omfang reformen medfører højere private lønninger som følge af en større kvalitativ indsats, vil det således også gavne overførselsmodtagere i kraft af satsreguleringsprincipperne, der regulerer overførselsindkomsterne. Forbedringen for overførselsindkomstmodtagerne vil være automatisk, mens en del af lønmodtagernes indkomstfremgang kun vil fremkomme ved større arbejdsindsats.

Boligejere og rentefradrag

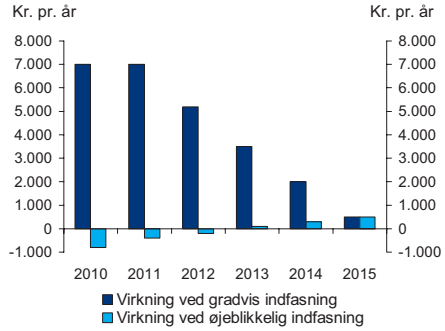
Boligejere har i gennemsnit større relativ gevinst af den samlede reform end lejere. For lejere er den gennemsnitlige forbedring af rådighedsbeløbet på 1,9 pct., mens den for ejere er 2,1 pct. inkl. den reducerede skatteværdi af rentefradraget. Dette skal ses i lyset af at boligejerne har større indkomster end lejerne. Hvis reduktionen af

rentefradragets skatteværdi ikke medregnes, er boligejernes fremgang på 3,2 pct., *jf. figur 17.*

Figur 17. Virkning på rådighedsbeløb – hvis alle elementer indføres straks



Figur 18. Boligejer med en gæld – betydning af indfasning



Anm.: Figur 18 illustrerer virkningen af den gradvise indfasning af nedsættelsen af værdien af rentefradraget. Parfamilie med to børn, årlig indkomst på 624.000 kr. og gæld på 1,6 mio. kr. Virkningen er opgjort i 2009-niveau. Profilen afspejler at lønningerne – og dermed skattebesparelsen – stiger over tid, mens boligejeren samtidig betaler af på gælden i boligen.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen samt Finansministeriets familietypemodel.

Nedsættelsen af rentefradragets skatteværdi er et nødvendigt element i en skattereform, som skal give et mærkbart bidrag til at håndtere de mere langsigtede udfordringer. Lavere fradragsværdi medfører større opsparing og formuer (og dermed skattegrundlag) og mindre skatteplanlægning. Samtidig sikres et stort bidrag til at finansiere lavere skat på arbejde, og at boligejerne fremadrettet vil opbygge mindre gæld i deres boliger og dermed kan stå bedre polstret næste gang konjunkturerne, og boligmarkedet, er vigende.

Kommissionen foreslår, at nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget først indfases fra 2012, med en reduktion på 2 pct.-enheder per år frem mod 2015. Dermed indfases nedsættelsen reelt over 7 år. Den samlede nedsættelse af rentefradraget har samme virkning på boligomkostningerne, som en forøgelse af renteniveauet på 0,7 pct.enhed over 7 år. Der er dog den forskel, at provenuet fra lavere rentefradrag tilbageføres til husholdningerne ved at nedsætte skatten.

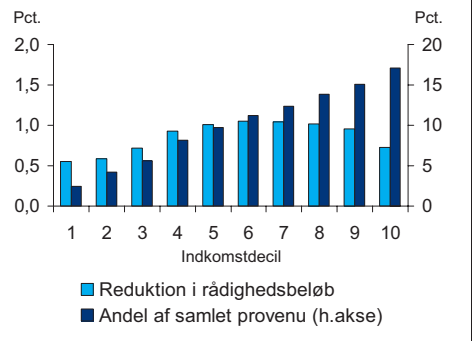
Den gradvise indfasning giver tid til at tilpasse sig til de nye forhold og vil reducere belastningen for de familier, der har købt boliger de seneste par år, hvor boligpriserne har været høje. Det skyldes, at indkomsterne i almindelighed – og dermed skattebesparelsen fra reformen – vil stige med typisk 3-4 pct. pr. år i perioden og ofte mere for unge boligejere, mens gælden og rentebyrden som følge af boligkøbet vil falde i takt med afdragene på huset.

For en parfamilie med to børn, med indkomst på 624.000 kr. årligt, som har et fastforrentet lån på 1,6 mio. kr. (og 97.500 kr. i renteudgifter), vil der umiddelbart være et tab på 800 kr. ved reformen, hvis værdien af rentefradraget nedsættes straks. Men med den gradvise indfasning frem mod 2015 vil familien omvendt opnå en gevinst i alle år. I 2015 er gevinsten på 500 kr. Dette er en konsekvens af, at gælden (og rentebetalingerne) langsomt nedbringes, mens indkomsten stiger over tid, *jf. figur 18*.

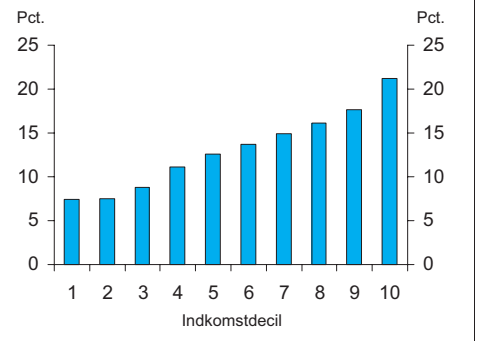
Den sene og gradvise indfasning indebærer også, at virkningen på huspriserne nu og her reduceres. Desuden indebærer reformen en fremgang i husholdningernes disponible indkomster på ca. 16 mia. kr., når forslagene antages fuldt indfaset. Det vil bidrage til at øge boligefterspørgslen og dermed boligpriserne. Hvis reformen samlet styrker husholdningernes købekraft tilstrækkeligt de første år, er der god grund til at antage, at kontantpriserne ikke påvirkes særligt meget i 2009 og 2010. Den grundlæggende betingelse herfor er, at reformen samlet set ikke svækker efterspørgslen efter boliger de næste par år. Dette er efter skattekommissionens opfattelse realistisk med den sene indfasning af reduktionen af rentefradragets værdi.

Frem mod 2015 vil boligejerne imidlertid efterhånden – alt andet lige – få et kapitaltab på boligerne som følge af reformen. Tabet skønnes med en vis usikkerhed til i størrelsesordenen 3-4 pct. Det svarer til prisstigningerne i et til to år i en "normal situation". For de familier, der skal købe hus for første gang de kommende år, vil et fald huspriserne isoleret set medføre fald i boligomkostningerne, der delvist modvirker effekten fra den reducerede værdi af rentefradraget. Både reduktionen af rentefradragets skatteværdi og den mulige reduktion i kontantpriserne kan siges at være fordelingsmæssigt afbalanceret, *jf. figur 19 og 20*.

Figur 19. Effekt på rådighedsbeløb af lavere skatteværdi af rentefradrag fordelt på indkomstdeciler



Figur 20. Formuetab i pct. af disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler



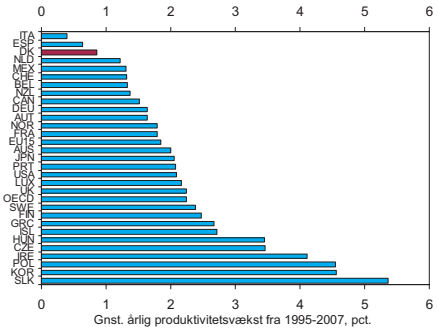
Anm.: Ejendomsaktiver opgjort ultimo 2005, fremskrevet med udviklingen i kontantprisen til 2009. Det er antaget, at ændringen i rentefradragets værdi kapitaliseres som et fald i værdien af fast ejendom på 4 pct. Decilgrupperinger er foretaget på grundlag af ækvivalerede familieindkomster.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

7. Større vækst og velstand

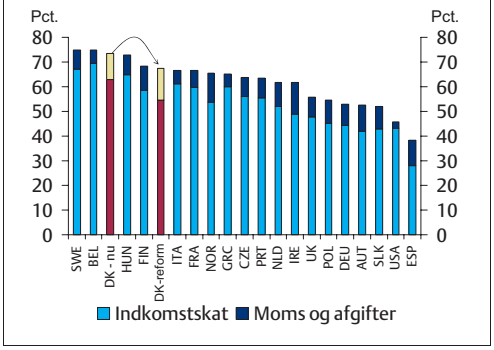
Reformforslaget, herunder særligt lavere mellem- og topskat, vil tilskynde befolkningen til at dygtiggøre sig og de beskæftigede til at påtage sig et større ansvar på arbejdspladsen, udvise større engagement og på anden vis skabe større værdi i arbejdstiden. Det vil være med til at øge produktiviteten.

Både større beskæftigelse og højere produktivitet resulterer i større indkomster og velstand og dermed højere (private og offentlige) forbrugsmuligheder. Reformforslaget kan øge velstanden med knap 2 pct. under realistiske antagelser. Det svarer til en stigning i indkomsterne på 30-40 mia. kr.

Figur 21. Vækst I arbejdsporduktivitet, 1995-2007



Figur 22. Marginalskat for højere lønnede (167 pct. af gennemsnitsløn)



Kilde: OECD.STAT, OECD Tax Database samt egne beregninger.

Marginalskatten for højere lønnede i det nye skattesystem udgør knap 55 pct., hvilket er omtrent i midterfeltet blandt OECD-landene og lidt over niveauet i fx Norge og Holland. Skattesystemet vil derfor være mere konkurrencedygtigt, når det gælder om at tiltrække og fastholde højt kvalificeret arbejdskraft. Inklusiv moms og afgifter vil skatten på den sidst tjente krone imidlertid fortsat ligge over 65 pct., hvilket er højt i forhold til resten af OECD, *jf. figur 22*.

Skattenedsættelsen øger samtidigt den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse, til at fuldføre den hurtigt og til at bruge den på arbejdsmarkedet efterfølgende. Det samme gælder tilskyndelsen til at vælge en uddannelsesretning, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet.

Med reformens nedsættelse af marginalskatterne vil den enkeltes gevinst efter skat af at tage en lang, videregående uddannelse vokse med 7 pct. Hermed bliver der bedre overensstemmelse mellem det, samfundet får ud af, at danskerne tager lange uddannelser og det, den enkelte får ud af det. Navnlig forøges det målte afkast af de uddannelser, hvor lønningerne og skattebetalingen er høje. Det gælder eksempelvis samfunds- og sundhedsvidenskabelige uddannelser, *jf. tabel 5*.

Tabel 5. Individuelt afkast af uddannelser

	Gældende regler	Ændring med reformpakken	
	1.000 kr.	1.000 kr.	Pct.
Erhvervsfaglig	1.040	20	1,8
Kort videregående uddannelse	1.710	60	3,7
Mellemlang videregående uddannelse	2.440	80	3,5
Lang videregående uddannelse	4.230	320	7,6
- Samfundsvidenskabelige	6.150	580	9,5
- Sundhedsvidenskabelige	6.710	610	9,0

Anm.: Afkastet er målt som forskelle i livsindkomster mellem personer med uddannelsen og en kontrolgruppe, der ligner den uddannede gruppe mest muligt, men som ikke har uddannelsen. Derved angiver tallene tilnærmelsesvist den "isolerede effekt" af at have taget uddannelsen. Metoden er nærmere beskrevet i kapitel 3.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

8. Mere holdbare offentlige finanser

Reformen er fuldt finansieret uden at indregne bidrag fra dynamiske adfærdseffekter. Det betyder, at for hver krone, som skatten på arbejde sænkes med, er der peget på en krones finansiering. Fordi skatten flyttes væk fra arbejde, vil det samtidig føre til en højere beskæftigelse og længere arbejdstid end ellers. Samtidig styrkes tilskyndelsen til at spare op. Begge dele øger efterhånden indkomsterne og skattegrundlaget og fører dermed til en forbedring af de offentlige finanser.

Den samlede forbedring skønnes at være 7 mia. kr. med konventionelle antagelser om adfærdsvirkningerne. Det er efter kommissionens opfattelse et realistisk skøn, men det kan være i den forsigtige ende. Virkningerne kan således efter kommissionens vurdering godt være på 10½ mia. kr.

Styrkelsen af finanserne fra skatteomlægningen skyldes primært nedsættelsen af mellem- og topskatten og reduktionen af rentefradragets skatteværdi. Afskaffelse af mellemskatten har fx en selvfinansieringsgrad på mere end 60 pct. For hver krone, der gives i skattelettelse i mellemskatten, kommer der således efterhånden ca. 60 øre ind igen via øget arbejdsindsats. Et højere beskæftigelsesfradrag betyder skønsmæssigt, at der kommer 15 øre i statskassen per krones skattelettelse.

Hvis ikke skattereformen gennemføres, vil der mangle omkring 7 mia. kr. til at finansiere offentlige serviceydelser. Det svarer fx til:

- udgifter forbundet med omkring 20.000 offentligt ansatte,
- en femtedel af udgifterne til hjemmehjælp og anden ældrepleje,
- halvdelen af udgifterne til sygedagpenge og SU.

De gavnlige virkninger på den offentlige økonomi, skyldes som nævnt især nedsættelsen af mellem- og topskatten. Men det er også en vigtig del af den samlede reform,

at værdien af rentefradraget sænkes. Hvis skatteværdien af rentefradraget ikke sættes ned, svækkes finansieringsgrundlaget med lidt over 9 mia. kr. Et lavere rentefradrag sikrer større opsparing – samtidig med at opsparingen i højere grad placeres i frie midler, hvor den løbende beskatning fortsat vil være højere end ved placeringer i pension og boliger. Det er dermed et robust finansieringsbidrag, som styrker strukturerne i økonomien og reducerer skattetænkning.

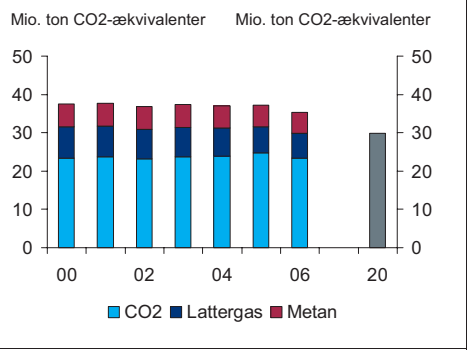
9. Et grønnere skatte- og afgiftssystem

Grønne skatter og afgifter tilskynder privatpersoner og virksomheder til at handle på en mere miljørigtig måde og dermed bidrage til at realisere de politiske målsætninger på energi og klimaområdet.

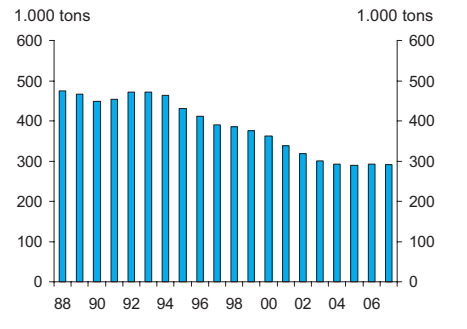
Sammenlignet med andre lande er Danmark nået langt med at udnytte energien effektivt. Det skyldes i væsentlig grad det danske skatte- og afgiftssystem. Men alle de ambitiøse mål kan næppe nås uden yderligere stramninger på energi- og miljøområdet.

Eksempelvis har Danmark forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005 på de områder, der ikke er dækket af EU's CO_2-kvotesystem. Det gælder udledningen fra landbruget, transportsektoren, husholdningerne og visse produktionsvirksomheder, *jf. figur 23*. På miljøområdet har vandmiljøplanerne hidtil bidraget til en lavere udvaskning af kvælstof, *jf. figur 24*. Det er tvivlsomt, om Vandmiljøplan III's mål om at reducere udvaskningen med 13 pct. fra 2003 til 2015 kan nås med de nuværende virkemidler.

Figur 23. Udledning af drivhusgasser uden for kvotesektoren



Figur 24. Overskud af kvælstof i landbruget



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Energistyrelsen, Danmarks Miljøundersøgelser og baggrundsnotat til Vandmiljøplan III, december 2008.

Økonomiske virkemidler i form af afgifter og omsættelige kvoter er meget effektive til at nå målsætningerne. De øger den økonomiske gevinst ved en miljøvenlig adfærd og tilskynder virksomhederne til at udvikle og anvende ny energibesparende teknologi.

Det er desuden vigtigt, at forskellige kilder, der er årsag til samme forurening, beskattes nogenlunde ensartet. Det sikrer, at energibesparelser og miljøforbedringer sker hos de husholdninger og virksomheder, hvor de bedst kan betale sig.

Merprovenuet fra højere grønne skatter og afgifter kan samtidig bidrage til at finansiere lavere indkomstskatter. Mulighederne for at finansiere lavere indkomstskatter begrænses dog af, at højere afgifter vil reducere forbruget af eksempelvis energi og dermed reducere afgiftsgrundlaget. Klima- og energimålsætningerne indebærer blandt andet, at afgiftsgrundlaget for blandt andet fossile brændsler forventes at falde markant på længere sigt. Det er der taget højde for i beregningerne af forslagenes provenuvirkninger.

12 forslag til et grønnere skatte- og afgiftssystem
Skattekommissionen anbefaler forhøjelser af grønne afgifter og andre justeringer med henblik på at reducere skadevirkningerne af forurening og energianvendelse. Med baggrund i kommissoriet for skattekommissionens arbejde fremlægges i alt 12 forslag til et grønnere skatte- og afgiftssystem.

Det bærende princip er at sikre mere ensartet beskatning af miljøbelastning fra forskellige kilder, så afgiftssystemet medvirker til at sætte en økonomisk mere korrekt pris på miljøbelastning, og at energi- og klimapolitiske mål nås på en effektiv og billig måde. De ambitiøse mål kan tale for, at energiafgifterne generelt kan være højere end de målbare miljøomkostninger.

På energiområdet sigter forslagene primært på at nedbringe forbruget i de sektorer, som ikke bliver reguleret af kvoter. Her vil afgiftsforhøjelser både reducere CO_2–udledningerne, øge andelen af vedvarende energi og reducere energiforbruget.

1. *Erhvervslivet skal betale energiafgifter.* I dag godtgøres hovedparten af virksomhedernes energiafgifter. Det forslås, at der indføres afgift på erhvervslivets energiforbrug. Afgifterne indfases, så virksomhederne får tid til at tilpasse sig de nye vilkår.

2. *Højere energiafgifter.* Afgifterne på brændsler forhøjes med 15 pct., mens afgiften på elektricitet øges med 5 pct. Elektricitet er hårdere beskattet end andre energiprodukter, hvilket er baggrunden for, at afgiften på elektricitet forhøjes mindre end de andre energiafgifter. Forslaget bidrager dermed til en mere ensartet beskatning.

3. *Reduktion i bundfradraget i CO_2-afgiften.* Kvoteomfattede virksomheder får i dag tildelt en stor del CO_2-kvoter gratis. For at opnå tilsvarende vilkår får energiintensive ikke-kvoteomfattede virksomheder i dag et bundfradrag i deres betaling af CO_2-afgifter. Det foreslås, at dette bundfradrag i CO_2-afgiften aftrappes i takt med, at CO_2-kvoterne bortauktioneres, så der atter sikres lige vilkår.

4. *Afgift på biobrændsel.* Der indføres en afgift på biobrændsler, der sikrer, at subsidiet til denne type brændsel forbliver uændret i forhold til andre brændsler (selv om energiafgifterne forhøjes). Der vil fortsat være et tydeligt tilskudselement. Samtidig foreslås frit brændselsvalg for mindre decentrale kraftvarmeværker uden for kvotesystemet. Det indebærer samlet en stigning i efterspørgslen efter biobrændsel.

5. *Afgift på kvælstofudledninger.* En afgift på kvælstof foreslås at erstatte andre, uøkonomiske reguleringsmekanismer (gødningsplaner) med henblik på en opfyldelse af målsætningerne vedrørende bedre vandmiljø og udslip af klimagasser.

6. *Afgift på metan.* Det foreslås, at der indføres en afgift på udledninger af metan. Afgiften indrettes, så klimabelastningen ved udledning af metan bliver beskattet på samme måde, som belastningen via udledning af CO_2.

7. *Højere afgift på spildevand.* En forhøjelse af spildevandsafgiften styrker tilskyndelsen til en reduktion af de udledte vandmængder og til en forbedring af renseanlæggenes rensning for kvælstof, fosfor og organisk materiale.

8. *Omlægning af bilafgifterne.* Vægt- og ejerafgifterne har siden 2002 ikke været pristalsreguleret. Det forslås, at afgiftssatserne atter reguleres årligt. Halvdelen af merprovenuet reserveres til en reduktion af registreringsafgiften.

9. *Ejerafgift for nye varebiler og højere vægtafgift for ældre.* Der forslås en grøn ejerafgift i lighed med, hvad der i dag gælder for personbiler. Da det ikke er muligt at omlægge afgiften for ældre varebiler, forhøjes vægtafgiften i stedet tilsvarende.

10. *Miljøtillæg for fri bil.* For at styrke sammenhængen mellem valg af bil og forureningen foreslås et miljøtillæg for de lønmodtagere, der får en firmabil stillet til rådighed til privat kørsel. Tillægget indebærer, at virksomhederne får en større økonomisk tilskyndelse til at vælge en mere brændstoføkonomisk bil.

11. *Ændring af registreringsafgiften for hyrevogne.* Den nuværende frikørselsordning tilskynder vognmændene til at købe store, dyre og miljøbelastende biler. Det foreslås, at registreringsafgiften ændres, så vognmændene i mindre omfang præmieres for at vælge dyre, miljøbelastende biler.

12. *Der indføres moms på personbefordring.* I dag er der momsfritagelse på området. Der forslås kompensation til den del af personbefordringen, der foregår som kollektiv transport.

Regeringen har tilkendegivet, at det fremtidige provenu fra salg af CO_2-kvoter skal reserveres en skattereform. Det vil være strukturforbedrende at sælge CO_2-kvoterne og anvende provenuet til at sænke skatten på arbejde, og skattekommissionen har derfor indregnet det skønnede merprovenu i reformpakken.

De nævnte forslag ventes isoleret set at reducere udledning af drivhusgasser med 1,9 mio. tons CO_2, svarende til 5 pct. af udledningerne uden for kvoteområdet og bruttoenergiforbruget med 1,3 pct. Endelig vurderes det, at udvaskningen af kvælstof mindskes med 30 mio. kg.

Flere muligheder på lidt længere sigt
Skattekommissionen har lagt vægt på, at reformforslaget understøtter de nationale målsætninger og internationale forpligtelser på klima- og energiområdet.

Danmark har i forvejen et internationalt set højt niveau for klima-, energi- og miljøafgifter. Det sætter grænser for, hvor langt det på nuværende tidspunkt er fornuftigt at gå videre med afgiftsforhøjelser. Det skyldes både hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne, muligheden for at flytte forurenende produktion til andre lande samt risikoen for øget grænsehandel. Desuden kan et ønske om at kompensere personer med lave indkomster for højere energiafgifter begrænse det provenu, der er til rådighed til mere målrettet at styrke arbejdsudbuddet.

På lidt længere sigt kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at øge prisen for visse klima- og miljøbelastninger yderligere, hvis der internationalt aftales mere krævende mål. Den teknologiske udvikling vil desuden åbne nye muligheder for en effektiv regulering af miljøbelastningen. Det gælder fx mulighederne for effektiv road pricing. Skattekommissionen foreslår, at der implementeres road pricing i Danmark, når det teknisk og økonomisk er hensigtsmæssigt. Skattekommissionen har dog ikke fundet grundlag for, at indregne et finansieringsbidrag herfra.

10. Større afkast af opsparing og mindre støtte til gældsætning

Skatten på afkast af den opsparing, der placeres i boliger og pensionsordninger er lavere end skatten på kapitalindkomst og værdien af rentefradraget. Derfor er der ofte en skattefordel ved at optage lån – eller at nedbringe bankindskud og obligationsbeholdninger – og bruge pengene til at købe bolig, placere pengene i pensionsopsparing eller eventuelt i andre lavt eller ubeskattede aktiver.

De fleste husholdninger har nettorenteudgifter (negativ kapitalindkomst). For dem er skatteværdien af rentefradraget over 33 pct. (i en gennemsnitskommune), mens afkastet af boliger og pensionsopsparing effektivt beskattes med omkring 15 pct. Den højere skatteværdi af rentefradraget medfører alt andet lige et provenutab på i størrelsesordenen 14 mia. kr. årligt, som skal dækkes ind blandt andet via højere skat på arbejdsindkomst.

Provenutabet ventes at vokse yderligere de kommende årtier, svarende til et beløb på omkring 5 mia. kr. fra og med i dag. Det skyldes, at pensionsformuerne vil vokse kraftigt i takt med, at stadig flere generationer har indbetalt et helt arbejdsliv, og at denne formueopbygning vil føre til mindre opsparing på andre områder og højere fradragsberettiget låntagning.

Samtidig er skatten på afkastet af fri opsparing i fx obligationer eller bankindskud meget høj i Danmark. For en topskatteyder (med positiv nettokapitalindkomst) beskattes det nominelle afkast med 59 pct. Da en del af afkastet er kompensation for almindelige prisstigninger, er beskatningen af det reale afkast endnu større – under rimelige antagelser op mod 90 pct. Det betyder, at mange forsøger at indrette sig, så de undgår den høje skat på frie placeringer – fx ved at undlade at placere opsparingen i banken eller i obligationer og i stedet indbetale til en pensionsordning.

Skævheden i skattesystemet betyder, at mange – særligt velstillede – foretager en række økonomiske handlinger alene, fordi skattesystemet er indrettet, som det er. Opsparingen placeres i højere grad der, hvor afkastet efter skat er størst – og ikke der, hvor afkastet før skat er størst. Afkastet af samfundets samlede opsparing er derfor mindre, end det kunne være.

To mulige løsninger: Højere bolig- og pensionsskat eller lavere værdi af rentefradrag

Man kan øge skatten på boliger og på pensionsopsparing, så en mere ensartet beskatning opnås gennem højere skattesatser på opsparing.

Eller man kan sænke skatteværdien af rentefradraget. Det betyder, at den skattefinansierede begunstigelse af boligkøb og pensionsopsparing (og lånefinansieret forbrug) reduceres – uden at ejendomsværdiskatten eller pensionsafkastskatten forøges. Dermed opnås på samme tid et stort og fordelingsmæssigt velafbalanceret bidrag til at sænke skatten på arbejde og en stærkere tilskyndelse til at spare op. Det er den vej, skattekommissionen anbefaler.

Skattekommissionen foreslår, at værdien af rentefradraget reduceres fra godt 33 pct. til godt 25 pct. (i en gennemsnitskommune). Det fortsætter linjen fra skattereformerne i Danmark siden 1987.

Den lavere skatteværdi af rentefradraget medfører større opsparing og formue – og dermed skattegrundlag – og reducerer skattesystemets begunstigelse af pensionsopsparing og investeringer i bolig, uden at skatten på afkastet af disse aktiver øges. Boligejerne vil dermed opbygge større friværdier i fremtiden og være bedre polstrede mod økonomiske tilbageslag som det nuværende. Samtidig sikres et betydeligt provenu til at nedsætte skatten på arbejde. Godt ¼ af den samlede skatteomlægning finansieres således ved at nedsætte skatteværdien af rentefradraget.

Nedsættelsen af rentefradragets værdi foreslås indfaset fra 2012 frem mod 2015, så de umiddelbare virkninger på boligpriserne og konsekvenserne for boligejere med stor gæld begrænses væsentligt.

Samtidig foreslås skattesatsen på positiv kapitalindkomst nedsat med 1½ pct.-enhed for personer med indkomst under topskattegrænsen og med 9 pct.-enheder for personer, der har indkomster over topskattegrænsen. Det sidste er en konsekvens af, at mellemskatten på 6 pct. ophæves og bund- og topskatten begge sænkes med 1½ pct.-enhed. Dermed sættes skatten på fri opsparing tilsvarende ned – så asymmetrien i beskatningen af opsparing ikke øges, *jf. tabel 6*. Det er vigtigt, at skatten på afkastet af fri opsparing og på aktieindkomst følger med ned – så problemerne med den asymmetriske behandling af forskellige opsparingsformer ikke forstærkes.

For at undgå, at personer med mindre opsparing rammes af den meget høje reale beskatning af positiv nettokapitalindkomst, foreslås desuden et bundfradrag for positiv nettokapitalindkomst på 40.000 kr. i grundlaget for topskatten. Langt hovedparten af personerne med positiv nettokapitalindkomst har således ret begrænset indkomst herfra. Derfor kan forvridningen for denne gruppe reduceres med et meget lille tab af skatteprovenu.

Tabel 6. Nominelle skattesatser for forskellige typer af kapitalindkomst

	Gældende regler	Reform
Pensionsopsparing	15,0	15,0
Ejerboliger (ejendomsværdiskat - proportional sats)[1)]	17,4	17,4
Ejerboliger (ejendomsværdiskat - høj sats)	52,2	52,2
Negativ nettokapitalindkomst		
- Obligationer, låntagning (gnst. kommune) – "skatteværdi af rentefradrag"	33,5	25,5
Positiv nettokapitalindkomst		
- Obligationer og frie midler – bundskatteyder	38,8	37,3
- Obligationer og frie midler – top- og mellemskatteyder – under 40.000 kr.	59,7	37,3
- Obligationer og frie midler – top- og mellemskatteyder – over 40.000 kr.	59,7	50,7
Aktieindkomst	28/43/45	25/40

1) Ejendomsværdiskattesatsen er omregnet, så den er ækvivalent med de øvrige skatter på kapitalindkomst ved at dividere den proportionale ejendomsværdiskattesats på 1 pct. med normalafkastet i 2015-planen på 5,75 pct.

I lyset af nedsættelsen af marginalskatten på arbejdsindkomst er det relevant samtidig at nedsætte skatten på aktieindkomst. Ellers vil hovedaktionærer se en skattemæssig fordel i at få udbetalt virksomhedsindkomst som løn frem for som aktieindkomst.

Forslaget indebærer, at aktieindkomst beskattes med 25 pct. op til 48.300 kr. og med 40 pct. for større aktieindkomster – og dermed at antallet af progressionstrin i aktiebeskatningen reduceres. Den sammensatte skat på aktieindkomst – hvor der tages hensyn til, at der allerede er betalt selskabsskat – er dermed på 55 pct. på det højeste trin, hvilket svarer til den højeste marginalskat på lønindkomst. På det lave trin er den sammensatte skat knap 44 pct.

Ændringen i kapitalindkomstbeskatningen er et vigtigt skridt i retning af en mere neutral beskatning af kapitalindkomst. Når skattekommissionen ikke går videre i retning af at nedbringe skatten på positiv kapitalindkomst og sikre et mere enkelt system, hvor forskellige former for afkast beskattes mere ens, er det af hensyn til de prioriteringer, som indgår i kommissoriet for skattekommissionens arbejde, herunder at en mere gennemgribende omlægning af kapitalindkomstbeskatningen ville skærpe den fordelingsmæssige udfordring i det samlede forslag.

Den måde, hvorpå skattestoppet er implementeret for ejendomsværdiskatten, er imidlertid ikke i overensstemmelse med princippet om en mere ensartet beskatning af afkastet på forskellige aktiver. Der er således et nominelt loft for den betalte ejendomsværdiskat, som på langt sigt vil betyde, at beskatningen af boliger udfases. Derfor anbefaler kommissionen, at der i forbindelse med eller efter indfasningen af skattereformen frem mod 2015 genindføres en kobling mellem ejendomsværdier for den enkelte bolig og ejendomsværdiskatten, så provenuet stabiliseres samtidig med, at, de prisstabiliserende egenskaber ved ejendomsværdiskatten kan træde i kraft igen. Alternativt kan det overvejes at indeksere loftet for ejendomsværdiskatten, men det vil ikke have samme stabiliserende virkning på boligmarkedet.

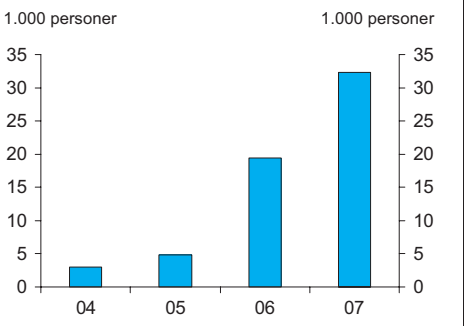
11. Bredere skattegrundlag og mindre skatteomgåelse

Reformforslaget fjerner særordninger og breder skattebaser ud. Kommissionen har lagt vægt på, at alle typer indkomst bør beskattes ensartet, medmindre der er særlige og tungtvejende argumenter for det modsatte. Reformforslaget gør derfor op med diverse skattebegunstigede frynsegoder og mindsker tilskyndelsen til skatteomgåelse, og sort arbejde mv. Hermed fortsættes den kurs, der er lagt i tidligere skattereformer, hvor fradragene reduceres til fordel for lavere marginalskat.

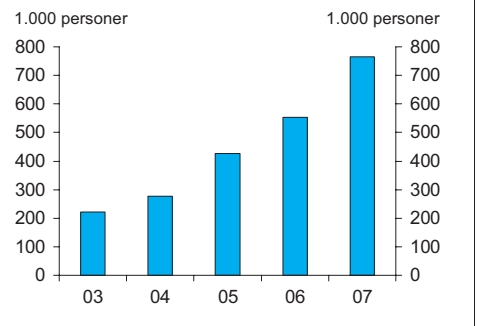
Mindre skattebegunstigelse af personalegoder
Gennem de seneste to årtier har udvidelser af skattebasen finansieret lavere skattesatser. Der kan høstes yderligere gevinster ved at fortsætte denne reformkurs.

I de senere år har der været kraftig vækst i skattebegunstigede personalegoder, og der er udsigt til, at væksten vil fortsætte. Antallet af beskæftigede med medarbejderobligationer er 10-doblet på fire år, og der har i samme periode været en kraftig vækst i antallet af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer, *jf. figur 25 og 26*.

Figur 25. Udbredelsen af medarbejderobligationer er vokset



Figur 26. Stadigt flere får arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring



Kilde: Svar til Folketinget, SAU alm, del. – Svar på spørgsmål 369, 2007-08 (2. samling) samt Forsikring og Pension (www.forsikringogpension.dk).

Væksten i disse typer personalegoder medfører mindre gennemsigtighed i skattesystemet og uensartede vilkår på tværs af erhverv og for forskellige uddannelsesgrupper. Navnlig højere lønnede i den private sektor har lønpakker med adgang til medarbejderaktier og -obligationer samt skattebegunstigede personalegoder i større udstrækning end resten af befolkningen.

Aflønning bør beskattes ensartet uafhængig af, om lønnen bliver udbetalt i kontanter, som en privat forsikring eller eksempelvis i medarbejderaktier. Derfor foreslås skattefordelen i forbindelse med diverse personalegoder så vidt muligt fjernet:

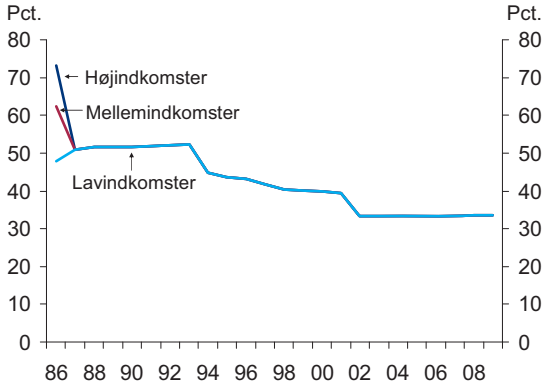
- Skattefriheden for arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer ophæves
- Ingen skattebegunstigelse af medarbejderaktier og -obligationer
- Der skal betales arbejdsmarkedsbidrag af alle personalegoder
- En ny multimedieskat for arbejdsgivertildelt pc, internetadgang og fri telefon

Forslagene indbringer et provenu på omkring 1,6 mia. kr., der anvendes til at finansiere nedsættelsen af de progressive skatter (mellem- og topskat).

Mindre skatteværdi af fradrag

I 1986 var skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag godt 73 pct. for de højeste indkomster og ca. 48 pct. for de laveste indkomster, *jf. figur 27*. Skatteværdien er siden reduceret løbende og udgør godt 33 pct. i 2009 uanset indkomstniveauet.

Figur 27. Skatteværdi af ligningsmæssige fradrag, 1986-2009



Kilde: Skattelovgivningen og egne beregninger.

De ligningsmæssige fradrag (udover beskæftigelsesfradraget) har ikke gavnlige beskæftigelsesvirkninger i nævneværdigt omfang. Det skyldes blandt andet, at fradragene i nogle tilfælde ikke er særligt knyttet til indkomsterhvervelsen. Desuden har fradragene samlet set en meget begrænset virkning på den effektive marginalskat og på tilskyndelsen til at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst.

Kommissionen foreslår, at skatteværdien af ligningsmæssige fradrag nedsættes med 8 pct.-enheder til godt 25 pct. i en gennemsnitskommune. Reduktionen af de ligningsmæssige fradrag indebærer en udbredelse af skattegrundlaget og dermed større skatteprovenu på 7,8 mia. kr. (inkl. lavere skatteværdi af beskæftigelsesfradraget), som sammen med virkningerne af lavere skatteværdi af rentefradraget medgår til at finansiere lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag. Det bidrager samlet set til at øge beskæftigelsen og den samlede opsparing og til at reducere mulighederne for skattetænkning, uden at det påvirker indkomstfordelingen i væsentligt omfang.

Pengeinstitutter får pligt til at indberette aktiekøb

Pengeinstitutterne får pligt til at indberette deres kunders køb og salg af aktier. Samtidigt etableres mulighed for, at borgerne kan registrere købspriserne for deres nuværende aktiebeholdning mv. Forslaget vil mindske mulighederne for skatteunddragelse og risikoen for utilsigtede fejl. Det skønnes, at fejlbeløbet og dermed bruttovirkningen på skattegrundlaget kan udgøre 1-1½ mia. kr. årligt (mens nettovirkningen er noget mindre). Skattekommissionen har i lyset af usikkerheden om virkningerne ikke indregnet finansiering fra forslaget.

12. Færre særordninger og mindre støtte for erhvervslivet

En række danske virksomheder får i dag direkte og indirekte støtte via tilskud på finansloven og særregler i skattesystemet. Kommissionen lægger vægt på, at alle typer indkomst bør beskattes ensartet, medmindre der er særligt tungtvejende argumenter

for det modsatte. Reformen gør derfor op med en række særordninger for erhvervslivet. På den måde sikres det, at virksomhederne bliver behandlet ens og dermed har mere lige muligheder for at udvikle sig og konkurrere om at tiltrække arbejdskraft mv.

Konkret forslås følgende indirekte begunstigelser via skattesystemet afskaffet:

- **Færre momsfritagelser**. Dele af erhvervslivet modtager erhvervsstøtte indirekte gennem særlige undtagelser i momssystemet, fx levering af fast ejendom og ejendomsadministration. Momsfritagelsen, som i mange tilfælde er konkurrenceforvridende, er ofte udsprunget af historiske forhold som ikke længere er gældende. Støtten er næsten pr. automatik sat op, hver gang den generelle momssats er steget. Kommissionen anbefaler, at de danske særregler fjernes, hvilket reducerer forvridningerne og sikrer et bidrag til finansiering af lavere marginalskatter. Hvis særlige formål skal tilgodeses, er det mere effektivt at støtte formålet direkte, idet det dog samtidigt skal sikres, at afkastet står mål med støttens størrelse. Det er desuden kommissionens opfattelse, at den danske enhedsmoms bidrager til samfundsmæssig effektivitet og er let at administrere. Kommissionen fraråder blandt andet derfor differentierede momssatser.

- **Harmonisering af selskabers beskatning af udbytter og avancer.** I dag er udbytter og avancer for selskabers porteføljeaktier mere lempeligt beskattet end anden indkomst. Derfor foreslås det at ensarte reglerne for beskatningen af selskabers afkast på aktier og obligationer, således at selskabernes valg mellem finansielle aktiver ikke påvirkes af skatten.

- **Kulbrintebeskatning for koncessioner uden for eneretsbevillingen.** Der foreslås en tvungen overgang til de nye regler for kulbrintebeskatning for de olie- og gasfelter, der beskattes efter gamle regler. Beskatning af olie- og gasudvindingen i Nordsøen blev skærpet med Nordsøaftalen, som omfatter DUC's aktiviteter i Nordsøen. De nye regler gælder imidlertid alene for bevillinger meddelt efter den 1. januar 2004, mens ældre felter er beskattet efter lempeligere regler.

- **Højere lønsumsafgift i den finansielle sektor.** Lønsumsafgiften forslås forhøjet fra 9,13 til 10,5 pct. for den finansielle sektor. Den finansielle sektor betaler ikke moms og har haft fordel af omlægningerne i selskabsskatten de senere år. Provenuet medgår til at finansiere lavere marginalskat på lønindkomst, hvilket kommer sektorens ansatte og selskaberne til gode. Forhøjelsen af lønsumsafgiften indfases først, når den finansielle krise er overstået, og bankerne ikke længere betaler garantiprovisionen i medfør af lov om finansiel stabilitet. Forhøjelsen af lønsumsafgiften fjerner ikke hele sektorens fordel ved at være momsfritaget, hvilket skal ses i lyset af, at finansielle virksomheder i andre EU-lande ikke har lønsumsafgift.

Herudover forslås en række andre stramninger i beskatningen af erhvervslivet, *jf. kapitel 1*.

- **Fastfrysning af erhvervsstøtte.** Kommissionen anbefaler en systematisk gennemgang af erhvervsstøtteordningerne for at sikre, at afkastet står mål med støttens størrelse. Det foreslås, at udgifterne til erhvervsstøtte (uden direkte politiske bindinger) fastfryses på (og prioriteres inden for) det nuværende nominelle niveau frem til 2015.

- **Mere ensartet brug af brugerbetaling.** Den offentlige service, der er rettet mod virksomhederne, finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige. Skattekommissionen anbefaler, at aktiviteter, der er til gavn for virksomheder (informationsaktiviteter, rådgivning samt registre og databaser), eller som er nødvendiggjort af virksomhedernes aktiviteter (reguleringsvirksomhed samt kontrol og tilsyn), brugerfinansieres. Det kan ske på mange måder – nogle mere oplagte end andre – og en endelig gennemførelse forudsætter nærmere analyser af blandt andet betalingsmodeller. Kommissionen anbefaler, at der i højest muligt omfang etableres en sammenhæng mellem virksomhedernes betaling af gebyret og aktiviteten i den enkelte styrelse. Det vil samtidig kunne skabe en mere effektiv anvendelse af ressourcerne på de erhvervsrettede områder.

13. Implementering og indfasning af reformen

Skattekommissionens forslag er fuldt finansieret før adfærdsvirkninger og kan med forsigtige antagelser om adfærd indfri ca. halvdelen af de krav, som er opstillet i 2015-planen for at sikre langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Desuden indebærer forslaget, at alle finansieringselementer kan være implementeret frem mod 2015. Det sikrer, at målsætningen om at opretholde mindst balance på den offentlige saldo (strukturelt) i 2015 også understøttes. Forslaget er dermed i overensstemmelse med de økonomiske rammer, som er opstillet i planen.

Skattekommissionen har samtidig lagt vægt på muligheden for at indfase enkeltelementer gradvist således, at der kan tages hensyn til konjunktursituationen, enkelterhvervs muligheder for at omstille sig og overordnede konkurrencehensyn.

Skattekommissionen foreslår blandt andet, at nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget indfases gradvist fra 2012 til 2015 af hensyn til boligmarkedet og boligejere med høj gæld.

Desuden kan moms for trykte aviser, stramningerne i energibeskatningen og nogle af de forslag, der vedrører landbruget, eventuelt indfases gradvist for at sikre tid til omstilling. En forhøjelse af lønsumsafgiften for den finansielle sektor bør ligeledes først ske, når den finansielle krise er overstået. På andre områder fx i bilbeskatningen kan det være vigtigt med en hurtig implementering for at undgå, at der spekuleres i nye regler.

Indfasningen af skattereformen kan endvidere hjælpe med til at håndtere de helt kortsigtede udfordringer, som den aktuelle finanskrise og svage internationale konjunkturer kan give anledning til. Der er således mulighed for underfinansiering de første år, så reformen kan understøtte efterspørgslen i en periode.

Indfasningen skal i så fald være afstemt med den øvrige økonomiske politik. Det er samtidig vigtigt med en balance, så der ikke udestår for store nettofinansieringsbehov i den sidste del af perioden frem mod 2015. Desuden er det, som nævnt, centralt, at de kortsigtede konjunkturhensyn ikke blokerer for en reform, som kan bidrage væsentligt til at løse de langsigtede udfordringer, Danmark står over for.

Kapitel 1. Skattekommissionens forslag – indhold og virkninger

Skattekommissionens forslag er fuldt finansieret opgjort i såkaldte varige virkninger – og eksklusive de afledte adfærdsvirkninger, som reformen vil medføre.

Skattenedsættelserne i reformen svarer til 35 mia. kr. fordelt med ⅓ på de progressive skatter og knap ⅔ på beskæftigelsesfradrag, bundskat, personfradrag og en "grøn check".

Skattenedsættelserne finansieres ved en udbredelse af skattegrundlaget (lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag, skat på personalegoder mv.), lavere skatteværdi af rentefradraget, højere miljø- og energiafgifter samt diverse stramninger for erhvervslivet. Samlet betyder reformen blandt andet:

- At arbejdsudbuddet øges svarende til ca. 24.000 fuldtidspersoner. Skattenedsættelserne på arbejdsindkomst tegner sig isoleret set for ca. 28.000 personer – navnlig i kraft af, at arbejdstiden bliver højere end den ellers ville have været.

- At de offentlige finanser (den finanspolitiske holdbarhed) styrkes med ca.7 mia. kr. eller mere på sigt. Det svarer til mindst halvdelen af den langsigtede finanspolitiske udfordring i 2015-planen, hvor der mangler ca. 14 mia. kr. årligt for at finansiere sundhedsydelser, folkepension mv. på længere sigt ved uændret skattebyrde.

- At beskatningen af opsparingen sættes ned, og tilskyndelsen til – på grund af skattesystemet – at optage lån og placere midler i pensionssystemet og i boliger mindskes væsentligt, således at der kommer en mere ligelig beskatning af forskellige opsparingstyper.

- At tilskyndelsen til skatteplanlægning, sort arbejde og gør-det-selv arbejde generelt bliver reduceret.

- At skatten på forbrug og produktion, der belaster klima og miljø, i indfasningsperioden forøges med 7¾ mia. kr. Den varige virkning er mindre – omkring 6 mia. kr. – blandt andet fordi energiforbruget ventes at aftage. Hertil kommer at virksomhederne fra 2013 skal betale for deres CO_2-kvoter. Beløbet herfra tilbageføres ved at nedsætte beskatningen på arbejdsindkomst.

Styrkelsen af arbejdsudbuddet og de offentlige finanser er især en konsekvens af nedsættelsen af de progressive skatter og nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget.

Kommissionens forslag er et samlet hele men lempelser og stramninger kan ses i tre grupper.

Nedsættelsen af de progressive skatter er fastlagt efter et skatteloft på 50 pct. – det vil sige en maksimal marginalskat på 50 pct. eksklusive arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat. Nedsættelsen finansieres især ved at fjerne særordninger og skatterabatter for erhvervslivet, og stramninger for personer som får særligt meget ud af reformen. Det omfatter blandt andet skat på personalegoder (sundhedsforsikringer, medarbejderobligationer mv.), en udligningsskat på pensionsudbetalinger over en vis grænse, loft over indbetalinger til ratepension og omlægning fra SU til lån efter 4 år for personer på lange videregående uddannelse.

Forøgelsen af beskæftigelsesfradraget og nedsættelsen af bundskatten finansieres ved at nedsætte skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag, samt nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget. Denne omlægning medfører større beskæftigelse og opsparing uden at indkomstfordelingen samlet set ændres nævneværdigt. Den lavere skatteværdi af rentefradraget finansierer lidt over ¼ af den samlede reform.

Forøgelsen af energi- og miljøafgifter bliver for overførselsmodtagere kompenseret ved en "grøn check" og en forøgelse af personfradraget, samtidig med at overførselsmodtagere får gavn af lavere bundskat. Samlet betyder kompensationen, at det kun er familier med relativt store fradrag og et højt energiforbrug i forhold til indkomsten, som kan opleve en egentlig nedgang i rådighedsbeløbet når reformen engang er fuldt implementeret.

Generelt gælder det, at alle indkomtsgrupper (deciler) i gennemsnit opnår større rådighedsbeløb, som følge af de elementer, der direkte påvirker husholdningerne.

Boligejere får i gennemsnit en lidt større procentuel fremgang i rådighedsbeløbet end lejere, men boligejerne får et kapitaltab på boligerne, som med en vis usikkerhed kan skønnes at udgøre 3-4 pct., når virkningerne er størst (svarende til boligprisstigningerne i 1½ år i en normalsituation). Det afspejler nedsættelsen af værdien af rentefradraget, som kommissionen foreslår indfaset fra 2012 og frem til 2015 – så boligmarkedet kan nå at blive stabiliseret, inden indfasningen påbegyndes. Virkningerne af rentefradraget på boligpriserne svarer til effekten af en rentestigning på knap 0,7 pct.-enheder.

Den helt kortsigtede virkning på kontantpriserne skønnes at være ret begrænset, som følge af den sene indfasning og forøgelsen af husholdningernes disponible indkomster. Hertil kommer, at boligejerne frem mod 2015 delvist vil blive kompenseret af lavere ejendomsværdiskat som følge af skattestoppet for ejendomsværdiskatten. Denne virkning indgår ikke i indkomst- og kontantprisberegningerne.

Efter reformen vil Danmark fortsat være et af de to lande i OECD med den mest lige indkomstfordeling målt på disponible indkomster. Antallet af personer i den så-

kaldte lavindkomstgruppe – dvs. med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten – er uændret.

Det er ikke desto mindre de højtlønnede der får den største skattebesparelse. Det er en konsekvens af forslaget om at nedsætte de i en international sammenligning særligt høje danske marginalskatter. Fordelingsvirkningerne skal ses i sammenhæng med, at det navnlig er nedsættelsen af marginalskatterne, som skønnes at styrke arbejdsudbud og de offentlige finanser og dermed giver mulighed for et løft i den offentlige service på mindst 7 mia. kr. Målt i restlivsindkomster er fordelingsvirkningerne mindre.

Forøgelsen af energi- og miljøafgifterne og den kompensation, som forslaget indebærer, bidrager til at indfri de ambitiøse mål i klima- og energipolitikken på en fordelingsmæssig afbalanceret måde, men kan isoleret set reducere arbejdsudbuddet i et vist omfang.

1.1 Skattekommissionens forslag

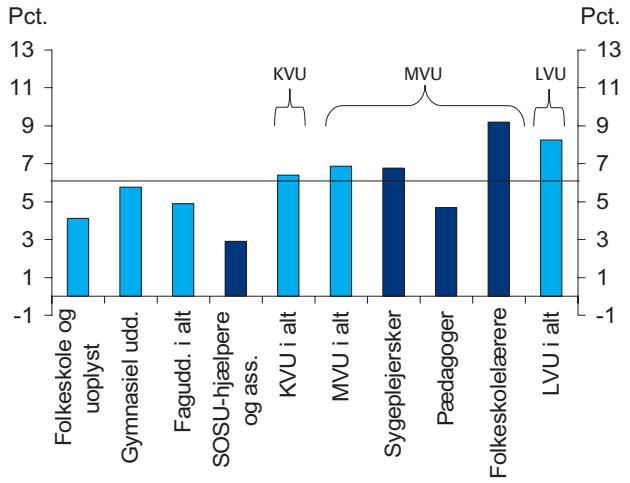
I dette afsnit gennemgås kommissionens forslag systematisk, *jf. også bilag 1*, der indeholder en oversigt over skattereformforslaget, herunder provenuvirkninger. Afsnit 1.1.1-1.1.3 gennemgår forslagene om lavere skat på arbejdsindkomst og kompensation for grønne afgifter. I afsnit 1.1.4 gennemgås forslagene, som indebærer lavere skat på opsparing og mere symmetri i skatten på forskellige opsparingsformer, mens de øvrige finansieringsforslag, herunder vedrørende øgede grønne afgifter, gennemgås i afsnit 1.1.5-1.1.9, mens indtægter, der er reserveret til finansiering af skattekommissionens forslag, er beskrevet i afsnit 1.1.10.

Derefter gennemgås reformens virkninger med fokus på arbejdsindsats, opsparing og ejerboligmarkedet, offentlige finanser samt indkomstfordelingen, *jf. afsnit 1.2*.

1.1.1 Lavere mellem- og topskat

Skattesystemet vil fra 2009 indebære, at grænsen for betaling af mellem- og topskat er ens, og dermed at marginalskatten vil stige med knap 20 pct.-enheder, hvis man tjener mere end 382.000 kr. (før der er betalt arbejdsmarkedsbidrag). Det er en markant stigning i marginalskatten, som sætter ind ved et relativt lavt indkomstniveau, når man sammenligner med andre OECD-lande. Samtidig vil den højeste marginalskat være på ca. 63 pct. Skattekommissionens forslag til skattereform medfører, at skatten på den sidst tjente krone nedbringes for alle indkomstgrupper, særligt for beskæftigede, der har mellemindkomster, herunder folkeskolelærere og sygeplejersker, hvor den gennemsnitlige marginalskat på arbejdsindkomst nedbringes med 7-9 pct.-enheder, *jf. figur 1.1*.

Figur 1.1 Reduktion i gennemsnitlig marginalskat



Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Den høje marginalskat er forvridende i en række dimensioner. Den reducerer tilskyndelsen til at arbejde ekstra og til at yde en ekstra indsats eller påtage sig mere ansvarsgivende jobs. Den høje marginalskat reducerer mobiliteten på arbejdsmarkedet, svækker mulighederne for at fastholde og tiltrække højtuddannede i Danmark. Den medvirker endvidere til at begrænse tilskyndelsen til at færdiggøre uddannelse og til at vælge uddannelser, som giver et højt samfundsøkonomisk afkast blandt andet i form af høj løn og dermed skattebetaling. Samtidig er den høje marginalskat med til at fremme skattetænkning, væksten i skattebegunstigede personalegoder og sort arbejde.

Det er derfor afgørende, at en skattereform indebærer en betydelig reduktion i den høje marginalskat. Det er betingelsen for, at en skatteomlægning kan give et væsentligt bidrag til at forøge arbejdsudbud og produktivitet og styrke de offentlige finanser på længere sigt.

Samlet sigter skattekommissionens forslag efter, at skatteloftet (dvs. den højeste marginalskat ekskl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat) nedsættes fra 59 pct. til 50 pct. Det medfører, at den højeste marginalskat på arbejdsindkomst inkl. arbejdsmarkedsbidrag reduceres fra ca. 63 pct. til 54,7 pct.

En nedsættelse af den højeste marginale marginalskat til knap 55 pct. vil betyde, at Danmark rykker fra at have en af verdens højeste marginalskatter for højere lønnede til at være placeret noget over gennemsnittet. Når de særligt høje danske afgifter indregnes, vil den samlede marginale skatte- og afgiftsbelastning (den effektive marginalskat) på ca. ⅔ af indkomsten for de højtlønnede dog fortsat være høj internationalt set, men væsentligt lavere end i dag. Den samlede skatte- og afgiftsbelastning på den sidst tjente krone reduceres således fra ca. 72 pct. til ca. 66 pct.

Forslaget indebærer samtidig, at en stor gruppe fuldtidsbeskæftigede med mellemindkomster får et markant fald i marginalskatten på knap 20 pct.-enheder. For denne gruppe vil gevinsten ved at arbejde ekstra således blive forhøjet med omkring 55 pct.

Nedsættelsen af de høje marginalskatter er sammensat af to elementer:

Mellemskatten afskaffes

Det foreslås som et helt centralt element i skatteomlægningen, at mellemskatten på 6 pct. afskaffes, da mellemskatten vurderes at være den af de progressive skatter, som har den højeste selvfinansieringsgrad. Mellemskatten er baseret på en relativt smal skattebase, da mellemskatten – i modsætning til topskatten – indeholder fradrag for indbetalinger til kapitalpensioner og mulighed for at overføre uudnyttet bundfradrag mellem ægtefæller.

På grund af adgangen til at overføre ikke udnyttede fradrag til en ægtefælle, vil mellemskatten i mange tilfælde indebære høj marginalskat for ægtefæller med lave indkomster, typisk kvinder, hvor omfanget af deltidsbeskæftigelse er relativt højt. Deltidsbeskæftigede kvinders arbejdsudbud forventes normalt at være relativt følsomt overfor skatteændringer. Dermed vil en fjernelse af mellemskatten bidrage til at øge arbejdsudbuddet for denne gruppe.

En afskaffelse af mellemskatten vil nedbringe skatten på den sidst tjente krone for ca. 30 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, hvilket svarer til lidt mere end 500.000 personer. Samtidig sikres en forenkling af skattesystemet fordi antallet af skattesatser og skattegrundlag reduceres. Samlet skønnes afskaffelsen af mellemskatten at have en selvfinansieringsgrad på over 60 pct. Selvfinansieringsgraden angiver skønnet for de afledte stigninger i skatte- og afgiftsindtægter som følge af en øget arbejdsindsats mv. i forhold til det umiddelbare tab af skatteindtægter ved skattenedsættelsen.

En afskaffelse af mellemskatten skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 5,8 mia. kr. og et varigt provenutab på ca. 6,1 mia. kr.

Højere indkomstgrænse for topskatten og lidt lavere topskattesats

Færre beskæftigede skal betale topskat. I dag er det over 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede der betaler topskat, og mange flere vil rammes af topskatten, hvis de arbejder blot lidt mere. Det er navnlig personer med mellemlange uddannelser – herunder sygeplejersker, folkeskolelærere og faglærte – der har indkomster omkring eller lige over topskattegrænsen. Derfor svækker den lave grænse tilskyndelsen til at øge arbejdsudbuddet for en stor gruppe mennesker uden at de nødvendigvis betaler særligt meget i topskat.

Derfor foreslås det, at indkomstgrænsen[1] for betaling af top- og mellemskat hæves med 36.000 kr. til 388.000 kr. (ca. 422.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag). Det vil be-

[1] Bundfradraget der er gældende fra 2010 anført i 2009-niveau.

tyde, at antallet af topskatteydere nedbringes med ca. 300.000 personer – fra knap 1 mio. personer til omtrent 700.000 personer. Forøgelsen af topskattegrænsen har en selvfinansieringsgrad på over 45 pct., når først mellemskatten er fjernet.

Det foreslås desuden, at topskattesatsen på 15 pct. nedsættes med 1½ pct.-enhed til 13½ pct.

Da der anvendes ca. 14 mia. kr. til at reducere bundskatten med 1½ pct.-enhed, vil den højeste marginalskat (ekskl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat) dermed i alt blive nedsat med 9 pct.-enhed fra 59 til 50 pct. Det er i overensstemmelse med målet om et skatteloft på 50 pct.

En nedsættelse af topskattesatsen med 1½ pct.-enheder og en forhøjelse af indkomstgrænsen for topskatten på 36.000 kr. skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 5,4 mia. kr. og et skønnet varigt provenutab på ca. 5,8 mia. kr. – primært som følge af en højere indkomstgrænse for topskatten.

1.1.2 Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag mv.

Reformforslaget indebærer som nævnt en markant udbredelse af skattebasen via fradragssanering (herunder de ligningsmæssige fradrag) og ikke mindst en sænkelse af værdien af rentefradraget på linje med tidligere reformer af beskatningen siden 1987. Provenuet herfra medgår især til at finansiere lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag. Det medfører samlet set større beskæftigelse og arbejdsudbud samt større opsparing uden at indkomstfordelingen ændres nævneværdigt.

Samlet har skattekommissionen valgt at bruge et noget større provenu på at nedsætte bundskatten end på forhøjelser af beskæftigelsesfradraget. Det afspejler, at bundskattelettelser også kommer overførselsmodtagere til gode, samtidig med, at de to instrumenter fremstår nogenlunde lige effektive i forhold til at understøtte større arbejdsudbud.

Desuden indeholder forslaget, at der indføres en "grøn check", som sammen med en forhøjelse af personfradraget bidrager til at kompensere blandt andet overførselsmodtagere for grønne afgifter. Med lavere bundskat, højere personfradrag og den "grønne check", vil almindelige familier med et typisk niveau for renteudgifter og energiforbrug få en fremgang i rådighedsbeløbet som følge af reformen.

Nedsættelse af bundskattesatsen og sammenlægning med sundhedsbidrag

Bundskattesatsen, der udgør 5,26 pct. i 2010 foreslås nedsat med 1½ pct.-enheder, mens sundhedsbidraget sammenlægges med bundskatten og får samme indkomstgrundlag som den nuværende bundskat.

En nedsættelse af bundskattesatsen med 1½ pct.-enheder medfører en lavere marginalskat på arbejdsindkomst og øger dermed gevinsten ved at arbejde for alle indkomstgrupper.

En nedsættelse af bundskattesatsen medfører også en lavere skat på overførselsindkomster. Dermed bidrager bundskattenedsættelsen sammen med den "grønne check" også til at kompensere overførselsmodtagere for virkninger af højere grønne afgifter, *jf. afsnit 1.1.3*.

Sammenlægningen af bundskatten og sundhedsbidraget med samme indkomstgrundlag som den nuværende bundskat medfører, at skatteværdien af ligningsmæssige fradrag – herunder beskæftigelsesfradraget – samlet set nedsættes fra ca. 33,5 pct. til ca. 25,5 pct., *jf. nedenfor*.

En nedsættelse af bundskattesatsen på 1½ pct.-enheder skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 13,4 mia. kr. og et skønnet varigt provenutab på ca. 13,8 mia. kr.

Beskæftigelsesfradraget øges

Beskæftigelsesfradraget foreslås forøget med henblik på at øge tilskyndelsen til at deltage og blive på arbejdsmarkedet. Konkret sættes beskæftigelsesfradraget op fra et fradrag på 4,25 pct. maksimalt 13.600 kr. årligt til 7,0 pct. maksimalt 22.300 kr. årligt. Halvdelen af forøgelsen er et udtryk for en reel stigning i beskæftigelsesfradraget, mens resten kompenserer for en reduktion af fradragets skatteværdi.

Beskæftigelsesfradraget blev første gang indført i 2004 og er siden blevet øget med aftalen om *Lavere skat på arbejde* fra 2007. Formålet er at øge den økonomiske gevinst (forskelsbeløbet) ved at være i beskæftigelse – også for lavindkomstgrupper. I 2009 øger beskæftigelsesfradraget forskelsbeløbet for personer med indkomst over 320.000 kr. med ca. 4.500 kr., og for personer med indkomst svarende til det maksimale dagpengeniveau (ca. 210.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag) øges forskelsbeløbet med omkring 3.000 kr. Beskæftigelsesfradraget medfører den største relative forøgelse af den disponible indkomst for mellem- og lavtlønsgrupper.

Beskæftigelsesfradraget er målrettet mod at øge tilskyndelsen til at arbejde frem for at modtage eksempelvis dagpenge eller kontanthjælp. Samtidig kan beskæftigelsesfradraget medvirke til at forkorte uddannelsestiden og udskyde tilbagetrækning.

Der ændres ikke på principperne ved beskæftigelsesfradraget, hvor fradraget medfører en lavere marginalskat for arbejdsindkomster indtil ca. 320.000 kr. Skattekommissionens forslag indebærer, at skatteværdien af beskæftigelsesfradraget øges med ca. 0,4 pct. af arbejdsindkomster indtil ca. 320.000 kr.[2]

[2] Efter gældende regler bidrager beskæftigelsesfradraget til at reducere marginalskatten med 1,42 pct.-enheder for arbejdsindkomster indtil ca. 320.000 kr. – svarende til et beskæftigelsesfradrag på 4,25 pct. og en skatteværdi på 33,5 pct. af fradraget. Kommissionens forslag indebærer, at beskæftigelsesfradraget bidrager til at reducere marginalskatten med 1,79 pct.-enheder for arbejdsindkomster indtil ca. 320.000 kr. – svarende til et beskæftigelsesfradrag på 7,0 pct. og en skatteværdi på 25,5 pct. af fradraget.

Den foreslåede forhøjelse af beskæftigelsesfradraget medfører, at forskelsbeløbet for personer med indkomst over 320.000 kr. stiger med ca. 1.100 kr. årligt, mens forskelsbeløbet for personer med indkomst svarende til det maksimale dagpengeniveau øges med omkring 750 kr. årligt. Den procentuelle forøgelse af forskelsbeløbet er størst for personer med lønindkomster under grænsen.

Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget skal som nævnt ses i sammenhæng med forslaget om en sammenlægning af bundskatten og sundhedsbidraget, der medfører, at værdien af de ligningsmæssige fradrag reduceres fra 33,5 til 25,5 pct. af fradragets størrelse, hvoraf størstedelen af fradragene enten er relateret til indkomsterhvervelsen eller til deltagelse på arbejdsmarkedet.

Det er vurderet, at arbejdsudbuddet kan øges – uden at indkomstfordelingen påvirkes mærkbart – ved en omlægning med større vægt på beskæftigelsesfradrag og mindre vægt på de øvrige ligningsmæssige skattefradrag, *jf. afsnit 1.1.7*.
Det er ud fra fordelingsmæssige hensyn valgt ikke at forøge indkomstgrænsen på ca. 320.000 kr. for opnåelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag.

En forøgelse af beskæftigelsesfradraget til 7,0 pct. af arbejdsindkomsten og maksimalt 22.300 kr. skønnes at medføre et provenutab på 6,6 mia. kr. – hvoraf ca. halvdelen af provenutabet kan ses som en kompensation for en nedsættelse af fradragets skatteværdi fra 33,5 til 25,5 pct. af beskæftigelsesfradraget.

Højere grænse fra aftrapning af friplads i daginstitution for enlige forsørgere

Enlige forsørgere modtager i et relativt udbredt omfang boligsikring og hel eller delvis friplads til børnene i daginstitutioner. Det skyldes dels, at enlige forsørgere gennemgående har relativt lave indkomster, dels, at indkomstafhængige ydelser tildeles og aftrappes med husstandsindkomsten. Det medfører relativt høje sammensatte marginalskatter for enlige forsørgere, der svækker arbejdsudbuddet.

Derfor foreslår skattekommissionen, at der gennemføres et målrettet tiltag som sigter på at øge gevinsten ved beskæftigelse og indkomstfremgang blandt enlige forsørgere.

Det foreslås konkret, at bundgrænsen for aftrapning af friplads i daginstitution øges med 50.000 kr. for enlige forsørgere. Efter gældende regler aftrappes fripladsen i daginstitution gradvist, når husstandsindkomsten overstiger ca. 143.000 kr. Forslaget medfører, at aftrapningen af fripladser for enlige forsørgere først sætter ind ved indkomster, der overstiger ca. 193.000 kr. Da aftrapningsreglerne ikke forudsættes ændret, vil forslaget medføre, at aftrapningsintervallet for enlige forsørgere parallelforskydes med 50.000 kr.

Forslaget medfører et højere tilskud til daginstitutionsbetaling og en lavere sammensat marginalskat for enlige forsørgere med lave indkomster. Det øger gevinsten ved et større arbejdsudbud for enlige forsørgere med lave potentielle lønindkomster.

Modstykket til en højere bundgrænse for aftrapningen af friplads er imidlertid, at aftrapningen finder sted i et højere indkomstinterval og dermed bidrager til højere sammensatte marginalskatter for højtlønnede enlige forældre. Det skal dog ses i sammenhæng med, at skatten på den sidst tjente krone i en særlig grad nedsættes for denne gruppe.

Forslaget om at hæve bundgrænsen for aftrapning af friplads i dagsinstitution for enlige forsørgere skønnes at medføre merudgifter på ca. 180 mio. kr.

Udredningsarbejde om socialt skatteloft

Skattekommissionen har drøftet fordelene ved at indføre et socialt skatteloft. Det vil sige et loft for, hvor høje de sammensatte marginalskatter må være. Men skattekommissionen har samtidig vurderet, at det rejser en række spørgsmål blandt andet vedrørende administration og afgrænsning af det sociale skatteloft til den egentlige målgruppe.

Skattekommissionen anbefaler derfor, at regeringen gennemfører et udredningsarbejde, hvor virkningerne af et socialt skatteloft sammenholdes med virkningerne af andre modeller, der kan medføre en reduktion af de sammensatte marginalskatter for lavindkomstgrupper i den erhvervsaktive alder.

1.1.3 Højere personfradrag og "grøn check"

Personfradraget for alle, der er fyldt 18 år, foreslås forhøjet med 1.000 kr. med henblik på generelt at kompensere lavindkomstgrupper, herunder overførselsmodtagere for virkninger af særligt afgiftsforhøjelserne.

Det foreslås, at der samtidig indføres en "grøn check" på 700 kr. årligt til personer, der er fyldt 18 år som en specifik kompensation for virkningerne af skattekommissionens forslag om højere energiafgifter for husholdningerne.

Det kan forventes, at husholdningernes energiforbrug og dermed afgiftsbelastningen af befolkningen fremadrettet vil udgøre en gradvist faldende andel af indkomsterne som følge af energibesparelser og mere vedvarende energi.

Skattekommissionen har med dette udgangspunkt lagt til grund, at den "grønne check" ikke indekseres, da formålet med den "grønne check" netop er at kompensere for byrden ved den foreslåede forhøjelse af energiafgifterne. Da byrden ved højere energiafgiftssatser aftager på sigt, er det naturligt at kompensationen aftager omtrent parallelt.

Forslaget om en forhøjelse af personfradraget skønnes at medføre et provenutab på ca. 1,6 mia. kr., mens forslaget om at indføre en "grøn check" på 700 kr. til personer, der er fyldt 18 år, skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 3,0 mia. kr. Da det er forudsat, at den "grønne check" ikke reguleres årligt, skønnes det varige provenutab at udgøre ca. 1,1 mia. kr.

1.1.4 En mere sammenhængende beskatning af opsparing

Skatteomlægningen – med reduktion af fradrag og nedsættelse af de høje marginalskatter – indebærer samtidig en væsentligt mere hensigtsmæssig beskatning af husholdningernes opsparing. Det er således ikke kun skatten på arbejde, der har samfundsøkonomiske omkostninger. Det gælder også skatten på opsparing, som helt afhænger af hvordan den enkelte sparer op.

Renteudgifter er i dag fradragsberettigede med 33,5 pct. i en gennemsnitskommune (de kan trækkes fra i grundlaget for kommuneskat og sundhedsbidrag). For skatteydere med positiv nettokapitalindkomst er fradragsværdien væsentlig større, svarende til skatten på positiv nettokapitalindkomst på op til 59 pct.

Rentefradraget (fradraget for negativ nettokapitalindkomst) medfører et provenutab på knap 30 mia. kr. Omkostningerne for staten forventes at stige væsentligt fremover i takt med den fortsatte stigning i formuerne inden for pensionssektoren – som andel af BNP – hvor pensionsformuerne fratrukket de udskudte skatter helt eller delvist forudsættes modsvaret af nedbringelse af finansiel formue uden for pensionssektoren og øget låntagning.

Rentefradraget dækker alle normale former for renteudgifter uanset om lånet vedrører en udlandsrejse, et nyt fjernsyn, indbetalinger til pensionsopsparing eller en større bolig.

Skatten på fri opsparing i fx obligationer meget høj. For en topskatteyder med positiv kapitalindkomst udgør den reale beskatning i størrelsesordenen 75-90 pct. blandt andet afhængigt af, om en del af afkastet realiseres som skattefrie kursgevinster, *jf. beskrivelse i kapitel 5 og boks 1.1*. Til gengæld er skatten på afkast af opsparing i boliger og pensionsordninger lavere end værdien af rentefradraget.

Boks 1.1 Kursgevinstbeskatning for obligationer

EU-Kommissionen har anfægtet den skattemæssige forskelsbehandling af tab og gevinst på obligationer (kreditorsiden) i hhv. danske kroner og fremmed valuta, som værende i strid med EF-retten, hvilket vurderes at stille krav om, at forskelsbehandlingen ophæves inden for en overskuelig tidshorisont. Gevinster og tab på såkaldt blåstemplede obligationer – dvs. fordringer i danske kroner, der opfylder mindsterentereglen – er således skattefrie efter gældende regler, mens gevinster og tab på fordringer i udenlandske valutaer derimod er skattepligtige.

Løses forskelsbehandlingen ved udelukkende at indføre en generel beskatning af gevinster og tab på fordringer (kreditorsiden) i danske kroner, opnås isoleret set et merprovenu på i størrelsesordenen ½ mia. kr. Merprovenuet afspejler en skærpet beskatning af afkastet af obligationer, hvilket taler for, at provenuet anvendes til samtidig at nedsætte de formelle skattesatser på kapitalindkomst. Skal obligationsejere kompenseres fuldt ud, vil det imidlertid medføre et umiddelbart provenutab. Det skyldes, at satsnedsættelser på kapitalindkomst ikke alene tilfalder obligationsejere, men også reducerer beskatningen af indeståender i pengeinstitutter mv.

Selv om EU-Kommissionens henvendelse alene vedrører fordringssiden, kan det ikke udelukkes, at den fremførte kritik vedrørende fordringssiden efterfølgende også rejses vedrørende gældssiden (herunder obligationslån). Hensynet til symmetri i beskatningen af gevinster og tab på hhv. fordringer (kreditorsiden) og gæld taler isoleret set for, at en generel beskatning af gevinster og tab også omfatter gæld. En sådan symmetrisk skattemæssig behandling af fordringer og gæld vurderes at være omtrent provenuneutral, da merprovenuet ved skattepligten af fordringen omtrent modsvares af provenutabet ved en skattepligt af gæld. Indføres også fradrag for låneomkostninger vil en symmetrisk beskatning af gevinster og tab på fordringer og gæld samlet set medføre et provenutab.

Provenutabet ved en beskatning af tab og gevinster på gæld, samt hensynet til symmetri i forhold til beskatningen af ejerboliger kan tale for at friholde tab og gevinst på alle former for gæld fra beskatning.

Skattekommissionen har vurderet de skattemæssige problemstillinger, men har ikke analyseret øvrige problemstillinger, herunder virkninger på obligationsmarkedet, og har blandt andet af denne årsag valgt at undlade at indarbejde forslag om ændringer af den skattemæssige behandling af gevinster og tab på fordringer og gæld.

Derfor er der ofte en skattefordel – og et provenutab for staten – når personer optager lån og bruger pengene til at købe bolig eller placere pengene i pensionsopsparing. Det betyder, at personer – herunder især boligejere – sparer mindre op og har større finansiel gæld (og mindre friværdi) end ellers. Det betyder også, at mange bruger resurser på skatteplanlægning for at undgå den høje skat på frie placeringer.

En indsnævring af forskellene mellem beskatningen af forskellige former for formueafkast vil medføre, at opsparing i større omgang placeres der, hvor det samfundsmæssige afkast er højt frem for at være drevet af skattereglerne.

En mere ensartet beskatning af afkastet af opsparing vil samtidig medføre, at skatteindtægterne bliver mere robuste overfor ændringer i sammensætningen af opsparing, så det stigende tab af skatteprovenu, som følge af øget gældsætning, kan mindskes.

Endelig kan en mere ensartet beskatning af afkastet af opsparing bidrage til, at skattesystemet bliver mere robust overfor skatteomgåelse og skattetænkning.

Der er således i princippet to veje at gå for på længere sigt at løse problemerne inden for beskatningen af opsparing.

Skatten kan øges på boliger og på pensionsopsparing, så en mere ensartet beskatning opnås gennem højere skattesatser på opsparing.

Alternativt kan rentefradragets skatteværdi nedsættes i forlængelse af tidligere reformer af kapitalindkomstbeskatningen. Det betyder, at den skattefinansierede begunstigelse af boligkøb og pensionsopsparing (og andet lånefinansieret forbrug) reduceres – uden at ejendomsværdiskatten eller pensionsafkastskatten øges. Dermed fås et stort og fordelingsmæssigt velafbalanceret bidrag til at sænke skatten på arbejde, samtidig med at man ikke svækker, men rent faktisk øger tilskyndelsen til at spare op.

Det er den vej, skattekommissionen anbefaler.

For at undgå at skattestoppet for ejendomsværdiskatten permanent udhuler provenuet og derved øger forskellene mellem beskatningen af forskellige formuetyper, vil det være hensigtsmæssigt, at der efter eller i forbindelse med skattereformen genindføres en kobling mellem ejendomsværdien og ejendomsværdiskatten for den enkelte bolig, så provenuet stabiliseres. Det vil samtidig betyde, at de prisstabiliserende egenskaber ved ejendomsværdiskatten kan træde i kraft igen. Med baggrund i kommissoriet har skattekommissionen valgt ikke at fremlægge konkrete anbefalinger om ejendomsværdiskatten.

Lavere skatteværdi af rentefradraget

Forslaget om at sammenlægge sundhedsbidraget med bundskatten og fastholde samme indkomstgrundlag som for den nuværende bundskat vil medføre, at skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst nedsættes med 8 pct.-enheder. Det skyldes, at negativ nettokapitalindkomst efter de gældende regler kan fradrages ved opgørelsen af indkomstgrundlaget for sundhedsbidraget på 8 pct. Dette fradrag udgår ved en sammenlægning af sundhedsbidraget med bundskatten.

Skattekommissionens forslag medfører, at skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst reduceres fra 33,5 til 25,5 pct. i en gennemsnitskommune.

Det er et centralt finansieringsforslag som skønnes at bidrage med godt ¼ af den samlede finansiering, øger opsparingen og nationalformuen, og medfører en væsentlig reduktion i tilskyndelsen til at spekulere i den mere lempelige beskatning af pension og boliger.

Nedsættelsen af skattesatser på negativ kapitalindkomst (herunder værdien af rentefradraget) foreslås først indfaset fra 2012 – fx med 2 pct.-enheder årligt frem til 2015 – så boligmarkedet kan nå at blive stabiliseret, inden indfasningen af en lavere skatteværdi af rentefradraget påbegyndes.

Skattekommissionen har vurderet virkningen af andre skattetiltag, som kan bidrage til at nedbringe den nuværende skattebegunstigelse af ejerboliger.

Det gælder særligt en generel beskatning af gevinster og tab ved salg af ejerboliger, der kan medføre et merprovenu i et gennemsnitsår på grund af de underliggende prisstigninger på ejerboliger. Samtidig kan en sådan beskatning bidrage til delvist at udligne de gevinster og tab, som boligejere oplever blandt andet på grund af forskellige købs- og salgstidspunkter. Skattekommissionen har dog valgt at afstå fra at anbefale, at der indføres en generel beskatning af gevinster og tab ved salg af ejerboliger, da et sådant forslag blandt andet vil være administrativt kompliceret at håndhæve og enten medfører mobilitetshæmmende indlåsningseffekter eller langvarige skatteudskydelser. Derudover kan en beskatning af avancer og tab ved salg af ejerboliger bidrage til at forøge de destabiliserende udsving i boligpriserne, hvilket blandt andet modvirker den udligning af gevinster og tab, som følger af en beskatning af avancer og tab, *jf. en nærmere beskrivelse af virkninger af beskatning af tab og gevinster på ejerboliger i kapitel 5*.

Hertil kommer, at en beskatning af gevinster og tab på ejerboliger kan ses som et alternativ til en nedsættelse af rentefradragets skatteværdi, som imidlertid alene sigter på boligbeskatningen. Det vil sige, at beskatning af gevinster og tab på ejerboliger – i modsætning til lavere skattesatser på kapitalindkomst – ikke medfører bredt funderede strukturforbedringer som følge af en lavere og mere ensartet beskatning af privat opsparing og derfor heller ikke bidrager til at gøre skattesystemet mere robust i forhold til skattetænkning og skatteunddragelse.

Det er af stor betydning, at lavere skattesatser på arbejds- og kapitalindkomst medfører en tilpasning af skattesatser på personers aktieindkomst, så problemerne med den uensartede skattemæssige behandling af forskellige opsparingsformer ikke forstærkes.

Nedsættelsen af skatteværdien af negativ kapitalindkomst på 8 pct.-enheder skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 6,9 mia. kr. På baggrund af forudsætninger om et gradvist tiltagende provenutab i forbindelse med rentefradraget skønnes det varige merprovenu at udgøre ca. 9,2 mia. kr.

Lavere skattesatser på positiv kapitalindkomst og bundfradrag for positiv kapitalindkomst i topskatten

Positiv kapitalindkomst (fx renteindtægter fra obligationer eller indeståender i pengeinstitutter) indgår i grundlaget for indkomstskatterne. Skattekommissionens forslag om indkomstskattenedsættelser vil således medføre, at den højeste skattesats på positiv nettokapitalindkomst nedsættes fra 59 til 50 pct. (ekskl. kirkeskat). Reduktionen er dermed på niveau med nedsættelsen af skatten på negativ kapitalindkomst, der er på 8 pct.

Det foreslås, at der samtidig indføres et bundfradrag på 40.000 kr. (80.000 kr. for ægtepar) for indregning af positiv nettokapitalindkomst i grundlaget for topskatten.

Et bundfradrag for indregning af positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget vil medføre, at personer med mindre opsparinger ikke rammes af den meget høje reale beskatning af positiv nettokapitalindkomst. For topskatteydere vil dette forslag medføre, at skattesatsen på positiv nettokapitalindkomst under grænsen nedbringes fra 59,7 pct. til 37,3 pct. Langt hovedparten af topskatteydere med positiv nettokapitalindkomst (ca. 80 pct.) har nettokapitalindkomster, der ikke overstiger grænsen på 40.000 kr., og har dermed også en relativt begrænset indkomst herfra. Provenuet fra disse personer er tilsvarende beskedent.

Skattekommissionens samlede forslag, hvor den højeste marginalskat på positiv nettokapitalindkomst nedbringes fra 59 til 50 pct. og reduktionen af skatteværdien af renteudgifterne nedbringes fra 33,5 til 25,5 pct., vil medføre et mærkbart skridt i retning af at reducere forvridningerne ved beskatningen af kapitalindkomst.

De effektive reale skattesatser (for personer med positiv kapitalindkomst) kan med de nuværende rente- og inflationsudsigter skønnes at blive nedbragt fra 75-90 pct. til 60-75 pct. for personer, der har kapitalindkomster over bundfradraget. For personer med kapitalindkomster under bundfradraget nedbringes de reale skattesatser til ca. 45-55 pct.

Beskatningen er dermed fortsat på et højt niveau, især for gruppen på topskatteniveau med store positive kapitalindkomster. Det dæmper opsparingen og tilskynder til skattetænkning og -unddragelse – med en risiko for tiltagende internationalt baseret skattetænkning og -unddragelse på sigt.

Skattekommissionen anbefaler derfor, at der på længere sigt tages yderligere skridt i retning af en nedbringelse af skattesatser på positiv kapitalindkomst (så asymmetrien ved beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst nedbringes), samt at der tages yderligere skridt i retning af en mere ensartet beskatning af alle former for formueafkast, også med henblik på at forenkle kapitalindkomstbeskatningen.

Når det ikke er indarbejdet i skattekommissionens forslag, er det af hensyn til de prioriteringer, som indgår i kommissoriet for skattekommissionens arbejde, herunder at en mere ambitiøs omlægning af kapitalindkomstbeskatningen umiddelbart skærper den fordelingsmæssige udfordring i det samlede forslag.

Forslaget om et bundfradrag på 40.000 kr. (80.000 kr. for ægtepar) for indregning af positiv kapitalindkomst i topskattegrundlaget skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 300 mio. kr.

Nedsættelser af skattesatser på aktieindkomst

Skattesatserne på personers aktieindkomst – i form af udbytter samt gevinster og tab ved salg af aktier – nedsættes som en konsekvens af forslagene om lavere skattesatser på lønindkomst og kapitalindkomst, så sammenhængene mellem beskatningen af aktieindkomst og henholdsvis kapital- og lønindkomst fastholdes.

Skattesatsen på personers aktieindkomst på det laveste progressionstrin (aktieindkomst, der ikke overstiger 48.300 kr.) nedsættes fra 28 til 25 pct., mens overskydende aktieindkomst beskattes med 40 pct. Der er dermed kun to trin i de foreslåede regler for aktieindkomstbeskatningen mod tre trin i det gældende system. Efter gældende regler beskattes aktieindkomst i intervallet 48.300-106.100 kr. med 43 pct., mens aktieindkomst, der overstiger 106.100 kr. beskattes med 45 pct.

Forslaget vil medføre, at langt størstedelen af personer med lave aktieindkomster vil blive beskattet med 25 pct. af aktieindkomst, hvilket omtrent vil svare til skattesatsen på negativ kapitalindkomst der efter forslaget i gennemsnit vil udgøre ca. 25,5 pct.

Den højeste skattesats på aktieindkomst, som med forslaget er på 40 pct., er – som hidtil – fastsat med særligt henblik på at sikre, at den samlede skat på aktieindkomst inkl. den underliggende selskabsskat omtrent svarer til beskatningen af indkomst, der realiseres som almindelig lønindkomst. Dermed undgås det, at hovedaktionærer har skattemæssige fordele ved at vælge mellem aflønningsformerne i form af løn- og aktieindkomst.

Nedsættelsen af skattesatser på aktieindkomst skønnes at medføre et umiddelbart provenutab på ca. 500 mio. kr. og et varigt provenutab på ca. 850 mio. kr. blandt andet baseret på et skønnet gennemsnitligt bidrag til aktieindkomster fra aktieavancer og -tab.

Samtidig foreslås det, at indberetningspligten vedrørende aktier udvides til også at omfatte fremtidige aktiekøb – kombineret med en mulighed for at registrere nuværende aktiebeholdninger. Det vil kunne gøre det muligt for SKAT som hovedregel at fortrykke resultatet af gevinster og tab på handel med aktier i danske depoter. For udenlandske depoter kan et tabsfradrag evt. gøres betinget af at aktiekøbet er oplyst til SKAT. En sådan ordning med automatisk beregning og fortryk af gevinster og tab vil både være en betydelig forbedring af servicen over for borgerne og reducere det meget omfattende antal fejl på området. SKAT har således vurderet, at tab og gevinster ved handel med aktier er den selvangivelseskategori, der har den største fejlprocent, og at fejlbeløbet og dermed bruttovirkningen på skattegrundlaget kan udgøre 1-1½ mia. kr. årligt. Skattekommissionen har blandt andet i lyset af usikkerheden om virkningerne valgt ikke at indregne finansiering fra forslaget.

Loft over alderspensionisters adgang til indefrysning af ejendomsskat

Alderspensionisters adgang til en lavtforrentet indefrysning af ejendomsskat (grundskyld) medfører en tilskyndelse til, at alle pensionister uanset indkomst- og likviditetsforhold anvender indefrysningsadgangen som et billigt lån.

Skatteudskydelsen i forbindelse med indefrysningen af ejendomsskat svarer til et årligt tab af skatteprovenu på ca. 80 mio. kr.

Skattekommissionen foreslår, at der lægges et loft over den afgiftspligtige grundværdi, som kan give adgang til indefrysning af ejendomsskat. Den årlige ejendomsskat, der kan henføres til afgiftspligtige grundværdier, som overstiger loftet, skal således fremover betales efter de normale regler (halvårlige indbetalinger). Forslaget vil medføre, at alderspensionister, der bor i ejerboliger med en relativ høj grundværdi (herunder enfamiliehuse i attraktive områder) i et større omfang skal betale ejendomsskatten og kun i et mere begrænset omfang kan indefryse ejendomsskatten som et lavt forrentet lån.

Skattekommissionen har ikke fastsat et loft over den afgiftspligtige grundværdi, som kan give anledning til indefrysning af ejendomsskat, men har forudsat et umiddelbart provenu på ca. 30 mio. kr. – svarende til at knap ⅓ af den nuværende begunstigelse bortfalder.

1.1.5 Andre tiltag der sikrer en fordelingsmæssig balance

Den fordelingsmæssige balance af skattereformforslaget sikres blandt andet gennem tiltag, der yderligere (udover virkninger af en lavere beskatning af personlig kapitalindkomst) begrænser omfanget af skattebegunstigelser ved pensionsopsparing og ved en omlægning af SU for studerende på lange videregående uddannelser.

Pensionsopsparing

Som følge af nedsættelsen af rentefradragets skatteværdi reduceres tilskyndelsen til at foretage formueomlægninger med sigte på at opnå fordel af den lavere skat på pensionsopsparing. Det gælder især husholdninger med negativ kapitalindkomst.

Det foreslås samtidig at "strafafgiften" for førtidig ophævelse af pensionsordninger fastholdes på det nuværende niveau på 60 pct. Det øger reelt sanktionen, fordi den højeste marginalskat ekskl. arbejdsmarkedsbidrag sættes ned til ca. 50 pct.

Loft over indbetalinger til ratepensionsordninger

Som værn mod store ratepensionsindskud foreslås et loft for fradragsberettigede indbetalinger til rateordninger på 250.000 kr. årligt.

Rateordninger kan anvendes med henblik på at nedbringe skattebetalingen. Der er ikke samme tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke – på grund af forsikringselementet – kan være sikker på at få sin opsparing igen.

Et loft over indbetalingerne til ratepensioner kan begrænse mulighederne for skatteplanlægning. Meget store indbetalinger til en ratepension kan kun i begrænset omfang antages at tilgodese pensionsformål. Skatteplanlægning kan endvidere bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling (fraflytning til visse lande). Endelig lægger kommissionen vægt på det synspunkt, at der bør være et maksimum over den enkeltes anvendelse af ordninger, der er skattebegunstigede,

hvor skattebegunstigelsen af pensionsopsparing skyldes den relativt lavt beskatning af afkastet sammenlignet med beskatningen af personlig kapitalindkomst.

Loftet forhindrer ikke, at den enkelte fortsat har mulighed for at sikre sig en rimelig dækningsgrad via opsparing i fx livrenter.

Skattekommissionens forslag om et loft over indbetalinger til ratepensioner omfatter ikke det gældende loft for selvstændige erhvervsdrivendes indbetalinger til livrenter og ratepensioner i forbindelse med afståelse af virksomheden.

Selvstændige erhvervsdrivende har ikke adgang til fleksibiliteten i forbindelse med arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til private pensionsordninger og har derfor – udover opfyldningsfradraget – kun adgang til løbende ratepensionsindbetalinger med fuldt fradrag i indbetalingsåret, hvis indbetalingerne er baseret på 10-årige aftaler med pensionsinstitutter.

Med virkning fra 2004 har selvstændige erhvervsdrivende haft adgang til at foretage fradragsberettigede indbetalinger til pensionsordninger med løbende udbetalinger svarende til op til 30 pct. af overskuddet af selvstændig erhvervsvirksomhed.

Eftersom de nuværende mere fleksible regler for selvstændiges fradrag for indbetalinger til livrenter og ratepensioner kun har været i kraft siden 2004, foreslår kommissionen, at loftet på 250.000 kr. for fradrag for indbetalinger til ratepensioner først med virkning fra 2015 omfatter selvstændige erhvervsdrivende. De maksimale indbetalinger af overskuddet af egen virksomhed foreslås imidlertid nedsat med beløb, der eventuelt er indbetalt på en arbejdsgiveradministreret ordning.

Forslaget om et loft over indbetalinger til ratepensioner skønnes at medføre et varigt merprovenu på ca. 500 mio. kr. som følge af et højere provenu fra beskatning af opsparing uden for pensionssektoren.

Udligningsskat på høje pensionsudbetalinger

Skattekommissionens reformforslag sænker marginalskatten på indkomstskattepligtige pensionsudbetalinger for pensionister med en samlet indkomst over den nuværende topskattegrænse. Det indebærer en skattelettelse uden gavnlige strukturvirkninger for den eksisterende pensionsopsparing, der er fradraget med højere marginalskatter.

Da hensigten med skattereformen er at øge tilskyndelsen til at arbejde, foreslår skattekommissionen i et vist omfang at neutralisere denne skattelettelse til den eksisterende opsparing med en udligningsskat.

Udligningsskatten foreslås at være på 9 pct. Udskrivningsgrundlaget fastsættes som summen af indkomstskattepligtige pensionsudbetalinger, herunder tjenestemandspensioner, der overstiger et reguleret bundfradrag på ca. 284.000 kr. (svarende til bundfradraget for topskatten efter gældende regler fratrukket folkepensionens grundbeløb). Det er kun pensionsudbetalinger over bundgrænsen, der beskattes ekstra.

Det foreslås, at udligningsskatten gøres permanent.

Ved en nedsættelse af indkomstskatten vil værdien af den eksisterende pensionsformue alt andet lige være forøget ud fra en efter-skat-betragtning. En udligningsskat knyttet til pensionsformuen vil kunne opsuge denne engangseffekt. En udligningsskat vil ikke være forvridende for så vidt angår den eksisterende opsparing.

For så vidt angår den fremtidige pensionsopsparing vil udligningsskatten fjerne incitamenter for højtlønnede til at foretage betydelig opsparing gennem fradragsberettiget pensionsopsparing, da udligningsskatten skal sammenholdes med virkninger af en fortsat, men mere begrænset fordel ved den relativt lave afkastbeskatning for pensionsopsparing. For personer med høj indkomst og kortere opsparingsperiode kan der være tale om, at det fremover ikke vil kunne betale sig at foretage større indbetalinger til skattebegunstigede pensionsordninger. Skattekommissionen har lagt vægt på, at der ikke er et særligt hensyn at tage til denne gruppe, som kan foretage supplerende opsparing til pension i frie midler.

Forslaget om en udligningsskat skønnes at medføre et umiddelbart provenu på ca. 250 mio. kr. og et stigende provenu på sigt i takt med, at flere pensionister modtager pensionsudbetalinger, der er baseret på fuldt udbyggede pensionsbidrag gennem et helt arbejdsliv. Det er med betydelig usikkerhed skønnet, at det varige provenu udgør ca. 500 mio. kr., når virkninger af den fremtidige stigning i de skattepligtige pensionsudbetalinger indregnes.

Afgiftssatsen ved sumudbetalinger til efterladte øges fra 40 til 50 pct.

Sumudbetalinger til efterladte fra en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension pålægges en pensionsafgift på 40 pct., hvilket er lavere end den sammensatte beskatning for den, der har tegnet ordningen, og som i mange tilfælde vil være over 50 pct. med skattekommissionens forslag.

Den lempelige afgiftsberegning foreslås ændret. Det skal ses i lyset af pensionsbeskatningslovens målsætning om at tilskynde til opsparing til alderdommen. De nuværende regler begunstiger efterladte og ikke pensionsopspareren. Det foreslås, at afgiften øges til 50 pct., hvormed det er tilstræbt, at beskatningen af den efterladte ægtefælle (som ikke skal betale boafgift) i et noget mindre omfang er begunstiget – sammenholdt med den alternative beskatning, pensionsopspareren ville være underlagt.

Forslaget om at øge afgiftssatsen ved sumudbetalinger fra 40 til 50 pct. skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 100 mio. kr.

Mere fleksible aldersgrænser ved udbetalinger fra pensionsordninger

Med henblik på at tilgodese en attraktiv pensionsopsparingsform for lavtlønnede, foreslås aldersgrænsen for hævning af kapitalpensioner forhøjet med 5 år.

Med *Velfærdsaftalen* (2006) blev det aftalt, at aldersgrænsen for udbetaling af skattebegunstigede pensionsordninger forhøjes parallelt med efterlønsalderen for nytegnede pensionsordninger. Samtidig blev det besluttet, at aldersgrænser for, hvornår pensionsordningen senest skal være udbetalt, forhøjes, så den samlede udbetalingsperiode ikke ændres som følge af forhøjelsen af de nedre grænser.

Rate- og kapitalpensionsordninger kan konverteres til livrenter, hvormed den enkelte kan sikre sig en livsvarig dækning. Der er derfor ikke hensyn, der kan begrunde en afskaffelse eller en væsentlig forhøjelse af de nuværende udbetalingsgrænser for disse ordninger.

For at tilgodese en attraktiv pensionsopsparingsform for lavtlønnede forhøjes aldersgrænsen for hævning af kapitalpensioner dog med 5 år. Det betyder, at aldersgrænsen for udbetaling af kapitalpensionsordninger bliver senest 15 år efter, at pensionsopspareren når efterlønsalderen mod i dag 10 år efter, at efterlønsalderen nås.

Forslaget om at aldersgrænsen for hævning af kapitalpensioner forhøjes med 5 år skønne at medføre et provenutab på ca. 40 mio. kr.

SU på lange videregående uddannelser begrænses til 4 år

I takt med den tiltagende globalisering, bliver arbejdsstyrkens kvalifikationer og evner til at bruge viden aktivt stadigt mere afgørende for danske virksomheders konkurrencekraft. Skattekommissionens forslag indebærer, at fremtidens skattesystem i højere grad tilskynder den enkelte til at dygtiggøre sig og efterfølgende bruge sin viden på arbejdsmarkedet. Samtidigt vil det bedre kunne sig betale at blive hurtigere færdig med sin uddannelse.

Lavere mellem- og topskat øger den økonomiske gevinst både ved at tage en uddannelse og ved at vælge en længerevarende uddannelse. En lavere marginalskat vil også sikre en større tilskyndelse til at vælge uddannelser med et højt samfundsøkonomisk afkast, til at gøre uddannelsen hurtigt færdigt og til at bruge uddannelsen aktivt på arbejdsmarkedet.

Det er i høj grad personer med lange videregående uddannelser, der får gavn af lavere mellem- og topskat.

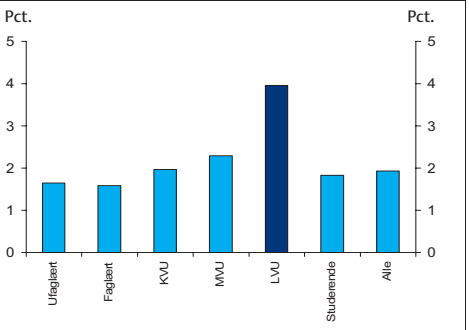
Skattekommissionen foreslår på den baggrund, at studerende maksimalt skal have adgang til at få 4 års SU-klip til de lange videregående uddannelser mod 6 års klip i

dag, *jf. boks 1.2*. Muligheden for at tage studielån foreslås øget tilsvarende, så de studerendes rådighedsbeløb i studietiden ikke reduceres. Statens uddannelsesstøtte indrettes dermed, så en hensigtsmæssige adfærd i uddannelsessystemet styrkes.

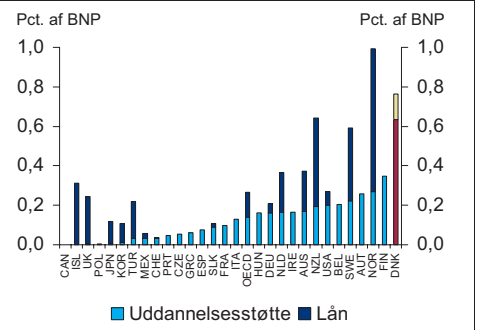
Forslaget vil tilskynde studerende på de videregående uddannelser til at gå en mere lige vej gennem uddannelsessystemet.

Studerende på lange, videregående uddannelser (LVU) vil ud fra en restlivsbetragtning få den største fremgang i rådighedsbeløbet som følge af kommissionens forslag på personskatteområdet, *jf. figur 1.2a*.

Figur 1.2a Ændring i rådighedsbeløb af personskatteændringer, restlivsbetragtning



Figur 1.2b Udgifter til uddannelsesstøtte og studielån, 2004



Anm.: For Canada er tallet fra 2003, *jf. figur 1.2b*.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen samt OECD (2007), Education at a Glance.

Danmark er desuden det OECD-land, der har de højeste udgifter til uddannelsesstøtte målt i pct. af BNP, mens udgifter til lån til studerende er relativt små i Danmark, *jf. figur 1.2b*.

Forslaget vil berøre studerende på de lange, videregående uddannelser og studerende, der begynder på flere uddannelser eller på anden vis bliver forsinket i uddannelsessystemet. Forslaget skal ses i sammenhæng med den vifte af studiestøttende tiltag, såsom specialekontrakt og hurtig reeksamen, der er indført for at de studerende ikke forsinkes unødigt.

Forslaget medfører, at finansieringen af uddannelsessystemet bliver mere robust over for udvandring af højtuddannet arbejdskraft, da op til to års SU-stipendier omlægges til SU-lån. Dermed bliver tabet mindre, hvis nogle veluddannede vælger at udvandre frem for at arbejde og betale skat i Danmark.

En reduktion af SU-stipendierne vil isoleret set have en svag negativ virkning på gevinsten ved at tage en lang videregående uddannelse[3]. Sammen med de foreslåede indkomstskattelettelser vil den økonomiske tilskyndelse til at uddanne sig imidlertid samlet set blive styrket betydeligt. Det skyldes, at studerende på især de lange, videregående uddannelser kan se frem til relativt høje livsindkomster og dermed i væsentligt omfang får glæde af lavere indkomstskatter.

Boks 1.2 Forslag vedrørende SU til de videregående uddannelser

Det foreslås, at studiestøtten til studerende på de lange videregående uddannelser reduceres til 4 års SU-klip, dog maksimalt uddannelsens normerede længde plus 1 år til den enkelte uddannelse. Alle studerende har i dag ret til 6 års SU-klip, dog maksimalt uddannelsens normerede længde plus 1 år. Forslaget betyder, at studerende på lange videregående uddannelser, der gennemfører uddannelsen på normeret tid, vil få et års SU-stipendium omlagt til lån. De eksisterende lånemuligheder udbygges, så den samlede værdi af stipendier (korrigeret for indkomstskat) og statsgaranterede lånemuligheder ikke ændres.

Studerende på uddannelser normeret til mere end 5 år (medicinstuderende) kan i dag få ét ekstra års SU. Denne mulighed afskaffes i den nye model, og i stedet gives adgang til et års ekstra lån.

Forslaget om at omlægge SU til lån efter 4 år for studerende på de lange videregående uddannelser skønnes at styrke de offentlige finanser med omkring 750 mio. kr.

1.1.6 Lavere fradrag og bredere skattegrundlag for personbeskatningen

Udvidelse af beskatningsgrundlaget gennem lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag samt stramninger vedrørende personalegoder mv., er væsentlige finansieringselementer i skattekommissionens reformforslag.

Udvidelserne af skattegrundlagene sikrer dermed finansiering til nedsættelser af bundskatten og forøgelsen af beskæftigelsesfradraget.

Lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag

De såkaldte ligningsmæssige fradrag er udgifter, der kan fradrages i grundlaget for kirke- og kommuneskat samt sundhedsbidrag. Skatteværdien er i gennemsnit 33,5 pct. Skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag udgår af grundlaget for sundhedsbidrag, hvilket reducerer skatteværdien af fradraget med 8 pct.-enheder til 25,5 pct.

En lavere skatteværdi af de ligningsmæssige fradrag skønnes samlet set at have en beskeden virkning på arbejdsudbuddet, *jf. kapitel 3*.

De ligningsmæssige fradrag tilfalder personer på arbejdsmarkedet og dermed personer med højere indkomster.

[3] Størrelsen af stipendiet betyder isoleret set meget lidt for påbegyndelse og frafald, mens der ikke kan påvises en effekt på færdiggørelsessandsynligheden.

Med lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag følges tendensen fra skattereformerne siden midten af 1980'erne, hvor skatteværdien af ligningsmæssige fradrag er blevet reduceret kombineret med satsnedsættelser af skatten på lønindkomst.

Forslaget om en lavere skatteværdi af de ligningsmæssige fradrag skønnes at medføre et merprovenu på ca. 7,8 mia. kr.

Stramning vedrørende rejseregler

Er en medarbejder udstationeret eller rejser vedkommende hen til en midlertidig arbejdsplads så langt væk, at vedkommende ikke har mulighed for at overnatte på sin sædvanlige bopæl, kan medarbejderen efter gældende regler fratrække faktiske udgifter til kost og logi eller anvende Skatterådets satser på 650 kr. pr. dag. Fradraget gives som et ligningsmæssigt fradrag.

Rejse- og opholdsudgifter afholdt af medarbejderen kan i et vist omfang sidestilles med private udgifter, hvorfor der ikke bør gives fradrag. Imidlertid understøtter fradragsreglerne mobiliteten på arbejdsmarkedet. Fradraget for rejseudgifter afskaffes derfor ikke fuldstændigt, men foreslås begrænset til maksimalt 50.000 kr. om året.

Det vil fortsat være muligt for arbejdsgiveren at dække eventuelle omkostninger via en skattefri rejsegodtgørelse til medarbejderen.

Forslaget om at begrænse fradrag for rejse- og opholdsudgifter skønnes at medføre et merprovenu på ca. 200 mio. kr.

Ophævelse af skattefritagelser for sundhedsforsikringer

I løbet af de fem år, hvor arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring har været et skattefrit personalegode, er udbredelsen steget betydeligt. Seneste tal fra 2007 viser, at der samlet set var ca. 850.000 sundhedsforsikringer, hvoraf ca. 765.000 var arbejdsgiverbetalt.

Udbredelsen af sundhedsforsikringer er højere blandt de højt lønnede end blandt lavt lønnede, og samtidig er de mere udbredt blandt privat ansatte end blandt de offentligt ansatte. Ophævelsen af skattefritagelsen vil derfor bidrage til at gøre skattereformen fordelingsmæssigt balanceret

Væksten i brugen af ordningen vidner om, at arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer er en meget gunstig og efterspurgt aflønningsform. Sundhedsforsikringer vil ofte være en del af en såkaldt lønpakke, hvor medarbejderne kan "krydse af", hvilke personalegoder – herunder sundhedsforsikringer – de ønsker som en del af lønnen. Medarbejderne accepterer således typisk at gå ned i kontantløn mod at modtage en skattefri sundhedsforsikring. Både arbejdsgivere og medarbejdere vil have en sammenfaldende interesse i at planlægge sammensætning af medarbejderens løn, så en større del af lønnen udmøntes i skattefrie goder frem for i beskattet kontantløn.

Samtidig kan skattefriheden indebære forvridninger – nemlig at mange medarbejdere vælger en sundhedsforsikring, blot fordi den er skattefri. Medarbejderne kan selv vælge at købe en sundhedsforsikring for beskattet løn og vil i den forbindelse have et større incitament til at vurdere, om ordningen er fordelagtig selv uden en skattefordel, eller om familien i forvejen er dækket af en tilsvarende forsikring mv.

Sundhedsforsikringer kan mindske de offentlige sundhedsudgifter, men der er samtidig en betydelig risiko for afgrænsningsproblemer mellem sundhedsydelser og "wellness" prægede ydelser. Det problem kan forstærkes ved den efterhånden betydelige udbredelse af ordningerne.

På den baggrund foreslår kommissionen at ophæve skattefriheden for sundhedsforsikringer og anvende provenuet på generelle skattenedsættelser. Dette er samtidig i tråd med andre tiltag på personalegodeområdet – blandt andet afskaffelse af skattebegunstigelsen ved tildeling af medarbejderobligationer og -aktier og indførelse af en multimedieskat – nemlig at alle former for løn principielt bør beskattes ensartet.

Med ophævelsen af skattefriheden ligestilles private sundhedsforsikringer desuden med bidrag til Sygeforsikringen Danmark og andre private forsikringsordninger, som ikke er fradragsberettigede.

Forslaget om at afskaffe skattefritagelsen for sundhedsforsikringer skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 420 mio. kr.

Ophævelse af aktieordninger/medarbejderobligationer mv.

Skattebegunstigelsen af medarbejderaktieordninger foreslås fjernet. Konkret ophæves de ordninger, hvor aktierne tildeles gratis, eller hvor beskatningen er mere lempelig end almindelig lønindkomst (jf. Ligningsloven § 7A og § 7H). Det vil dog fortsat være muligt at få tildelt købe og tegningsrettigheder til medarbejderaktier, hvor beskatningen først falder, når købe- og tegningsretten udnyttes (jf. Ligningsloven § 28).

Ligeledes foreslås en ophævelse af skattebegunstigelsen for medarbejderobligationer.

Afskaffelsen af skattebegunstigelsen for aktier, der tildeles direkte, og medarbejderobligationer, sker ud fra det principielle synspunkt, at alle dele af lønnen bør beskattes ensartet. Skattelovgivningen skal således ikke særligt fremme visse aflønningsformer.

Samtidig begunstiger ordningerne især de højere lønnede, hvor skatten nedsættes markant.

Ved at ophæve ordningen med medarbejderobligationer og fjerne skattebegunstigelsen af medarbejderaktieordninger, ligestilles ansatte i private virksomheder, der ud-

byder obligationer og fx ansatte i den offentlige sektor, hvor der ikke er adgang til medarbejderobligationer.

Forslagene om at afskaffe skattebegunstigelsen af medarbejderaktier og medarbejderobligationer skønnes at medføre et umiddelbart provenu på ca. 440 mio. kr.

Indførelse af multimediebeskatning

Den teknologiske udvikling har efterhånden udvisket grænserne mellem en pc og en telefon mv. Der er således et behov for at fremtidssikre beskatningen af multimedia og kommunikationsmuligheder. Samtidig giver de gældende regler anledning til misforståelser for borgerne med hensyn til hvordan fri telefon, der er indberettet men ikke fortrykt på årsopgørelsen, skal selvangives. Forenklede regler vil forbedre retssikkerheden og lette myndighedernes kontrol.

Efter gældende regler beskattes fri telefon med en årlig standardsats på 3.000 kr. Anden datakommunikation, som fx ADSL er skattefri, hvis der er adgang til arbejdsstedets netværk. Ligeledes er arbejdsgiverbetalt pc med tilbehør i privatboligen skattefri.

Der foreslås indført en ny og ens multimediebeskatning, der skal dække arbejdsgivertildelt pc, adgang til og brug af internet og fri telefon. Hvis en medarbejder tildeles enten en pc, adgang til og brug af internet eller en fri telefon, beskattes medarbejderen årligt af 5.000 kr. Multimediebeskatningen er uafhængig af, hvor mange af elementerne medarbejderen tildeles. Der skal dog fortsat være tale om sædvanligt tilbehør til fx en pc, så ordninger ikke udbredes til andet elektronisk udstyr, der som udgangspunkt ikke vil have erhvervsmæssige funktioner for medarbejderen.

Der er lagt vægt på, at multimediebeskatningen skal være enkel at administrere for både borgere, virksomheder og skatteforvaltningen, hvorfor skatten er fastsat til en standardsats uden fradrag for private udgifter.

Ordningen, hvor arbejdstageren kan fradrage udgifterne op til et vist beløb for pc'er mv., hvis disse er stillet til rådighed af arbejdsgiveren, afskaffes.

Forslaget om at indføre en multimedieskat, hvor medarbejdere beskattes af 5.000 kr. årligt, skønnes at medføre et umiddelbart provenu på ca. 750 mio. kr.

Indførelse af arbejdsmarkedsbidrag for alle personalegoder

Principielt bør der betales arbejdsmarkedsbidrag af ethvert skattepligtigt vederlag fra arbejdsgiveren, uanset om dette gives i form af kontanter eller naturalier (personalegoder).

Efter gældende regler i arbejdsmarkedsbidragsloven skal der betales arbejdsmarkedsbidrag af en række specifikt opregnede personalegoder. Det gælder eksempelvis fri

bil og fri telefon. For direktører og andre personer med væsentlig indflydelse på egen aflønningsform gælder det fx også fri bolig, sommerbolig og lystbåd.

De personalegoder, der ikke er opregnet i arbejdsmarkedsbidragsloven, betales der ikke arbejdsmarkedsbidrag af. Det gælder uanset om at goderne i øvrigt er skattepligtige, og at der for visse af dem er oplysningspligt. Som eksempler herpå kan nævnes fri bolig, sommerbolig, lystbåd, ferierejser, tv-licens mv. og bonuspoint ved flyrejser.

Kommissionen foreslår, at der skal betales arbejdsmarkedsbidrag af ethvert skattepligtigt vederlag fra arbejdsgiveren, uanset om dette gives i form af kontanter eller naturalier (personalegoder).

Samtidig indføres en bestemmelse om, at arbejdsgiveren skal indberette værdien af de tildelte personalegoder og indeholde skat og arbejdsmarkedsbidrag. Det vil øge retssikkerheden og forbedre kontrollen med selvangivelsen af personalegoder.

Forslaget om at indføre arbejdsmarkedsbidrag af alle personalegoder skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 30 mio. kr.

1.1.7 Indkomstbeskatningen af personer bliver samlet set enklere

Det foreslåede indkomstskattesystem er enklere end det eksisterende. Det skyldes især, at mellemskatten afskaffes og bundskatten slås sammen med sundhedsbidraget til en ny bundskat.

Det nye skattesystem vil dermed kun bestå af to trin. Den almindelige kommuneskat tillagt den nye bundskat som stort set alle betaler. Dertil kommer en topskat, som hovedsageligt betales af de knap 30 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, som har de højeste indkomster.

Skattekommissionens forslag vil medføre en markant nedsættelse af skattesatser på arbejdsindkomst samt på kapitalindkomst, *jf. tabel 1.1*, der viser hovedtræk ved de foreslåede ændringer af indkomstbeskatningen.

Tabel 1.1 Skattesatser og bundfradrag mv. i reformforslaget

	Gældende	Reform-forslag	Ændring
Formelle skattesatser:			
Gnst. kommunal skattesats	25,54	25,54	0,00
Sundhedsbidrag	8,00	0,00	-8,00
Bundskattesats	5,26	11,76	6,50
Mellemskattesats	6,00	0,00	-6,00
Topskattesats	15,00	13,50	-1,50
Sum af skatteprocenter (inkl. kirkeskattebidrag)	59,80	50,80	-9,00
Skatteloft (ekskl. kirkeskattebidrag på 0,74 pct.)	59,0	50,0	-9,00
Skatteloftnedslag i gnst. kommune	0,10	0,10	0,00
Arbejdsmarkedsbidragssats	8,00	8,00	0,00
SP-bidragssats	0,00	0,00	0,00
Bundfradrag for indkomstskatter:			
Personfradrag (personer der er fyldt 18 år)	42.900	43.900	1.000
Personfradrag (før AM-bidrag)	46.600	47.700	1.100
Bundfradrag for topskat	352.000	388.000	36.000
Bundfradrag for topskat (før AM-bidrag)	382.600	421.700	39.100
Marginale skattesatser og skatteværdi af fradrag:			
Skatteværdi af ligningsmæssige fradrag	33,54	25,54	-8,00
Skatteværdi af negativ kapitalindkomst	33,54	25,54	-8,00
Skatteværdi af positiv kapitalindkomst:			
- bundskatteniveau	38,80	37,30	-1,50
- topskatteniveau, indtil 40.000 kr.	59,70	37,30	-22,40
- topskatteniveau, over 40.000 kr.	59,74	50,74	-9,00
Skatteværdi af beskæftigelsesfradrag	1,42	1,79	0,37
Lønindkomst; bundskat inkl. beskæftigelsesfradrag	42,28	40,53	-1,75
Lønindkomst; bundskat ekskl. beskæftigelsesfradrag	43,70	42,32	-1,38
Lønindkomst; topskatteniveau	62,96	54,68	-8,28

Samtidig vil beskatningen af selskabsindkomst på aktionærniveauet (dvs. kombinationen af selskabs- og aktieindkomstskat) og positiv nettokapitalindkomst være ens på det øverste trin, og i øvrigt svare til den højeste marginalskat på lønindkomst. Der vil desuden være to progressionstrin i aktieindkomstbeskatningen mod i dag tre.

Skattekommissionen foreslår desuden, at arbejdsmarkedsbidraget på et senere tidspunkt integreres i skattesystemet, således at arbejdsmarkedsbidraget ikke længere skal trækkes fra før man kan beregne fx bundskat og kommuneskat. Det vil forenkle systemet yderligere, *jf. boks 1.3*. Det foreslås imidlertid, at denne omlægning først gennemføres når de øvrige elementer i reformforslaget er indfaset.

På kort sigt vil det være naturligt, at selve opkrævningen og beregningen af arbejdsmarkedsbidraget integreres i reglerne for opkrævning og beregning af indkomstskatten. Der gælder i dag forskellige regler. En integration i reglerne for indkomstskatten vil betyde, at reglerne for tillæg, godtgørelse og forrentning af forfaldne indkomstskatter samt opkrævning og indregning af restskatter vil skulle anvendes. Det vil medføre en forenkling for borgere og myndigheder samt et umiddelbart merprovenu

på 50 mio. kr. Forslaget skal også ses i sammenhæng med forslagene om at udbrede arbejdsmarkedsbidraget til DIS-indkomst og visse hidtil undtagne personalegoder.

Boks 1.3 Mulighed for at ophæve fradrag for arbejdsmarkedsbidraget

En ophævelse af fradraget for arbejdsmarkedsbidraget ved opgørelsen af grundlaget for de personlige indkomstskatter vil isoleret set medføre et merprovenu, som muliggør en yderligere nedsættelse af de personlige indkomstskattesatser, således at den gennemsnitlige og marginale beskatning af lønindkomster stort set ikke ændres.

Nedsættelsen af de personlige indkomstskatter medfører isoleret set en lavere skat på overførsler og pensionsudbetalinger, som ikke er omfattet af arbejdsmarkedsbidraget. Det kan fx modvirkes ved en kompenserende nedregulering af overførselssatser.

Nedsættelsen af de personlige indkomstskatter medfører også en lavere beskatning af pensionsudbetalinger, hvor en begunstigelse af den allerede foretagne pensionsopsparing i hovedtræk kan neutraliseres.

En sådan omlægning, hvor fradraget for arbejdsmarkedsbidraget ophæves og de personlige indkomstskattesatser nedsættes, medfører to overordnede fordele. For det første, at nedsættelsen af de personlige indkomstskattesatser medfører lavere skattesatser på positiv nettokapitalindkomst, hvilket bidrager til øget opsparing, færre forvridninger af formueplaceringer og et generelt mere robust skattesystem. Og for det andet, at gennemskueligheden øges for den enkelte lønmodtager, da den samlede marginalskat på lønindkomst kan beregnes ved at lægge skattesatser sammen. Den mindre komplicerede beregning af marginale skattesatser øger gennemskueligheden sammenlignet med de gældende regler, hvor fradraget for arbejdsmarkedsbidraget medfører, at marginalskatter på lønindkomst er lavere end summen af indkomstskattesatser.

Da en ophævelse af fradraget for arbejdsmarkedsbidraget ikke bør indfases over flere år, har skattekommissionen vurderet, at ophævelsen af fradraget for arbejdsmarkedsbidraget og den modsvarende nedsættelse af de personlige indkomstskattesatser (og dermed skatteværdier af blandt andet rentefradraget) med fordel først gennemføres, når en skattereform – herunder nedsættelser af fradragenes skatteværdier – er indfaset over en flerårig periode. Når en skattereform er fuldt indfaset, kan en ophævelse af fradraget for arbejdsmarkedsbidraget og en samtidig nedsættelse af den nye bundskattesats gennemføres uden virkninger på skatteværdien af blandt andet rentefradraget, hvorved problemstillingen vedrørende en flerårig indfasning er bortfaldet.

1.1.8 Højere pris på miljø finansierer lavere skat på arbejde

Danmark er et af de lande i verden, der gør størst brug af afgifter på miljø, energi, transport og klimaområderne. De grønne afgifter udgør knap 80 mia. kr. svarende til 4,2 pct. af BNP eller mere end 9 pct. af de samlede skatter og afgifter. Det betyder, at omkostningerne ved ressourceforbrug og belastning af miljø i vidt omfang er prissat og indgår i husholdningernes og erhvervenes privatøkonomiske overvejelser. Men der er stadig muligheder for at beskatte ressourceforbrug og miljøbelastning mere, blandt andet med sigte på at opfylde de ambitiøse mål på miljø-, energi- og klimaområdet, *jf. boks 1.4*.

Skattekommissionen har søgt at finde områder, hvor miljøomkostningerne endnu ikke fuldt ud kan siges at være prissat, og hvor nationale og internationale målsætninger forpligter til yderligere initiativer. Forslagene er fx målrettet områder, som ikke er omfattet af EU's CO_2-kvotesystemet, eller områder hvor særordninger og undtagelser i fx energiafgiftssystemet betyder, at dele af energiforbruget er pålagt relativt lave

afgifter. Samlet sikrer forslagene en mere ensartet beskatning af forurening fra forskellige kilder. Virkningen af afgifterne er beskrevet i *afsnit 1.2.4*.

Boks 1.4 Oversigt over miljø-, energi- og klimamålsætninger

Udledningen af CO_2 og andre klimagasser:	21 pct. reduktion af udledningen i 2008-12 i forhold til 1990.
Udledning af CO_2 og andre klimagasser uden for kvotesektoren:	20 pct. reduktion af udledningen i 2020 i forhold til 2005.
Øget brug af VE:	20 pct. af samlet bruttoenergiforbrug i 2011.
Lavere bruttoenergiforbrug:	4 pct. reduktion frem til 2020 i forhold 2006, hvoraf 2 pct.-enheder frem til 2011.
Lavere kvælstofudvaskning:	13 pct. reduktion i udvaskningen af kvælstof fra landbruget i 2015 i forhold til 2003.
Mindre kvælstof og fosfor i hav og fjorde:	God kemisk/økologisk tilstand (Vandrammedirektivet).

En øget anvendelse af energi- og miljøafgifter rejser fordelingsmæssige spørgsmål og er i nogle tilfælde en væsentlig belastning for specifikke erhverv, samtidig med at grænsehandel kan dæmpe den samlede effekt på miljø- og klima. Det har isoleret set sat nogle grænser for hvor meget visse afgifter foreslås forøget. Samtidig indebærer en eventuel kompensation for de højere afgifter, at potentialet for at opnå positive virkninger på blandt andet beskæftigelse og opsparing i den samlede reform bliver mindre.

Forøgelsen af energi- og miljøafgifterne giver et provenu som kan anvendes til at nedsætte beskatningen af arbejdsindkomst. Hvis afgifterne virker effektivt vil forbruget af de konkrete varer imidlertid falde, hvilket begrænser finansieringsbidraget. Samtidig vil energiforbruget – og dermed skattegrundlaget – falde på længere sigt i det omfang målsætningerne om lavere energiforbrug realiseres. Endelig vil energi- og miljøafgifter påvirke reallønnen og dermed tilskyndelsen til at arbejde. Derfor kan man ikke umiddelbart påregne positive beskæftigelsesvirkninger ved en omlægning fra en proportional indkomstskat (som eksempelvis arbejdsmarkedsbidraget) til højere afgifter.

Samlet set anbefaler skattekommissionen forhøjelse og indførelse af nye grønne afgifter mv. svarende til et umiddelbart merprovenu på ca. 9,8 mia. kr., *jf. tabel 1.2*. Den varige virkning, før der tages hensyn til ændringer i forbrugssammensætningen mv., er på omkring 8 mia. kr. blandt andet som følge af, at energiforbruget antages at være aftagende på længeres sigt. Heri indgår et bidrag på 2 mia. kr. fra det forventede salg af CO_2-kvoter til erhvervene fra 2013.

De nye initiativer kan deles op i følgende fire hovedkategorier: Energi og klima, miljø, transport og biler samt sundhed. Forslagene i de fire kategorier har positive effekter på såvel energi- og miljø- som klimamålsætninger samt sundhed.

På energi- og klimaområdet forhøjes energiafgifterne, der primært betales af husholdningerne. Samtidig foreslås det, at erhvervene i højere grad skal betale energiafgifter og dermed i større omfang end hidtil bidrage til at nå målsætningerne om lavere energiforbrug. Forhøjelsen og udbredelsen af energiafgifterne ledsages af afgifter på biobrændsler, således at støtten hertil ikke forøges yderligere. Men samtidig foreslås frit valg af brændsler, så flere værker får mulighed for at anvende biobrændsler.

Disse initiativer sigter især på at nedsætte energiforbruget, men har også betydning for klimaområdet i det omfang, energiforbruget finder sted uden for kvotesektoren. For yderligere at styrke klimaindsatsen foreslår skattekommissionen, at der indføres nye afgifter på landbrugets udledninger af metan og udledningen af andre klimagasser fra energisektoren, samt at bundfradragene i CO_2-afgiften aftrappes i takt med, at antallet af gratis kvoter i EU's CO_2-kvotesystem nedbringes. Forslagene er nærmere beskrevet i afsnittet om *energi og klima*.

Tabel 1.2 Provenuvirkning fra forslag om energi, klima, miljø, transport og sundhed

	Umiddelbar provenuvirkning	Varig provenuvirkning
	Mia. kr.	
Energi og klima	4¼	3
Miljø	1¼	1
Transport og biler	1¾	1¾
Sundhed	½	½
Salg af CO_2-kvoter	2	2
Finansieringsbidrag i alt	9¾	8

På miljøområdet er et af de væsentligste problemer fortsat vandmiljøet og udledningen af næringsstoffer hertil. Skattekommissionen anbefaler, at økonomiske styringsinstrumenter i fremtiden anvendes i større omfang på dette område. Der indføres en ny afgift på landbrugets udledninger af kvælstof og den eksisterende spildevandsafgift forhøjes med 50 pct.

Skattekommissionen foreslår også, at afgiften på emballage til sodavand, øl, vin og spiritus nedsættes og at afgifterne på disse drikkevarer i stedet forhøjes, således at priserne på disse varer samlet set er uændrede. Da afgifterne på emballage på grund af samspil med grænsehandel mv. kan nedsættes og samtidig give et øget provenu medfører denne omlægning såvel et finansieringsbidrag som et mere effektivt afgiftssystem. Forslagene er nærmere beskrevet i afsnittet om *miljø*.

På transport- og bilområdet foreslår skattekommissionen, at beskatningen gøres mere effektiv ved at nedbringe en række særordninger, der betyder, at der er en tendens til at der vælges større – og dermed typisk mere forurenende – person- og varebiler end nødvendigt. Konkret foreslås et miljøtillæg til beskatningen af personer med fri bil, indførelse af brændstofforbrugsafhængig ejerafgift for varebiler samt strammere regler for hyrevogne og færdselsskadede biler. Desuden foreslås en omlægning af bilafgifterne så de løbende afgifter – den brændstofforbrugsafhængige ejerafgift – gradvist får større vægt, mens registreringsafgiften nedsættes. Forslagene er nærmere beskrevet i afsnittet om *transport og biler*.

På sundhedsområdet foreslår skattekommissionen en ændring og forhøjelse af afgifterne på cigaretter og røgtobak. Desuden indekseres afgifterne på is, chokolade og sodavand for at fastholde afgifternes reale værdi. Forslagene er nærmere beskrevet i afsnittet om *sundhed*.

Skattekommissionen finder videre, at indførelsen af road pricing på kortere sigt for lastbiler og på længere sigt for person- og varebiler med fordel vil kunne anvendes til fuldt ud at prissætte omkostningerne ved vejtransport. Særligt for lastbiler er der et potentiale for i højere grad at prissætte de eksterne omkostninger i form af miljø, slid og trængsel mv. Et evt. merprovenu ville med fordel kunne anvendes til finansiering af nedsættelse af andre mere forvridende skatter. Der er ikke indregnet finansiering herfra i reformforslaget, blandt andet fordi det vil afhænge af den konkrete udformning og de teknologiske muligheder, som skal analyseres og udvikles yderligere.

Skattekommissionens anbefalinger vedrørende bilbeskatningen medfører et umiddelbart merprovenu på i størrelsesordenen 1,8 mia. kr., som medgår til at finansiere lavere skat på arbejde. Det er opfattelsen, at forslagene i vidt omfang kan gennemføres uafhængigt af regeringens udspil *Bæredygtig transport – bedre infrastruktur* fra december 2008, hvor en mere markant omlægning af bilbeskatningen og indførelse af road pricing er annonceret. Hvis det ikke kan finde tilslutning, forudsætter finansieringen af skattekommissionens forslag, at den mere omfattende omlægning af bilbeskatningen medfører et merprovenu på 1,8 mia. kr.

Energi og klima

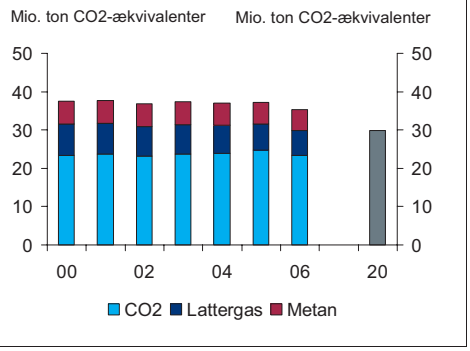
På energi- og klimaområdet anbefaler skattekommissionen, at energiafgifterne forhøjes og i højere grad udbredes til også at omfatte erhvervenes energiforbrug. Samtidig indføres afgifter på biobrændsler, så de generelle forhøjelser af energiafgifterne ikke medfører endnu større støtte til de hidtil afgiftsfri biobrændsler. Endelig anbefales, at der indføres afgift på metan og andre klimagasser end CO_2, og at erhvervenes bundfradrag i CO_2-afgiften udfases i takt med, at mængden af tildelte gratiskvoter i EU's CO_2-kvotesystem bliver reduceret.

Brugen af afgifter har været et vigtigt element i den danske energisparepolitik. I Energistyrelsens uafhængige evaluering af besparelsesindsatsen *En vej til flere og billigere energibesparelser, december 2008*, skønnes, at afgifterne har bidraget til en reduktion i

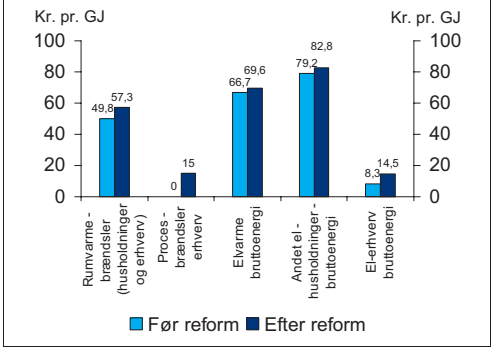
forbruget med ca. 10 pct. Blandt anbefalingerne er at opprioritere energibesparelser inden for erhvervene fx via nye afgifter, der afspejler de energipolitiske målsætninger ud over CO_2, og at energispareindsatsen bør tilrettelægges ud fra en helhedsvurdering. Disse anbefalinger flugter med skattekommissionens overvejelser og forslag.

Samlet set bidrager energi- og klimaområdet med et umiddelbart merprovenu på ca. 4,2 mia. kr. og et varigt merprovenu på ca. 3,0 mia. kr.

Figur 1.3a Udledning af klimagasser uden for kvotesektoren



Figur 1.3b Energiafgiftssatser før og efter skattereformen



Forhøjelse af energiafgifter

Der betales energiafgifter af en række motorbrændstoffer, brændsler og el. Energi til opvarmning beskattes ens for både husholdninger og erhverv. Erhvervene får i udgangspunktet godtgjort energiafgiften til andre formål end opvarmning (men ikke motorbrændstoffer), hvilket dækker over størstedelen af erhvervenes energiforbrug.

Energiafgifterne er i 2010 balanceret omkring en afgift på 49,8 kr. pr. GJ, dog højere for elektricitet og motorbrændstoffer. Afgifterne indekseres årligt med 1,8 pct. i perioden 2008 til 2015, hvormed realværdien af afgifterne ventes fastholdt.

En generel forhøjelse af energiafgifterne vil reducere energiforbruget. Desuden vil højere afgifter på energi være med til at opfylde internationale forpligtigelser om CO_2-udledninger uden for kvotesektoren.

For motorbrændstoffer (benzin og diesel) kan selv en mindre afgiftsforhøjelse medføre en stor ændring i grænsehandlen. Det indebærer, at provenuvirkningen er lille, og at forbruget af motorbrændstoffer ikke kan påregnes at falde særligt meget. Ligeledes er afgiftsniveauet højere på motorbrændstoffer end for de øvrige energiformer. En forhøjelse af motorbrændstofafgifterne bør i givet fald ske koordineret med nabolandene, som et middel til at nå de fælles EU-mål for nedbringelse af CO_2-udslippet i transportsektoren. Der er på den baggrund ikke i reformforslaget indregnet finansiering fra en forhøjelse energiafgiften for motorbrændstoffer.

En 15 pct. forhøjelse af energiafgifterne på brændsler og 5 pct. på elektricitet skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 1,5 mia. kr., inden ændringer i energiforbruget. På grund af faldende grundlag skønnes den umiddelbare varige provenuvirkning til ca. 0,7 mia. kr. inden adfærd.

Energiafgift på erhvervene på 15 kr. pr. GJ
Der indføres en energiafgift på erhvervenes forbrug af procesenergi. Det vil effektivt understøtte målsætningen om at reducere energiforbruget i Danmark og målsætningen om en større andel vedvarende energi. Givet disse målsætninger vil stigende forbrug af energi i erhvervene indebære en omkostning for den danske stat. Hvis erhvervene øger deres energiforbrug, vil det således være nødvendigt at reducere energiforbruget andre steder i økonomien eller alternativt øge støtten til vedvarende energi. Omkostningen ved dette bør indgå i den pris, erhvervene betaler for energien.

Efter gældende regler får momsregistrerede virksomheder energiafgifterne godtgjort, med mindre energien anvendes til rumvarme. Med forslaget reduceres virksomhedernes afgiftsgodtgørelse.

En energiafgift på 15 kr. pr. GJ, hvilket er ca. ¼ af husholdningernes afgiftsbelastning, skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 1,5 mia. kr. og et varigt merprovenu på ca. 1,2 mia. kr. Det vurderes, at en afgift på dette niveau vil svare til omkostningerne ved et øget energiforbrug som følge af målsætningen om en større andel af vedvarende energi.

Da erhvervenes energiforbrug er meget ujævnt fordelt, vil det af konkurrencehensyn og for at give tid til tilpasning være hensigtsmæssigt at indføre afgiften gradvist over en årrække.

Afgift på biobrændsler til rumvarme
Det anbefales, at der indføres energiafgift på biobrændsler anvendt til rumvarme. Biobrændsler er i dag ikke pålagt energiafgifter. Dermed opstår en forvridning i energiforbruget mellem biobrændsler og andre brændsler, der ikke skyldes forskelle i miljø- og klimaeffekterne af de forskellige brændsler.

Niveauet for den nye energiafgift kan fastsættes, så den foreslåede generelle forhøjelse af energiafgifterne på brændsler ikke fører til forøget støtte til biobrændslerne. Det svarer til en afgift på 7,5 kr. pr. GJ.

Indførelsen af en energiafgift på biobrændsler kan desuden med fordel suppleres med udvidelse af frit brændselsvalg til også at omfatte decentrale kraftvarmeværker. Det fri brændselsvalg indebærer, at nogle naturgasfyrede kraftvarmeværker vil vælge i stedet at fremstille fjernvarme baseret på biobrændsler.

Det umiddelbare provenu fra en afgift på 7,5 kr. pr. GJ skønnes at være ca. 0,5 mia. kr.

Afgift på andre klimagasser
Stort set alle CO_2-udledninger ved energianvendelse er enten omfattet af afgifter eller kvoter. EU-forpligtigelsen omfatter imidlertid ikke kun CO_2, men også andre klimagasser. Andre klimagasser er hovedsageligt metan og lignende, som også har negative drivhuseffekter på linje med CO_2.

Drivhuseffekten fra andre klimagasser kan omregnes til såkaldte CO_2-ækvivalenter alt efter deres relative drivhuseffekt sammenlignet med CO_2.

En afgift på andre klimagasser, der udledes ved energianvendelse, vil dermed sidestille den afgiftsmæssige behandling af disse klimagasser med CO_2-udledningen (målt i CO_2-ækvivalenter).

En afgift på andre klimagasser, balanceret efter den gældende CO_2-afgift, skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 30 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 40 mio. kr.

Forslaget skal ses i sammenhæng med det følgende forslag om en afgift på landbrugets udledning af metan fra dyrehold. Med disse nye afgifter prissættes udledningen af en væsentlig del af de andre klimagasser end CO_2, som har drivhuseffekt.

Klimaafgift på metan
Der indføres en klimaafgift på udledning af metan i landbruget med henblik på at lade forureneren-betaler-princippet finde anvendelse. Udledning af metan fra landbruget udgør stadig en væsentlig kilde til de samlede udledninger af klimagasser og er ikke reguleret ved hjælp af økonomiske instrumenter. En ko udvikler således ca. 4 tons CO_2-ækvivalenter pr. år. Til sammenligning udleder en gennemsnitsbil ca. 2,7 tons, og denne udledning er pålagt omfattende afgiftsregulering.

Klimaafgiften på metan kan i praksis pålægges pr. ko og svin. Det vil i realiteten svare til bidraget fra husdyrhold til Danmarks samlede udledninger af klimagasser.

Det forventes, at klimaafgiften på sigt vil lede til færre dyr og dermed mindre udledning af klimagasser fra dansk område. På kort sigt vil en afgift på køer mv. dog næppe reducere antallet af køer, da afgiften sandsynligvis vil føre til lavere priser på mælkekvoter. Mælkekvoterne er imidlertid under afvikling frem mod 2015. På kort sigt vil der dog kunne være en positiv effekt fra primært svineproduktion.

Det skønnes, at en klimaafgift på metan balanceret efter den gældende CO_2-afgift medfører et umiddelbart merprovenu på ca. 550 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 440 mio. kr.

Hvis udledningen af metan reduceres mærkbart fx som følge af ændret foder vil det kunne begrunde en nedsættelse af afgiften på et senere tidspunkt, således at der fortsat er balance i forhold til afgifterne på udledning af andre klimagasser.

Reduktion af bundfradrag i CO_2-afgiften
Virksomheder, der bruger særligt meget energi, får tildelt et bundfradrag i CO_2-afgiften. Ordningen afspejler de regler, der gælder for kvoteomfattede virksomheder. Kvoteomfattede virksomheder tildeles i dag en række gratiskvoter. Hvis virksomheden udleder mere, må virksomheden købe kvoter svarende til merudledningen. På tilsvarende vis betaler virksomhederne kun CO_2-afgift for den del af udledningerne, der overstiger bundfradragene.

Bundfradragene til energiintensive virksomheder i CO_2-afgiftsloven foreslås aftrappet i takt med, at de gratis kvoter i EU's CO_2-kvotesystem reduceres. Det vil opretholde ligestillingen mellem kvoteomfattede virksomheder og energitunge ikke-kvoteomfattede virksomheder. EU-kommissionen har forslået en aftrapning af gratiskvoter i perioden 2013-2027 dog med det forbehold, at visse særligt energiintensive og konkurrenceudsatte erhverv fortsat vil få tildelt alle kvoter gratis. Aftrapning af bundfradraget i CO_2-afgiften skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 80 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 50 mio. kr.

Miljø
På miljøområdet har skattekommissionen lagt vægt på at identificere initiativer, der kan forbedre prissætningen af miljøbelastningen og udbrede brugen af økonomiske instrumenter til områder, hvor disse endnu ikke er taget i brug.

Det er skattekommissionens opfattelse, at brugen af økonomiske instrumenter i form af afgifter ofte vil være det mest effektive instrument til at regulere mere generelle miljøproblemer. Indførelsen af nye økonomiske instrumenter bør således ledsages af overvejelser om ændring af evt. eksisterende regulering på de berørte områder for at undgå unødig regulering og administration, som i dag i nogle tilfælde er relativt krævende for både myndigheder og de erhvervsdrivende.

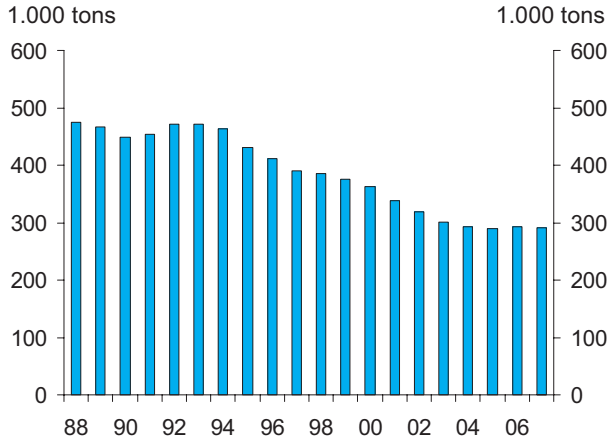
Skattekommissionen anbefaler indførelse af afgift på landbrugets kvælstof, omlægning af emballageafgiften samt forhøjelse af spildevandsafgiften. Samlet set bidrager forslagene med et umiddelbart merprovenu på godt 1,3 mia. kr. og et varigt merprovenu på godt 0,9 mia. kr.

Afgift på kvælstof
Der indføres en afgift på 4 kr. pr. kg på landbrugets kvælstofbalance med henblik på at understøtte målsætningerne om at forbedre vandmiljøet. Kvælstof er et nødvendigt næringsstof for vækst og det mest benyttede næringsstof i landbrugsproduktionen. Overskud af kvælstof fra landbruget kan imidlertid udvaskes til søer og marine områder, hvor det kan have negative miljøkonsekvenser.

Reduktionen af landbrugets kvælstofoverskud er stagneret i de seneste år, *jf. figur 1.4*. Målsætningen er, at udvaskningen skal reduceres med 13 pct. i 2015 i forhold til 2003. En korrekt udformet afgift på kvælstof giver tilskyndelse for landbruget til at gennemføre tiltag, der kan reducere overskuddet af kvælstof. Ved en såkaldt balance-afgift, vurderes afgiftsgrundlaget at komme nærmest miljø

belastningen. Ved balancemodellen er der en afgift på bruttotilførsel af kvælstof i gødning, dyr og foderstoffer mv. til landbrugssektoren og godtgørelse af afgift af brutto fraførsel af kvælstof.

Figur 1.4 Overskud af kvælstof i landbruget



Kilde: Baggrundsnotat til vandmiljøplan III, december 2008.

Afgiften er strukturforbedrende og vil bidrage til opfyldelse af målsætningerne for vandmiljøet. Afgiften vurderes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 1,2 mia. kr. og et varigt merprovenu på ca. 0,8 mia. kr.

Spildevandsafgiften forhøjes med 50 pct.

Udledningen af forurenende stoffer via spildevand fra husholdninger og erhverv belaster vandområderne mv. Afgiften på spildevand er pålagt indholdet af kvælstof, fosfor og organisk materiale i det udledte spildevand. En forhøjelse af afgiften giver yderligere tilskyndelse til en reduktion af de udledte vandmængder og til en forbedring af renseanlæggenes og de industrielle egenudlederes rensning. Det vil forbedre vandmiljø særligt i de indre danske farvande, hvor udledningen af næringsstoffer ofte udgør et problem.

En forhøjelse af spildevandsafgiften med 50 pct. vil sammen med forslaget om en afgift på landbrugets kvælstofudledning forbedre kvaliteten af det danske vandmiljø.

Forhøjelsen af spildevandsafgiften vurderes, at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 120 mio. kr.

Det har også været overvejet om vandafgiften burde forhøjes. Skattekommissionen har imidlertid fundet, at de miljø- og ressourcemæssige begrundelser for en forhøjelse af vandafgiften er svage. Således er den samlede vandindvinding[4] faldet med ca. ⅓ siden starten af halvfemserne, hvorfor presset på vandressourcen er faldet mærkbart.

Omlægning af emballageafgift til højere afgift på øl, vin, spiritus og vand
Emballageafgifterne på vin- og spiritusflasker er så høje, at de i samspil med mulighederne for grænsehandel med vin og spiritus og eksport af genbrugsflasker skønnes at koste staten provenu.

En halvering af den volumenbaserede emballageafgift vurderes derfor at have en høj selvfinansieringsgrad. Det skyldes blandt andet, at færre flasker vil blive genopfyldt, men vil blive smeltet om til nye flasker, hvor der pålægges afgift. En nedsættelse af afgiften vil dog samtidig mindske forbrugerpriserne på øl, vin, sodavand og spiritus, hvilket vil øge forbruget af disse varer.

For ikke at tilskynde til et yderligere forbrug af øl, vin, sodavand og spiritus forhøjes afgifterne for disse varer, så forbrugerprisen i gennemsnit vil være uændret. Når afgifterne ikke forhøjes yderligere, er det af hensyn til grænsehandelen med disse varegrupper, som er meget følsom overfor ændrede relativpriser.

Omlægningen skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 30 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 20 mio. kr.

Transport og biler

Skattekommissionen anbefaler, at en række særregler i beskatningen på transportområdet begrænses, og at dele beskatningen skærpes med henblik på at øge miljøhensynet. Konkret foreslås, at varebiler fremover betaler grøn ejerafgift svarende til de gældende regler for personbiler, at der indføres et miljøtillæg ved fri bil, at ordningerne for frikørsel af hyrevogne og færdselsskadede biler strammes samt at bilafgifterne omlægges fra registreringsafgift til løbende afgifter.

Samlet set anbefaler skattekommissionen, at transport- og bilområdet bidrager med et umiddelbart merprovenu på ca. 1,8 mia. kr. og et varigt merprovenu på ca. 1,7 mia. kr.

Det er skattekommissionens opfattelse, at de foreslåede tiltag i vidt omfang kan gennemføres uafhængigt af regeringens infrastrukturudspil. I forhold til finansiering af lavere skat på arbejdsindkomst er det centrale, at omlægninger af bilbeskatningen medfører et umiddelbart merprovenu på 1,8 mia. kr.

[4] Vandindvindingen i Danmark er altovervejende baseret på grundvand. Mere end 98 pct. af vandet hentes fra grundvandsmagasiner.

Miljøtillæg ved fri bil
Den skattepligtige værdi af fri bil er fastsat til en procentsats af bilens værdi og er dermed uafhængig af den faktiske private kørsel. Den direkte privatøkonomiske tilskyndelse til at begrænse kørslen er dermed mindre for personer med fri bil end for personer med egen bil.

Skattekommissionen har overvejet om det var muligt at give personer med fri bil samme private omkostning ved at køre én ekstra kilometer, som en person med egen bil. Det vil imidlertid kræve en administrativ tung løsning, som fx indførelse af kørebøger.

Skattekommissionen anbefaler derfor, at der indføres en mere enkel model i form af et miljøtillæg baseret på de gældende satser for ejerafgiften, der er differentieret efter bilens brændstofforbrug. Når en ansat skal vælge firmabil, vil der således i højere grad være en sammenhæng mellem valg af bil og dermed brændstofforbruget og den årlige beskatning.

Et miljøtillæg, der følger gældende satser for ejerafgiften, skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu i størrelsesordenen 100 mio. kr. årligt.

Ejerafgift for nye varebiler samt forhøjelse af vægtafgift for ældre varebiler
For at give et yderligere miljøincitament i beskatningen af varebiler anbefaler skattekommissionen, at vægtafgiften for nye varebiler erstattes med en ejerafgift svarende til den, der gælder for personbiler. Samtidig indføres en kompenserende forhøjelse af vægtafgiften for ældre varebiler. Endelig indføres et privatanvendelsestillæg for varebiler fra før den 3. juni 1998, svarende til den gældende tillægsafgift for privat anvendelse for varebiler, som er indregistreret i perioden fra 3. juni 1998 til 24. april 2007.

I dag betaler varebiler vægtafgift baseret på bilens totalvægt, mens personbiler betaler ejerafgift baseret på bilens brændstofforbrug. For at give et yderligere miljøincitament til beskatningen af varebiler erstattes vægtafgiften for nye varebiler med en ejerafgift svarende til den, der gælder for personbiler. Det vil samtidig give en sammenhæng mellem valg af bil og dermed forurening (blandt andet CO_2-udslip) og beskatning.

Ejerafgiften vil i gennemsnit være ca. 3.000 kr. højere pr. varebil end den nuværende vægtafgift. Forslaget indeholder derfor samtidig en forhøjelse af vægtafgiften for allerede indregistrerede varebiler, så afgiften for disse kommer på højde med ejerafgiften for nye varebiler.

Der kan dog stadig være et incitament til at anskaffe en ældre varebil til privat anvendelse, idet varebiler fra *før 3. juni 1998* ikke betaler privatanvendelsestillæg. Dette bevirker, at det er attraktivt at holde liv i disse gamle varebiler, der belaster miljøet relativt mere end de nye varebiler. Der er i dag registreret omkring 115.000 af disse vare-

biler, der primært bruges privat, idet erhvervslivet foretrækker nyere og mere driftsikre varebiler.

For at modvirke denne tilskyndelse – samt ud fra almindelige miljømæssige hensyn, der taler for udfasning af disse gamle varebiler – indføres et privatanvendelsestillæg på 5.040 kr. årligt for varebiler fra før den 3. juni 1998, svarende til den gældende tillægsafgift for privat anvendelse for varebiler, som er indregistreret i perioden fra 3. juni 1998 til 24. april 2007. For mindre varebiler med totalvægt under 2 tons udgør tillægget for privat anvendelse af de ældre varebiler dog kun 900 kr. årligt. Af hensyn til bilejernes mulighed for tilpasning kan det overvejes først at indføre privatanvendelsestillægget for de ældre biler fra fx 2015, hvor de yngste af de berørte varebiler vil være 17 år gamle.

Forslaget vil samlet set medføre et direkte merprovenu på knap 1 mia. kr. (varig virkning). På sigt vil merprovenuet alene stamme fra ejerafgiften på nye varebiler.

Stramning af frikørselsordningen for hyrevogne
Der er i afgiftssystemet en tilskyndelse til at købe relativt store hyrevogne – den såkaldte frikørselsordning. Det medfører typisk et højere brændstofforbrug og en højere miljøbelastning end, hvis branchen købte lidt mindre og mere miljøvenlige biler.

Derfor strammes den såkaldte frikørselsordning for hyrevogne, så den indirekte støtte til branchen umiddelbart reduceres med ca. 50 mio. kr. Det skal ses i lyset af, at frikørselsordningen skønnes at medføre en årlig skatteudgift på 300 mio. kr. Forslaget vil betyde, at mindre hyrevogne vil blive billigere end i dag, mens større hyrevogne bliver dyrere. Det vil kunne reducere størrelsen af hyrevogne.

Når det alene foreslås at stramme ordningen, og ikke ophæve frikørselsordningen helt, skal dette blandt andet ses i sammenhæng med forslaget om at ophæve momsfritagelsen for personbefordring.

Skattekommissionen foreslår en model, hvor den reducerede registreringsafgiftssats forhøjes fra 20 pct. til 70 pct. og bundgrænsen for registreringsafgiften forhøjes fra 12.100 kr. til 230.000 kr. Dette vil mindske tilskyndelsen til at købe meget store og dyre bilmodeller.

Strammere regler for færdselsskadede biler
Fritagelsen for registreringsafgift i tilfælde, hvor totalskadede biler bliver genopbygget på ny, medfører årligt en skatteudgift i størrelsesorden 400 mio. kr. Skattekommissionen foreslår en mindre stramning af reglerne, som medfører et umiddelbart merprovenu på ca. 145 mio. kr.

I gennemsnit udgør registreringsafgiften omkring 55 pct. af købsprisen for almindelige personbiler og ca. 30 pct. for mindre varebiler. Uden særregler vil en så høj afgift på et varigt forbrugsgode medføre, at det for den enkelte kan betale sig at reparere

biler for beløb der overstiger deres egentlige værdi uden afgift (ca. 45 pct. af bilens værdi for almindelige personbiler). Dermed lægges beslag på ressourcer, der ellers kunne skabe større samfundsmæssig værdi i andre funktioner.

En stramning af reparationsgrænsen fra 75 til 65 pct. kombineret med en nedsættelse af kontanttilbudsgrænsen fra 65 til 55 pct. og en forhøjelse af bagatelgrænsen til 25.000 kr. skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 145 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 120 mio. kr.

Denne parallelle nedsættelse af grænserne vil begrænse antallet af reparationer, der alene kan betale sig på grund af registreringsafgiften.

Omlægning af bilafgifterne
Skattekommissionen anbefaler, at der indføres en prisregulering af satserne for vægt- og ejerafgifterne for person- og varebiler med 1,8 pct. årligt i perioden 2010-2015. Det skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 950 mio. kr. Omkring 450 mio. kr. af dette merprovenu forudsættes reserveret til en reduktion af registreringsafgiften i form af fx en forhøjelse (enten en engangsforhøjelse eller over et par omgange) af progressionsgrænsen i registreringsafgiften med ca. 5.500 kr.

Satserne for vægt- og ejerafgifterne har været nominelt uændret siden 2002 på grund af skattestoppet. Dermed er provenuet fra disse afgifter – og dermed den miljømæssige regulering – udhulet gradvis af inflationen.

En prisregulering af vægt- og ejerafgifterne samtidig med en forhøjelse af progressionsgrænsen for registreringsafgiften for personbiler svarer til principperne før skattestoppet i 2002.

Forslaget betyder en mindre omlægning og forhøjelse af afgifter på biler, der samlet set medfører et umiddelbart merprovenu på ca. ½ mia. kr. Prisreguleringen bør omfatte vægt- og ejerafgifterne for både person- og varebiler.

En omlægning fra den værdibaserede registreringsafgift til den miljøbaserede ejerafgift vil bidrage til en mindre miljøbelastende bilbestand, da der er en mere direkte sammenhæng mellem brændstofforbrug og ejerafgift end mellem brændstofforbrug og registreringsafgift.

Sundhed
Skattekommissionen har set på mulighederne for via højere afgifter at understøtte bredere sundhedspolitiske målsætninger.

Særligt sundhedsskadelige varer som alkohol og tobak er allerede pålagt høje afgifter og er samtidig grænsehandelsfølsomme. Høj grænsehandelsfølsomhed betyder at de sundhedsgavnlige virkninger af højere afgifter (og det provenu der opnås) begrænses.

Der er således begrænset spillerum for højere afgifter på disse varer, med mindre det sker koordineret inden for EU eller mere bredt.

Skattekommissionen vurderer dog, at der er plads til en vis forhøjelse af afgiften på cigaretter og anden tobak. Samtidig foreslås, at afgifterne på sukkerholdige varer som sodavand, is og chokolade indekseres i takt med den generelle prisudvikling for at undgå, at sukkerholdige varer gradvist bliver billigere i forhold til andre varer.

Samlet set kan disse afgiftsændringer bidrage med et umiddelbart merprovenu på ca. ½ mia. kr.

Mulighederne for at indføre nye afgifter på fedt og sukker har også været overvejet. Skattekommissionen har imidlertid ikke fundet grundlag for at anbefale indførelse af sådanne afgifter. Sådanne afgifter vil dels være vanskelige at administrere, dels viser tidligere danske og udenlandske erfaringer, at afgifterne vil kunne give anledning til betydelig grænsehandel.

Ændring af mix mellem værdiafgift og stykafgift for cigaretter
Cigaretter er pålagt en afgift, der består af både en stykafgift og en værdiafgift. Prisen på cigaretter afgøres ikke kun af afgiften, men også af avancen. Og avancen påvirkes af afgiftens sammensætning. På det danske marked vil avancen tendere mod at være højere, når værdiafgiften udgør en forholdsvis lille del af den samlede afgift. Det skyldes, at avancen kun pålægges den relativt lave værdiafgift, hvorved en højere avance kun giver en begrænset ekstra forhøjelse af detailprisen med afgifter.

Afgiften omlægges, så værdiafgiften øges og stykafgiften mindskes. Omlægningen vil i gennemsnit være prisneutral. Borgerne stilles således uændrede, men staten opnår et merprovenu og de indenlandske tobaksproducenter vil som følge af øget konkurrence få nedsat deres avance. Da detailprisen er uændret på sigt, giver omlægningen ikke anledning til ændringer i grænsehandlen. Det umiddelbare merprovenu skønnes at være ca. 160 mio. kr.

Forhøjelse af afgiften på røgtobak
Røgtobak deles op i groftskåren og finskåren tobak, hvor den groftskårne tobak benyttes til piberygning og hjemmerulning af cigaretter, og den finskårne kun benyttes til hjemmerulning af cigaretter. Afgiften er højere for finskåren tobak.

Den gennemsnitlige afgift på groftskåren og finskåren tobak er 44 øre pr. gram. Afgiften foreslås forhøjet med 8 øre pr. gram ekskl. moms for at udligne afgiftsforskellen til billige cigaretter. Det umiddelbare merprovenu skønnes at være ca. 80 mio. kr.

Indeksering af afgifterne på is, chokolade og sodavand mv.
Afgifterne på is, chokolade og sodavand mv. indekseres med 1,8 pct. årligt for dermed at følge den generelle prisudvikling og undgå en fortsat udhuling af priserne på sukkerholdige varer.

Med de gældende regler fastholdes de nominelle afgifter på is, chokolade og sodavand mv. Det bidrager til faldende reale priser, hvilket kan øge efterspørgslen efter disse varer. Ud fra sundhedsmæssige og fiskale hensyn fastholdes den reale afgiftsbelastning i perioden 2010-2015. Det umiddelbare merprovenu er ca. 250 mio. kr.

1.1.9 Færre undtagelser og særordninger for erhvervslivet kan finansiere skattelettelser og forbedre udnyttelsen af arbejdskraft og kapital

Inden for momsområdet og erhvervsbeskatningen har skattekommissionen undersøgt mulighederne for generelt at fjerne særordninger og uhensigtsmæssige regler for derved at udbrede skattegrundlaget. Det har således været hensigten at finde strukturforbedrende finansieringsforslag til den samlede skattereform.

Samlet anbefaler skattekommissionen, at der gennemføres afskaffelse og reduktion af særregler og undtagelser svarende til et umiddelbart finansieringsbidrag på ca. 7,5 mia. kr., *jf. tabel 1.3*. Hertil kommer et finansieringsbidrag fra direkte erhvervsstøtte og brugerbetaling på 1 mia. kr. Den varige virkning, før der tages hensyn til adfærdsændringer mv., er på ca. 7¼ mia. kr.

Tabel 1.3 Provenu fra forslag på erhvervsområdet

	Umiddelbar provenuvirkning	Varig provenuvirkning
	Mia. kr.	
Momsfritagelser	3	3
Erhvervsbeskatning	4½	3½
Erhvervsstøtte og brugerbetaling	1	¾
Finansieringsbidrag i alt	8½	7¼

Momsfritagelser

Det danske momssystem er kendetegnet ved relativt få undtagelser og en ensartet momssats på 25 pct. på langt de fleste varer og tjenester. Skattekommissionen finder, at det er vigtigt at bevare denne effektive finansieringskilde. Fra forskellig side har det været fremført, at momssystemet også burde varetage særlige hensyn som fordeling, sundhed mv. Skattekommissionen finder, at sådanne hensyn mest effektivt kan varetages via andre instrumenter; fx eksisterende offentlige overførsler, indkomstskattesystemet eller specifikke punktafgifter. Disse instrumenter er mere målrettede og vil medføre betydeligt mindre støttespild samt færre samlede administrative omkostninger, *jf. afsnit 7.5*. Momssystemet er således ikke indrettet med henblik på at afspejle fx eksternaliteter, men er derimod i sidste ende en skat på indkomsten og bør være generel på et forbrugsgrundlag, der er så bredt som muligt.

Skattekommissionen har gennemgået de eksisterende danske særregler på momsområdet og fundet, at en række af disse særregler med fordel vil kunne afskaffes eller aftrappes. Samlet set skønnes det, at mere ensartede momsregler vil kunne bidrage med et umiddelbart merprovenu på ca. 2,9 mia. kr., idet der her er taget hensyn til, at de omfattede erhverv så ikke skal betale lønsumsafgift. Der er tale om en robust fi-

nansiering, hvor forbruget delvist flyttes fra de fritagne varer og tjenester til varer og tjenester, som er underlagt almindelig beskatning. Det mindsker samtidig forvridningerne i momssystemet og det element af erhvervsstøtte som momsfritagelser i nogle tilfælde er udtryk for.

Det er som udgangspunkt ikke hensigtsmæssigt at indfase afskaffelsen af momsfritagelserne gradvist ved at forhøje momssatserne fra 0 til 25 pct. i flere trin. På områder, hvor skattekommissionen har flere finansieringsforslag kan det i stedet overvejes, at lade forslagene få virkning fra forskellige tidspunkter i et samlet reformforløb. Samtidig kan det være hensigtsmæssigt med en gradvis indfasning af forslaget om afskaffelse af særordningen for aviser, således at branchen får tid til den nødvendige omstilling. En indfasning kan her ske ved at lade lønsumsafgiften – ikke momssatsen – stige gradvist.

Skattekommissionen anbefaler videre, at en række af de øvrige særregler, der har karakter af sociale og kulturelle foranstaltninger analyseres og overvejes omlagt til direkte støtte. Det er fx kunstnere, forfattere og blinde, *jf. kapitel 7*. Disse undtagelser i momssystemet indgår ikke i finansieringsbidraget på de 2,9 mia. kr.

Afskaffe momsfritagelse for levering af fast ejendom (nye ejendomme samt byggegrunde)
Momsfritagelsen for levering af fast ejendom ved nye ejendomme[5] samt byggegrunde ophæves. Det er kun selve leveringen, der er momsfri. Det betyder, at levering af disse bygninger eller dele heraf med tilhørende jord samt byggegrunde fremover vil være momspligtigt. Forslaget vil umiddelbart belaste private og andre ikke-momsregistrerede købere af fast ejendom.

En afskaffelse af den danske særregel vil bringe de danske momsregler mere i overensstemmelse med momssystemdirektivets generelle regler. En afskaffelse af momsfritagelsen skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 900 mio. kr.

Ejendomsadministration
Ligeledes ophæves momsfritagelsen for ejendomsadministration. Ejendomsadministration omfatter fx regnskabsførelse over en ejendoms indtægter og udgifter, løbende udlejning og opkrævning af husleje etc.

En afskaffelse af momsfritagelsen vil også bringe de danske momsregler mere i overensstemmelse med momssystemdirektivets generelle regler, og skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 180 mio. kr.

Afskaffe momsfritagelse for rejsebureauvirksomhed mm.
Momsfritagelse for rejsebureauvirksomhed mm. bliver afskaffet. En stor del af rejsebureauerne er efter gældende regler momspligtige af en del deres ydelser. For eksem-

[5] Nye ejendomme, er ejendomme inden første indflytning.

pel er formidling af flybilletter mod provision fra flyselskaberne en momspligtig ydelse. Nogle rejsebureauer opererer derfor allerede i dag med moms. Rejsebureauer der udelukkende fungerer som formidlere, er i dag fuldt momspligtige efter de almindelige regler. Ophævelsen af momsfritagelsen omfatter virksomheder, der i eget navn leverer fx persontransport og indkvartering direkte overfor den rejsende, men hvor disse ydelser udføres af andre virksomheder (flyselskaber og hoteller mv.).

Afskaffelse af momsfritagelsen for rejsebureauer vil således skabe større ensartethed på området og bringe de danske momsregler mere i overensstemmelse med momssystemdirektivet. En afskaffelse af momsfritagelsen skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 160 mio. kr.

Afskaffe momsfritagelse for personbefordring
Skattekommissionen anbefaler, at momsfritagelsen for indenrigs personbefordring ophæves, hvilket skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 4 mia. kr. Det foreslås parallelt at øge den direkte støtte til den kollektive personbefordring med henblik på at kompensere for den umiddelbare effekt på priserne af at indføre moms. Efter kompensation af den offentlige transport, og når der tages hensyn til fradrag for momspligtige kunder og det offentlige selv, skønnes finansieringsbidraget at være ca. 500 mio. kr.

Afskaffelse af momsfritagelse retter op på en række forvridninger i momssystemet, herunder:

- Alle flyselskaber ligestilles ift. indenrigspersonbefordring, hvor flyselskaber, der i dag flyver over 55 pct. i udenrigsfart har 0-sats, mens andre flyselskaber ikke har fradragsret for moms af indkøb. Det vil give ensartede momsmæssige konkurrencevilkår uafhængigt af hvilke ruter og lufthavne, der betjenes.
- Der er i dag moms på brobilletter, men ikke på færgeoverfarter. Ved ophævelse af momsfritagelse stilles færgeoverfarter og brooverfarter dermed momsmæssigt ens.
- De nuværende afgrænsningsproblemer mellem momsfri rutekørsel med bus og anden momspligtig buskørsel forsvinder.
- Mange transportvirksomheder har i dag delvis fradragsret, da de leverer både momsfri og momspligtige ydelser. Ved fuld momspligt på personbefordring, skal disse virksomheder ikke længere operere med flere fradragsprocenter.

Endelig vil en ophævelse af den særlige momsfritagelse for personbefordring også have positive virkninger for miljø og klima mv.

Nulsats for avismoms ophæves
Efter gældende momsregler er der en nulsats for aviser. Det vil sige, at udgiverne er momspligtige, men skal betale 0 pct. i moms af avissalget og har fradragsret for momsudgifterne på indkøb.

Ordningen fungerer som en støtteordning for de trykte medier og er således konkurrenceforvridende i forhold til andre momsbelagte medier, herunder elektroniske aviser og andre trykte medier. Nulsatsen kan således begrænse overgangen til elektroniske medier. Det er ikke hensigtsmæssigt at anvende momssystemet til denne form for støtte. Hvis der måtte være positive eksternaliteter forbundet med udgivelsen af trykte aviser, bør støtten i stedet gives, så der er en nærmere sammenhæng med værdien af disse eksternaliteter, og ikke med avisens pris.

En ophævelse af nulsatsen skønnes, at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 1,2 mia. kr. ud over niveauet for betaling af lønsumsafgiften efter gældende regler.

Det foreslås, at der laves en indfasningsordning, hvor den eksisterende lønsumsafgift gradvist forhøjes indtil niveauet for momsen nås, hvorefter lønsumsafgiften bortfalder og erstattes af moms. Lønsumsafgiften for avisproducenter er baseret på salget af aviser, hvorfor en gradvis forhøjelse ikke vil give anledning til problemer med fx outsourcing.

Erhvervsbeskatning

Skattekommissionen har gennemgået de eksisterende særordninger inden for erhvervsbeskatningen med henblik på at skabe finansiering til skattelettelser samt fjerne forvridninger og forbedre udnyttelsen af arbejdskraft og kapital. Det anbefales, at en række af disse særordninger afskaffes. Finansieringsbidraget herfra skønnes samlet set umiddelbart at være ca. 4,5 mia. kr. Det varige merprovenu skønnes at være ca. 3,4 mia. kr.

Skattekommissionen har desuden overvejet om de generelle afskrivningsregler for bygninger og driftsmidler kan strammes. En stramning af afskrivningsreglerne ville imidlertid øge kapitalomkostningerne uden at bidrage entydigt til mere neutrale afskrivningsregler. På den baggrund har skattekommissionen valgt alene at anbefale egentlige særregler afskaffet.

Fradrag for advokat- revisoromkostninger (opkøb og nye markeder)

Selskaber og fysiske personer kan[6] få fradrag for deres udgifter til advokater og revisorer i forbindelse med etablering eller udvidelse af erhvervsvirksomhed, herunder aktieopkøb, der i visse tilfælde vil give anledning til skattefrie[7] indtægter. Endvidere har selskaber fradrag for udgifter til undersøgelser af nye markeder med henblik på etablering eller udvidelse af en bestående erhvervsvirksomhed[8]. Det strider mod det overordnede skattemæssige princip om, at der ikke er fradrag for udgifter til etablering af erhvervsvirksomhed. Endelig er ligningslovens § 8 J konkurrenceforvridende i forhold til andre rådgivningsbrancher, der leverer tilsvarende ydelser.

---

[6] Jf. ligningsloven § 8 J.

[7] Det bemærkes, at aktieavancer fortsat som udgangspunkt vil være skattefrie for moderselskaber, selvom forslaget om harmonisering af selskabsbeskatningen af aktieavancer og udbytter gennemføres.

[8] Jf. Ligningsloven § 8 I.

Fradragsretten ophæves, hvilket skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu i størrelsesordnen 150 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 120 mio. kr.

Afskrivningsregler: 100 pct. beskatning af genvundne afskrivninger
I det gældende regelsæt medregner personligt skattepligtige alene 90 pct. af genvundne afskrivninger på bygninger ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Nedslaget på 10 pct. afskaffes, da der ikke er nogen saglig begrundelse herfor. Begrundelsen for reglen er således historisk, og ikke længere aktuel.

Reglen er begrundet i, at der skulle gives en kompensation for den progressive beskatning. Reglen blev indført ved overgang fra beskatning som særlig indkomst (proportional beskatning) til beskatning efter en progressiv skala. Der forekommer ikke at være saglige grunde til at fastholde nedslaget i skattegrundlaget blandt andet fordi skattesatserne er reduceret væsentligt siden da.

Ophævelsen af nedslaget på 10 pct. skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu i størrelsesordenen 60 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 80 mio. kr. årligt.

Tonnagebeskatning (prisindeksering)
I den frivillige tonnageskatteordning beskattes rederier af størrelsen af deres tonnage. Den skattepligtige indkomst beregnes pr. skib efter en særlig skala med et kronebeløb pr. 100 nettoton. Det beregnede beløb udgør rederiets skattepligtige indkomst, der beskattes med selskabsskattesatsen. Da rederiernes indkomster må forventes i gennemsnit at følge udviklingen i priser og lønninger, mens tonnageskattesatserne er et faste kronebeløb, vil der ske en gradvis reduktion af den effektive beskatning.

Der indføres en indeksering af satserne i tonnageskatteordningen med 1,8 pct. årligt. En fastholdelse af satsernes reale værdi vurderes at medføre et varigt merprovenu på omkring 30 mio. kr. årligt.

DIS-ordningen
DIS-ordningen indebærer, at søfolk om bord på skibe registreret i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS) ikke beskattes af deres hyre. Til gengæld aflønnes de med en nettohyre, som tager hensyn til skattefritagelsen. Skattefordelen tilfalder dermed rederierne og kan karakteriseres som en erhvervsstøtteordning. DIS-indkomst er i henhold til gældende lov også fritaget fra arbejdsmarkedsbidrag.

Det foreslås at DIS-indkomst pålægges arbejdsmarkedsbidrag på linie med anden arbejdsindkomst. Den umiddelbare provenuvirkning af at opkræve arbejdsmarkedsbidrag af DIS-indkomst skønnes til omkring 150 mio. kr. Det varige merprovenu skønnes at være ca. 120 mio. kr.

Fradragsret for renter ved køb af udenlandske selskaber
I forbindelse med reformen af selskabsskatten i 2007 blev der indført regler for begrænsning af selskabernes rentefradrag. Efter gældende regler medregnes 20 pct. af

købesummen for aktier i udenlandske direkte ejede datterselskaber til de driftsaktiver, der berettiger til rentefradrag. Begrundelsen for reglen var, at det kan være vanskeligt at placere alle finansieringsudgifter i udlandet ved opkøb af udenlandske selskaber. Afkastet af aktierne vil imidlertid som oftest være skattefrit, idet der er tale om datterselskabsaktier. Det danske skattesystem giver dermed fradragsret for renteudgifterne uden, at der nødvendigvis senere opstår en skattepligtig indkomst i Danmark.

Fradragsretten for renter ved køb af udenlandske selskaber fjernes. Det skønnes med stor usikkerhed at en fjernelse af reglen vil medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 400 mio. kr. og et varigt merprovenu på ca. 320 mio. kr.

Ophævelse af transparensreglen for fondsejede selskaber
Den såkaldte transparensregel for fondsejede selskaber i selskabsskatteloven[9] ophæves. Transparensreglen medfører, at et fondsejet selskab kan blive behandlet som om selskabets virksomhed blev drevet direkte af fonden med de skattefordele dette medfører.

Aktieselskaber har normalt ikke fradrag for udbytteudlodninger. Transparensreglen medfører imidlertid, at fondsejede selskaber har fradrag for sine udlodninger til fonden. Det må anses for vidtgående og muligvis konkurrenceforvridende, at skattefritage indtjent overskud i et driftsselskab, blot fordi overskuddet anvendes til almennyttige og almenvelgørende formål.

En ophævelse af reglen indebærer, at driftsoverskuddet i selskabet skal beskattes med den sædvanlige selskabsskat på 25 pct. Rent skønsmæssigt vurderes merprovenuet umiddelbart næppe at overstige 50 mio. kr. årligt.

Kapitalfondspartnere
Det foreslås, at kapitalfondspartnere beskattes af deres merafkast af aktieavancer, som om det var arbejdsindkomst.

Kapitalfondene har som regel valgt en struktur, hvor investeringen sker via et limited partnership (kommanditselskab). Investorerne (pensionsselskaberne mv.) indskyder langt hovedparten af kapitalen, mens ledelsesteamet (partnerne) indskyder et mere beskedent beløb. Partnerne har imidlertid ret til en større andel af overskuddet (merafkast) end den indskudte kapital og partnernes risiko tilsiger.

Merprovenuet ved at gøre afkastet til arbejdsindkomst, anslås til umiddelbart 15-20 mio. kr. årligt. Merprovenuet indgår i det samlede provenu under punktet *harmonisering af selskabers aktie- og udbyttebeskatning.*

[9] Jf. SEL § 3, stk. 4.

Kulbrintebeskatning for koncessioner uden for eneretsbevillingen
Det foreslås, at der gennemføres en tvungen overgang til de nye regler for kulbrintebeskatning for felter, der i dag beskattes efter gamle regler

Kulbrintereglerne blev ændret væsentligt i 2003, da regeringen indgik en aftale (Nordsøaftalen) med bevillingshaverne i henhold til Eneretsbevillingen, som omfatter DUC's aktiviteter i Nordsøen. De nye regler gælder for bevillinger meddelt efter den 1. januar 2004 og Eneretsbevillingen. Der er derfor forskellige regler i forhold til bevillinger fra før den 1. januar 2004.

En tvungen overgang vil give et umiddelbart årligt merprovenu i størrelsesordenen 0,5 mia. kr. i perioden 2010-2015. Den øgede varige virkning af overgangen skønnes at være omkring 0,1 mia. kr. i 2009-priser. I denne beregning er det forudsat, at felterne belastes i samme grad som Eneretsbevillingen, hvilket svarer til, at de bliver beskattet med en kulbrinteskattesats på 61,6 pct. Således bliver den effektive marginalskat for felterne 71,2 pct. svarende til marginalskatten for Eneretsbevillingen inkl. overskudsandel.

Forhøjet lønsumsafgift for den finansielle sektor
Den finansielle sektor er fritaget for moms, men betaler til gengæld lønsumsafgift. Lønsumsafgiften for den finansielle forhøjes fra 9,13 pct. til 10,5 pct. Forhøjelsen af lønsumsafgiften indføres tidligst fra 2011, og først når den finansielle krise er overstået, og bankerne ikke længere betaler garantiprovision i medfør af lov om finansiel stabilitet.

Momsfritagelsen for den finansielle sektor er en følge af de fælles regler i EU, hvor finansielle virksomheder er obligatorisk fritaget for moms. En lønsumsafgift, der provenumæssigt svarer til fuld momspligt for den finansielle sektor, ville være markant højere end den nye sats, og kunne være hæmmende i forhold til udenlandske konkurrenter.

Den finansielle sektor betaler i dag 9,13 pct. i lønsumsafgift af lønsummen alene. I andre sektorer (sundhed, persontransport mv.) betaler virksomhederne 3,08 pct., men her medregnes det skattemæssige overskud også som en del af afgiftsgrundlaget.

En forhøjelse af lønsumsafgiften fra 9,13 pct. til 10,5 pct. skønnes at medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 0,5 mia. kr. og et varigt merprovenu på ca. 0,4 mia. kr.

Harmonisering af selskabers aktie- og udbyttebeskatning
Selskabernes aktie- og udbyttebeskatning harmoniseres så blandt andet alle porteføljeaktier og obligationer beskattes ensartet efter et lagerprincip.

Forslagene er i god overensstemmelse med de hensyn, der i øvrigt bør tages og har været taget ved indretningen af den danske kapitalbeskatning. Der er her især tale om

afvejningen mellem at undgå dobbeltbeskatning ved beskatning af selskabsindkomst i flere led, undgå forvridningen mellem investeringer i forskellige typer af aktiver (her primært obligationer og aktier) samt undgå at forvride og forøge omkostningerne ved investeringer i realkapital.
Konkret foreslås at:

- Alle udbytter og avancer til selskaber af aktiebesiddelser under 10 pct. (porteføljeaktier) beskattes fuldt ud, uanset ejertid. I dag beskattes kun 66 pct. af udbytterne. Avancerne er skattefri efter tre år.
- Der indføres lagerbeskatning af selskabers besiddelser af porteføljeaktier, investeringsforeningsbeviser og obligationer mv. I dag gælder et realisationsprincip.
- Der indføres et fælles ejertidskrav på 1 år for udbytter fra aktiebesiddelser over 10 pct. og avancer på disse (datterselskabsaktier). I dag indtræder skattefriheden efter en ejertid på 1 år for udbytter og efter tre år for avancer.
- Ejertidsreglen afskaffes også for aktiebaserede investeringsforeningers aktiebesiddelser, men der indføres ikke lagerbeskatning og udlodningsbestemmelserne ændres, så der ikke sker beskatning af enhver avance straks ved realisation. Det skal ikke være mindre attraktivt at investere i aktiebaserede investeringsbeviser sammenlignet med at investere i en aktie, hvor den løbende beskatning kun omfatter udbytter.

Det skønnes, at forslaget samlet set vil give et umiddelbart merprovenu på ca. 2,4 mia. kr. og et varigt merprovenu på 2,0 mia. kr.

Beskatning af fast ejendom
Beskatningen af fast ejendom i forbindelse med erhvervsudøvelse forenkles og en række særordninger afskaffes.

Konkret foreslås at:

- Andelsboligforeningers gevinst og tab, når udlejede lejligheder sælges til en andelshaver, beskattes henholdsvis fradrages ved de enkelte salg. Efter de gældende regler er situationen den, at gevinst og tab ved sådanne salg først beskattes, når den sidst udlejede lejlighed sælges. De nuværende regler giver et uheldigt incitament til at undlade salg af den sidste udlejede lejlighed for at undgå beskatning af en gevinst.
- Adgangen til genanbringelse af gevinst ved salg strammes, således at der ikke kan ske genanbringelse i udlejet landbrugsjord, og således at der kun kan ske genanbringelse inden for EU/EØS. Stramningerne må forventes primært at ville kunne berøre landbrug (og skovbrug).
- Det foreslås, at skattefriheden for ekspropriationserstatninger afskaffes. Efter de gældende regler er gevinst ved modtagelse af en erstatningssum som følge af ekspropriation skattefri. Det samme gælder gevinst ved salg til en erhverver, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. Forslaget vil således berøre de situationer, hvor der er tale om ekspro-

priation af jord og bygninger, hvor gevinst ved et salg ville have været skattepligtig.

Det skønnes, at forslagene vil kunne bidrage med et umiddelbart merprovenu på ca. 160 mio. kr. primært vedrørende beskatning af ekspropriationserstatninger og beskatning af andelsboligforeninger. Det skønnes, at det varige merprovenu er ca. 110 mio. kr.

Afskaffe omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde
Selskabers og fondes mulighed for at opnå omkostningsgodtgørelse i visse skatte- og afgiftssager afskaffes. Kommissionen finder ikke, at der er knyttet retssikkerhedsmæssige betænkeligheder til afskaffelsen af omkostningsgodtgørelse til selskaber og fonde. Disse er i forbindelse med udarbejdelsen af selvangivelsen altid bistået af professionelle rådgivere, og ofte er anledningen til en klagesag, at et selskab ønsker at få afklaret retsstillingen på et givet område. En afskaffelse af omkostningsgodtgørelsen vil medføre betydelige administrative fordele.

Efter gældende regler er der mulighed for at få godtgjort 50 til 100 pct. af visse udgifter i forbindelse med klage over en afgørelse af visse skatte- og afgiftssager.

I 2007 blev der udbetalt 162 mio. kr. til ordningen om omkostningsgodtgørelse. De årlige udgifter er steget med 29 pct. fra 2006 til 2007.

En afskaffelse af omkostningsgodtgørelsesadgangen for selskaber, fonde, institutioner o. lign., der er skattepligtige efter selskabsskatteloven eller fondsbeskatningsloven vil betyde en umiddelbar årlig besparelse på ca. 80 mio. kr. Selskaberne vil i stedet for omkostningsgodtgørelse have fradragsret for udgifter til skattesager. Det varige merprovenu skønnes at være ca. 50 mio. kr.

Erhvervsstøtte og brugerbetaling
Skattekommissionen anbefaler en gennemgang af erhvervsstøtteordningerne, hvor det skal vurderes, om gevinsten ved de enkelte ordninger står mål med den direkte og indirekte støtte. Samtidig foreslås en generel reduktion af erhvervsstøtten i form af et nominelt subsidiestop i en 6-årig periode.

Skattekommissionen finder, at udgifter til erhvervsstøtte samt øget brugerbetaling bør kunne give et umiddelbart finansieringsbidrag på 1 mia. kr. fordelt med ca. ¾ mia. kr. fra øget brugerbetaling og knap ¼ mia. kr. ved at indføre et nominelt stop for erhvervsstøtte. Det skønnes, at det varige finansieringsbidrag er ca. 0,8 mia. kr.

Brugerbetaling af erhvervsrettede aktiviteter organiseret i den offentlige sektor gennem afgifter og gebyrer er i varierende grad udbredt på forskellige områder. Der eksisterer i dag ikke en ensartet afgrænsning af, hvilke typer opgaver, som brugerfinansieres af virksomheder. Der er således uens principper for udbredelsen af brugerbetaling på tværs af brancher.

En del af de opgaver, som styrelser mv. udfører i relation til virksomheder, er direkte til gavn for virksomhederne, idet aktiviteterne kan være en forudsætning for eller medføre større erhvervsaktivitet og dermed forventet (øget) indtjening. I andre tilfælde er det nødvendigt at løse tilsynsopgaverne af hensyn til erhvervene eller for at modvirke negative eksternaliteter.

Skattekommissionen anbefaler, at aktiviteter, der er til gavn for virksomheder (informationsaktiviteter, rådgivning samt registre og databaser), eller som er nødvendiggjort af virksomhedernes aktiviteter (reguleringsvirksomhed samt kontrol og tilsyn) brugerfinansieres. Det kan ske på mange måder – nogle mere oplagte end andre – og en endelig gennemførelse forudsætter nærmere analyser af blandt andet betalingsmodeller. Skattekommissionen anbefaler, at der i højest muligt omfang etableres en sammenhæng mellem virksomhedernes betaling af gebyret og aktiviteten i den enkelte styrelse. Det vil samtidig kunne skabe en mere effektiv anvendelse af ressourcerne på de erhvervsrettede områder.

1.1.10 Reserverede indtægter til skattekommissionens reformforslag

Regeringen har truffet principbeslutning om, at det fremtidige provenu fra auktionering af CO_2-kvoter, provenuet fra forslagene om ændret kantine- og flymoms mv. samt den afsatte finansiering til kompenserende skattelettelse som følge af stigning i de kommunale skatter reserveres til finansiering af en kommende skattereform.

Auktionering af CO_2-kvoter

Under gældende regler tildeles størstedelen af CO_2-kvoterne gratis til de kvoteomfattede virksomheder omfattet af EU's CO_2-kvotesystem. EU-medlemslandene har imidlertid besluttet at afskaffe størstedelen af de såkaldte gratiskvoter frem mod 1. januar 2027. Elværker vil fra 2013 ikke længere blive tildelt gratiskvoter, og gratiskvoterne til industrisektorerne aftrappes fra 2013. Visse særligt energiintensive og konkurrenceudsatte erhverv vil dog fortsat få tildelt 100 pct. gratiskvoter. For flysektoren bortauktioneres 15 pct. af kvoterne fra 2012. Afviklingen af den gratis tildeling af kvoter til flysektoren er endnu ikke fastlagt.

Auktionering, frem for gratis tildeling af CO_2-kvoter, vil medføre et betydeligt provenu. Der er dog usikkerhed forbundet med størrelsen af det endelig provenu.

Finansieringsbidraget er særligt følsomt overfor den fremtidige regulering af CO_2-udledningen, herunder for virkningen på kvoteprisen. Der er indregnet et provenu på 2 mia. kr. i varig virkning, der indgår som finansieringsbidrag i skattekommissionens forslag.

Kantinemoms

Folketinget har vedtaget to lovforslag[10], der blandt andet medfører ændringer for kantine- og flymoms. Forslaget om kantinemoms skal hindre momsmisbrug mellem

[10] Lov nr. 524 og 525 af 17.06.08.

interesseforbundne parter, mens forslaget om flymoms tilpasser de danske momsregler for leverancer af og til fly til EU-reglerne. Det fremgår af lovforslagene, at merprovenuet som følge af skattestoppet vil blive anvendt til lempelser andre steder i skatte- og afgiftssystemet.

Forslagene skønnes at medføre et provenu på ca. 330 mio. kr.

Kompenserende skattelettelse som følge af stigning i de kommunale skatter
Kommunernes budgetter for 2009 viser en mindre stigning i de samlede kommunale skatter på 89 mio. kr. I henhold til finanslovsaftalen for 2009 vil den kommunale skattestigning blive modgået af en statslig skattenedsættelse, der indgår i en skattereform i forlængelse af skattekommissionens arbejde.

1.2 Vurdering af forslagenes virkninger

Nedenfor gennemgås reformens virkninger med fokus på arbejdsindsats, opsparing og ejerboligmarkedet, offentlige finanser samt indkomstfordelingen.

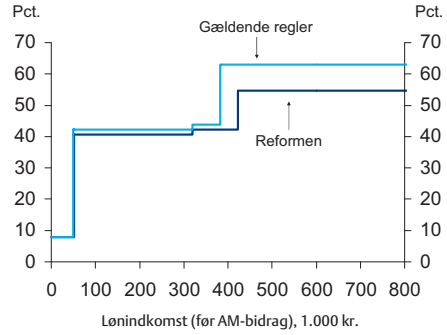
1.2.1 Større arbejdsindsats

Samlet vurderes reformen at øge arbejdsudbuddet svarende til omkring 24.000 fuldtidspersoner. Reformen af indkomstskattesystemet vurderes at øge arbejdsudbuddet med 28.200 fuldtidspersoner, mens en række finansieringselementer udenfor indkomstskattesystemet skønsmæssigt vurderes at reducere arbejdsudbuddet med 4.200 fuldtidspersoner, *jf. tabel 1.4*. Fremgangen i arbejdsudbuddet skyldes overvejende lavere mellem- og topskat og afspejler navnlig, at arbejdstiden øges (eller at den falder mindre, end den ellers ville have gjort).

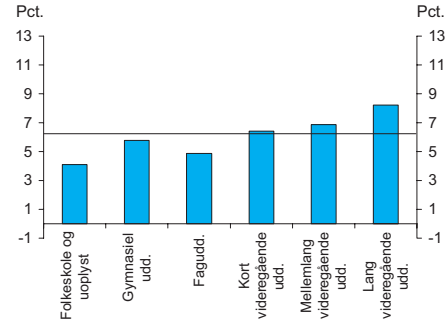
Personer med mellemindkomster omkring den nuværende topskattegrænse får med reformen en væsentlig nedsættelse af marginalskatten. Det kan primært henføres til fjernelsen af mellemskatten og forhøjelsen af topskattegrænsen, *jf. figur 1.5a*. Det gælder fx folkeskolelærere.

Personer med indkomster under topskattegrænsen får lavere marginalskat som følge af lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag. Personer med indkomster over topskattegrænsen får lavere marginalskat som følge af afskaffelsen af mellemskatten og lavere bund- og topskattesats.

Figur 1.5a Marginalskattesatser



Figur 1.5b Reduktion i gennemsnitlig marginalskat, fuldtidsbeskæftigede



Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Fuldtidsbeskæftigede med videregående uddannelser opnår i gennemsnit større reduktion i marginalskatten end øvrige uddannelsesgrupper. Reduktionen er størst for fuldtidsbeskæftigede med lange videregående uddannelser, hvilket skal ses i lyset af, at denne gruppe efter de gældende regler har de højeste marginalskatter, *jf. figur 1.5b*.

Tabel 1.4 Reformens virkning på arbejdsudbuddet

	Umiddelbar provenu-virkning	Arbejdsudbud		
		Time-effekt	Beskæftigel-seseffekt	Samlet
	Mia. kr.		Fuldtidspersoner	
Indkomstskatteændringer	**-21,7**	**26.100**	**2.100**	**28.200**
Herunder				
- Afskaffelse af mellemskatten	-5,8	10.350	450	10.800
- Øget topskattegrænse	-3,9	6.850	200	7.050
- Nedsat topskattesats	-1,5	1.600	50	1.650
- Øget personfradrag	-1,6	-300	-200	-500
- Nedsat bundskattesats	-13,4	4.550	450	5.000
- Øget beskæftigelsesfradrag	-6,6	1.000	2.000	3.050
- "Grøn check"	-3,0	-650	-350	-1.000
- Lavere skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst (jf. anm.)	6,9	1.500	600	2.150
- Lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag, inkl. beskæftigelsesfradrag	7,8	500	-1.150	-650
- Øvrige	-0,6	650	50	700
Elementer uden for indkomstskattesystemet	**21,6**	**-3.700**	**-450**	**-4.200**
Herunder				
- Højere skat på forurening af klima og miljø mv.	7,8	-1.600	0	-1.600
- Loft over indbetalinger til ratepension	0,5	-150	0	-150
- Afskaffelse af skattefritagelse for personalegoder	1,6	-250	-550	-800
- Færre særordninger, mindre større og øget brugerbetaling for erhvervslivet	8,5	-1.750	0	-1.750
- Øget økonomisk friplads i daginstitution	-0,2	50	100	150
- Øvrige	3,4			
Samlet virkning af reformen	**-0,1**			**24.000**
Varig virkning [1)]	**0**			

Anm.: Såvel provenuvirkning som arbejdsudbudsvirkning afhænger af den beregningsrækkefølge, der er angivet i tabellen. Øgede afgifter, fjernelse af momsfritagelser og øget erhvervsbeskatning o.lign. overvæltes helt eller delvist i priser og lønninger og dermed via satsreguleringsprincipperne i (reale) overførselssatser. Det antages derfor, at arbejdsudbudsvirkningen svarer til virkningen af en provenuækvivalent forøgelse af arbejdsmarkedsbidraget (som også via satsreguleringen medfører lavere overførsler og derfor er en proportional skat på indkomst). Loftet over indbetaling til ratepension er beregningsteknisk antaget at virke som en provenuækvivalent forhøjelse af topskattesatsen for de berørte, mens personalegoder antages at virke som en provenuækvivalent nedsættelse af beskæftigelsesfradraget. Afrunding indebærer at summen kan afvige. Generelt omfatter skøn for de enkelte komponenter både indkomst- og substitutionseffekter. For negativ nettokapitalindkomst (og i vidt omfang også ligningsmæssige fradrag, grøn check og personfradrag) er virkningerne udtryk for indkomsteffekter. Beregningerne er samlet baseret på en fuldt finansieret reform, og den samlede indkomsteffekt for alle komponenter under ét er ret begrænset.

1) For en beskrivelse af opgørelsesprincipperne for den varige virkning henvises til bilag 2.

Kilde: Beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

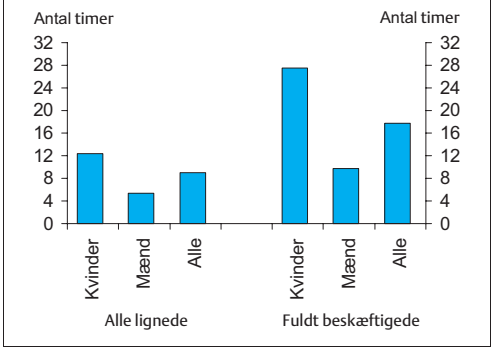
Det øgede arbejdsudbud afspejler som nævnt overvejende reformens reduktion af marginalskatten – specielt som følge af afskaffelsen af mellemskatten og lempelsen af topskatten. Det øgede arbejdsudbud kan derfor især henføres til, at beskæftigede arbejder i flere timer, eller at den gennemsnitlige arbejdstid falder mindre, end den ellers ville have gjort.

Stigningen i arbejdstiden som følge af lavere top- og mellemskat svarer til:

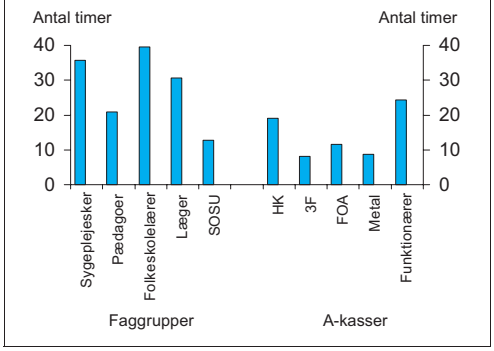
- At den godt 1 mio. skatteydere, der får en lavere skat på den sidst tjente krone, øger deres gennemsnitlige årlige arbejdstid med 29 timer, eller
- At én ud af ti af disse personer vælger et bijob, ekstravagt eller lignende, som øger arbejdstiden med 7 timer om ugen eller
- At de samme personer vælger at øge arbejdstiden med 1 time om ugen i stedet for at sætte den ned med 6 timer.

Kvinder står for hovedparten af stigningen i arbejdsudbuddet, *jf. figur 1.6a*. Blandt fuldtidsbeskæftigede indebærer beregningsprincipperne, at sygeplejersker øger deres årlige arbejdstid med 35 timer, folkeskolelærer med knap 40 timer og læger med godt 30 timer. For fuldtidsbeskæftigede SOSU-hjælpere og assistenter er timearbejdsudbudsvirkningen mindre med ca. 13 timer årligt, *jf. figur 1.6b*.

Figur 1.6a Ændring i arbejdstid (timeeffekt) som følge af skatteændringerne



Figur 1.6b Ændring i fuldtidsbeskæftigedes arbejdstid (timeeffekt) som følge af skatteændringerne



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Den beregnede arbejdsudbudsvirkning er større for fuldtidsbeskæftigede medlemmer af HK og Funktionærernes A-kasse end i fx 3F, FOA og Metal.

Afskaffelse af mellemskatten medfører særligt en forøgelse af arbejdstiden blandt dem, der ligger højt i indkomstfordelingen, og som dermed har høj skattebetaling, samt en reduktion af marginalskatten (og dermed større arbejdsudbud) for lavere lønnede, der har overført deres fradrag i mellemskatten til partneren.

Det forhøjede beskæftigelsesfradrag styrker tilskyndelsen til aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse. Det vil – med de anvendte forudsætninger – indebære en forøgelse af beskæftigelsen med 2.000 personer sammensat af en reduktion i den strukturelle ledighed på omkring 1.600 personer samt en højere erhvervsdeltagelse på omkring 400 personer.

Der er usikkerhed om arbejdsudbudsvirkningens størrelse. I beregningerne er der taget udgangspunkt i ministeriernes sædvanlige beregningsprincipper. Det indebærer en gennemsnitlig timeelasticitet på godt 0,1 – dvs. at en stigning i lønnen efter skat på 1 pct. øger den gennemsnitlige arbejdstid med godt 0,1 pct.[11] Her antages blandt andet, at kvinder reagerer kraftigere end mænd på ændringer i skattesystemet, ligesom adfærdsvirkningerne for den enkelte (elasticiteten) er aftagende med stigende marginalløn efter skat, aftagende i antal arbejdede timer og stigende i den virtuelle indkomst[12].

Den samlede timeelasticitet har stor betydning for resultaterne. Hvis den nævnte timeelasticitet er lidt højere i gennemsnit – fx 0,15 – øges den samlede arbejdsudbudsvirkning fra omkring 24.000 til ca. 35.200 personer.

Hvis det i stedet antages, at timeelasticiteten fortsat er 0,1 pct. i gennemsnit, men uafhængig af køn og marginallønnen efter skat, så vil reformens arbejdsudbudsvirkninger også øges. I dette regneeksempel bliver mænds arbejdsudbudsbeslutning mere følsom overfor ændringer i skatten, mens kvinders bliver mindre følsom. Det trækker i retning af større arbejdsudbudsreaktion blandt de højtlønnede, fordi der her er flere mænd end kvinder. Det samme gælder, når elasticiteten er konstant og således ikke falder med marginallønnen efter skat. Med disse antagelser vil reformens arbejdsudbudsvirkning øges fra 24.000 til 28.200 personer.

Beregningsprincipperne, som er anvendt i vurderingen af effekterne, bygger på et studie af ændringer i arbejdsudbuddet fra 2001, der er baseret på data fra 1996, *jf. Frederiksen m.fl. 2001*, og fokuserer på den kvantitative dimension – dvs. ændringer i arbejdstiden. Antagelserne er overordnet på linje med De Økonomiske Råd (2008), *jf. kapitel 3*.

Der er i de senere år foretaget en række udenlandske studier, der belyser sammenhængen mellem skattepligtig indkomst og skatteforhold. Der foreligger ikke tilsvarende empiriske studier på danske data. Når sammenhængen mellem den skattepligtige indkomst og ændringer i (marginal)skatten forsøges opgjort, opnås i princippet et mål for ikke blot den kvantitative effekt på arbejdsudbuddet målt i antallet af arbejdede timer, men et mål, der også tager højde for *kvaliteten* af arbejdsindsatsen og andre forhold, som påvirker den skattepligtige indkomst.

[11] Det svarer til en (lønvægtet) kompenseret elasticitet på 0,1 i gennemsnit for de beskæftigede.
[12] Den virtuelle indkomst er et mål for forskellen mellem marginalskatten og gennemsnitsskatten.

Velstanden målt ved indkomsterne vil både stige, hvis det *kvantitative* og det *kvalitative* arbejdsudbud stiger. Den kvalitative effekt er udtryk for, at en lavere marginalskat kan give anledning til, at den enkelte øger sin produktivitet ved opkvalificering, ved at være mere effektiv på jobbet, påtage sig større ansvar eller gøre sig mere umage (færre fejl) og være mere villig til job- og karriereskift[13], fordi det typisk vil medføre højere løn før eller siden.

Den økonomiske *velfærd* – som er et samlet mål for gevinsten ved skattepolitiske ændringer – vil ligeledes stige i takt med både det kvantitative og kvalitative arbejdsudbud, *jf. boks 1.5*.

Boks 1.5 Økonomisk velfærd

Den økonomiske velfærdsgevinst er den samlede gevinst ved mindre forvridning (mens fordelingsimplikationer ikke indgår), og omfatter blandt andet indkomstfremgangen fra større kvalitativt og kvantitativt arbejdsudbud, mindre gør-det-selv arbejde osv.

I forhold til effekten på økonomisk velstand (indkomsterne) modereres den økonomiske velfærd af, at der er omkostninger i form af fx mindre fritid og udgifter til større mobilitet ved at øge arbejdsudbuddet og produktiviteten, ligesom miljøet påvirkes.

Den økonomiske velfærd vokser omtrent i en størrelsesorden, der svarer til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring, blandt andet under forudsætning af at produktionen ikke har ikke-markedsprissatte virkninger (eksternaliteter). Det er vel at mærke selvfinansieringsgraden, før der tages hensyn til afledte effekter af højere produktivitet mv. på overførselsindkomsterne og andre offentlige udgifter.

Derfor kan selvfinansieringsgraden beregnet med udgangspunkt i elasticiteten af skattepligtig indkomst under en række antagelser ses som en proxy for virkningen af en skattereform på den økonomiske velfærd.

Internationale studier for blandt andet Sverige, Norge og USA peger i retning af, at følsomheden i den skattepligtige arbejdsindkomst er mellem 0 og ½ pct. (ved en ændring i marginallønnen efter skat på 1 pct.), men med en overvægt af estimater i den høje ende af intervallet. Disse effekter på den skattepligtige indkomst er således større end tilgængelige skøn for effekterne på det kvantitative arbejdsudbud i de nordiske lande, hvilket kan tyde på, at de kvalitative effekter på arbejdsudbuddet ikke er ubetydelige – eller at den kvantitative effekt kan være undervurderet.

Samtidig kan der være træghed i, hvor længe effekterne er om at slå i gennem – især på sammensætningen af arbejdsstyrkens uddannelse. De empiriske analyser fanger primært kortsigtede effekter over nogle år og på længere sigt kan elasticiteten være større. Det hører også med, at studier af virkningerne på skattepligtig indkomst afhængig af metode og datagrundlag kan opfange indkomst som flyttes mellem fx personlig indkomst og opsparing i egen virksomhed.

[13] *Velstands*niveauet skal ikke forveksles med *velfærds*niveauet, der blandt andet også inkluderer værdien af ændret fritid.

Generelt går usikkerheden om effekternes størrelsesorden, som karakteriserer studier af skatternes effekter på arbejdstiden, igen i den foreliggende, internationale empiri vedrørende skattepligtig indkomst, der som nævnt omfatter både høje og lave estimater. Der er dog betydelig sikkerhed for, at effekterne er positive. Usikkerheden taler derfor ikke for, at effekterne forudsættes at være nul. Forsigtighed kan tale for at anvende et lavt estimat, men det bør vejes over for risikoen for, at en undervurdering af effekterne kan medføre, at ellers samfundsøkonomisk hensigtsmæssige skatteændringer opgives.

Hvis der på den baggrund antages en konstant substitutionselasticitet på 0,2 for alle, hvor halvdelen er den kvantitative effekt og resten er et kvalitativt bidrag i form af højere løn, så kan man beregne virkningen på lønindkomsten. Der er tale om en substitutionselasticitet i den forsigtige ende i forhold til de nævnte internationale studier. Det svarer til, at lønsummen på det individuelle niveau øges med 0,2 pct. når efterskat marginallønnen forøges med 1 pct. Dertil kommer stigningen i lønsummen som følge af større beskæftigelse og færre ledige og efterlønsmodtagere.

På den baggrund kan et simpelt mål – stigningen i lønsummen – for velstandsstigningen opgøres. Således kan velstandsstigningen forbundet med reformen opgøres til 2 pct., hvoraf godt halvdelen afspejler stigningen i det kvalitative arbejdsudbud. Bidraget kommer helt overvejende fra lavere progressive skatter. Velstandseffekten skal således ses i lyset af, at navnlig mellem- og højindkomstgrupper vælger at arbejde lidt mere end ellers. Det betyder, at de har mindre fritid – og tabet herved skal der reelt korrigeres for, før man kan angive en reel velfærdseffekt for de pågældende personer.

Antages det, at det højere lønniveau har satsreguleringsvirkning, vil velstandsstigningen, som knytter sig til den kvalitative indsats også medføre større overførselsindkomster. Ved fuldt gennemslag vil der eksempelvis for en pensionist ske et løft i realindkomsten på godt 1 pct. som indirekte følge af velstandseffekten fra reduktionen i marginalskatterne. Dette svarer til en indkomststigning for en enlig folkepensionist uden supplerende indkomst eller væsentlig formue på omkring 1.500 kr. før skat i 2009.

Eventuelle kvalitative effekter på den skattepligtige indkomst er ikke indregnet i selvfinansieringsgraden. Det skal blandt andet ses i lyset af, at øget gennemsnitlig løn via satsreguleringen som nævnt medfører større indkomstoverførsler og dermed udgifter (ligesom kompensationsgraden påvirkes), hvorved en del af den (ekstra) afledte effekt bortfalder.

Hvis også offentligt ansatte øger arbejdsindsatsen, stiger serviceniveauet og de offentlige lønudgifter tilsvarende, hvorved selvfinansieringsgraden isoleret reduceres. Alternativt bliver selvfinansieringsgraden ved indregning af kvalitative effekter højere, hvis det i stedet forudsættes, at det offentlige serviceniveau fastholdes uændret, således at større arbejdsudbud per person modsvares af lavere offentlig beskæftigelse

og at de offentlige udgifter dermed falder i forhold til nominelt BNP og skattegrundlaget.

1.2.2 Virkninger på opsparing

Beskatningen af afkastet fra husholdningernes opsparing påvirker såvel husholdningernes formue som dennes sammensætning. Beskatningen reducerer renten efter skat, der i princippet er prisen på forbrug i dag i forhold til prisen på forbrug i fremtiden. Det indebærer mindre opsparing og formue, fordi substitutionseffekten (forbrug i dag frem for senere) vurderes at dominere indkomsteffekten.

Afkast af husholdningernes opsparing beskattes med forskellige satser i det danske skattesystem afhængig af, om afkastet vedrører bankindestående, obligationsbeholdninger, aktier, ejerbolig eller pensionsordninger. Denne asymmetriske beskatning af forskellige opsparingsformer kan betyde en forvridning af opsparingens placering, så opsparingen ikke placeres, hvor det er samfundsøkonomisk mest fordelagtigt (der hvor afkastet *før* skat er højest), men derimod hvor afkastet *efter* skat – og dermed det privatøkonomiske afkast – er højest.

Skattekommissionen lægger vægt på, at den skattemæssige behandling af forskellige opsparingsformer bliver mere ensartet, herunder at skattebegunstigelsen af pensionsopsparing og ejerboliger nedbringes. Samtidig sænkes kapitalindkomstbeskatningen generelt. Forslagene vedrørende beskatning af afkast af opsparing omfatter følgende elementer:

- Skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst (rentefradragets skatteværdi) reduceres fra i gennemsnit 33,5 pct. til 25,5 pct.
- Der indføres et bundfradrag på 40.000 kr. for positiv nettokapitalindkomst i grundlaget for beregning af topskat.
- Positiv nettokapitalindkomst beskattes lempeligere som følge af lavere bundskat og topskat samt afskaffelse af mellemskatten.
- Der indføres et loft på 250.000 kr. over indbetalinger på ratepensioner.
- Høje pensionsudbetalinger beskattes med en udligningsskat på 9 pct.

Betydningen for skattesatserne af de forskellige opsparingsformer er vist i *tabel 1.5*.

Tabel 1.5 Nominelle skattesatser for forskellige typer af kapitalindkomst

	Gældende regler	Reform-skitse
Pensionsopsparing[1)]	15,0	15,0
Ejerboliger (ejendomsværdiskat under progressionsgrænsen)[2)]	17,4	17,4
Ejerboliger (ejendomsværdiskat over progressionsgrænsen)[2)]	52,2	52,2
Aktieindkomst	28/43/45	25/40
Negativ nettokapitalindkomst:		
Obligationer, låntagning (gennemsnitskommune)	33,5	25,5
Positiv nettokapitalindkomst:		
Obligationer mv. – bundskatteyder	38,8	37,3
Obligationer mv. – bundskatteyder (mellem- og topskatteyder før reform)	59,7	37,3
Obligationer mv. –mellem- og topskatteyder – under 40.000 kr.	59,7	37,3
Obligationer mv. –mellem- og topskatteyder – over 40.000 kr.	59,7	50,7

1) Der er ikke taget højde for virkningen af modregningsreglerne samt udligningsskatten på store pensionsudbetalinger.
2) Ejendomsværdiskattesatsen er omregnet, så den er ækvivalent med de øvrige skatter på kapitalindkomst, ved at dividere ejendomsværdiskattesatsen på 1 hhv. 3 pct. med normalafkastet i 2015-planen på 5,75 pct.

Beskatningen af opsparing i frie midler (dvs. bankindestående og investeringer i aktier og obligationer mv.) reduceres. Samtidig bliver det dyrere at lånefinansiere forbrug og foretage boliginvesteringer og "ekstra" indskud på pensionsordninger. Marginalskatten på opsparing i obligationer mv. nedbringes således med op til 22 pct.-enheder. Nedsættelsen påvirker dels tilskyndelsen til at spare op og optage lån (opsparingsomfanget) og dels placeringen af opsparingen (porteføljesammensætningen).

De reale skattesatser, hvor der er taget højde for at inflationen udhuler afkastet, reduceres fra at udgøre op til 90 pct. af afkastet til op mod 75 pct. for topskatteydere med positiv kapitalindkomst over 40.000 kr. For topskatteydere med mindre kapitalindkomst reduceres den reale skattesats til op mod 55 pct.

Nedsættelsen påvirker dels tilskyndelsen til at spare op og optage lån (opsparingsomfanget) og dels placeringen af opsparingen (porteføljesammensætningen).

Opsparingsomfang

Folk sparer op af flere hensyn. For eksempel ud fra et ønske om forbrugsudjævning over livet og af hensyn til usikkerhed om fremtidig indtjening. Tilbøjeligheden til at spare op afhænger derfor blandt andet af, hvor stor værdi den enkelte tillægger øget forbrug i dag i forhold til øget forbrug i fremtiden og forventningerne til fremtidig indtjening. Samtidig påvirkes opsparingen af prisen på at forbruge i dag i forhold til at forbruge i fremtiden. Denne pris er givet ved det reale afkast efter skat af øget opsparing.

Skattereformen sænker skatteværdien af rentefradrag, reducerer beskatningen af kapitalindkomst fra obligationer mv. og aktieindkomst, mens udligningsskatten på høje pensionsudbetalinger øger den effektive beskatning af pensionsopsparing for de be-

rørte personer. Den gennemsnitlige beskatning af opsparing reduceres, da effekten på pensionsopsparingen er betydelig mindre end effekten af lavere skat på kapitalindkomst og aktieindkomst. Dermed bliver det dyrere at låne og mere gunstigt at spare op.

Der findes ikke et velfunderet empirisk grundlag til at vurdere, hvor meget opsparingen øges ved skattereformen. Der er dog ikke tvivl om fortegnet på effekten – at opsparingen *vil* blive øget – idet substitutionseffekten tilsiger større opsparing som følge af det højere realafkast efter skat af opsparing, og fordi indkomsteffekten af negativ kapitalindkomst trækker i samme retning som substitutionseffekten.

Beregningerne af adfærdseffekter i det følgende tager udgangspunkt i en antagelse om, at den marginale opsparing sker i en vifte af de forskellige opsparingsformer svarende til den nuværende fordeling mellem disse. Opsparingens følsomhed med hensyn til det reale afkast efter skat er tilpasset, så et gennemsnitligt fald i den effektive, nominelle skattesats på formueafkast på 1 pct.-enhed for husholdningernes samlede finansielle formue vil øge opsparingen med omkring 0,05 pct. af BNP på kort sigt[14]. Der er tale om en forsigtig forudsætning sammenholdt med den anvendte af De Økonomiske Råd, *jf. Dansk Økonomi, efterår 2008*. Stigningen i den løbende opsparing akkumuleres i en højere formue på sigt. Udviklingen over tid afhænger af flere forhold, herunder forbrugstilbøjeligheden af øget formue – det vil sige den takt, hvori øget opsparing i dag slår igennem i øget forbrug fremover. Metoden til beregning af provenukonsekvenser er beskrevet i kapitel 5.

Satsnedsættelserne på beskatningen af personlig kapitalindkomst skønnes at reducere den gennemsnitlige marginalskat på personlig kapitalindkomst med lidt under 8 pct.-enheder. Dette bevirker isoleret set, at den gennemsnitlige nominelle beskatning af afkast af husholdningernes samlede finansielle formue reduceres med godt 4 pct.-enheder.

Når ovenstående forudsætninger lægges til grund, øges opsparingen som følge heraf med godt 0,2 pct. af BNP, hvilket svarer til, at privatforbruget reduceres med 0,4 pct. eller ca. 4 mia. kr. I kraft af den gradvise opbygning af større formue fås et højere udskrivningsgrundlag for kapitalindkomstbeskatningen, hvilket medfører et merprovenu på ca. 1,2 mia. kr. I modsat retning trækker effekten af udligningsskatten på store pensionsudbetalinger, der øger den effektive beskatning af pensionsopsparing. Med de anvendte forudsætninger reduceres opsparingen med 0,05 pct. af BNP som følge heraf, hvilket giver et mindreprovenu på 0,2 mia. kr. Ændringen i aktieindkomstskatten har med den anvendte beregningsmetode kun begrænset effekt på opsparingen.

Den samlede effekt af forslagene øger således den samlede opsparing. Merprovenuet forbundet hermed udgør omkring 1 mia. kr., *jf. tabel 1.6*. De skønnede effekter skal

[14] Denne følsomhed er ækvivalent med den anvendte følsomhed i kapitel 5, hvor 1 pct.-enhed højere afkast efter skat på den samlede finansielle formue øger opsparingen på kort sigt med 0,9 pct. af BNP.

sammenholdes med, at husholdningernes samlede formue i 2007 udgjorde godt 200 pct. af BNP eller over 3.500 mia. kr., *jf. kapitel 5*.

Tabel 1.6 Betydning for offentlige finanser via opsparingseffekter[1)]

	Forslag som vedrører:			
Mio. kr.	Personlig kapitalindkomst	Aktieindkomst	Pensionsordninger	I alt
Opsparingsomfang	1.150	0	-200	950
Porteføljeomlægning	600	150	0	750
I alt	**1.750**	**150**	**-200**	**1.700**

1) Ekskl. virkningen af loftet for ratepensioner.

Porteføljeomlægning

Lavere skat på opsparing i frie midler betyder, at denne type opsparing bliver mere fordelagtig i forhold til opsparing i pensionsordninger. Udligningsskatten på store pensionsudbetalinger øger denne tendens. Samtidig betyder den lavere skatteværdi af rentefradrag, at det bliver dyrere at låne til forbrug og til investering i ejerbolig samt indskud på pensionsordninger mv. Det må derfor forventes, at der over tid vil ske forskydninger i formuens sammensætning, således at en større del af formuen vil være placeret i frie midler (dvs. aktier og obligationer mv.) ligesom husholdningernes gæld vil blive mindre. Der er dog stor usikkerhed om omfanget af porteføljeomlægning som følge af mere ensartet beskatning, og foreliggende empiriske undersøgelser, kan ikke i særlig stor udstrækning anvendes som grundlag for at vurdere effekternes størrelsesorden.

Porteføljeomlægningerne analyseres i en model, hvor husholdningerne placerer deres finansielle aktiver i pensionsordninger, obligationer eller aktier samt optager lån. Substitutionselasticiteterne mellem opsparing i pensionsordninger og fri formue samt mellem obligationer og aktier fastsættes på niveau med De Økonomiske Råds model DANTAX, *jf. kapitel 5*. Derudover forudsættes husholdningernes gældskvote at falde med 1 pct. af BNP, når forskellen mellem realafkastet af opsparing i obligationer og de reale omkostninger ved låntagning reduceres med 1 pct.-enhed.

Den lavere beskatning af personlig kapitalindkomst og aktieindkomst og øgede beskatning af pensionsordninger i kraft af udligningsskatten på store udbetalinger medfører med disse forudsætninger, at formue for 9¼ pct. af BNP omlægges fra pensionsordninger til opsparing i frie midler (pensionsformuen er korrigeret for udskudte skatter)[15]. Derudover skønnes formue for 2¼ pct. af BNP at blive flyttet fra aktier til obligationer mv. Formue placeret i obligationer mv. øges med ca. 10¾ pct. af BNP, mens låntagningen reduceres med ¾ pct. af BNP.

Omlægningernes betydning for skatteindtægterne afhænger af den effektive beskatning af de forskellige opsparingsformer. Den effektive beskatning af opsparing i pen-

[15] Der omlægges pensionsformue for godt 16 pct. af BNP, hvoraf knap halvdelen vedrører udskudte skatter.

sionsordninger afhænger ud over pensionsafkastskatten på 15 pct. også af skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet samt den effektive marginale beskatning på udbetalingstidspunktet inkl. modregning af offentlige ydelser[16]. For personlig kapitalindkomst afhænger den effektive beskatning af, hvorvidt der er tale om positiv eller negativ nettokapitalindkomst.

Omlægningerne som følge af forslagene vedrørende beskatningen af personlig kapitalindkomst skønnes isoleret set at medføre et merprovenu på 0,6 mia. kr., da der sker en højere gennemsnitlig beskatning af den formue, som flyttes fra aktier og pensionsordninger. Porteføljeomlægningerne som følge af den lavere beskatning af aktieindkomst giver ligeledes et merprovenu, selvom den forudsatte omlægning fra obligationer mv. for personer med positiv nettokapitalindkomst bidrager negativt. Dette opvejes af, at der overflyttes midler fra pensionsopsparing samt fra obligationer mv. ejet af personer med negativ nettokapitalindkomst til aktier, hvilket indebærer hårdere beskatning. Porteføljeomlægningerne afledt af udligningsskatten på høje pensionsudbetalinger er skønnet til at være næsten neutral for de offentlige finanser. Det afspejler dog primært sekvensen af de udførte beregninger. Isoleret set vil udligningsskatten medføre porteføljeomlægninger fra pensionsordninger til fri formue, hvilket medfører et merprovenu. Porteføljeomlægningerne af de øvrige forslag får dog samtidig mindre provenueffekt, når der tages højde for, at den effektive beskatning af pensionsafkast bliver højere. De samlede porteføljeomlægninger medfører skønsmæssigt et merprovenu på ¾ mia. kr., *jf. tabel 1.6*.

For så vidt angår loftet over indbetalinger på ratepensioner, er det lagt til grund, at 40-50 pct. af de nuværende indbetalinger over loftet indbetales på andre typer pensionsordninger eller indbetales på ratepensioner i år, hvor indbetalingen ligger under loftet, mens den øvrige del opspares i frie midler. Den øgede opsparing i frie midler indebærer et merprovenu, fordi afkastbeskatningen af frie midler i gennemsnit overstiger beskatningen af pensionsafkast. Som følge heraf forbedres de offentlige finanser med ½ mia. kr. varigt (denne omlægning af opsparing er medregnet som direkte provenueffekt i afsnit 1.2.6 og indgår ikke i tabel 1.6).

Lavere skattesatser på personlig kapitalindkomst medfører også lavere kontantpriser og grundpriser, hvilket har betydning for udskrivningsgrundlagene for ejendomsværdiskat og grundskyld, *jf. afsnit 1.2.3*, hvor effekterne vurderes nærmere. På sigt falder bygningsbestanden som følge af lavere efterspørgsel. Lavere kontantpriser på kort sigt og lavere grundpriser og bygningsbestand på længere sigt betyder, at husholdningerne har mindre formue bundet i ejerboliger. Det forudsættes, at husholdningerne i stedet placerer disse midler som bankindestående og i obligationer mv. samt optager mindre gæld. Som følge af den højere beskatning af afkast af frie midler i forhold til afkast af ejerbolig, øger dette de offentlige indtægter.

[16] Det forudsættes, at fradraget på indbetalingstidspunktet svarer til den effektive beskatning på udbetalingstidspunktet.

Nettoeffekten på de offentlige finanser via ejerboligmarkedet af lavere skatter på personlig kapitalindkomst skønnes at være neutral samlet set. Det skyldes, at faldet i provenu fra ejendomsværdiskat og grundskyld med de anvendte forudsætninger opvejes af øgede indtægter fra beskatningen af personlig kapitalindkomst.

Reformforslagets virkninger på opsparing og formuesammensætning skønnes dermed til i alt at aflaste de offentlige finanser med 1¾ mia. kr. [17], *jf. tabel 1.6*.

Skattereformens adfærdsvirkninger er som nævnt forbundet med usikkerhed. For så vidt angår virkningerne på arbejdsudbuddet foreligger der – på danske såvel som på udenlandske data – et stort antal undersøgelser, som kan anvendes ved skøn over de afledte virkninger.

Ændringer i incitamentet til at spare op og vælge formuesammensætning er langt mere sparsomt belyst, blandt andet fordi analyser af disse virkninger vanskeliggøres af såvel teoretiske som datamæssige problemer. Der er derfor særligt stor usikkerhed om det ovenfor anførte skøn på cirka 1¾ mia. kr., men det hører med, at usikkerheden går begge veje: Effekterne af skattereformen kan således vise sig at være mindre, men det er også muligt, at de er større.

1.2.3 Virkning på kontantpriser og boligmarkedet

Skattekommissionens reformforslag indeholder en række elementer, der kan forventes at påvirke kontantprisen på ejerboliger, herunder nedsættelsen af personskatterne og især den lavere skatteværdi af kapitalindkomst. Samlet set vurderes reformforslaget at medføre et fald i huspriserne på 3-4 pct. over nogle år, når nedsættelsen af rentefradragets skatteværdi indfases gradvist fra 2012 til 2015. På helt kort sigt – dvs. i 2009 og 2010 – ventes virkningen at være noget mindre, afhængigt af indfasningen af de øvrige reformelementer. Det skal ses i sammenhæng med, at skatteforslaget fuldt indfaset samlet styrker husholdningernes disponible indkomst, hvilket understøtter boligefterspørgslen. Et fald i kontantpriserne på 3-4 pct. svarer til det kapitaltab, boligejere vil få, hvis kontantpriserne i 1-2 år stagnerer frem for at vokse svarende til prisstigningstakten i en "normal" situation.

Kontantprisfaldet skal ses i sammenhæng med, at skatteværdien af husholdningernes renteudgifter reduceres fra gennemsnitligt 33½ pct. til 25½ pct. i kraft af, at negativ kapitalindkomst udgår af indkomstgrundlaget for sundhedsbidraget. Det øger omkostningen ved at eje en bolig og dæmper boligefterspørgslen.

Reduktionen af skatteværdien af rentefradraget på 8 pct.-enheder er på linje med eller lidt lavere end i tidligere skattereformer og indebærer ved en rente på 5¾ pct. en forøgelse af kapitalomkostningerne ved boligbesiddelse på knap ½ pct. af boligens værdi i udgangspunktet. Det svarer til det fald i boligomkostningerne, der følger af

[17] På nær forslaget om udligningsskat på pensionsordninger er der ikke medregnet eventuelle arbejdsudbudseffekter af skattereformens forslag vedrørende beskatning af opsparing.

den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten i perioden 2002-2015, eller til virkningen af en stigning i renteniveauet på knap 0,7 pct.-enheder.

Nedsættelsen af personskatterne trækker omvendt i retning af højere kontantpriser. Større disponible indkomster øger således efterspørgslen efter forbrugsgoder, herunder boligydelser. Det forøger betalingsvilligheden for boligydelser og dermed også ejerboligers kontantpris[18]. Personskattenedsættelserne gør det endvidere muligt for husholdningerne at konsolidere privatøkonomien forud for reduktionen af skatteværdien af negativ kapitalindkomst.

Med udgangspunkt i beregninger på en række økonomiske modeller vurderes i det følgende reformforslagets mulige virkninger på kontantpriserne på ejerboliger. Det lægges til grund for beregningerne, at elementerne i reformforslaget implementeres med det samme – herunder reduktionen af rentefradragets skatteværdi. Der tages således som udgangspunkt ikke hensyn til den gradvise indfasning af lavere rentefradrag med mindre andet er nævnt.

Beregninger på modellerne for boligmarkedet i ADAM, SMEC og MONA peger på, at det negative kontantprisbidrag fra den reducerede skatteværdi af rentefradraget er lidt større end den kompenserende virkning af lavere personskatter, hvis elementerne i reformforslaget gennemføres samtidig og med det samme. Ifølge modelberegningerne medfører de samlede direkte virkninger af reformforslaget således et moderat kontantprisfald på 3½-4 pct. for enfamiliehuse på 5 års sigt, *jf. tabel 1.7 (direkte virkninger)*. På det helt korte sigt (dvs. i det år, hvor reformen og reduktionen af rentefradragets skatteværdi antages implementeret) er kontantprisfaldet noget mindre med en 1. års virkning på omkring 2 pct.

[18] En ejerbolig kan betragtes som et kapitalgode, der producerer en boligydelse. Hvis boligydelser er et normalt forbrugsgode, er efterspørgslen efter boligydelser stigende i den disponible indkomst. Lavere personskatter øger således betalingsvilligheden for boligydelser og dermed værdien af boligydelser. Det øger efterspørgslen efter ejerboliger som kapitalgode, uanset om boligen udlejes eller boligydelsen forbruges af ejeren selv, hvilket presser kontantprisen på ejerboliger op.

Tabel 1.7 Kontantpriseffekter for enfamiliehuse ifølge beregninger på ADAM, SMEC og MONA – under forudsætning af øjeblikkelig implementering af reformforslagets elementer

	Direkte virkninger [1]			Inkl. afledte adfærdsvirkninger [2]		
Pct.	1. år	5. år	Langt sigt	1. år	5. år	Langt sigt
ADAM	-1½	-3½	0	-1½	-3½	0
SMEC	-1¾	-3	0	-1¼	-1¼	0
MONA	-2¼	-4	0	-2¼	-3¾	0

Anm.: Modelberegningerne er gennemført med udgangspunkt i et grundforløb, hvor eksogene variable, herunder nominel rente (før skat), effektive skattesatser, afskrivninger mv., tildeles ens værdier med henblik på at sikre størst mulig sammenlignelighed af de beregnede kontantprisvirkninger. Simulationerne er foretaget på delmodellerne for boligmarkedet i ADAM, SMEC og MONA.

1) Angiver den direkte kontantprisvirkning af en reduktion af skatteværdien af negativ kapitalindkomst på 8 pct.-enheder og en forøgelse af husholdningernes disponible indkomst på ca. 16½ mia. kr. (2009-niveau) på kort sigt faldende til 2½ mia. kr. på lidt længere sigt. Aftrapningen af indkomstfremgangen skyldes, at de finansieringselementer i reformforslaget, der umiddelbart belaster erhvervene, beregningsteknisk forudsættes delvist overvæltet på husholdningerne i form af højere priser, lavere lønninger og overførselsindkomster, mindre udbyttebetalinger mv.

2) Angiver den direkte kontantprisvirkning af reformforslaget tillagt afledte adfærdsvirkninger. Konkret indregnes en gradvis forøgelse af husholdningernes disponible indkomst på ca. 5 mia. kr. (2009-niveau) i medfør af den forøgelse af arbejdsudbuddet svarende til 24.000 helårspersoner, der skønsmæssigt følger af lavere effektive marginalskatter på arbejdsindkomst. I ADAM indregnes endvidere skøn for forbrugsvirkningen af mindre friværdier samt øget opsparingstilbøjelighed som følge af lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst. Sidstnævnte effekt indregnes ikke i SMEC og MONA, idet husholdningernes disponible indkomst (og beskæftigelsen i SMEC) indgår som forklarende variabel i kontantprisrelationen i stedet for privatforbruget som i ADAM.

Kilde: Egne beregninger.

Kontantprisfaldet på kort og mellemlangt sigt svarer til, at den gevinst, som boligejere i en normalsituation vil opnå inden for en periode på 1-2 år som følge af de underliggende prisstigninger på ejerboliger, bortfalder[19]. For nye førstegangskøbere er faldet i kontantpriserne en fordel, der modvirker den lavere skatteværdi af rentefradraget.

Over en længere tidshorisont er tabet for eksisterende boligejere mindre. Lavere boliginvesteringer som følge af det umiddelbare prisfald reducerer gradvist udbuddet af ejerboliger, og den reale kontantpris på den tilbageværende del af boligmassen presses derved op og tilbage mod udgangsniveauet. Ifølge beregningerne påvirker reformforslaget således ikke boligpriserne på langt sigt. For ejere, der ikke træder ud af boligmarkedet de første år efter reduktionen af rentefradragets skattemæssige værdi, er kapitalttabet dermed beskedent.

Som nævnt vil det kortsigtede kontantprisfald dæmpes, hvis reduktionen af den skattemæssige værdi af rentefradraget udskydes og indfases gradvist, samtidig med at husholdningernes købekraft øges som følge af lavere personskatter.

[19] Den reale kontantpris opgjort som prisen på enfamiliehuse i forhold til deflatoren for privat forbrug i henhold til nationalregnskabet er gennemsnitligt steget 1 pct. årligt de seneste godt 50 år. Ved en stigning i forbrugerpriserne på 1¾ pct. årligt vil den nominelle kapitalgevinst ved at eje en bolig over en 2-årig periode dermed udgøre ca. 5½ pct. i en "normal" situation.

Udover de direkte virkninger på boligefterspørgslen har reformforslaget gennem ændringer af husholdningernes adfærd en række afledte og modsatrettede kontantpriseffekter. Boligefterspørgslen øges således i takt med, at reduktionen af de effektive marginalskatter på arbejdsindkomst styrker udbuddet af arbejdskraft og derigennem husholdningernes samlede disponible indkomst. Omvendt kan øget opsparingstilbøjelighed i husholdningerne som følge af lavere skatteværdi af kapitalindkomst dæmpe boligefterspørgslen på kortere sigt. Ifølge beregninger på ADAM, SMEC og MONA indebærer de potentielle strukturvirkninger af reformforslaget isoleret set en afdæmpning af kontantprisfaldet på 0-2 pct. på 5 års sigt, *jf. tabel 1.7 (inkl. afledte adfærdsvirkninger)*.

For at vurdere resultaternes robusthed er der gennemført supplerende beregninger på en simpel user cost model for boligmarkedet, der er baseret på perfekte kapitalmarkeder og rationelle husholdninger med fuld forudseenhed. User cost modellen har samme kort- og langsigtede egenskaber som boligmodellerne i ADAM, SMEC og MONA, men modellerne adskiller sig alligevel fra hinanden på en række punkter, hvilket har betydning for størrelsesordenen af den beregnede kontantpriskorrektion, *jf. boks 1.6*. For en mere detaljeret gennemgang af de anvendte modeller og de beregnede kontantprisvirkninger af reformforslaget henvises til baggrundsnotat *Kontantprisvirkninger af skattekommissionens reformforslag*.

I user cost modellen skelnes mellem ejerboligens bygnings- og grundkomponent, og der kan således opstilles omkostningsudtryk for hver af de to ejendomskomponenter. Med udgangspunkt i den relative forøgelse af omkostningen (user cost) for bygninger og grunde som følge af lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst beregnes separate priseffekter for de to ejendomskomponenter, som sammenvejes til et umiddelbart kontantprisfald på ca. 6½ pct. for enfamiliehuse, hvis implementeringen sker øjeblikkeligt, *jf. tabel 1.8 (række a)*.

Såfremt reduktionen af rentefradragets skatteværdi først påbegyndes i 2012 og indfases gradvist med 2 pct.-enheder årligt frem mod 2015, dæmpes det umiddelbare kontantprisfald med ca. 2 pct.-enheder til 4½ pct., *jf. tabel 1.8 (række b)*. I de empiriske modeller er der omvendt ikke nogen effekt det første år ved en senere indfasning, fordi aktørerne ikke er fremadskuende og dermed ikke tager højde for den fremtidige forøgelse af boligomkostningerne, som følger af den lavere skattemæssige værdi af rentefradraget.

Den samlede nedsættelse af personskatterne i reformforslaget øger som nævnt betalingsvilligheden for boligydelser, og ifølge beregninger på user cost modellen indebærer det en yderligere afdæmpning af det umiddelbare kontantprisfald til 4 pct., *jf. tabel 1.8 (række c)*.

Boks 1.6 Kort om de anvendte modeller

De anvendte modeller er i en vis udstrækning opbygget efter ens principper. Efterspørgslen efter ejerboliger er generelt aftagende i omkostningen (user cost) ved boligbesiddelse og voksende i husholdningernes disponible indkomst. Boligbeholdningen er på det helt korte sigt fast, fordi det tager tid at planlægge og opføre nye boliger, men kan efterhånden tilpasse sig ændringer i efterspørgslen. Boliginvesteringerne og dermed boligudbuddet er stigende i forholdet mellem kontantpris og investeringsprisen. Det indebærer, at kontantprisen på langt sigt afspejler byggeomkostningen. Der er således en afgørende dikotomi mellem det korte og det lange sigt i modellerne. På kort sigt er boligpriserne efterspørgselsbestemt givet boligbeholdningen, og på langt sigt er boligpriserne bestemt fra udbudssiden, mens størrelsen af boligbeholdningen er bestemt fra efterspørgselssiden.

Modellerne adskiller sig dog fra hinanden på en række punkter. I modsætning til ADAM, SMEC og MONA sondres i den simple user cost model og boligmodellen i DREAM eksplicit mellem bygninger og grunde. Sondringen er relevant, blandt andet fordi udbuddet af bygninger er elastisk, mens udbuddet af grunde er helt eller delvist uelastisk. Det indebærer, at permanente ændringer i boligefterspørgslen har permanent effekt på grundprisen, mens prisen på bygningskomponenten – uanset et kortsigtet prisgennemslag – afspejler investeringsprisen på langt sigt.

Desuden benyttes i den simple user cost model og DREAM en forudsætning om rationelle aktører på boligmarkedet. Aktørerne er således opmærksomme på, at eventuelle ubalancer mellem kontantpris og nyinvesteringspris indebærer en gradvis korrektion af kontantprisen og dermed en fremtidig kapitalgevinst eller -tab. Ved et kortsigtet kontantprisfald – fx som følge af lavere skatteværdi af kapitalindkomst – vil fremadskuende husholdninger forvente en fremtidig kapitalgevinst. Det dæmper den umiddelbare stigning i den reale omkostning ved ejerboliger og begrænser kontantprisfaldet i udgangspunktet. Denne prisdæmpende effekt optræder ikke i ADAM, SMEC og MONA, idet forventningsdannelsen i modellerne er bagudskuende.

Endelig er boligmodellerne i ADAM, SMEC og MONA empirisk forankret. Sammenhængen mellem komponenterne i boligefterspørgslen og kontantpriser er således estimeret på baggrund af historiske data. Omvendt er prisdannelsen i den simple user cost model og DREAM's boligmodel bestemt ud fra en antagelse om, at fuldt fleksible kontantpriser løbende sikrer ligevægt mellem den reale omkostning pr. boligenhed og betalingsvilligheden for den serviceydelse, som en boligenhed producerer. En stigning i den reale boligomkostning på eksempelvis 1 pct. vil således alt andet lige reducere kontantprisen med 1 pct. I ADAM, SMEC og MONA vil kontantprisreduktionen være mindre, idet den estimerede kontantpriselasticitet med hensyn til den reale boligomkostning er mindre end 1 på kort sigt.

I user cost modellen tager husholdningerne fuldt ud højde for, at det initiale prisfald efterfølges af en højere prisstigningstakt i takt med, at kontantpriserne gradvist vender tilbage mod omkostningen ved at bygge nyt. Genopretningen af kontantpriserne bidrager til at reducere user cost i tilpasningsperioden og dæmper dermed det umiddelbare prisfald.

Boligpriserne vil – i modsætning til de ovenfor nævnte empiriske modeller – være lidt mindre på langt sigt, idet skatteændringerne reducerer niveauet for byggeomkostningerne. Det skyldes, at udbuddet af grunde ikke fuldt ud kan tilpasses nedgangen i boligefterspørgslen, hvilket resulterer i et permanent prisfald på grunde og dermed byggeomkostningerne, som opgøres inklusive grundværdier. Omvendt indebærer et fuldt fleksibelt udbud af bygninger på langt sigt, at bygningspriserne gradvist redresseres til investeringsprisen.

Det er lagt til grund for beregningerne, at udbuddet af grunde til boligformål i nogen grad kan tilpasses ændringer i efterspørgslen. Lavere grundpriser mindsker således tilskyndelsen til eksempelvis udstykning af landbrugsjord i forbindelse med nybyggeri, omdannelse af erhvervsbygninger til boliger, ændringer af lokalplaner mv. Desuden kan regelændringer for bebyggelsesprocenten (etagearealets andel af grundens areal) påvirke det effektive udbud af grunde til beboelse. I beregningerne reduceres det umiddelbare kontantprisfald med knap 1 pct.-enhed som følge af, at udbuddet af grunde er følsomt overfor ændringer i efterspørgslen. Faldet i grundpriserne mindsker provenuet fra grundskylden, hvilket isoleret set styrker husholdningernes disponible indkomster.

Tabel 1.8 Kontantpriseffekter for enfamiliehuse ved beregninger på user cost modellen

Pct.	Bygning	Grund	Enfamiliehus [4]
User cost model med redressering på 5 pct. [1]:			
a) Øjeblikkelig reduktion af rentefradragets skatteværdi	-5½	-9	-6½
b) Gradvis reduktion af rentefradragets skatteværdi [2]	-4	-6	-4½
c) Do. inkl. virkning af lavere personskatter	-3½	-5¼	-4
Ejendomsmæglermodel [3]			-8¼

Anm.: I beregningen af user cost er forudsat en obligationsrente på 5¾ pct., økonomiske afskrivninger på bygningsstrukturer på 1½ pct. (der foretages ikke afskrivninger på grundværdien), en effektiv ejendomsværdiskat på ½ pct. og grundskyld (på grundværdien) på 2,3 pct. Den underliggende årlige prisstigningstakt for bygningsstrukturer og grunde fastsættes til hhv. 3 pct. og 3½ pct. Det indebærer, at user cost for bygninger øges fra 2,87 pct. til 3,33 pct. som følge af reduktionen af den skattemæssige værdi af negativ kapitalindkomst på 8 pct.-enheder. User cost for grunde øges fra 3,12 pct. til 3,58 pct. Forudsætningerne svarer til de anvendte i de empiriske modeller.

1) Angiver den årlige geometriske redressering af afvigelsen mellem prisen på ejendomskomponenten og dens langsigtede niveau efter politikændringen. Med en redresseringshastighed på 5 pct. vil en given afvigelse mellem den aktuelle og langsigtede pris for ejendomskomponenten være halveret efter 13-14 år som følge af tilpasninger i udbuddet. For bygninger er den langsigtede reale pris uændret som følge af et perfekt elastisk udbud. For grunde er forudsat en beskeden langsigtet udbudselasticitet på ½.

2) Reduktionen af rentefradragets skatteværdi på 8 pct.-enheder indfases gradvist fra 2012 til 2015 med 2 pct.-enheder årligt.

3) 1. års ydelsen er summen af 1. års nettoydelsen på belåningen i ejerboligen (rentebetalingen efter skat og afdrag), ejendomsværdiskat, grundskyld og eventuelt andre omkostninger forbundet med boligbesiddelse. Der er forudsat en egenfinansiering på 5 pct. af kontantprisen, mens 80 pct. af kontantprisen finansieres gennem et fastforrentet realkreditlån med en rente på 5¾ pct. og løbetid på 30 år. Resten af kontantprisen finansieres gennem pantebrev med en fast rente svarende til renten på realkreditlånet tillagt 1½ pct.-enhed, løbetid på 30 år og afdrag efter annuitetsprincippet. Begge lån optages til kurs pari. Beregningsprincipperne er standard i salgsopstillinger.

4) For enfamiliehuse udgør grundværdien gennemsnitligt omkring 30 pct. af ejendomsværdien, mens grundværdien for ejerlejligheder gennemsnitligt udgør omkring 10 pct. af ejendomsværdien.

Kilde: Egne beregninger.

Den simple user cost model peger på det helt korte sigt på et lidt større kontantprisfald sammenlignet med beregningerne på ADAM, SMEC og MONA, når det antages at reformen implementeres straks. Det skal ses i sammenhæng med, at prisdannelsen i de empiriske modeller er træg, således at prisfaldet er størst på mellemlangt sigt, hvorimod det indtræffer øjeblikkeligt i user cost modellen.

Den træge prisdannelse bygger på konkrete estimerede sammenhænge mellem boligefterspørgsel og -udbud, og modellerne peger alle på, at skatteændringerne kun gradvist slår fuldt igennem på kontantprisen – grundlæggende fordi boligefterspørgslen er mindre prisfølsom på kort end på længere sigt.

Det kan afspejle tendensen til, at det tager tid før udbudspriserne reagerer på ændringer i boligefterspørgslen, og at en del af tilpasningen på kortere sigt dermed sker via længere liggetider og færre bolighandler. Udskydelsen af pristilpasningen kan desuden betyde, at den nødvendige nedadgående korrektion af boligpriserne mindskes. Længere liggetider øger således sandsynligheden for fremtidige prisfald, hvorved profitmulighederne ved nybyggeri mindskes, og (væksten i) boligudbuddet reduceres, fordi planer om etagebyggeri og udstykning af grunde til beboelse sættes i bero. Det øger betalingsvilligheden og dæmper behovet for at reducere udbudspriserne. Den træge reaktion i udbudspriserne forstærkes af en uhomogen boligmasse, som gør det vanskeligt at foretage prissammenligninger, og af at privat information om fremtidige prisfald kun kan videregives til markedet, såfremt ejerboligen sælges, og i dette tilfælde kan personen kun sælge denne ene bolig[20].

Omvendt kan de empirisk forankrede modeller undervurdere det kortsigtede kontantprisgennemslag, idet den estimerede prisfølsomhed i boligefterspørgslen ikke sondrer mellem, om aktørerne på boligmarkedet opfatter ændringen i boligomkostningerne som midlertidig eller permanent. Den lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst øger boligomkostningerne permanent og vil derfor have et større kontantprisgennemslag end ændringer i boligomkostningerne, der opfattes som midlertidige.

En alternativ tilgang, som ofte anvendes ved vurderinger af kontantpriseffekten af skatteændringer, er at beregne den kontantprisændring, der netop sikrer, at 1. års ydelsen ved salgsopstillinger er uændret (ejendomsmæglermodellen). Ved denne tilgang indebærer reduktionen af skatteværdien af negativ kapitalindkomst et kontantprisfald på 8¼ pct., *jf. tabel 1.8*. Modellen tager ikke højde for de kompenserende virkninger af lavere personskatter, idet disse ikke påvirker 1. års ydelsen. Modellen vil principielt først registrere stigninger i boligomkostningerne det år, hvor nedsættelsen af renteudgifternes fradragsværdi påbegyndes (dvs. i 2012).

Ejendomsmæglermodellen adskiller sig således fra den simple user cost model ved ikke at tage højde for, at den kapitalgevinst, der følger af den underliggende prisstigningstakt (fratrukket afskrivninger) på ejerboliger, reducerer omkostningen ved boligbesiddelse. Desuden indgår afdrag på gælden i opgørelsen af 1. års ydelsen, hvilket ikke er tilfældet i user cost udtrykkene, idet afdrag er udtryk for en opsparing i egen bolig og derfor ikke kan sidestilles med en omkostning. I modsætning til user cost modellen har forudsætninger om finansierings- og låneformer således betydning for gennemslaget fra kapitalindkomstbeskatning til kontantpriser i ejendomsmæglermodellen, herunder muligheder for afdragsfrihed, faste eller fleksible låneomkostninger

[20] Aktørerne på finansielle markeder har mulighed for at sælge aktiver, som de endnu ikke ejer, i forventning om, at aktiverne kan købes på et senere tidspunkt til en lavere pris. Det er imidlertid ikke muligt at "gå kort" i ejerboliger.

mv. Modellen har imidlertid ikke empirisk støtte, idet den forudsiger væsentlig større udsving i kontantpriserne end faktisk observeret[21].

1.2.4 Virkning af afgifter

Skattekommissionens forslag til forhøjelse og indførelse af nye grønne afgifter bidrager til at nå en række målsætninger på klima-, energi, og miljøområdet. Desuden bidrager forslagene på sundhedsområdet til et reduceret forbrug af sukkervarer og en mere hensigtsmæssig opkrævning af afgifterne på tobak, alkohol og sodavand.

Samlet set giver skattekommissionens forslag et betydeligt bidrag til forbedring af miljøet og opnåelse af målsætninger på klima- og energiområdet. Det gælder særligt uden for kvotesektoren samt i forhold til målsætningerne om mere vedvarende energi (VE) og reduktion i forbruget af fossile brændsler, *jf. tabel 1.9*.

Udledningerne af CO_2 og andre klimagasser forventes at blive reduceret med i størrelsesordenen 1,9 mio. tons målt i CO_2-ækvivalenter. Det svarer til 5 pct. af udledningerne uden for det kvoteomfattede område. Samtidig falder bruttoenergiforbruget med ca. 1,3 pct. og forbruget af VE stiger med 0,6 pct. af bruttoenergiforbruget. Endelig forventes forslaget om en afgift på landbrugets kvælstofbalance at kunne opfylde målsætningen om en reduktion i landbrugets kvælstofudvaskning.

[21] Se f.eks. Andersen, Torben M. m.fl. (1993): *Skattepolitikken og ejerboligmarkedet – teori og empiri*. Nationaløkonomisk Tidsskrift 131: 38-61.

Tabel 1.9 Oversigt over virkninger af grønne afgifter

	Klimagasser uden for kvote-sektoren	Brutto-energi-forbrug	VE	Ændring i endeligt fossilt brændsels-forbrug	Kvælstofudvaskning	Ammoniaktab
	Mio. tons CO_2-ækvivalenter	PJ[1]	PJ[1]	PJ[1]	Mio. kg	Mio. kg
Bidrag fra:						
- Højere energiafgifter på brændsler	-0,1	-2,4	0	-2,4	-	-
- Højere elafgift	0	-0,8	0	-	-	-
- Energiafgift på erhvervene	-0,3	-8,1	+4,0	-12,2	-	-
- Energiafgift på biobrændsler	0	-1,0	-1,0	0	-	-
- Frit brændselsvalg	-0,2	+1,0	+2,5	-2,5	-	-
- Afgift på andre klimagasser	-0,1	-	-	-	-	-
- Klimaafgift på metan	-0,2	-	-	-		
- Reduktion af bundfradrag i CO_2-afgiften	-	-	-	-	-	-
- Ejerafgift for nye varebiler mv.	-0,04	-0,6	-	-0,6	-	-
- Afgift på kvælstof	-1,0	-	-	-	-30	-2
Samlet bidrag	**-1,9**	**-11,9**	**+5,5**	**-17,7**	**-30**	**-2**
Målsætning	**-7,5**	**-34,5**	**-**	**-**	**-25**	**-**

[1]: PJ = 1 mio. GJ = 278 mio. kWh.
Kilde: Egne beregninger.

Klima og energi

Forslagene på klima- og energiområdet forventes at give reduktioner i udledningerne af CO_2 uden for kvotesektoren og i energiforbruget, samtidig med at anvendelsen af VE stiger, *jf. tabel 1.9*.

Forslaget om 15 pct. højere energiafgift på brændsler og 5 pct. højere energiafgift på elektricitet vil føre til et fald i energiforbruget på ca. 3 PJ og en mindre reduktion af CO_2-udledningen på 0,1 mio. ton uden for kvotesektoren. Den samtidige indførelse af energiafgift på biobrændsler forhindrer et afgiftsbetinget skifte fra de afgiftsbelagte fossile brændsler til biobrændsler. Det bidrager væsentligt til energiafgifternes evne til varigt at finansiere nedsættelser af indkomstskatter.

Energiafgiften på biobrændsler fører desuden til et lavere energiforbrug. I kombination med forslaget om at ophæve forbuddet mod frit brændselsvalg for mindre decentrale kraftvarmeværker er den samlede effekt af dette element dog alene et uændret bruttoenergiforbrug. Det bliver dermed muligt at øge forbruget af VE med ca. 1,5

PJ uden samtidig at øge energiforbruget, hvilket ville være i strid med målsætningen om en reduktion heri.

Energiafgiften på erhvervenes energiforbrug til produktionsprocesser vil give et bidrag til reduktion af CO_2-udledningerne uden for kvotesektoren på ca. 0,3 mio. ton og et væsentligt bidrag til reduktion i energiforbruget på ca. 8 PJ. Samtidig vil der ske et skifte i erhvervenes energiforbrug fra fossile brændsler til VE, der i fremtiden vil være pålagt lavere afgifter end de fossile brændsler. Det forventes, at forbruget af VE vil stige med i størrelsesordenen 4 PJ.

Endelig forventes afgifterne på andre klimagasser og metan at give et bidrag til reduktion af udledningen af klimagasser svarende til i størrelsesordenen 0,3 mio. ton CO_2. Afgiften på andre klimagasser vil fx give tilskyndelse til i større omfang at anvende katalysatorer eller anden rensning samt skifte fra motor til turbine eller kedel. Afgiften på metan vil reducere antallet af dyr og ændre sammensætningen af dyreholdet og dermed reducere udledningen af metan. Samtidig vil afgiften afspejle den omkostning, der er ved husdyrhold i forhold til målsætningerne på klimaområdet.

Enkelte af skattekommissionens andre forslag vil også kunne bidrage til opfyldelsen af målsætningerne på klima- og energiområdet. Det gælder fx forslaget om moms på personbefordring, der vil øge prisen på visser former for transport herunder for fly, og forslaget om at nedsætte skatteværdien af befordringsfradraget, der vil kunne reducere omfanget af transport til og fra arbejde.

Miljø
På miljøområdet foreslås indførelsen af en ny afgift på kvælstofbalancen i landbruget, en forhøjelse af spildevandsafgiften og omlægning af emballageafgiften.

I Vandmiljøplan III er der et mål om, at kvælstofudvaskningen skal være reduceret med 13 pct. i 2015 i forhold til 2003 svarende til 25 mio. kg kvælstof. I 2007 er udvaskningen reduceret med i alt 4 mio. kg i forhold til 2003-niveauet. Det vil næppe være muligt at nå målsætningen med de nuværende initiativer. Skattekommissionen vurderer, at det vil være muligt at nå målsætningen, hvis dele af den gældende regulering i stedet erstattes af en afgift på kvælstofbalancen.

Det vurderes således, at forslaget om en kvælstofbalanceafgift på 4 kr. pr. kg vil kunne reducere udbringningen af kvælstof med i størrelsesordenen 90-100 mio. kg. Det skønnes med usikkerhed, at effekten på udvaskningen er på hen ved ⅓ af denne reduktion. Det vil betyde en reduktion af kvælstofudvaskningen fra markerne på i størrelsesordenen 30 mio. kg. Når kvælstofoverskuddet bliver reduceret vil udvaskningen pr. kg kvælstofoverskud dog også kunne blive reduceret. Samlet set vurderes det, at målsætningen om en reduktion på 25 mio. kg vil kunne nås.

Afgiften på kvælstofbalancen vil desuden have væsentlig betydning for udledningen af klimagasser fra landbruget samt udledningen af ammoniakdampe.

Udledningen af klimagasser fra landbruget i form af lattergas afhænger af tilførslen af kvælstof. Da afgiften på kvælstofbalancen vil reducere tilførslen af kvælstof, kan der forventes et betydeligt bidrag til reduktion af lattergasudledningerne. Bidraget kan med usikkerhed skønnes at svare til i størrelsesordenen 1 mio. ton CO_2.

Ammoniakdampe stammer fra gødskning med husdyrgødning og indeholder kvælstof, som falder ned på jorden igen på et tidspunkt, og dermed bidrager til overgødskning og forsuring af vandmiljøer, jorde og naturområder. En reduktion af udbringningen af kvælstof vil ligeledes medføre en reduktion af ammoniaktabet fra markerne. Det kan med usikkerhed skønnes, at ammoniaktabet vil blive reduceret med knap 2 mio. kg.

Forslaget om en forhøjelse af spildevandsafgiften virker primært ved at øge tilskyndelsen til at forbedre rensningen af spildevand, der udledes fra fælles rensningsanlæg og industrielle egenudledere. Spildevandsafgiften er således lagt direkte på de målte udledninger af kvælstof, fosfor og organisk materiale fra disse anlæg. For husholdninger og erhverv tilknyttet rensningsanlæg vil afgiftsforhøjelsen føre til en højere samlet pris på forbruget af vand.

Forslaget om en omlægning af emballageafgiften vil primært medføre en mere effektiv beskatning uden, at hensynet til miljøet svækkes.

Biler og transport
Skattekommissionens forslag på bil- og transportområdet medfører, at bil- og transportområdet i højere grad vil bidrage til reduktionen af udledningerne af CO_2 uden for kvoteområdet.

Beskatningen af varebiler forøges og samtidig målrettes afgifterne i højere grad den enkelte varebils brændstofforbrugsnorm. Det vil føre til færre og mindre miljøbelastende varebiler. En del af reduktionen i antallet af varebiler vil dog blive modsvaret af flere personbiler. Samtidig vil afgiften på gamle varebiler føre til en hurtigere udskiftning af de gamle varebiler. Det skønnes, at forslaget på langt sigt vil føre til en reduktion i CO2-udledningen på 0,04 mio. ton og et bidrag til reduktion af energiforbruget på 0,6 PJ.

Beskatningen af personbiler målrettes ligeledes i højere omfang brændstofforbruget ved at flytte afgiftsreguleringen fra registreringsafgiften til ejerafgiften (baseret på den enkelte personbils brændstofforbrug). Det vil trække i retning af mere brændstoføkonomiske biler. Samtidig vil der dog kunne komme flere nye, men også større biler som følge af den lavere registreringsafgift.

Endelig vil forslaget om en ændring af registreringsafgiften på hyrevogne give en tilskyndelse til, at der købes mindre og dermed typisk mere brændstoføkonomiske hyrevogne. Forslaget om færdselsskadede biler vil medføre en øget tilgang af nye og

dermed mere miljøvenlige biler til bestanden i stedet for de biler, der ikke genopbygges.

Sundhed
På sundhedsområdet foreslås ændringer og forhøjelser af afgifterne på tobak og en indeksering af afgifterne på sodavand, is og chokolade mv.

Forslagene på tobaksområdet vil i begrænset omfang kunne reducere forbruget af tobak. Forslagenes primære sigte er dog at sikre, at provenuet fra afgiften på cigaretter tilvejebringes på en mere effektiv måde, blandt andet ved i højere omfang at beskatte avancerne.

Forslagene om højere afgifter på sodavand, is og chokolade mv. kan have positive effekter på sundheden. Overdrevent indtag af sukker formodes at kunne have en række negative sundhedsmæssige effekter, men der er dog kun på enkelte områder etableret evidens for de formodede negative effekter.

Afgiftsforhøjelserne på is, sukker- og chokoladevarer samt sodavand skønnes at reducere forbruget med knap 1 pct. og bidrager derved til at formindske sådanne effekter.

Omlægningen af emballageafgiften vil isoleret set mindske forbrugerpriserne på øl, vin, sodavand og spiritus. For ikke at tilskynde til et øget forbrug, forhøjes afgifterne for disse varer samtidigt, så forbrugerpriserne i gennemsnit vil være uændret.

1.2.5 Virkninger på erhvervslivet
Skattekommissionens reformforslag indeholder en række elementer, der direkte eller indirekte påvirker erhvervslivet. Det gælder især reduktionen af de undtagelser og særordninger, som nogle erhverv i dag er omfattet af, og som dermed begunstiger nogle brancher frem for andre, samt forhøjelserne af en række energi- og miljømæssige afgifter.

Hovedparten af den finansiering, som kommer fra erhvervslivet, medgår til at finansiere lavere progressive skatter. Lettelser af skatten på arbejdsindkomst – herunder særligt lavere mellem- og topskat – vil styrke virksomhedernes muligheder for at rekruttere kvalificeret arbejdskraft og give bedre betingelser for at belønne engagement og indsats på arbejdspladsen. Skattekommissionen lægger derfor vægt på, at erhvervene medfinansierer skattenedsættelser, der sikrer en bedre udnyttelse af arbejdskraft og kapital.

Desuden lægger Skattekommissionen vægt på, at erhvervslivet også bidrager til at løse udfordringerne på klima-, energi- og miljøområdet. En række af Skattekommissionens reformforslag, der direkte eller indirekte berører erhvervene sigter således mod at få virksomhederne til at handle på en mere miljørigtig og energibesparende måde og dermed bidrage til at reducere skadevirkningerne af forurening og energianven-

delse *jf. afsnit 1.1.8*. Afgiftsforhøjelserne kan styrke tilskyndelsen til at udvikle og anvende nye teknologier, hvilket på længere sigt kan mindske erhvervsbelastningen af de højere afgifter.

Flere af de forslag, som påvirker erhvervene, vil desuden på langt sigt nedvæltes i afsætningspriser, jordpriser, mælkekvoter mv. Desuden vil også forbrugerpriser og lønninger påvirkes på lidt længere sigt.

Virkninger fordelt på brancher
Af hensyn til erhvervenes konkurrenceevne og muligheder for at omstille sig til de nye vilkår foreslås nogle af afgiftsforhøjelserne indfaset gradvist eller med en vis forsinkelse.

For enkelte erhverv er stigningen i afgifterne desuden betydelig, hvilket i sig selv kan begrunde, at nogle af elementerne i forslaget indfases gradvist. For eksempel foreslås fuld moms for aviser indfaset gradvist, og forøgelsen af lønsumsafgiften for den finansielle sektor indføres først, når den finansielle uro er overstået. Også for landbruget er det relevant med gradvis indfasning.

Skattekommissionens reformforslag skønnes umiddelbart at belaste erhvervslivet med 13,5 mia. kr. Den varige virkning skønnes at udgøre ca. 11 mia. kr., blandt andet fordi energiforbruget forventes at falde. Den umiddelbare virkning svarer til en belastning på ca. 0,4 pct. af produktionsværdien og knap 1 pct. af erhvervenes samlede bruttoværditilvækst *jf. tabel 1.10*.

Af den varige virkning vedrører 4 mia. kr. direkte skatter og de resterende 7 mia. kr. indirekte skatter. Halvdelen af de direkte skatter stammer fra forslaget om harmonisering af selskabernes aktie- og udbyttebeskatning, mens den resterende halvdel stammer fra afskaffelse af en række særordninger. Knap halvdelen af de indirekte skatter skønnes at stamme fra ophævelse af momsfritagelser, mens ændringer vedrørende energi- og miljøafgifter også står for knap halvdelen.

Målt i forhold til bruttoværditilvækst og produktionsværdi i erhvervene er der generelt tale om en relativt lille merbelastning. Det kan dog dække over forskelle mellem forskellige typer virksomheder. Landbruget skønnes samlet set at få den relativt største virkning af reformforslagene. Det skyldes især forslagene vedrørende energi og miljø. Det afspejler, at væsentlige dele af landbrugets miljøbelastning – i modsætning til andre erhverv – endnu ikke er prissat. Skattekommissionen har overvejet flere struktur- og miljøforbedrende forslag på landbrugsområdet, men har fravalgt disse af hensyn til sektoren. Desuden har skattekommissionen drøftet en afskaffelse af bondegårdsreglen og der findes andre særordninger for landbruget, herunder reduceret grundskyld, afgiftsfritagelse for landbrugsdiesel mv.

Tabel 1.10 Branchefordelt virkning på erhvervslivet (umiddelbar virkning)

	Direkte skatter	Indirekte skatter	Direkte erhvervsstøtte	I alt		
	Mio. kr.	Mio. kr.		Mio. kr.	Pct. af bruttoværditilvækst	Pct. af produktionsværdi
Erhverv i alt	**4.500**	**7.960**	**1.000**	**13.455**	**0,9**	**0,4**
Landbrug, fiskeri og råstofudvinding	**680**	**2.160**	**50**	**2.880**	**3,9**	**2,1**
Landbrug, gartneri og skovbrug	40	2.105	10	2.155	13,5	3,2
Fiskeri	-	-	-	5	0,2	0,1
Råstofudvinding	550	50	40	640	1,1	1,0
Industri	**535**	**995**	**150**	**1.675**	**0,7**	**0,2**
Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	60	345	25	430	1,1	0,3
Tekstil- og læderindustri	20	10	-	30	1,0	0,3
Træ-, papir- og grafisk industri	45	75	20	135	0,5	0,2
Kemisk industri og plastindustri	110	130	25	265	0,7	0,2
Sten-, ler- og glasindustri	15	315	10	335	2,9	1,2
Jern- og metalindustri	210	110	65	390	0,4	0,1
Møbelindustri og anden industri	40	10	10	55	0,4	0,2
Energi- og vandforsyning	**145**	**185**	**15**	**350**	**1,3**	**0,6**
Bygge og anlæg	**95**	**905**	**60**	**1.060**	**1,1**	**0,4**
Handel, hotel og restauration	**455**	**1.290**	**135**	**1.875**	**0,9**	**0,5**
Autohandel, service og tankstationer	40	10	15	70	0,3	0,1
Engroshandel undtagen med biler	290	40	65	390	0,4	0,2
Detailh. og reparationsvirks. undt. biler	90	20	40	150	0,3	0,2
Hoteller og restauranter	20	20	15	50	0,2	0,1
Transport, post og tele	**275**	**655**	**80**	**1.015**	**0,8**	**0,2**
Transport	255	640	55	950	1,1	0,3
Post og tele	25	20	20	65	0,2	0,1
Finansiering og forretningsservice	**2.020**	**280**	**245**	**2.550**	**0,7**	**0,4**
Finansiering og forsikring	650	25	55	735	0,9	0,5
Udlejning og ejendomsformidling	285	190	105	580	0,4	0,2
Forretningsservice	1.015	65	85	1.170	0,9	0,5

Tabel 1.10 Branchefordelt virkning på erhvervslivet (umiddelbar virkning) (fortsat)

	Direkte skatter	Indirekte skatter	Direkte erhvervsstøtte	I alt		
	Mio. kr.	Mio. kr.		Mio. kr.	Pct. af bruttoværditilvækst	Pct. af produktionsværdi
Offentlige og personlige tjenester	**70**	**515**	**265**	**850**	**0,2**	**0,1**
Offentlig administration	0	170	60	230	0,3	0,2
Undervisning	5	95	55	150	0,2	0,1
Sundhedsvæsen	30	55	45	135	0,2	0,1
Sociale institutioner	-	95	60	155	0,2	0,1
Foreninger, kultur og renovation	35	95	45	175	-	-
Uoplyst aktivitet	**250**	**-**	**-**	**250**	**-**	**-**

Anm.: Merbelastningen af de forskellige forslag er branchefordelt på erhvervene ud fra den umiddelbare provenuvirkning opgjort i 2009-priser. På grund af afrundinger kan summen afvige fra totalen. Summen af brancher under hovedbrancher kan afvige fra totalen idet omfang det ikke har været muligt, at fordele hele belastningen på underbrancher. Fx har forslaget om ejerafgift for nogle varebiler samt forhøjelse af vægtafgift for ældre varebiler ikke været muligt at fordele.

Kilde: Skatteministeriet., Danmarks statistik og egne beregninger.

1.2.6 Virkninger på de offentlige finanser

Forslaget til skattereform er fuldt finansieret målt ved de direkte, varige provenuvirkninger. Det vil sige, at de dynamiske effekter, som knytter sig til ændret adfærd ikke er disponeret på forhånd og i første omgang styrker de offentlige finanser.

Reformforslaget er sammensat med sigte på at øge arbejdsudbuddet og generelt forbedre de incitamenter, som husholdninger og virksomheder påvirkes af. Disse afledte effekter vil udover de økonomiske gevinster for borgerne medføre øgede offentlige indtægter. Samtidig sænkes beskatningen af kapitalindkomst, og den gøres mere ensartet, hvilket giver øget tilskyndelse til opsparing og mindsker skattesystemets forvridning af opsparingens placering. Betydningen for forbrugernes adfærd, arbejdsudbud mv. af forslagene er belyst nærmere i afsnittene 1.2.1-1.2.5.

Baseret på ministeriernes sædvanlige beregningsmetode for arbejdsudbudsvirkningerne af lavere skat på arbejdsindkomst samt summariske skøn for en række andre adfærdseffekter skønnes den foreslåede, fuldt finansierede skattereform at medføre et øget finanspolitisk råderum på ca. 7 mia. kr., *jf. tabel 1.11*. Det svarer til omtrent halvdelen af den langsigtede finanspolitiske udfordring i henhold til 2015-planen[22].

[22] De beregningsforudsætninger, som er anvendt ved opgørelsen af de direkte provenuvirkninger, flugter desuden med de tekniske forudsætninger i 2015-fremskrivningen. Det indebærer, at de nedenfor opgjorte adfærdseffekter kan opfattes som reformforslagets samlede bidrag til at indfri planens krav til større arbejdsudbud mv.

Det øgede finanspolitiske råderum stammer altovervejende fra de afledte effekter af lavere skatteværdi af rentefradraget på finansieringssiden og reducerede progressive skatter på lempelsessiden, mens de afledte effekter af de øvrige reformforslag samlet set er stort set neutrale for de offentlige finanser.

De anvendte forudsætninger er efter skattekommissionens opfattelse realistiske, om end til den forsigtige side. Hvis det alternativt lægges til grund, at adfærdseffekterne på arbejdsudbud og opsparing er en halv gange større, anslås de afledte effekter at medføre et samlet offentligt merprovenu på i størrelsesordenen 10½ mia. kr.

Tidsprofilen for påvirkningen af de offentlige finanser vil afhænge af, hvordan forslagene indfases. Derudover vil dele af adfærdsvirkningerne først realiseres over en årrække. Endvidere forventes modningen af arbejdsmarkedspensionerne at medføre, at en større del af formuen fremover placeres i disse ordninger, mens husholdningernes gæld uden for pensionsordninger vil blive øget. Som følge heraf vil den direkte provenueffekt af forslaget om lavere skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst være stigende over tid, hvilket vil modvirke et gradvist faldende merprovenu fra de øgede energiafgifter som følge af adfærdsændringer og en underliggende antagelse om generelt vigende energiforbrug.

De skønnede virkninger fra reformen på de offentlige finanser fremgår af tabel 1.11. Opgørelsen afviger metodemæssigt lidt fra provenueffekterne i oversigten over arbejdsudbudseffekter i tabel 1.11 og i opgørelsen af finansieringsbidrag i bilag 1[23].

[23] Tabellen med arbejdsudbudseffekter viser de umiddelbare provenueffekter, mens tabel 1.11 viser de varige provenueffekter. Finansieringsbidraget fra stramningerne udgør i bilag 1 35,2 mia. kr. Dette beløb er beregnet med udgangspunkt i de 37,9 mia. kr. i direkte varig provenueffekt af finansieringsforslagene. Forskellen afspejler dels, at forslagene om lavere skat på aktieindkomst samt bundfradrag for kapitalindkomst i bilaget medregnes under finansieringsforslagene, og dels en korrektion for, at tilbageløbene for de enkelte forslag ikke er det samme som tilbageløbet ved ændret beskatning af arbejdsindkomst. Finansieringsbidraget i bilag 1 (de 35,2 mia. kr.) er dermed det beløb, som beskatningen af arbejdsindkomst vil kunne nedsættes med som følge af stramningerne.

Tabel 1.11 Reformforslagets virkning på offentlige finanser

		Varige provenueffekter		
Mia. kr.	**Direkte**	**Tilbageløb**	**Adfærd**	**Samlet**
Finansiering				
Lavere skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst	9,2	-2,3	0,8	7,7
Lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag	8,0	-1,9	-0,2	5,9
Fjernelse af skattefordele ved personalegoder	1,8	-0,4	-0,2	1,1
Øget pensionsbeskatning	1,1	-0,3	-0,4	0,4
Afgifter og momsfritagelser	9,6	-2,8	-0,7	6,1
Erhvervsbeskatning mv.	5,1	-1,9	-0,3	2,8
Øvrige finansieringselementer [1]	3,2	-0,8	0,0	2,4
Finansiering i alt	**37,9**	**-10,4**	**-1,1**	**26,4**
Lempelser				
Mellemskat afskaffes	-6,1	1,5	2,8	-1,8
Forøgelse af topskattegrænse med 36.000 kr.	-4,2	1,0	1,4	-1,7
Reduktion af topskattesats til 13,5 pct.	-1,6	0,4	0,5	-0,7
Bundfradrag i topskat for positiv nettokapitalindkomst [2]	-0,3	0,1	1,0	0,8
Forhøjet beskæftigelsesfradrag	-6,6	1,6	0,7	-4,2
Bundskat nedsættes med 1,5 pct.	-13,8	3,4	1,4	-9,0
Personfradrag øges med 1.000 kr. for personer, der er fyldt 18 år	-1,6	0,4	0,0	-1,2
Lavere aktieindkomstbeskatning	-0,9	0,2	0,2	-0,4
Grøn check på 700 kr. til alle, der er fyldt 18 år	-1,1	0,3	0,0	-0,8
Øget økonomisk friplads i daginstitution	-0,2	0,0	0,0	-0,1
Lempelse i alt	**-36,4**	**8,9**	**8,1**	**-19,3**
Samlet effekt	**1,5**	**-1,5**	**7,1**	**7,1**
Heraf:				
Lavere progressive skatter (kun arbejdsudbud)				4,7
Opsparingseffekter				1,7

1) Forslag vedrørende SU, indefrysning af ejendomsskat og reserverede indtægter.
2) Heri indgår adfærdseffekt af lavere skattesatser på positiv nettokapitalindkomst.

Det offentlige nettoprovenu af en given regelændring afhænger udover den umiddelbare provenuvirkning dels af det såkaldte tilbageløb (som afspejler, at ændringer i skatte- og afgiftsprovenuet før eller siden slår igennem i ændret privat forbrug) og dels af adfærdsændringernes påvirkning af de offentlige indtægter og udgifter.

Det umiddelbare tilbageløb for indkomstskatter og momsbaseudvidelser forudsættes at udgøre 24,5 pct., mens tilbageløbet for punktafgifter er fastsat til ca. 6 pct., *jf. boks*

1.7. For øget skattebelastning af fonde skønnes tilbageløbet at udgøre 0 pct. og for virksomheder 40 pct., hvor der i sidstnævnte foruden indirekte skatter er taget højde for virkningen på selskabsskatter og indkomstskatter på aktionærniveauet.

Boks 1.7 Tilbageløb ved øgede indkomstskatter, momsfritagelser og punktafgifter

Øgede indkomstskatter betyder, at husholdningernes rådighedsbeløb bliver mindre. Dermed reduceres privatforbruget, og de offentlige indtægter fra moms og forbrugsafgifter bliver lavere. Den direkte provenueffekt af skatteforhøjelsen mindskes derved med den gennemsnitlige, effektive forbrugsskattesats, som udgør omkring 24,5 pct. af den samlede forbrugsudgift.

Ved forhøjelse af en afgift eller fjernelse af momsfritagelse for en vare beregnes tilbageløbet ved at tage udgangspunkt i et fastholdt forbrug af den pågældende vare. For så vidt angår fjernelse af momsfritagelse, mindskes forbruget af andre varer svarende til merprovenuet fra momsen på den pågældende vare. Tilbageløbet kan derfor antages at svare til den gennemsnitlige, effektive forbrugsskattesats på 24,5 pct.

Når der er tale om en forhøjet punktafgift, vil den forhøjede afgift også øge momsgrundlaget, fordi punktafgifterne indgår heri. Øgede punktafgifter, der fx giver et direkte merprovenu på 100 mio. kr., vil dermed give en tilsvarende forøgelse af momsgrundlaget for de berørte varer, så momsindtægterne vedrørende disse varer øges med 25 mio. kr. Dermed er der 125 mio. kr. mindre til forbrug af øvrige varer med en gennemsnitlig effektiv forbrugsskattesats på 24,5 pct., hvilket reducerer indtægterne fra moms og afgifter herfra med 30,6 mio. kr. I alt udgør tilbageløbet ved forhøjede punktafgifter dermed 5,6 pct. (30,6 pct.-25 pct.). Hvis den umiddelbare provenueffekt af ændrede punktafgifter opgøres inklusive den direkte effekt på moms for de pågældende varer, kan den effektive forbrugsskattesats på 24,5 pct. anvendes.

Det umiddelbare tilbageløb er lidt større på reformforslagets finansieringsdel, hvilket primært afspejler, at en del af finansieringen består af skatter på erhverv med stort tilbageløb.

Styrkelsen af de offentlige finanser afspejler ændret adfærd som følge af skattereformen. De skønnede adfærdseffekter af reformskitsen inkluderer ændringer i husholdningernes arbejdsudbud, opsparingsomfang, porteføljesammensætning, forbrugssammensætning og grænsehandel. Derudover indgår effekter på erhvervenes sammensætning af produktionsinput og produktion. Endvidere er indregnet effekten på arbejdsudbuddet af, at øget skattebyrde for erhvervene kan blive nedvæltet i lønninger og priser på sigt. Samtlige adfærdsvirkninger er behæftet med usikkerhed, men som hovedregel er der stor sikkerhed om fortegnet for virkningerne på adfærden. Størrelsesordenen er derimod usikker, men det anses som sikkert, at en fuldt finansieret reform som den foreslåede, hvor der lægges betydelig vægt på at styrke arbejdsudbud og opsparing, vil bidrage mærkbart og positivt til det finanspolitiske råderum.

Påvirkningen af de offentlige finanser som følge af adfærdsændringer kan sammenfattes i selvfinansieringsgraden forbundet med en given regelændring, *jf. boks 1.8*.

Boks 1.8 Om selvfinansieringsgrad

Selvfinansieringsgraden er et mål for, hvor stor en del af en given skattenedsættelse som genindvindes via adfærdsændringer. Selvfinansieringsgraden kan teknisk defineres på flere forskellige måder. Her anvendes en definition af selvfinansieringsgraden, som alene fokuserer på effekten på de offentlige finanser af skattenedsættelsens adfærdsvirkninger. Selvfinansieringsgraden udtrykker, hvor meget den offentlige saldo forbedres som følge af ændret adfærd sat i forhold til det direkte provenutab efter korrektion for moms og punktafgifter mv.

Selvfinansieringsgrad = Provenueffekt af adfærdsændringer/(Direkte provenutab – Tilbageløb)

Den samlede påvirkning af det finanspolitiske råderum kan derfor opgøres som:

Ændring i offentlige finanser = Direkte provenutab – Tilbageløb – Provenueffekt af adfærdsændringer

= (1 – Selvfinansieringsgrad)(Direkte provenutab – Tilbageløb)*

Ændringen i offentlige finanser angiver, hvor meget det offentlige kan anvende på tiltag, der ikke medfører adfærdsændringer eller påvirker grundlagene for moms og punktafgifter mv. Hvis midlerne i stedet bruges til at nedsætte skatter, vil det være muligt at give en større skattelempelse opgjort ved direkte provenueffekt, idet grundlaget for moms og punktafgifter mv. dermed øges.

Reformforslaget øger således det finanspolitiske råderum, fordi selvfinansieringsgraderne forbundet med skattelempelserne er større end for finansieringsforslagene, *jf. tabel a*.

Tabel a. Bidrag til finanspolitisk råderum fra adfærdsændringer

	Provenu efter tilbageløb (mia. kr.)	Gennemsnitlig Selvfinansieringsgrad (pct.)	Bidrag til råderum fra adfærd (mia. kr.)
Finansieringsforslag	27,4	4	-1,0
Skattelempelser	-27,4	30	8,1
I alt			7,1

Hvis det alternativt antages, at arbejdsudbudseffekterne og effekterne forbundet med ændret beskatning af kapitalindkomst, aktieindkomst og pensionsafkast er en halv gang større end forudsat i ovenstående tabel, bliver de afledte effekter forøget tilsvarende, *jf. tabel b*.

Tabel b. Bidrag til finanspolitisk råderum fra adfærdsændringer ved højere følsomheder

	Provenu efter tilbageløb (mia. kr.)	Gennemsnitlig Selvfinansieringsgrad (pct.)	Bidrag til råderum fra adfærd (mia. kr.)
Finansieringsforslag	27,4	5	-1,5
Skattelempelser	-27,4	44	12,1
I alt			10,6

Om øgede erhvervsskatter
Øgede afgifter og skatter på erhvervslivet forudsættes på sigt overvejende at blive nedvæltet i lavere lønninger eller højere priser. Dermed reduceres reallønnen. Overførselsmodtagere får ved et lavere lønniveau endvidere mindre overførsler, da overførslerne følger lønudviklingen. Nedvæltning i lavere lønninger eller højere priser medfører arbejdsudbudseffekter, der antages at svare til virkningen af et øget arbejdsmarkedsbidrag, idet et højere arbejdsmarkedsbidrag også medfører et lavere niveau for overførslerne ifølge gældende regler.

Selvfinansieringsgraderne for lempelserne i skatten på arbejdsindkomst baseres på beregningerne i afsnit 1.2.1, mens adfærdsvirkningerne forbundet med ændret be-

skatning af kapitalindkomst, aktier og pensionsordninger er belyst nærmere i afsnit 1.2.2. Ved opgørelsen af adfærdsvirkningerne er der korrigeret for, at selvfinansieringsgraderne for hvert enkelt instrument påvirkes af reformens øvrige elementer. Der er således taget højde for, at de afledte effekter af henholdsvis forhøjelsen af topskattegrænsen og nedsættelserne af bund- og topskattesatserne dæmpes lidt, når mellemskatten samtidig afskaffes.

Selvfinansieringsgraden for stramninger med hensyn til personalegoder forudsættes at svare til virkningen af øget beskæftigelsesfradrag.

For så vidt angår elementerne i øget beskatning af pensionsopsparing er det lagt til grund, at arbejdsudbudseffekten af forslagene vedrørende loft over indbetalinger på ratepension og udligningsskatten på store pensionsudbetalinger svarer til effekten af en forøgelse af topskattesatsen for de berørte personer. Sidstnævnte forslag vil dog også berøre den bestående pensionsformue. Derfor anvendes en lidt lavere selvfinansieringsgrad. Den samlede selvfinansieringsgrad vedrørende arbejdsudbudseffekten af forslagene kan samlet opgøres til i gennemsnit 30 pct. Hertil kommer opsparingseffekten forbundet med udligningsskatten, *jf. afsnit 1.2.2.* Nedsættelsen af aktieindkomstskatten forudsættes endvidere at medføre øget arbejdsudbud for hovedaktionærer.

Finansieringsforslagene om højere afgifter på husholdninger og erhverv samt fjernelse af momsfritagelser skønnes at være forbundet med en sammenvægtet, summarisk selvfinansieringsgrad på 10 pct., hvilket dækker over lave selvfinansieringsgrader for forslagene vedrørende afgifter på køretøjer, miljøafgifterne og momsfritagelserne og højere for energiafgifter og punktafgifter.

Der forudsættes at være adfærdseffekter forbundet med øgede erhvervsskatter, som svarer til et øget arbejdsmarkedsbidrag på grund af nedvæltning i løn eller priser. Selvfinansieringsgraden forbundet med erhvervsskatter forudsættes på den baggrund at udgøre 11 pct. For forslaget om øget økonomisk friplads i daginstitution er det lagt til grund, at påvirkningen af de offentlige finanser af adfærdseffekter vil svare til en provenumæssigt tilsvarende forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. Der er ikke indregnet adfærdseffekter (med påvirkning af offentlige finanser) for forslagene vedrørende SU, erhvervsstøtte og indfrysning af ejendomsskat.

Ved vurderingen af de afledte effekter på arbejdsudbuddet er der taget udgangspunkt i ministeriernes hidtidigt anvendte skøn herfor. Disse skøn bygger blandt andet på en gennemsnitlig arbejdsudbudselasticitet på 0,10. Der er generelt usikkerhed om størrelsen af adfærdsvirkningerne – og dermed også den beregnede samlede effekt heraf på de offentlige finanser svarende til ca. 7 mia. kr.

Usikkerheden går imidlertid begge veje, og det kan således ikke udelukkes, at de gunstige adfærdsvirkninger er – måske endda betydeligt – større end forudsat. Hvis det fx lægges til grund, at arbejdsudbudselasticiteten i stedet er 0,15, bidrager lempelserne

med yderligere afledte effekter på godt 3½ mia. kr., mens merprovenuet fra stramningerne mindskes med knap 1 mia. kr. Samlet set stiger reformens afledte effekter derfor med lidt under 2¾ mia. kr. til ca. 9¾ mia. kr., når arbejdsudbuddet således forudsættes at reagere kraftigere på højere realløn efter skat. En usikkerhed, der går den modsatte vej, er at indkomsteffekten for de højindkomstgrupper, der opnår en relativ stor skattenedsættelse, måske er større end antaget.

Vurderingen af afledte effekter forbundet med ændring af beskatningen af kapitalindkomst og pensionsordninger er ligeledes forbundet med usikkerhed. Hvis det lægges til grund, at påvirkningen af opsparingsadfærden er en halv gange større end forudsat i det ovenstående, vil den gunstige virkning på det finanspolitiske råderum øges med ¾ mia. kr.

1.2.7 Betydning for den enkelte

En målrettet reduktion af skatten på arbejde, herunder skatten på sidst tjente krone, medfører uundgåeligt, at skattenedsættelsen – målt i kroner (og i procent) – vil være størst for de højeste indkomstgrupper. Det skyldes, at disse personer selvsagt har større indkomst, samt at der er ret stor progression i skattesystemet (dvs. at gennemsnitsskatten er højest for de højtlønnede).

De umiddelbare fordelingsvirkninger viser, hvordan skattereformen – med fuld virkning fra dag ét – påvirker indkomstfordelingen her og nu. Dette billede afspejler blandt andet forskelle i indsats, dvs. at nogle personer arbejder meget, og andre måske selv har valgt nedsat tid. Desuden er der mange personer, herunder pensionister med relativt lave indkomster, som har formue, der kan belånes. Disse forhold korrigeres der ikke for i opgørelsen.

Samtidig vil befolkningen på et givet tidspunkt bestå af personer, som er på forskellige stadier af livsforløbet. Nogle er studerende eller har valgt at være hjemmegående. Andre er midlertidigt ledige eller mere permanent uden for arbejdsmarkedet, og en stor gruppe er på pension. Det vil i sig selv bidrage til de målte disponible indkomstforskelle, når disse opgøres i et givet år for befolkningen som helhed.

Det er derfor mere relevant at vurdere reformens fordelingsvirkninger i et såkaldt restlivsperspektiv. Det er en opgørelse, hvor der tages hensyn til, at eksempelvis studerende – som i den statiske tilgang ligger nederst i indkomstfordelingen – senere får arbejde og dermed typisk får gavn af nedsættelsen af de progressive skatter. Tilsvarende tages hensyn til, at højtlønnede på et tidspunkt går på pension, hvor de typisk har lavere indkomster.

Opgøres de disponible indkomstforskelle i et restlivsperspektiv, er virkningen på forskellige indkomstgrupper væsentligt mere ensartet end i det mere statiske perspektiv. De 90 pct. af befolkningen med de laveste indkomster i udgangsåret får med skattenedsættelserne i reformen en forbedring af rådighedsbeløbet på mellem 2 pct. og 2,6

pct. årligt. De sidste 10 pct. med de højeste indkomster får en stigning i rådighedsbeløbet på 3,6 pct. årligt opgjort med udgangspunkt i restlivsindkomsten.

Det gælder for alle indkomstgrupper, undtagen de 30 pct. med de højeste indkomster, at stigningen i restlivsindkomsten som følge af skatteændringerne er større end den umiddelbare virkning.

Beskatningen af erhvervene indgår ikke i fordelingsberegningerne. Det må ventes, at den øgede erhvervsbeskatning helt eller delvist nedvæltes i lønninger og dermed også i overførselssatserne. Desuden kan virksomhedsejernes indtjening og formue påvirkes. Det reducerer isoleret set de reale forbrugsmuligheder, men der er ikke grund til at tro, at ændret erhvervsbeskatning øger de disponible indkomstforskelle. Hertil kommer, at de mulige *kvalitative* virkninger på arbejdsudbuddet, dvs. virkninger på produktivitet mv. kan medføre større lønniveau, som også helt eller delvist overvæltes i overførselsindkomsterne i kraft af satsreguleringsmekanismen.

Fordelingsvirkningerne skal endelig ses i lyset af, at reformen giver et finanspolitisk råderum. Det er navnlig en konsekvens af nedsættelsen af de progressive skatter. I det omfang styrkelsen af det finanspolitiske råderum anvendes til at finansiere sundhedsydelser og pension til flere ældre, hvilket er forudsat i 2015-planen, vil det alt andet lige bidrage til, at den målte fordeling af forbrugsmulighederne bliver lidt mere lige.

Som nævnt tager fordelingsberegningerne udgangspunkt i første års virkningen af en fuldt implementeret reform og der medtages kun de elementer, der direkte påvirker husholdningerne. I fordelingsberegningerne regnes der således med samlede lettelser på 36 mia. kr. og samlet finansiering på godt 19½ mia. kr. Dermed regnes der med en forbedring af husholdningernes indkomster efter skat på godt 16 mia. kr., *jf. tabel 1.12*.

Forskellen på de godt 16 mia. kr. afspejler blandt andet øget beskatning af erhvervslivet, som indgår i vurderingen erhvervsbelastningen i afsnit 1.2.5. De finansieringselementer, der er indregnet i fordelingsberegningerne, er kort beskrevet nedenfor, *jf. boks 1.9*.

Tabel 1.12 Reformforslag medregnet i fordelingsberegninger, 2009

	Reformforslag (varig virkning) [1]	Indregnet i fordelings-beregningerne
	Mia. kr.	
Samlet skattenedsættelse og lavere daginstitutionsbetaling	-35,2	-36,0
1. Mellemskatten afskaffes	-6,1	-5,8
2. Topskattegrænse øges med 36.000 kr.	-4,2	-3,9
3. Topskattesatsen nedsættes fra 15 pct. til 13,5 pct.	-1,6	-1,5
4. Personfradraget for personer, der er fyldt 18 år øges med 1.000 kr.	-1,6	-1,6
5. Bundskattesatsen nedsættes fra 5,26 pct. til 3,76 pct.	-13,8	-13,4
6. Beskæftigelsesfradraget øges til 7,0 pct., dog maks. 22.300 kr.	-6,6	-6,6
7. "Grøn check" på 700 kr. til alle, der er fyldt 18 år	-1,1	-3,0
8. Øget økonomisk friplads i daginstitution	-0,2	-0,2
Finansieringselementer i alt	35,2	19,7
9. Ingen fradrag for negativ nettokapitalindkomst i grundlaget for sundhedsbidraget	9,2	6,9
10. Ingen ligningsmæssige fradrag i grundlaget for sundhedsbidraget	8,0	7,8
11. Bundfradrag på 40.000 kr. for positiv nettokapitalindk. i topskattegrundlaget	-0,3	-0,3
12. Reduktion af satserne for aktieindkomstbeskatning til hhv. 25 og 40 pct.	-0,8	-0,5
13. Pensionsbeskatning	1,1	0,8
14. Afgifter på husholdninger og erhverv	6,1	2,8
15. Afskaffelse af skattefordele ved personalegoder	1,6	1,6
16. SU	0,7	0,7
17. Øvrige finansieringselementer	9,6	0,0
I alt	0,0	-16,3

Anm.: Afrunding indebærer, at summerne kan afvige.
1) For en beskrivelse af opgørelsesprincipperne for den varige virkning henvises til bilag 2.
Kilde: Egne beregninger.

Boks 1.9 Finansieringselementer i fordelingsberegningerne

Udover de finansieringselementer, der kommer via indkomstskattesystemet, er der indregnet virkning af øgede afgifter, afskaffelse af skattefrihed ved personalegoder, loft over ratepension, udligningsskat og en reduktion i antallet af år med SU for personer på en lang videregående uddannelse.

Af den samlede afgiftsforhøjelse er indregnet husholdningernes andel af

- At spildevandsafgiften forhøjes med 50 pct. (95 ud af samlet 120 mio. kr.).
- Omlægning af emballageafgiften + højere afgifter på øl, vin og mineralvand (30 ud af samlet 30 mio. kr.).
- Forhøjelse af vægtafgift for varebiler (110 ud af samlet 990 mio. kr.).
- Strammere regler for færdselsskadede biler (145 ud af samlet 145 mio. kr.).
- Omlægning af bilafgifterne (500 ud af samlet 500 mio. kr.).
- Forhøjelse af energiafgifterne (1.000 ud af samlet 1.500 mio. kr.).
- Afgift på biobrændsler (335 ud af 500 mio. kr.).
- Ændring af mix mellem værdi- og stykafgift for cigaretter (160 ud af 160 mio. kr.).
- Forhøjelse af afgiften på røgtobak (80 ud af samlet 80 mio. kr.).
- Indeksering af afgiften på is, chokolade og sodavand mv. (250 ud af samlet 250 mio. kr.).

Alle beløb er inkl. moms og fordelt på husholdningerne proportionalt med deres nuværende forbrug af de respektive afgiftspålagte varer/ydelser, dog suppleret med effekten af, at opsparing på et tidspunkt også vil give anledning til forbrug. Det er beregningsteknisk antaget, at opsparingen anvendes til et forbrug, der ikke afviger fra husstandens aktuelle forbrug. Oplysningerne om forbrugssammensætningen er baseret på oplysninger i Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse.

Afskaffelsen af skattefriheden ved personalegoder er beregningsteknisk indregnet proportionalt med lønindkomsten for fuldtidsbeskæftigede.

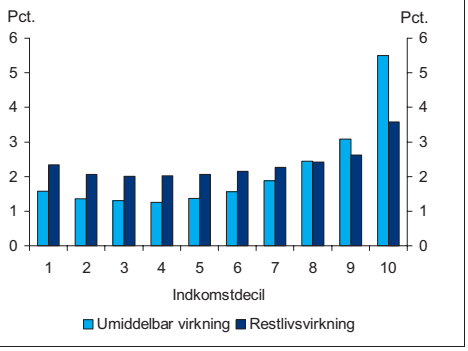
For de øvrige elementer findes der registeroplysninger, og virkningen af disse elementer er derfor forbundet med mindre usikkerhed.

Flerårsvirkninger

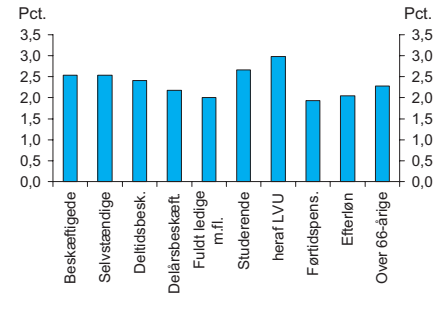
For de personer, der befinder sig blandt de 10 pct. med de laveste indkomster i udgangsåret, indebærer skatteændringerne i reformen (dvs. ændringerne i indkomstbeskatningen alene) en årlig stigning i rådighedsbeløbet "resten af livet" på 2,3 pct., *jf. figur 1.7a*. Det er væsentlig mere end den umiddelbare (statiske) effekt på rådighedsbeløbet for denne gruppe, som er på 1,6 pct. Opgørelsesprincipperne for restlivsindkomsten er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet *"Dannelse af restliv og livsforløb til belysning af flerårige fordelingsvirkninger"*[24]. Beregningerne forudsætter, at alle reformelementer, herunder reduktionen af skatteværdien af rentefradraget, indfases straks.

[24] Opgørelsesprincipperne for restlivsindkomsten er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet *"Dannelse af restliv og livsforløb til belysning af flerårige fordelingsvirkninger"*.

Figur 1.7a Virkning på rådighedsbeløbet af reformens ændringer i indkomstbeskatningen fordelt på indkomstdeciler



Figur 1.7b Virkning på rådighedsbeløbet over restlivet af reformens ændringer i indkomstbeskatningen fordelt på arbejdsmarkedstilknytning



Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret, dvs. familiens samlede indkomst efter skat er fordelt ligeligt på familiens medlemmer efter regulering for stordriftsfordele ved at være flere om at dele de fælles udgifter. Inddeling efter arbejdsmarkedstilknytning er ligeledes med udgangspunkt i en årsbetragtning i udgangsåret. Virkning på rådighedsbeløb er opgjort som ændringen i den familieækvivalerede disponible indkomst for hvert individ. I figur 7b står LVU for lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. og 33,3 pct. af befolkningen.

De 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster i udgangsåret får med skattenedsættelserne i reformen en forbedring af rådighedsbeløbet på 3,6 pct. årligt resten af livet. For de øvrige indkomstgrupper er forbedringen nogenlunde ens - mellem 2,1 og 2,6 pct. årligt. Indkomstskatteændringerne i reformen giver således næsten alle indkomstgrupper nogenlunde samme fremgang i rådighedsbeløb opgjort i et restlivsperspektiv.

Når befolkningen inddeles efter deres arbejdsmarkedstilknytning er virkningen på rådighedsbeløbet af skatteændringerne i reformen relativt ens fordelt, *jf. figur 1.7b*. Virkningen er lidt større for personer, der i udgangsåret er beskæftigede, end for personer, der i udgangsåret er ledige eller pensionerede.

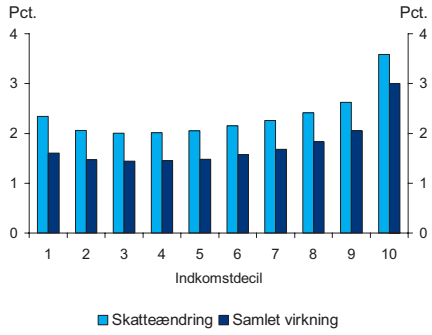
Studerende og specielt studerende på lang videregående uddannelser adskiller sig fra øvrige grupper af overførselsmodtagere ved at have relativ stor gennemsnitlig årlig fremgang i rådighedsbeløb resten af livet som følge af skatteændringerne. Det skyldes for det første, at studerende er relativt unge i udgangspunktet og dermed har et relativt langt restliv med lavere skattebetaling, og for det andet, at de efter endt (især lang videregående) uddannelse vil have relativt større sandsynlighed for at skulle betale progressive skatter. Det er baggrunden for forslaget om stipendier i maks. 4 år til studerende på lange videregående uddannelser, og at de studerende i stedet får adgang til statsgaranterede lån. Studielånene kan så afvikles i takt med, at den studerende får gevinst af de lavere skatter.

Tiltaget på SU-området vil samtidig kunne bidrage til at gøre systemet mere robust over for tendensen til stigende globalisering. I en mere globaliseret verden forøges

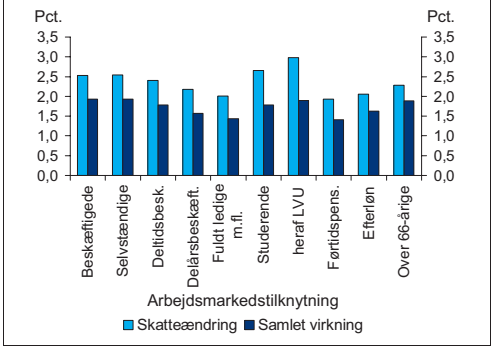
risikoen for, at flere højtuddannede vil vælge at arbejde i udlandet i en længere årrække – og dermed ikke betale skat i Danmark efter til gengæld at have fået stillet uddannelsen gratis til rådighed.

Når ikke blot skatteændringerne i reformen, men alle elementer, der påvirker husholdningernes økonomi direkte, indregnes, reduceres fremgangen i rådighedsbeløb over restlivet fra 2½ pct. til 2 pct. i gennemsnit. Reduktionen er lidt større for de indkomstgrupper, der har størst gevinst af skatteændringerne, *jf. figur 1.8a.*

Figur 1.8a Virkning på rådighedsbeløbet over restlivet fordelt på indkomstdeciler



Figur 1.8b Virkning på rådighedsbeløbet over restlivet fordelt på arbejdsmarkedstilknytning

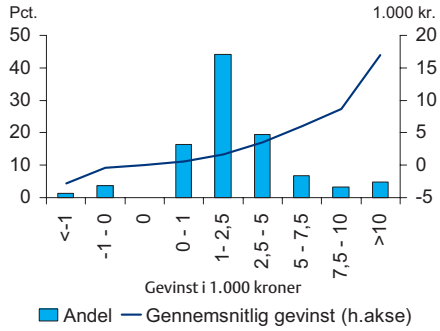


Anm.: Samlet virkning inkluderer udover skatteændringer også virkning fra øgede afgifter, loft over ratepension, forslaget vedr. SU samt den øgede økonomiske friplads til enlige forsørgere.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

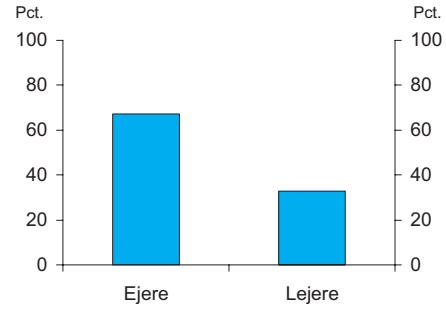
Indregning af de øvrige elementer betyder også, at forskellen i gevinst (i restlivsindkomster) fordelt på arbejdsmarkedstilknytning i udgangsåret udlignes, *jf. figur 1.8b.* Specielt bidrager indregning af SU-forslaget til udligning af gevinstforskellene for de forskellige grupper. SU-forslaget står for knap halvdelen af forskellen mellem virkningen af ændringer i den personlige indkomstbeskatning og den samlede virkning på 0,87 pct.-enheder for personer, der i udgangsåret er studerende.

Målt ved restlivsindkomster er det ca. 95 pct. af befolkningen, der opnår en fremgang i rådighedsbeløbet som følge af de elementer i reformen, der direkte påvirker husholdningerne. For 5 pct. af skatteyderne med tab er det gennemsnitlige tab på ca. 1.000 kr. årligt resten af livet, *jf. figur 1.9a.* Opgørelsen er på personniveau, men for ægtepar er der regnet med, at eventuelle gevinster og tab er delt ligeligt mellem parterne. Beregningen indregner ikke den fordel der ligger i, at reduktionen af rentefradragets skatteværdi indfases senere.

Figur 1.9a Andel skatteydere med økonomisk gevinst af reformen samt gennemsnitlig gevinst over restlivet



Figur 1.9b Personer med tab i restlivsindkomsten fordelt på ejere og lejere i udgangsåret



Anm.: Opgjort på individniveau uden ækvivalering for stordriftsfordele, men under antagelse af, at gevinster og tab i parfamilier deles ligeligt mellem parterne.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Knap 70 pct. svarende til 2,8 pct. af skatteyderne med fald i rådighedsbeløb er ejere i udgangsåret, *jf. figur 1.9b.*

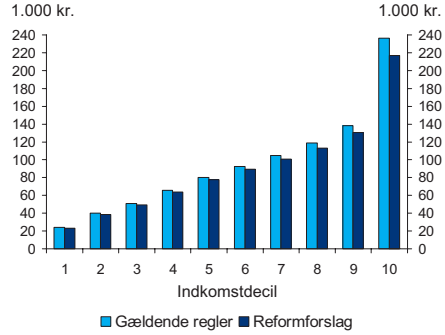
Førsteårsvirkning af den fuldt implementerede reform

Selvom fordelingsvirkningerne bedst illustreres i et restlivsperspektiv, har det særskilt interesse, hvordan den statiske fordeling påvirkes af reformen.

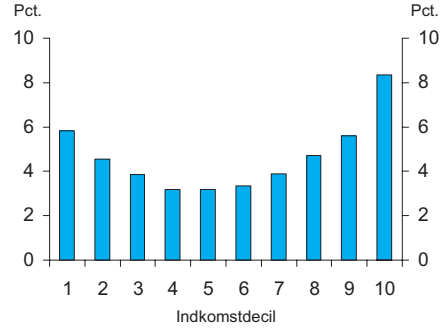
En målrettet reduktion i beskatningen af arbejdsindkomst, som skal løfte arbejdsudbuddet og understøtte finansiering af den offentlige service, må uvægerlig indebære en markant reduktion af de progressive skatter. Det betyder imidlertid, at den relative indkomstfremgang nu og her er størst for de vellønnede, som også i udgangspunktet betaler klart mest i skat.

Med gældende skatteregler skønnes indkomstskattebetalingen i gennemsnit at udgøre godt 236.400 kr. for de 10 pct. af den voksne del af befolkningen med de højeste indkomster, mens de 10 pct. af den voksne del af befolkningen med de laveste indkomster i gennemsnit betaler knap 24.400 kr. i skat, *jf. figur 1.10a.*

Figur 1.10a Skattebetaling fordelt på indkomstdeciler, 2009



Figur 1.10b Skattenedsættelse i pct. af skattebetaling fordelt på indkomstdeciler, 2009



Anm.: Den voksne del af befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

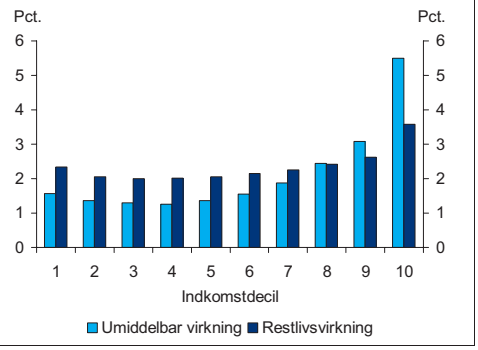
Skattebetalingen er således omtrent 9,7 gange højere for den højeste indkomstgruppe sammenlignet med den laveste. Med reformforslaget reduceres dette forhold til 9,4. Tages samtidig højde for, at det især er mellem og højindkomstgrupperne, der forventes at øges arbejdsudbuddet, vil forholdet være omkring 9,5.

Det vil således også efter reformen være de højeste indkomster, "de bredeste skuldre", der vil bære langt størstedelen af skattebetalingerne.

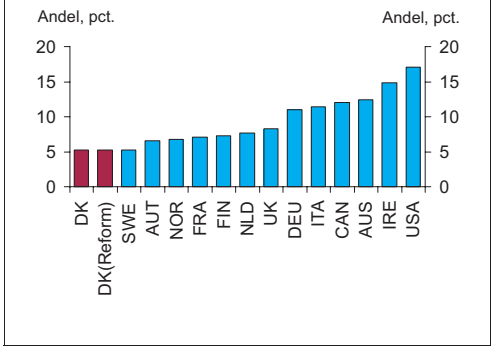
Skattenedsættelsen i procent af skattebetalingen er i gennemsnit størst i den høje og i den lave ende af indkomstfordelingen, *jf. figur 1.10b.*

Den isolerede umiddelbare virkning af disse ændringer i skattebetalingen på husholdningernes rådighedsbeløb afspejler sig i, at rådighedsbeløbet øges mest for de højere indkomstgrupper, *jf. figur 1.11a.* Det fremgår også, at virkningerne i restlivsperspektiv er mere jævnt fordelt.

Figur 1.11a Virkning på rådighedsbeløbet af reformens ændringer i indkomstbeskatningen, 2009



Figur 1.11b Andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten, 2005



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. og 33,3 pct. af befolkningen.

Profilen for fremgangen i rådighedsbeløb for forskellige indkomster afspejler sig ved, at reformskitsens skattenedsættelser bidrager til at øge de disponible indkomstforskelle. Opgjort ved Gini-koefficienten kan bidraget til de disponible indkomstforskelle opgøres til 0,7 pct.-enheder.

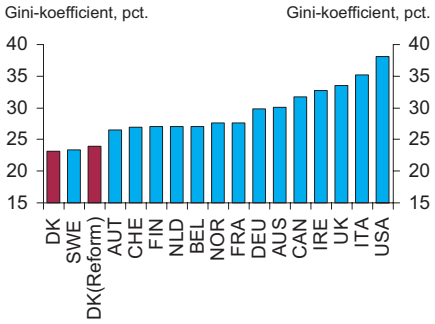
Antallet af personer med relativt lav indkomst påvirkes stort set ikke af skatteændringerne. Den såkaldte lavindkomstgruppe, dvs. andelen af befolkningen med en disponibel indkomst på mindre end 50 pct. af medianindkomsten, øges marginalt med 0,07 pct.-enheder. Det afspejler, at personen med medianindkomsten ikke har større gevinst af forslaget end de personer med de laveste indkomster. Danmark vil dermed fortsat være det OECD-land med den mindste andel af befolkningen i lavindkomstgruppen, *jf. figur 1.11b.*

Danmark er som udgangspunkt et af de 2 vestlige lande, hvor de disponible indkomstforskelle er mindst. Skatteændringerne i reformen vil ikke ændre denne placering, *jf. figur 1.12a.* Sverige ligger tæt på Danmark, men har gennemført større skattereformer siden 2005 (hvor tallene er opgjort), som også påvirker de disponible indkomstforskelle.

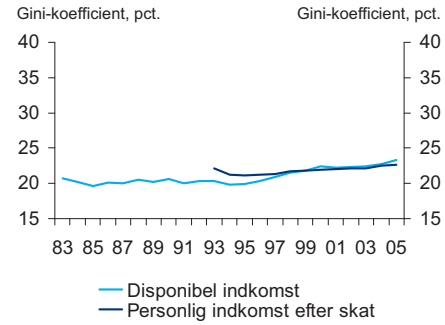
Ved de tre store skattereformer i 1980'erne og 1990'erne blev marginalskatterne sænket, men samtidig reduceredes betydningen af skattefradrag, herunder især renteudgifter. De seneste to skatteomlægninger fra 2004 og 2007 har bidraget til at reducere marginalskatterne yderligere.

Skattereformerne har ikke været ledsaget af stigende disponible indkomstforskelle, *jf. figur 1.12b.* Stigningen i de disponible indkomstforskelle siden midt 1990'erne afspejler overvejende bidrag fra stigende aktiekurser og ejendomspriser. Målt ved den personlige indkomst efter skat – som navnlig omfatter løn og overførsler fratrukket skattebetaling – har de disponible indkomstforskelle været ret konstante i perioden.

Figur 1.12a Disponible indkomstforskelle i 2005



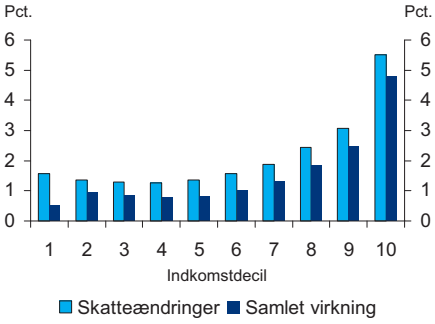
Figur 1.12b Udvikling i disponible indkomstforskelle



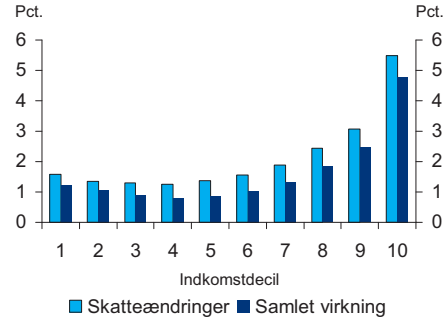
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Indregnes de øvrige elementer af betydning for husholdningernes rådighedsbeløb, fremgår det, at den umiddelbare effekt af reformen er et forbedret rådighedsbeløb for alle indkomstgrupper (deciler). For de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster er fremgangen dog mindre end for de øvrige grupper, *jf. figur 1.13a*. Det afspejler forslaget om at omlægge SU-klip til stipendier for studerende på lange videregående uddannelser, fordi denne gruppe i livsindkomstperspektiv står til den største fremgang.

Figur 1.13a Virkning på rådighedsbeløb af de elementer i reformskitsen, der direkte påvirker husholdningerne (inkl. SU)



Figur 1.13b Virkning på rådighedsbeløb af de elementer i reformskitsen, der direkte påvirker husholdningerne (ekskl. SU)



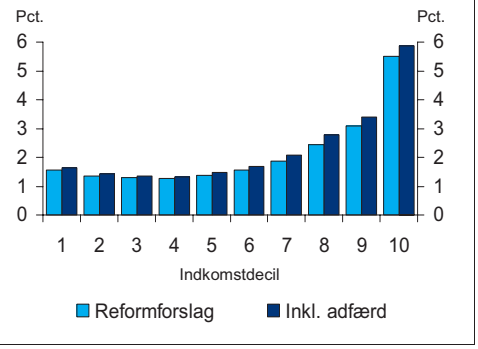
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Ses bort fra virkningen af forslaget om ændret SU for studerende på en lang videregående uddannelse, er fremgangen i indkomsten for de 10 pct. med de laveste indkomster på niveau med mellemindkomstgrupperne i det statiske perspektiv, *jf. figur 1.13b*. Målt i restlivsindkomster er fremgangen derimod som nævnt en del større, *jf. figur 1.8b*.

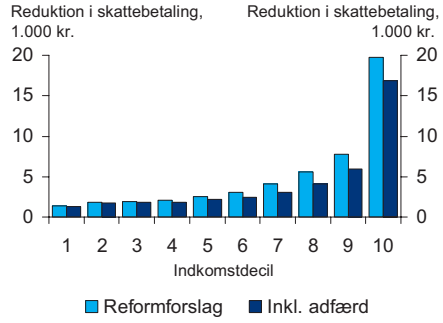
Effekten på rådighedsbeløbet af skatteændringerne reduceres med mellem 0,29 og 0,72 pct.-enheder, når de øvrige elementer (ekskl. SU) indregnes, og reduktionen er størst for de højere indkomstgrupper. Dermed bidrager de øvrige elementer til at reducere de disponible indkomstforskelle. Regnes initiativet vedr. SU med, er den samlede fordelingsvirkning målt ved Gini-koefficienten marginalt mindre end fordelingsvirkningen af skatteændringerne.

Reformen forventes at øge arbejdsudbuddet svarende til 24.000 fuldtidspersoner. Indregnes effekten på skattebetaling og rådighedsbeløb fra henholdsvis øget arbejdstid og øget beskæftigelse fremgår det, at alle indkomstgrupper får et højere rådighedsbeløb, *jf. figur 1.14a.*

Figur 1.14a Stigning i rådighedsbeløb inkl. adfærd fordelt på indkomstdeciler, 2009



Figur 1.14b Reduktion i skattebetaling inkl. adfærd fordelt på indkomstdeciler, 2009



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Da det er de højere indkomstgrupper, der øger arbejdstiden mest, er bidraget til øget rådighedsbeløb fra adfærd også størst for disse grupper.

Den øgede arbejdstid medfører også en højere skattebetaling specielt for de højere indkomstgrupper som øger arbejdstiden mest og som stadig med reformen betaler den største del af skatterne. For de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster falder reduktionen i skattebetaling fra 19.700 kr. i umiddelbar virkning til 16.900 kr., når der tages højde for at de med reformen også arbejder mere. I den lavere ende af indkomstfordelingen er reduktionen i skattebetaling kun i mindre grad påvirket af øget arbejdstid og øget beskæftigelse, *jf. figur 1.14b.*

I det statiske perspektiv er det som nævnt højindkomstgrupper, der opnår den største skattenedsættelse. En par-familie med en lønindkomst på godt 1,1 mio. kr., svarende til 90-procentsfraktilen for fuldtidsbeskæftigede, vil opnå en fremgang i rådighedsbeløbet på knap 37.000 kr. Det skyldes fortrinsvis, at denne familietype opnår en større gevinst ved nedsættelse af de progressive skatter. Her indregnes ikke virkninger af udligningsskatten på pensionsudbetalinger, som mange vellønnede vil møde senere i livet. Som nævnt vil en skatteomlægning, der sigter på at styrke arbejdsudbud

og offentlige finanser uafværgeligt give dem, der har de højeste indkomster – og derfor også den højeste skattebetaling – de største gevinster, *jf. tabel 1.13*.

Tabel 1.13 Den umiddelbare virkning for forskellige familietyper – når alle elementer indfases straks (dvs. ekskl. fordelen ved langsom indfasning af lavere værdi af rentefradraget)

	Skatte-betaling før reform	Fald i samlet skatte-betaling	Øvrige, herunder afgifter	Samlet ændring i årligt rådighedsbeløb
A. Enlig med 1 barn i lejebolig, lønindkomst: 350.000 kr. (median)	125.510	5.020	2.120	7.140
B. Par med 2 børn i lejebolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	209.360	8.890	-2.020	6.870
C. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	192.430	2.140	-2.020	120
D. Par med 2 børn i ejerbolig (store renteudgifter/nye ejere) med en samlet lønindkomst på 623.890 kr.	195.470	1.310	-2.080	-770
E. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 700.000 kr. (median)	235.210	2.930	-2.320	620
F. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 800.000 kr. (ca. 70 pct. fraktil)	282.022	9.870	-2.610	7.260
G. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 1.100.000 kr. (ca. 90. pct. fraktil)	469.920	39.470	-2.530	36.940
Enlig pensionist uden suppl. indkomst, lejebolig	36.420	2.480	-840	1.640
Pensionistpar med én ATP, i ejerbolig	42.760	1.600	-1.220	380
Pensionistpar med én ATP, lejebolig	54.920	4.270	-1.280	2.990
Enlig dagpengemodtager, lejebolig	49.930	1.870	-1.050	810

Anm.: Ejerne har huse med en restgæld på knap 1,5 mio. kr. (C), 1,6 mio. kr. (D), 1,6 mio. kr. (E), omtrent 1,8 mio. kr. (F) godt 2,1 mio. kr.(G). De betaler omtrent 84.500 kr., 97.500 kr., 93.000 kr., 102.000 kr., hhv. godt 122.000 kr. i renter på deres gæld (i boligen). For pensionistparret med ejerbolig antages renteudgiften at svare til 33.400 kr. på årsbasis. Det svarer til det dobbelte af medianen for enkeltpersoner (boligejere) over 70 år. Virkningen af afgifter er beregnet som den ækvivalente effekt på rådighedsbeløbet, afgiftsændringerne har, givet uændret adfærd og er inklusive moms. I parfamilier antages at begge voksne har samme løn. I parentes er angivet hvor lønniveauet omtrent ligger i den individuelle lønfordeling for fuldtidsbeskæftigede. 90 pct. fraktilen er den lavest lønnede blandt de 10 pct. fuldtidsbeskæftigede med højeste lønniveau – og ligger dermed højt i indkomstfordelingen. Medianen ligger lige i midten (svarer til 50 pct. fraktilen).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

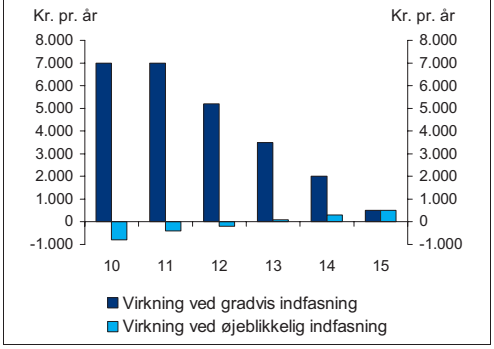
Reformen indebærer, at en parfamilie med 2 børn i *lejebolig* og en samlet lønindkomst på omtrent 600.000 kr. opnår en samlet årlig stigning i rådighedsbeløbet på 6.870 kr.

Virkningen af reformen det første år – hvis den implementeres fuldt ud fra start - indebærer, at 84 pct. af skatteyderne får større rådighedsbeløb (ved straksindfasning, som følge af de elementer, der direkte påvirker husholdningerne). Dermed er det omkring 16 pct. af skatteyderne, der får mindre rådighedsbeløb, når det antages at alle elementer indfases straks, herunder lavere værdi af rentefradraget. En del af disse er studerende på lange videregående uddannelser, som tjener tabet hjem på sigt. En anden del har relativt store fradrag i forhold til indkomsten, herunder renteudgifter. Den gradvise indfasning af nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget vil imidlertid reducere antallet med tab.

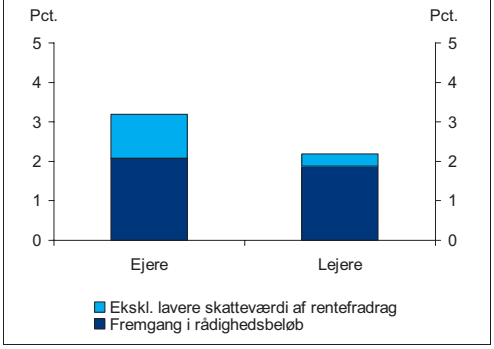
En familie, der lige har købt ejerbolig (til en værdi på ca. 1,6 mio. kr. med fuld lånefinansiering og med renteudgifter på 97.500 kr.), og som tjener knap 625.000 kr. vil med øjeblikkelig indfasning af nedsættelsen af rentefradragsværdien få et mindre tab på samlet set 770 kr. på årsbasis, *jf. tabel 1.13*.

Indfases nedsættelsen af rentefradragsværdien med 2 pct.-enheder om året fra 2012 og frem til 2015, vil familien derimod stå tilbage med en gevinst i samme størrelsesorden når regnskabet gøres op i 2015. Det skyldes, at rentebetalingen til den tid vil være mindre og lønningerne må ventes at stige. Det er illustreret i *figur 1.15a*. Mange af dem, der ville få mindre rådighedsbeløb ved en øjeblikkelig indfasning, får dermed en fremgang som følge af den gradvise indfasning af lavere skatteværdi af rentefradraget.

Figur 1.15a Eksempel hvor skatteværdien af rentefradraget sænkes gradvist



Figur 1.15b Virkning af reformen på rådighedsbeløb for hhv. ejere og lejere



Anm.: Figur 1.15a illustrerer virkningen af den gradvise indfasning af nedsættelsen af værdien af rentefradraget. Virkningen er opgjort i 2009-niveau. Profilen afspejler at lønningerne – og dermed skattebesparelsen – stiger over tid, mens boligejeren samtidig betaler af på gælden i boligen.

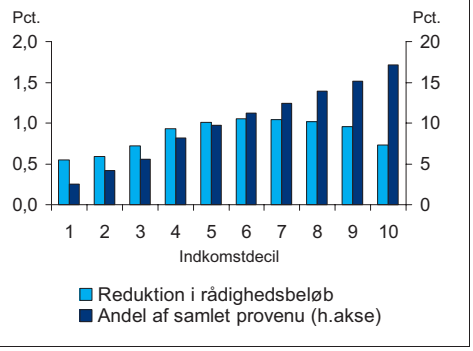
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen samt Finansministeriets familietypemodel.

Ejere har i gennemsnit større relativ gevinst af den samlede reform end lejere. For lejere er den gennemsnitlige forbedring af rådighedsbeløbet på 1,9 pct., hvor den for ejere er 2,1 pct. inklusiv skatteværdien af det reducerede rentefradrag og 3,2 pct., hvis ikke rentefradrags skatteværdi var blevet reduceret, *jf. figur 1.15b*. Det afspejler, at ejere har større indkomster end lejere.

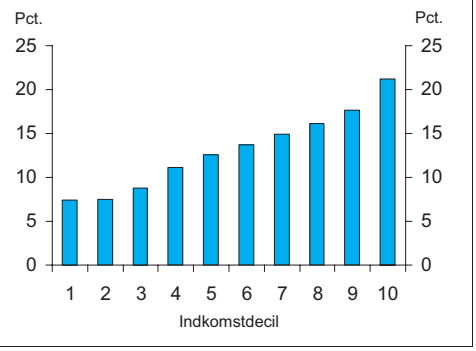
Den sene og gradvise indfasning indebærer også, at virkningen på huspriserne nu og her reduceres. Desuden indebærer reformen en betydelig fremgang i husholdningernes disponible indkomster på godt 16 mia. kr., når forslagene antages fuldt indfaset. Selv om husholdningernes indkomster også påvirkes af større erhvervsbeskatning, så vil det bidrage til at øge boligefterspørgslen og dermed kontantpriserne. Hvis reformen samlet set ikke svækker efterspørgslen efter boliger de næste par år, så vil kontantpriserne være ret uændrede i 2009 og 2010.

Frem mod 2015 vil boligejerne imidlertid efterhånden få et kapitaltab på boligerne som følge af reformen. Tabet skønnes med en vis usikkerhed til i størrelsesordenen 3-4 pct., når det er størst. Det svarer til prisstigningerne over et par år i en "normal situation". For de familier, der skal købe hus for første gang de kommende år, vil et fald huspriserne isoleret reducere boligomkostningerne, og delvist modvirke effekten fra lavere skatteværdi af rentefradraget. Både reduktionen af rentefradragets skatteværdi og den mulige reduktion i kontantpriserne kan siges at være fordelingsmæssigt afbalanceret, *jf. figur 1.16a og 1.16b.*

Figur 1.16a Finansieringsbidrag fra lavere skatteværdi af rentefradrag fordelt på indkomstdeciler



Figur 1.16b Formuetab i pct. af disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler



Anm.: Ejendomsaktiver opgjort ultimo 2005, fremskrevet med udviklingen i kontantprisen til 2009. Det er antaget, at ændringen i rentefradragsretten kapitaliseres som et fald i værdien af fast ejendom på 4 pct. Decilgrupperinger er foretaget på grundlag af ækvivalerede indkomster, mens tab og disponible indkomster er ikke-ækvivalerede.

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

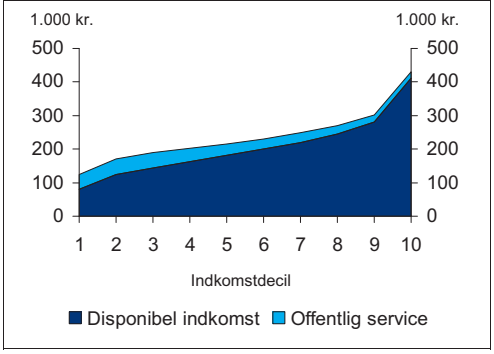
Virkninger på længere sigt

Den forbedring af de offentlige finanser, som reformen giver anledning til på lidt længere sigt, vil også have fordelingsmæssige implikationer afhængig af den konkrete udmøntning. Strukturgevinsterne kan med usikkerhed opgøres til ca. 7 mia. kr. i varig virkning). Gevinsten giver mulighed for at indfri halvdelen af målene i 2015-planen, i takt med at de positive strukturvirkninger viser sig. Hvis målene indfris, skal skatten ikke forøges, og/eller der skal ikke gennemføres besparelser i forhold til det udgiftsforløb, som indgår. Alternativt kan styrkelsen helt eller delvist bruges til egentlige skattenedsættelser eller til andre formål, hvilket selvsagt reducerer bidraget til at håndtere de langsigtede finanspolitiske udfordringer.

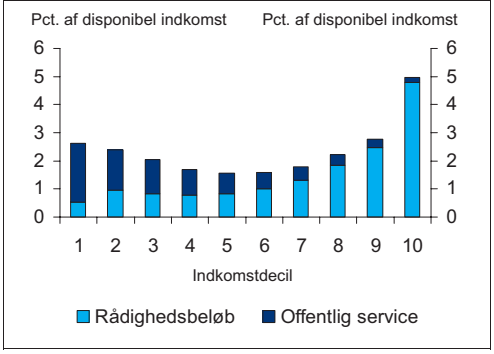
Som en illustration af de mulige fordelingsvirkninger er foretaget en beregning, hvor udgifterne til individuelt offentligt forbrug forøges for 7 mia. kr. Udgiften er fordelt proportionalt på de individuelle offentlige forbrugsudgifter, som omfatter udgifter til medicintilskud, sygesikring, hospitalsforbrug, hjemmehjælp, plejehjem, daginstitutioner[25], almen uddannelse samt voksenuddannelse[26]. Inden for rammerne af 2015-planen kan eksemplet ses som et bud på fordelingsvirkningerne af de besparelser, der kan blive nødvendige, hvis ikke målene nås (og givet at besparelserne vedrører de nævnte udgiftskategorier).

Samlet viser regneeksemplet, at den umiddelbare – eller statiske – fordelingsvirkning udjævnes i dette tilfælde, *jf. figur 1.17a*. Det afspejler, at de nævnte udgiftskategorier tilfalder personer med lavere indkomster, *jf. figur 1.17b*.

Figur 1.17a Fordelingen af individuel offenlig service, 2009



Figur 1.17b Ændring af rådighedsbeløb som følge af reformen og et løft i den individuelle service, fordelt på indkomstdeciler



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Fordelingsvirkningerne af den individuelle service i livsperspektiv er mere jævn end den rene statiske opgørelse. Nogle af de offentlige serviceydelser (fx sundhed) og andre skattefinansierede ydelser med forsikringskarakter har også værdi for de personer, der ikke benytter de pågældende ydelser i et givet år, fordi disse personer har sikkerhed for at kunne benytte ydelserne, hvis behovet opstår. Værdien af dette forsikringselement medregnes ikke ovenfor. Det bidrager til at overvurdere den omfordeling, der skabes af den offentlige service. Desuden forudsættes i beregningen, at udgifterne til individuel offentlige service ikke har afledte adfærdseffekter på eksempelvis opsparing og arbejdsudbud, som der i givet fald skal korrigeres for.

Hvis beløbet alternativt anvendes til at sænke bundskatten yderligere, vil alle indkomstgrupper opnå en stigning i rådighedsbeløbet. Fx vil de 10 procent af befolk-

[25] Den individualisérbare offentlige service indeholder ikke udgifter til søskende rabat, økonomisk friplads og pædagogisk friplads, der anses for at være indkomstoverførsler.
[26] Fordelingen indeholder kun individuel offentlig service, som kan fordeles på personer, dvs. udgifter til biblioteker, teatre m.m. indgår ikke. Hertil kommer, at fordelingen ikke indeholder kollektiv offentlig service, som politi, forsvar, vedligeholdelse af vejnet mm.

ningen, der har de laveste indkomster, opnå en stigning på 0,6 pct., mens de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster stort set vil opnå en procentvis stigning i rådighedsbeløbet på knap 1 pct. Tilsvarende vil grupper på og udenfor arbejdsmarkedet opnå en stigning i rådighedsbeløbet. Eksempelvis vil folkepensionister opleve en stigning i rådighedsbeløbet på knap 0,7 pct. svarende til ca. 1.200 kr.

Bilag 1. Oversigt over skattereformforslaget

De enkelte elementer i skattekommissionens forslag til skattereform fremgår nedenfor, *jf. tabel a.* De samlede skattenedsættelser kan opgøres til ca. 35 mia. kr., hvilket modsvares af finansiering for ca. 35 mia. kr. – opgjort i varig provenuvirkning. Reformforslaget er således fuldt finansieret på sigt (målt ved den varige virkning og inden eventuelle adfærdseffekter).

Tabel a. Provenuvirkninger af skattereformforslag, mio. kr. (2009-niveau)

	Umiddelbar Provenu-virkning[1]	Varig Provenu-virkning[2]
Mio. kr.		
Skattenedsættelser mv. i alt (1 + 2 + 3)	**36.000**	**35.200**
1. Lavere mellem- og topskat	**11.200**	**11.900**
- Afskaffelse af mellemskatten på 6 pct.	5.800	6.100
- Forhøjelse af mellem- og topskattegrænsen med 36.000 kr.	3.900	4.200
- Nedsættelse af topskattesatsen med 1½ pct.-enheder (fra 15 pct. til 13½ pct.).	1.500	1.600
2. Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag	**20.200**	**20.600**
- Nedsættelse af bundskattesatsen med 1½ pct.-enheder (fra 5,26 pct. til 3,76 pct.).	13.400	13.800
- Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 7 pct. dog maks. 22.300 kr.	6.600	6.600
- Øget økonomisk friplads i daginstitutioner	200	200
3. Kompensation for grønne afgifter	**4.600**	**2.700**
- Forhøjelse af personfradraget med 1.000 kr. for personer, der er fyldt 18 år	1.600	1.600
- "Grøn check" på 700 kr. til personer, der er fyldt 18 år	3.000	1.100
Finansiering i alt (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9)	**36.000**	**35.200**
4. Lavere skat på opsparing og mindre skatteværdi af fradrag for renter	**6.100**	**8.050**
- Negativ nettokapitalindkomst udgår af sundhedsbidraget	6.900	9.200
- Bundfradrag for positiv nettokapitalindkomst på 40.000 kr.	-300	-300
- Nedsættelse af satserne for aktieindkomstbeskatning til hhv. 25 og 40 pct.	-500	-850

Tabel a. Provenuvirkninger af skattereformforslag, mio. kr. (2009-niveau) (fortsat)

	Umiddelbar Provenu-virkning[1]	Varig Provenu-virkning[2]
Mio. kr.		
5. Anden sikring af fordelingsmæssig balance	**1.600**	**1.850**
- En udligningsskat for større private pensionsudbetalinger	250	500
- Loft over indbetaling på ratepensions på 250.000 kr. per år	500	500
- Skærpet beskatning af pensionsudbetalinger til efterladte	100	100
- Mere fleksible aldersgrænser ved udbetalinger af pensionsordninger	-40	-40
- Begrænsning af adgang til indefrysning af ejendomsskat	30	30
- Fire års SU på lange videregående uddannelser (herefter mulighed for lån)	750	750
6. Bredere skattegrundlag og mindre skattebegunstigelse af frynsegoder mv.	**9.650**	**9.650**
- Ligningsmæssige fradrag udgår af grundlaget for sundhedsbidraget	7.800	7.800
- Loft over fradrag i henhold til rejseregler	200	230
- Fjernelse af skattefordel ved medarbejderobligationer, aktieordninger mv.	440	440
- En multimediebeskatning på arbejdsgiverbetalt bredbånd, fri telefon mv.	750	750
- Ingen skattefrihed for arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikringer	420	420
- Arbejdsmarkedsbidrag på alle personalegoder	30	30
7. Højere skat på forurening af klima og miljø mv.	**7.800**	**6.100**
- Afgift på kvælstof	1.200	800
- Afgift på metan	550	440
- Spildevandsafgiften forhøjes med 50 pct.	120	120
- Afgift på andre klimagasser ved energianvendelse	30	40
- Omlægning af emballageafgiften + højere afgifter på øl, vin og vand	30	20
- Ejerafgift for nye varebiler samt forhøjelse af vægtafgift for ældre	990	930
- Ændring af registreringsafgiften for hyrevogne	50	50
- Strammere regler for færdselsskadede biler	145	120
- Omlægning af bilafgifterne	500	500
- Miljøtillæg (fri bil)	100	100
- Forhøjelse af energiafgifter	1.500	720
- Energiafgift på erhvervene	1.500	1.200
- Reduktion af bundfradrag i CO_2-afgiften	80	50
- Afgift på biobrændsler	500	500
- Ændring af mix mellem værdiafgift og stykafgift for cigaretter	160	160
- Forhøjelse af afgiften på røgtobak	80	80
- Indeksering af afgiften på is, chokolade og sodavand mv.	250	250

Tabel a. Provenuvirkninger af skattereformforslag, mio. kr. (2009-niveau) (fortsat)

	Umiddelbar Provenu-virkning[1]	Varig Provenu-virkning[2]
Mio. kr.		
8. Færre særordninger, mindre støtte og øget brugerbetaling for erhvervslivet	**8.450**	**7.150**
- Levering af fast ejendom (nye ejendomme samt byggegrunde)	900	900
- Ejendomsadministration	180	180
- Rejsebureauvirksomhed m.m.	160	160
- Personbefordring, korrigeret	500	500
- Nulsats for avismoms ophæves	1.200	1.200
- Fradrag for advokat- og revisoromkostninger - (opkøb + nye markeder)	150	120
- Afskrivningsregler: 100 pct. beskatning af genvundne afskrivninger	60	80
- Tonnagebeskatning (prisindeksering)	10	30
- DIS-ordningen (arbejdsmarkedsbidragspligt)	150	120
- Fradragsret for renter ved køb af udenlandske selskaber	400	320
- Fonde (ophævelse af transparensreglen)	50	70
- Kulbrintebeskatning for koncessioner uden for eneretsbevillingen	550	100
- Forhøjet lønsumsafgift for den finansielle sektor	500	400
- Afskaffelse af omkostningsgodtgørelse for selskaber	80	50
- Andelsboligforeninger	70	20
- Stramning af genanbringelsesregler	10	10
- Afskaffelse af skattefrihed for ekspropriationserstatninger	80	80
- Harmonisering af selskabers aktie- og udbyttebeskatning[3]	2.400	2.000
- Finansieringsbidrag fra erhvervsstøtteordninger	1.000	800
9. Reserverede indtægter	**2.400**	**2.400**
- Auktionering af CO_2-kvoter	2.000	2.000
- Fly- og kantinemoms	330	330
- Kompenserende kommuneskattelettelse	90	90

Anm.: Tallene er afrundede, hvorfor summerne ikke nødvendigvis passer.
1) Den *direkte* provenuvirkning før tilbageløb (ekskl. adfærd) i 2015.
2) Den *varige* provenuvirkning, hvor finansieringsbidrag fra de enkelte finansieringsforslag er tilbageløbskorrigeret (ekskl. adfærd).
3) Inklusive beskatning af kapitalfondspartneres merafkast af aktier.

Bilag 2. Om varige provenuvirkninger

Skattekommissionens reformforslag er som nævnt fuldt finansieret opgjort i såkaldte *varige* virkninger, men før indregning af afledte provenuvirkninger af ændret adfærd. Den varige provenuvirkning af en skatteændring adskiller sig fra den umiddelbare virkning, som opgør skatteændringens aktuelle nettovirkning på det primære offentlige budget for uændret adfærd. Den varige virkning – også benævnt den finanspolitiske holdbarhedsvirkning – angiver derimod den umiddelbare provenuvirkning år for år omregnet til en hypotetisk fast årlig merindtægt (eller -udgift) i pct. af BNP fra og med i dag og i al fremtid (dvs. en såkaldt annuitet).

Den varige virkning tager højde for, at effekten på det primære budget af reformforslagene kan variere over tid, og at den tidsmæssige profil for saldovirkningen har betydning for udviklingen i den offentlige sektors nettotilgodehavende og dermed renteindtægterne (eller -udgifterne). Fuld finansiering opgjort i varige virkninger er således ikke ensbetydende med et krav om, at provenugevinster og -tab fra enkeltelementerne i reformforslaget samlet set balancerer år for år. Eksempelvis er en midlertidig underfinansiering ikke i modstrid med en fuldt finansieret reform opgjort i varige virkninger, såfremt reformelementerne på længere sigt indebærer et merprovenu, der modsvarer det midlertidige provenutab og rentevirkningerne heraf på den offentlige nettogæld.

Det vurderes, at reformforslaget ikke i nævneværdigt omfang påvirker det primære offentlige budget over tid. Forslagets provenuvirkninger balancerer med andre ord nogenlunde år for år. Det dækker imidlertid over modsatrettede bevægelser i provenuvirkningen af en række enkeltelementer, idet størrelsen af de tilhørende skatte- og afgiftsbaser med stor sikkerhed ændres på længere sigt. På finansieringssiden gælder det navnlig forslagene om højere energiafgifter og lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst.

Forslaget om højere energiafgifter skønnes at indebære et umiddelbart merprovenu på ca. 1,5 mia. kr. (2009-niveau) ved det nuværende energiforbrug. I takt med, at den teknologiske udvikling også fremover gør det muligt at nedbringe energiintensiteten i økonomien, kan på længere sigt forventes et gradvist fald i energiforbruget (opgjort i pct. af BNP) på linje med de historiske erfaringer. Dertil kommer de energibesparelser i husholdningerne og erhvervene som følge af initiativerne i energi- og klimastrategierne.

Udhulingen af baserne for energiafgifter reducerer gradvist det årlige merprovenu fra afgiftsforhøjelserne, hvilket afspejles i et varigt merprovenu, der er knap 0,8 mia. kr. lavere end det umiddelbare merprovenu.

I reformforslaget udgår negativ kapitalindkomst af indkomstgrundlaget for sundhedsbidraget. Det medfører et umiddelbart merprovenu på knap 7 mia. kr. (2009-niveau). På længere sigt øges merprovenuet imidlertid, fordi husholdningernes nettorenteudgifter påregnes at stige gradvist de kommende årtier. Det afspejler den igangværende formueopbygning i pensionssystemet (primært som følge af den stigende udbredelse og modningen af de relativt "unge" arbejdsmarkedspensioner), som mindsker behovet for anden opsparing, hvorved husholdningernes øvrige finansielle aktiver nedbringes eller gældsætningen øges, fx gennem belåning af fast ejendom.

Porteføljeomlægningen i husholdningerne for uændret adfærd indebærer, at den varige provenugevinst fra reduktionen af rentefradragets skatteværdi er godt 2 mia. kr. større end det umiddelbare merprovenu. Hvis den lavere skatteværdi af rentefradraget indfases gradvist over nogle år, vil det varige finansieringsbidrag herfra blive lidt mindre som følge af rentevirkningen af det lavere merprovenu i indfasningsperioden. Den offentlige nettogæld og derved rentebetalingerne er således lidt større ved indfasning. Generelt reduceres den varige provenuvirkning, hvis den fulde implementering af forslagets enkeltelementer udskydes.

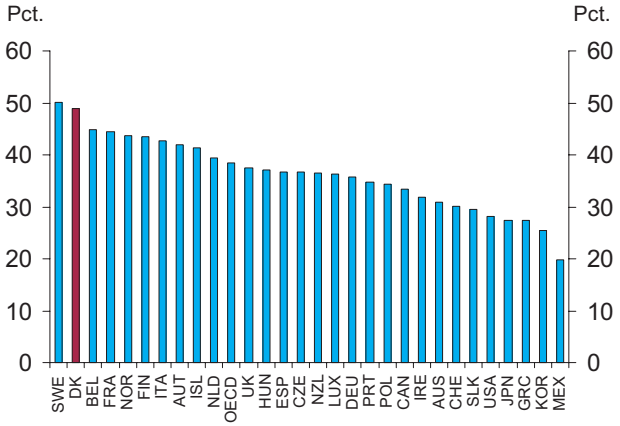
Den igangværende opbygning af pensionsformuen indebærer endvidere en gradvis stigning i pensionsudbetalingerne (netto) i takt med, at antallet af ældre øges, og at stadig flere pensionister har indbetalt til en pensionsordning i et helt liv. Det øger isoleret set basen for personskatterne. Provenutabet ved lavere personskatter vil således være mindre på kort end på længere sigt.

Skønnene for de umiddelbare og varige provenuvirkninger af reformforslagets enkeltelementer er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2008, 2015-fremskrivningen og egne beregninger.

Kapitel 2. Samfundsmæssige udfordringer

Jo højere skattetryk, desto mere afgørende er det, at det med jævne mellemrum overvejes, om skattesystemet kan indrettes mere hensigtsmæssigt. Det danske skattetryk er i dag blandt verdens højeste, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1 Skattetrykket i forskellige lande, 2006



Anm.: Skattetrykket er her opgjort som samlede skatter og afgifter i pct. af BNP (for enkelte lande opgjort i 2005).
Kilde: Skatter og afgifter – oversigt 2008, Danmarks Statistik.

Skatterne finansierer offentlig service og forsørgelse og omfordeler dermed forbrugsmuligheder mellem borgerne. Skatterne har imidlertid også en samfundsmæssig omkostning, fordi de forvrider virksomheders og borgeres adfærd. Omkostningernes størrelse afhænger af, hvordan skattesystemet er indrettet.

Skattepolitikken kan således i større eller mindre grad understøtte høj beskæftigelse og arbejdstid, tilskyndelsen til at dygtiggøre sig, til at udvise engagement på arbejdspladsen og til at arbejde og bo i Danmark mv. Skattesystemet påvirker også virksomheders og borgeres beslutninger omkring forbrug, opsparing og investeringer, herunder virksomhedernes incitament til at producere i Danmark frem for i andre lande.

De samfundsøkonomiske omkostninger ved det danske skattesystem kan blive mere udtalte fremover, hvor skattegrundlaget presses indefra af den demografiske udvikling og udefra af den tiltagende konkurrence som følge af globaliseringen.

Nu og her er den globale finanskrise og svage internationale konjunkturer en vigtig udfordring. På lidt længere sigt er det til gengæld fortsat faldende arbejdsudbud og dermed mangel på arbejdskraft, begrænsede vækstmuligheder og pres på finansierin-

gen af den offentlige sektor, blandt andet som følge af befolkningsudviklingen, som er de centrale overordnede udfordringer. Det er opgaver, som skal håndteres, samtidig med at ambitiøse mål i klima- og energipolitikken stiller krav.

De centrale økonomiske udfordringer, som en skattereform blandt andet kan bidrage til at løse, kan samles i fem hovedgrupper:

- **Faldende arbejdsindsats og lav vækst:** Befolkningsudviklingen betyder, at der er udsigt til mindre arbejdsstyrke og en lavere arbejdstid svarende til knap 100.000 færre fuldtidsbeskæftigede, indtil efterlønsalderen hæves i 2019. Det bremser væksten, og Danmark er ifølge OECD det vestlige land, der ser ud til at få den laveste vækst frem til 2014.
- **Pres på finansiering af offentlige ydelser:** Den faldende arbejdsindsats bidrager til et pres på skatteindtægterne. Samtidig stiger de offentlige udgifter, blandt andet fordi der bliver flere ældre. Det betyder ifølge 2015-planen, at der mangler 14 mia. kr. om året til at finansiere velfærdssamfundet på længere sigt.
- **Skærpede krav til befolkningens kompetencer:** Arbejdsstyrkens kompetenceniveau er steget gennem de seneste årtier, og flere har fået en videregående uddannelse. Der er imidlertid tegn på, at denne udvikling stagnerer. Et højt kompetenceniveau er afgørende for værdiskabelsen i den private sektor og i løsningen af centrale offentlige kerneopgaver, hvor der blandt andet kan blive større behov for sygeplejersker, folkeskolelærere og læger.
- **Stigende globalisering presser skattegrundlaget:** Globaliseringen rummer mange muligheder, men stiller også krav til danske virksomheders konkurrenceevne. Tiltagende international mobilitet af kapital og arbejdskraft betyder, at omkostningerne ved en skattestruktur, der på en uhensigtsmæssig måde afviger fra andre landes, kan stige over tid.
- **Ambitiøse mål skærper krav til klima- og energipolitikken:** Ambitiøse mål i klima- og energipolitikken stiller krav om anvendelse af effektive økonomiske virkemidler, herunder inden for afgiftsområdet.

Som udgangspunkt bør skattepolitikken i videst muligt omfang tilrettelægges, så de samfundsmæssige omkostninger, fx i form af lavere arbejdsudbud, ved at opkræve det ønskede skatteprovenu minimeres givet de andre hensyn i skattepolitikken, herunder til den ønskede omfordeling.

Der findes dog også skatter, der indebærer samfundsmæssige gevinster, fordi de påvirker adfærden på en hensigtsmæssig måde. Det gælder fx miljøafgifter, der udformes på en sådan måde, at de afspejler omkostningen ved en forurenende adfærd.

Der er behov for en skattereform, som tilskynder til en større arbejdsindsats, gør det danske skattesystem mere robust og konkurrencedygtigt samt understøtter bæredyg-

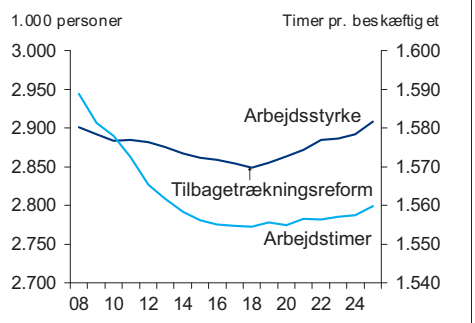
tig vækst. Det er nødvendigt at skaffe finansiering til de offentlige udgifter så effektivt som muligt.

2.1 Faldende arbejdsindsats, lav vækst og finansiering af offentlig velfærd

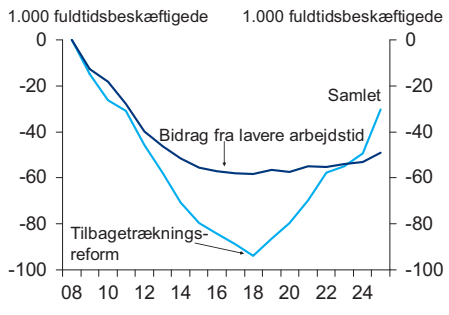
I fravær af yderligere reformer er der udsigt til et fald i danskernes samlede arbejdsindsats. Befolkningens aldring og ændrede sammensætning reducerer isoleret set arbejdsstyrken frem til 2019, hvor tilbagetrækningsreformen får virkning. En fremskrivning tyder på, at arbejdsstyrken (strukturelt) falder med 50.000 personer fra 2008 til 2018, *jf. figur 2.2a.* Samlet falder antallet af beskæftigede strukturelt med 35.000-40.000 fuldtidspersoner, da den strukturelle ledighed samtidig skønnes at aftage med 10.000-15.000 personer.

Samtidig vil den gennemsnitlige arbejdstid formentlig falde. Ældre og unge vil udgøre en stigende andel af arbejdsstyrken, hvilket reducerer den gennemsnitlige arbejdstid, idet disse grupper i gennemsnit arbejder færre timer end midaldrende. Herudover ventes en større andel af arbejdsstyrken at være i støttet beskæftigelse og en stigning i andelen af unge, der er under uddannelse med studiejob, hvilket ligeledes trækker i retning af lavere gennemsnitlig arbejdstid. I fravær af nye reformer kan den gennemsnitlige årlige arbejdstid derfor falde med 34 timer om året pr. beskæftiget frem mod 2018.

Figur 2.2a Arbejdsstyrke og arbejdstid, 2008-2025



Figur 2.2b Ændring i arbejdsudbud efter 2008 (målt i antal fuldtidsbeskæftigede)



Anm.: Fremskrivningen tager udgangspunkt i befolkningsprognosen fra DREAM 2008 og indregner bl.a. virkninger af ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning mv. Antallet af arbejdstimer er opgjort blandt alle beskæftigede. Opgørelsen er baseret på den strukturelle beskæftigelse og arbejdsstyrke, hvilket betyder, at opgørelsen er upåvirket af konjunkturerne. I figur 2.2b er faldet i det samlede antal præsterede arbejdstimer omregnet til antal fuldtidsbeskæftigede. Det er forudsat, at en fuldtidsbeskæftiget arbejder omkring 1.639 timer årligt, som er den årlige aftalte arbejdstid i 2007 ifølge ADAM's databank.

Kilde: Finansministeriet (2008), *Konvergensprogram 2008*.

Udviklingen indebærer, at den samlede arbejdsindsats falder med, hvad der svarer til 90.000-100.000 fuldtidsbeskæftigede frem mod 2018, hvoraf lavere arbejdstid kan

forklare over halvdelen af faldet, *jf. figur 2.2b*. Udviklingen øger behovet for at indrette skattesystemet, så det i højere grad understøtter tilskyndelsen til at arbejde.

Faldet i arbejdsindsatsen kan blive større, hvis den generelle velstandsfremgang øger ønsket om fritid, herunder længere ferie, kortere arbejdstid og tidligere tilbagetrækning for egne midler.

På længere sigt skønnes velfærdsaftalen at modvirke det arbejdsstyrkefald, som følger af den demografiske udvikling, men det er ikke nok til at forhindre lavere samlet arbejdsudbud i 2025 end i dag. Det skyldes blandt andet faldet i den gennemsnitlige arbejdstid.

Pres på finansiering af offentlige ydelser

Når arbejdsindsatsen falder, kommer der færre skatteindtægter. Samtidig stiger de offentlige udgifter i de kommende år, blandt andet fordi der bliver flere ældre. I fravær af nye reformer skønnes det, at der på længere sigt mangler offentlig finansiering, svarende til 0,8 pct. af BNP fra og med i dag (ca. 14 mia. kr.), for at sikre en holdbar balance mellem offentlige indtægter og udgifter.

En varig forbedring af de offentlige finanser med 14 mia. kr. kan fx opnås ved at øge beskæftigelse og arbejdstid, svarende til 50.000-60.000 fuldtidsbeskæftigede, eller ved at der gennemføres reformer, som bringer 20.000-25.000 overførselsmodtagere i ustøttet beskæftigelse og forhindrer faldende gennemsnitlig arbejdstid fra 2009 til 2015, *jf. 2015-planen*[1]. Alternativet er offentlige besparelser i forhold til det planlagte eller højere skattetryk.

Hvis der alene skal opnås finanspolitisk holdbarhed i 2015-planen via forøgelse af arbejdstiden, kan det fx ske ved, at;

- alle beskæftigede arbejder knap én time mere pr. uge,
- alle med en årsindkomst over 380.000 kr., svarende til 35 pct. af de beskæftigede, arbejder 2 timer mere om ugen, eller
- knap seks færre ferie-/fraværsdage pr. år.

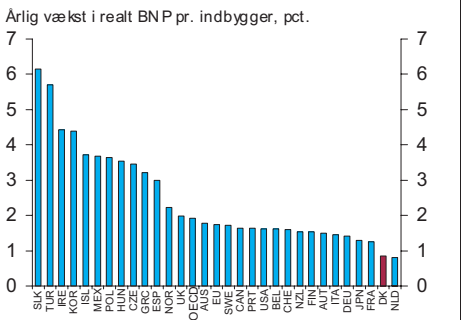
Udsigt til lav vækst og behov for at styrke produktiviteten

Vækstudsigterne i de kommende år begrænses af den demografiske udvikling og en normalisering af konjunkturerne. OECD har fremlagt skøn, der peger på, at vækstmulighederne i Danmark på mellemfristet sigt er blandt de laveste i OECD-landene.

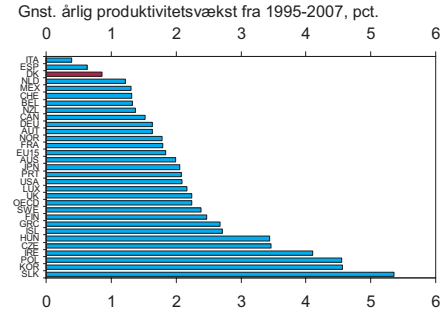
[1] I den opdaterede 2015-fremskrivning i Danmarks Konvergensprogram 2008 er indregnet et reformbidrag på 0,7 pct. af BNP eller 12 mia. kr. fra reformer, der som i den oprindelige 2015-plan fra august 2007 bringer 20.000 overførselsmodtagere i beskæftigelse og sikrer mod faldende arbejdstid frem mod 2015. Det sikrer en omtrent holdbar finanspolitik med en holdbarhedsindikator, der er opgjort til -0,1 pct. af BNP (ca. -2 mia. kr.). En holdbarhedsindikator på 0 kan fx opnås ved at kravet om, at 20.000 overførselsmodtagere bringes i beskæftigelse, hæves til 25.000, således at det samlede reformbidrag stiger til 0,8 pct. af BNP eller ca. 14 mia. kr.

Væksten i BNP pr. indbygger skønnes af OECD at udgøre knap 1 pct. årligt fra 2010-14 for dansk økonomi, hvilket er væsentligt mindre end i alle andre lande med undtagelse af Holland, *jf. figur 2.3a.*

Figur 2.3a Vækstskøn for OECD-landene, 2010-2014



Figur 2.3b Vækst i arbejdsproduktivitet i OECD-landene, 1995-2007



Anm.: Prognosen, der ligger til grund for figur 2.3a, er offentliggjort juni 2008. Figur 2.3b viser gennemsnitlig årlig vækst i BNP pr. arbejdstime. Valget af periode kan have betydning for rangordningen. Udviklingen i arbejdskraftsproduktiviteten er beregnet med udgangspunkt i BNP i faste priser (ikke-købekraftskorrigeret). Opgørelsen er for de senere år baseret på foreløbige nationalregnskabstal, der vil blive revideret. De endelige tal kan vise en højere eller lavere gennemsnitlige produktivitetsvækst, men det vil formentlig ikke have væsentlig betydning for Danmarks relative placering.

Kilde: *Economic Outlook No. 83*, OECD (2008), *Economic Factbook 2008* samt OECD.STAT.

Evnen til at skabe værdi pr. arbejdstime har stor betydning for velstandsniveauet og væksten. Ikke mindst i en situation med udsigt til faldende arbejdsindsats i timer. Danmark er i dag blandt de ti OECD-lande, der skaber mest værdi pr. arbejdstime (produktivitet). Men *væksten* i arbejdsproduktiviteten har været meget moderat i de seneste 10 år sammenlignet med de øvrige OECD-lande, *jf. figur 2.3b.* Såfremt tendensen til moderat produktivitetsvækst fortsætter, vil det betyde, at velstanden – og dermed de samlede offentlige og private forbrugsmuligheder pr. indbygger – vil vokse mindre i Danmark end i andre sammenlignelige lande.

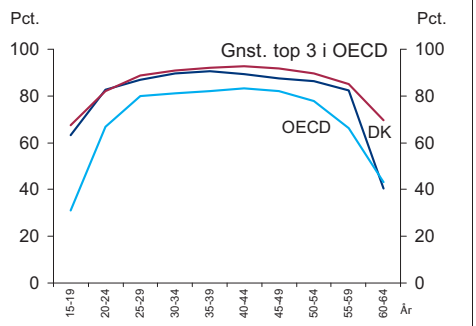
Lavere skat på arbejdsindkomst vil øge arbejdsindsatsen i form af både flere arbejdstimer og en mere værdifuld arbejdsindsats. Det samlede arbejdsudbud kan øges på tre måder: Større deltagelse på arbejdsmarkedet, lavere ledighed og højere arbejdstid.

Flere skal deltage på arbejdsmarkedet

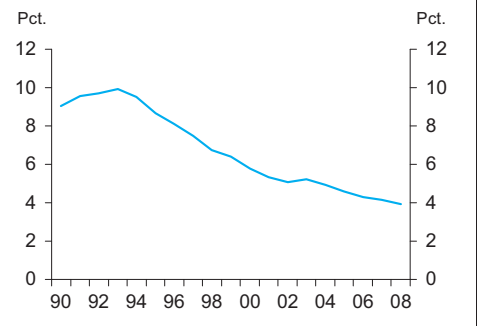
Arbejdsmarkedsdeltagelsen i Danmark er høj for langt de fleste befolkningsgrupper, herunder både for mænd og kvinder. Alternativet til aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse er som hovedregel offentlig forsørgelse. Det betyder, at potentialet for at øge erhvervsdeltagelsen er størst på de områder, hvor de offentlige forsørgelsesydelser tilfalder personer, der kunne være aktive på arbejdsmarkedet, og hvor der ikke er effektive rådighedskrav eller andre regler, der sikrer høj arbejdsmarkedsdeltagelse.

Eksistensen af ordninger, der giver mulighed for tidlig tilbagetrækning, indebærer fx et betydeligt potentiale for øget deltagelse blandt seniorerne, hvor erhvervsdeltagelsen i Danmark reduceres til lige under gennemsnittet blandt alle OECD-lande, *jf. figur 2.4a.*

Figur 2.4a Erhvervsfrekvens for forskellige alderstrin, Danmark og OECD, 2007



Figur 2.4b Udvikling i strukturel ledighed, 1990-2008



Anm.: Erhvervsfrekvensen er andelen af befolkningen i en given aldersgruppe, der indgår i arbejdsstyrken. Gennemsnittet blandt top 3 er beregnet blandt de tre OECD-lande, der har den højeste erhvervsfrekvens på det enkelte alderstrin.
Kilde: OECD.STAT (Labour Force Statistics) og Finansministeriet (2008), *Konvergensprogram 2008*.

Der er således et potentiale for at øge erhvervsdeltagelsen, selv om mulighederne er mindre end i andre lande. Det er også muligt at nedbringe den strukturelle ledighed yderligere, om end niveauet er faldet markant fra 10 pct. i 1993 til under 4 pct. i 2008, *jf. figur 2.4b.*

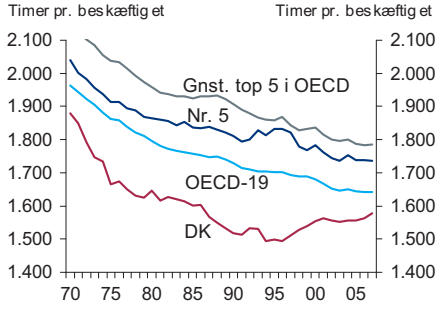
Den gradvise reduktion i strukturledigheden skal blandt andet ses i sammenhæng med justeringer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet samt reformer af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Den faktiske ledighed i Danmark er i dag en af de laveste i OECD-landene, og den er også mindre end den strukturelle ledighed, *jf. OECD (2008), Economic Outlook No. 82.*

Potentiale for øget arbejdstid

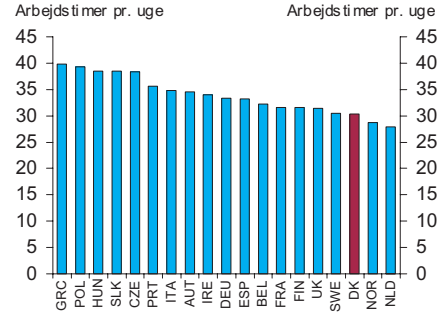
Danmark har som et af få OECD-lande oplevet en stigning i arbejdstiden gennem de seneste 10 år, hvilket blandt andet skal ses i lyset af konjunktursituationen, og at kvinders deltidsfrekvens er aftaget. Samtidig er marginalskatten for lav- og mellemindkomster sat ned. Den gennemsnitlige arbejdstid ligger stadig et stykke under OECD-gennemsnittet, *jf. figur 2.5a.*

Den aftalte arbejdstid i Danmark har været vigende i perioden, og blandt andet den demografiske udvikling betyder som nævnt, at arbejdstiden ventes at falde i de kommende år.

Figur 2.5a Arbejdstid pr. beskæftiget, 1970-2007



Figur 2.5b Faktisk ugentlig arbejdstid i hoved- og bibeskæftigelse, 2007



Anm.: Danmark har både relativt lav ugentlig arbejdstid og flere feriedage end andre lande. Figur 2.5b omfatter faktisk arbejdstid i hoved- og bibeskæftigelsen for 15-74-årige beskæftigede for udvalgte europæiske lande. En række lande med væsentlig højere arbejdstid end den danske er ikke vist af pladshensyn, men fremgår af figur 2.6. Oplysningerne i denne opgørelse er spørgeskemaoplysninger modsat oplysningerne i figur 2.5a, der primært baserer sig på nationalregnskabstal. Opgørelserne er ikke direkte sammenlignelige.
Kilde: OECD.STAT og Særudtræk fra Eurostat LFS.

Den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er godt 30 timer blandt beskæftigede i Danmark. Det er mindre end i de fleste andre europæiske lande, *jf. figur 2.5b*.

Hvis arbejdstiden i Danmark var på niveau med den gennemsnitlige arbejdstid i OECD-landene, ville velstanden være 4,1 pct. højere, svarende til en forhøjelse af beskæftigelsen med 117.600 personer (ved uændret gennemsnitlig arbejdstid), *jf. tabel 2.1*.

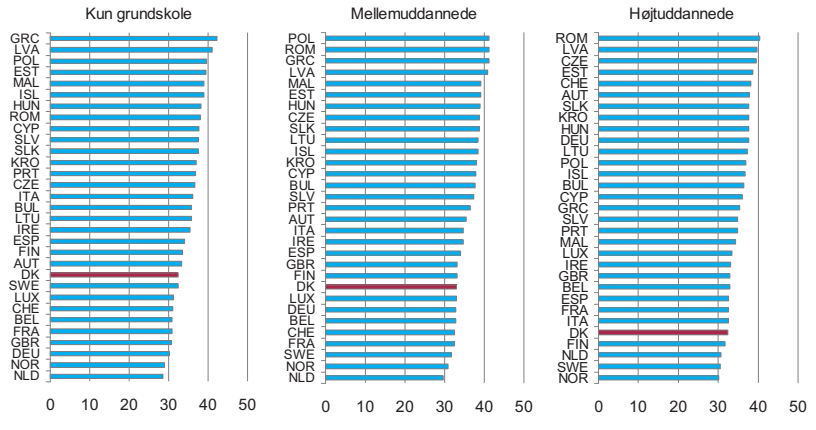
Tabel 2.1 Effekt af højere arbejdstid, 2007

	Øget velstand (BNP) i pct.	Tilsvarende antal beskæftigede
Alle beskæftigede arbejder én time mere om ugen (52 timer om året)	3,3	95.600
Arbejdstimer pr. beskæftiget som gnst. for 19 OECD-lande	4,1	117.600
Arbejdstimer pr. beskæftiget som i OECD-land med 5. højeste arbejdstid	10,1	292.200

Anm.: Velstanden er opgjort i BNP. Den anden søjle viser antallet af beskæftigede, som forøgelsen af velstanden svarer til for fastholdt timetal pr. beskæftiget.
Kilde: OECD.STAT og egne beregninger.

Potentialet for at øge arbejdsudbuddet synes særligt stort blandt højtuddannede, idet højtuddannede danskere i gennemsnit arbejder væsentligt færre timer end højtuddannede i andre lande, mens danske ufaglærtes arbejdstid placerer sig tættere på midterfeltet, *jf. figur 2.6*.

Figur 2.6 Ugentlig arbejdstid fordelt på uddannelse, 30-59-årige, 2007



Anm.: Faktisk ugentlig arbejdstid i hoved- og bibeskæftigelsen for fuld- og deltidsbeskæftigede 30-59-årige, hvor der er taget hensyn til forskelle i gennemsnitlig ugentlig arbejdstid, ferie, sygefravær mv. Mellemuddannede er personer med en erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse, højtuddannede er personer med en videregående uddannelse.

Kilde: Særudtræk fra Eurostats Labour Force Survey (Interviewbaseret undersøgelse i alle lande).

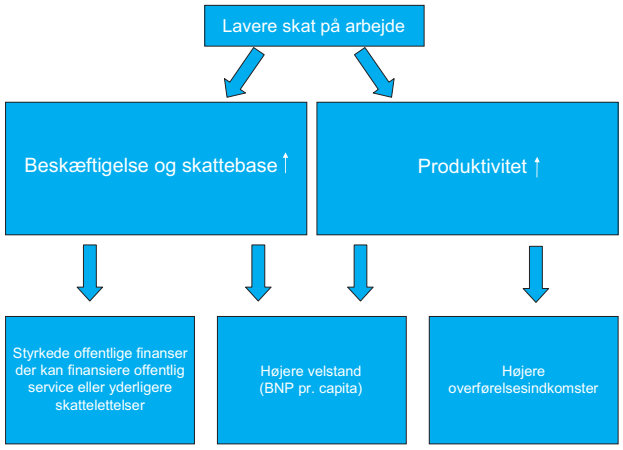
Fremadrettet er der risiko for yderligere fald i arbejdstiden i takt med, at højere velstand isoleret set øger efterspørgslen efter fritid. Også den høje arbejdsmarkedsdeltagelse blandt danske kvinder er isoleret set med til at trække den gennemsnitlige arbejdstid ned, idet kvinder i beskæftigelse gennemsnitligt arbejder færre timer end mænd i beskæftigelse. Arbejdstiden er dog forholdsvis lav for både mænd og kvinder i Danmark.

Den relativt lave arbejdstid skal også ses på baggrund af skattesystemets indretning. Den økonomiske tilskyndelse blandt højere lønnede til at yde en ekstra indsats er således mindre i Danmark end i mange andre lande, fordi marginalskatten er relativ høj for denne gruppe. Samtidig træder den højeste marginalskat i kraft ved en løn, der kun er lidt højere end en gennemsnitlig lønmodtagers, *jf. kapitel 4*. Det betyder, at relativt mange omfattes af den højeste marginalskat.

Den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget kan øges ved at styrke tilskyndelsen til at gå op i arbejdstid, fx via nedbringelser af marginalskatten, *jf. kapitel 3*.

En skattereform, der sænker skatten på arbejdsindkomst, reducerer forvridningerne af beskæftigelsesbeslutningen og øger derigennem beskæftigelsen via højere arbejdstid, større arbejdsstyrke og lavere ledighed. Samtidigt kan lavere skat på arbejde øge produktiviteten (værdi pr. arbejdstime), fordi det bliver mere økonomisk attraktivt at tage ekstra ansvar på arbejdspladsen, at dygtiggøre sig eller på anden vis yde en mere værdifuld indsats. Både større beskæftigelse og højere produktivitet resulterer i større velstand og dermed højere (private og offentlige) forbrugsmuligheder, *jf. figur 2.7*.

Figur 2.7 Effekt på økonomien af lavere skat på arbejde (fuldt finansieret reform)



Anm.: Figuren skitserer, hvordan lavere skat på arbejde i hovedreglen vil påvirke de offentlige finanser, velstand og overførselsindkomster.

Højere beskæftigelse vil desuden styrke den finanspolitiske holdbarhed, både fordi der bliver betalt skatter og afgifter af den ekstra arbejdsindsats, og fordi der bliver færre udgifter til offentlig forsørgelse af fx ledige og efterlønsmodtagere, der kommer i job. Den stigning i beskæftigelsen, som en skatteomlægning kan give anledning til, vil derfor isoleret set kunne bidrage til at finansiere offentlig service og/eller yderligere nedsættelser af indkomstskatten.

Større produktivitet i den private sektor kan derimod ikke umiddelbart forventes at styrke de offentlige finanser, blandt andet fordi højere produktivitet giver anledning til stigende udgifter til overførselsindkomster som følge af satsreguleringen. Spejlbilledet er, at rådighedsbeløbet for pensionister, ledige mv. forøges, når produktiviteten blandt de beskæftigede øges.

Hvor meget højere arbejdstid påvirker velstand og skatteprovenu afhænger i høj grad af, hvem der præsterer de ekstra arbejdstimer. Hvis 100.000 topskatteydere arbejder én time mere om ugen, stiger velstanden skønsmæssigt med ca. 2¼ mia. kr. Såfremt den ekstra arbejdsindsats kommer fra bundskatteydere (som ikke er omfattet af mellem- og topskatten), stiger velstanden kun med omkring 1½ mia. kr., hvilket skyldes, at bundskatteyderne i gennemsnit har relativt lavere lønniveau og timeproduktivitet, *jf. tabel 2.2.*

Provenuet fra indkomstskatterne stiger også mest, hvis den ekstra arbejdsindsats kommer fra topskatteydere. Det afspejler både, at topskatteydere har en større timeløn og højere marginalskat.

Tabel 2.2 Effekt af højere arbejdstid blandt beskæftigede

	100.000 bundskatteydere arbejder én time ekstra om ugen	100.000 topskatteydere arbejder én time ekstra om ugen
Fuldtidspersoner	3.200	3.200
Velstand (BNP) mia. kr.	1½	2¼
Provenu fra indkomstskatter, mia. kr.	0,3	0,7

Anm.: Opgjort i 2005-niveau. Bundskatteydere er her personer, der ikke er omfattet af topskatten. Det er forudsat, at en fuldtidsbeskæftiget arbejder omkring 1.639 timer årligt, som er den årlige aftalte arbejdstid i 2007 ifølge ADAM's databank. Den procentvise effekt på BNP er beregnet med udgangspunkt i den procentvise fremgang i lønindkomst givet den gennemsnitlige timeløn for fuld- og deltidsbeskæftigede bund- og topskatteydere. Effekten på skatteprovenuet er beregnet ved marginalskatten i 2009 for henholdsvis bund- og topskatteydere.

Kilde: www.dst.dk og egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Potentiale for en mere værdifuld arbejdsindsats

De beskæftigede vælger ikke alene antallet af timer på arbejdspladsen, men også hvor idérig, omhyggelig og effektiv arbejdsindsatsen er i arbejdstiden, og hvor stort ansvar den enkelte påtager sig.

Normalt vil den beskæftigedes indsats afspejle sig i lønnen. Sammenhængen kan enten være direkte formuleret i ansættelsesvilkårene (fx provisionsaflønnede) eller komme til udtryk via forfremmelser, lønforhøjelser og bonus. Lavere marginalskat forøger gevinsten ved at yde en ekstra (lønnet) indsats og påvirker dermed medarbejdernes økonomiske incitament til at understøtte en høj produktivitetsvækst.

Analyser viser fx, at marginalskatten påvirker sandsynligheden for, at den enkelte skifter til et nyt, mere produktivt og dermed bedre lønnet job[2]. Arbejdstageren behøver imidlertid ikke søge et nyt job for at øge sin produktivitet. Det kan også ske ved at påtage sig større ansvar på arbejdspladsen, ved at udvise initiativ og engagement eller påtage sig en jobfunktion, der stiller større krav eller skaber større værdi. Også her har marginalskatten betydning.

Værdien af arbejdsindsatsen kan også forhøjes ved at styrke arbejdskraftens uddannelsesniveau.

2.2 Behov for kvalificeret arbejdskraft

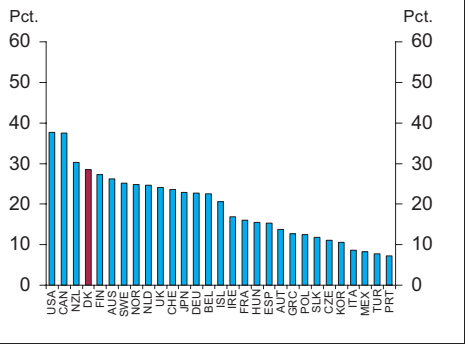
Uddannet arbejdskraft er vigtig for værdiskabelsen i den private sektor og afgørende for at kunne levere offentlige ydelser af høj kvalitet.

Historisk har uddannelsesniveauet været støt stigende i Danmark. Denne udvikling er ikke unik for Danmark. De fleste andre OECD-lande har også øget deres uddan-

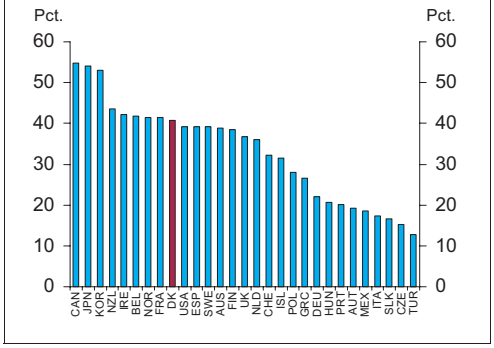
[2] Gentry, William M. and Robert Glenn Hubbard (2004), The effects of progressive income taxation on job turnover, *Journal of Public Economics 88*.

nelsesniveau væsentligt de seneste årtier, og i en række lande er uddannelsesniveauet øget mere end i Danmark. Blandt de 55-64-årige er Danmark således et af de lande, hvor den største andel af befolkningen har en videregående uddannelse, *jf. figur 2.8a.* Blandt de 25-34-årige er andelen målt i absolutte tal større end blandt de ældre, men målt relativt til de øvrige OECD-lande placerer Danmark sig for denne aldersgruppe kun i den øvre del af midterfeltet, *jf. figur 2.8b.*

Figur 2.8a Andel af 55-64-årige med en videregående uddannelse, 2006



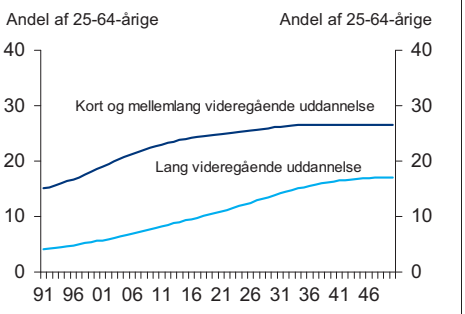
Figur 2.8b Andel af 25-34-årige med en videregående uddannelse, 2006



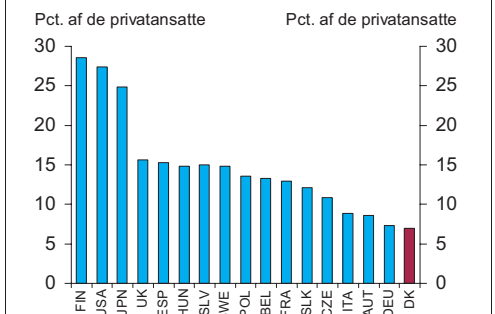
Kilde: OECD (2008), *Education at a glance 2008.*

En fremskrivning viser, at andelen med en videregående uddannelse vil stagnere inden for de kommende årtier, hvis den nuværende adfærd i uddannelsessystemet fastholdes, *jf. figur 2.9a.*

Figur 2.9a Udvikling i andel med videregående uddannelse, 1991-2050



Figur 2.9b De højtuddannedes andel af det totale timeantal i den private sektor, 2005



Anm.: Figur 2.9a viser DREAM's uddannelsesfremskrivning og figur 2.9b viser EU Klems tal vedrørende arbejdsindsatsen i den private sektor. De to opgørelser er ikke umiddelbart sammenlignelige. Højtuddannede er personer med en universitetsuddannelse. USA's gode placering skyldes til dels en udbredt anvendelse af bachelorer på det amerikanske arbejdsmarked, hvilket vanskeliggør sammenligning med europæiske lande.
Kilde: Modelgruppen DREAM's uddannelsesfremskrivning samt EU Klems, produktivitetsdatabase.

I Danmark er en stor andel af de højtuddannede ansat i den offentlige sektor, mens der er færre privatansatte, højtuddannede i Danmark end i andre sammenlignelige lande, *jf. figur 2.9b.*

Den nuværende mangel på kvalificeret arbejdskraft inden for eksempelvis sundheds- og undervisningssektoren vil formentlig blive forværret i de kommende år i takt med, at de store efterkrigsårgange trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og skal afløses af nye og mindre generationer. En undersøgelse indikerer, at efterspørgslen efter fx læger, sygeplejersker og folkeskolelærere frem mod 2015 vil vokse kraftigere end udbuddet (for uændret realløn)[3].

Udviklingen kan dels medføre et opadgående lønpres for faggrupperne med særligt efterspurgte kompetencer og dels indebære, at stillinger besættes med arbejdskraft, hvor der er mindre overensstemmelse mellem kompetencer og arbejdsopgaver. Begge forhold kan få betydning for kvaliteten af de offentlige serviceydelser.

På kort sigt kan behovet næppe imødekommes gennem øget uddannelse. Indvandring af kvalificeret arbejdskraft kan muligvis afbøde en del af den akutte mangel, men det vil også være helt afgørende at anvende den uddannede arbejdskraft mere effektivt gennem øget arbejdstid og/eller øget produktivitet.

Behov for at øge tilskyndelsen til uddannelse

Valget af uddannelse afhænger af en lang række forhold som interesser, familiemæssig og social baggrund, netværk og adgang til information mv. Personbeskatningen påvirker imidlertid også den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse, til at fuldføre den hurtigt og til at bruge den på arbejdsmarkedet efterfølgende.

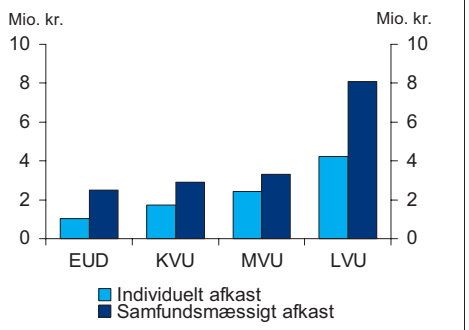
Samlet set svarer den økonomiske gevinst ved at tage en videregående uddannelse i Danmark umiddelbart til niveauet i andre lande. Det skyldes primært, at den offentlige støtte under uddannelse er højere i Danmark end i andre lande. Ser man bort fra uddannelsesstøtte, er det privatøkonomiske afkast af at tage en videregående uddannelse i Danmark på samme niveau som i Sverige, men lavere end i fx USA, Storbritannien, Finland og Norge, *jf. OECD (2006), Education at a Glance 2006*.

Indkomstskatte- og overførselssystemet indebærer, at det gennemsnitlige økonomiske afkast af uddannelse for samfundet er større end for den enkelte, hvilket kan føre til et uddannelsesniveau, der er lavere end det samfundsmæssigt optimale. Tilsvarende kan valget af uddannelsesretning påvirkes bort fra fag med fx stort ansvar samt kompensation herfor i form af højere løn. Uddannelsesstøtte og gratis uddannelse trækker modsat i retning af, at flere får et højere uddannelsesniveau, men styrker ikke særskilt tilskyndelsen til at tage en uddannelsesretning med højt produktionsmæssigt afkast og dermed høj løn.

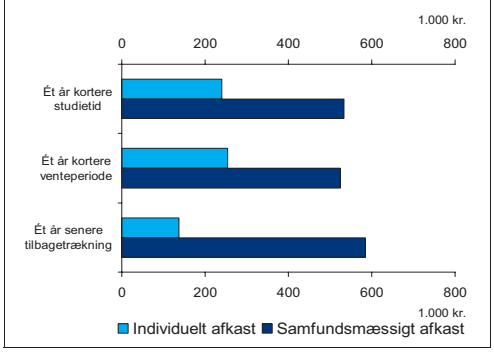
[3] Madsen, Bjarne og Svend Lundtorp (2006), *Arbejdsmarkedet på Sjælland og øerne i 2015,* AKF forlaget august 2006.

Det gennemsnitlige individuelle økonomiske afkast af at tage en lang videregående uddannelse er godt 4 mio. kr. (opgjort som forskel i den disponible livstidsindkomst mellem personer med uddannelsen og personer med samme karakteristika uden uddannelsen). For samfundet er det gennemsnitlige økonomiske afkast (målt ved lønnen) af uddannelsen dobbelt så stort, svarende til 8 mio. kr., *jf. figur 2.10a.*

Figur 2.10a Økonomisk afkast af uddannelse for individet og samfundet



Figur 2.10b Økonomisk afkast af at bruge uddannelsen på arbejdsmarkedet, lang videregående uddannelse, 2005



Anm.: Livsindkomsterne er beregnet på baggrund af 2005-data, 2009-regler og priser, *jf. kapitel 3*. I kontrolgruppen indgår personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse (både personer med kun folkeskole og personer med gymnasial uddannelse). -Eksperimenterne, hvor en person med en lang, videregående uddannelse i højere grad bruger sin uddannelse på arbejdsmarkedet, er beregnet ved at sammenligne lønnen (henholdsvis disponibel indkomst og lønindkomst) for personer med en videregående uddannelse med henholdsvis en studerende, en ufaglært med en gymnasial uddannelse og en efterlønsmodtager.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Top- og mellemskatten udgør således en ekstra kile mellem det samfundsøkonomiske og privatøkonomiske afkast ved en uddannelse. Det gælder også i forbindelse med afkastet af at få sin uddannelse gjort hurtigt færdig eller udsætte tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Eksempelvis er den økonomiske gevinst for den enkelte ved ét års kortere studietid i form af mindre forsinkelse omkring 240.000 kr. i gennemsnit. Gevinsten for samfundet er noget over 500.000 kr., *jf. figur 2.10b.*

Behov for at anvende arbejdskraften hensigtsmæssigt

Marginalskatten påvirker også omfanget af gør-det-selv-arbejde, fordi det er ubeskattet. Gør-det-selv arbejde vil ofte være forholdsvis lavproduktivt og udtryk for en ineffektiv anvendelse af arbejdsindsatsen. Det samfundsøkonomiske afkast vil i mange tilfælde være større, hvis arbejdet blev udført på det ordinære arbejdsmarked, hvor den enkelte bedre kan udnytte sin uddannelse, kompetencer og erhvervserfaring.

Arbejdstid brugt på gør-det-selv arbejde er ubeskattet, mens tid brugt på arbejdsmarkedet bliver beskattet marginalt med op til 63 pct. (ekskl. afgifter). Derfor kan det for den enkelte ofte betale sig at udføre gør-det-selv arbejde, selv om det samfundsmæssige afkast er størst på det ordinære arbejdsmarked.

Eksempelvis vil en tømrer (med en timeløn på 240 kr.) vinde godt 210 kr. ved at udføre én times gør-det-selv malearbejde i stedet for at arbejde én time ekstra på jobbet, forudsat at tømreren er ligeså effektiv til at male som en faglært maler. For en læge (med en timeløn på 400 kr.) er gevinsten godt 150 kr., *jf. tabel 2.3*.

Tabel 2.3 Gevinst ved gør-det-selv arbejde i stedet for at arbejde på jobbet (ligeså effektivt som en faglært til gør-det-selv arbejdet)

Kr.	Gældende regler (marginalskat på 62,9 pct.)		Lavere marginalskat (marginalskat på 50 pct.)	
	Tømrer	Læge	Tømrer	Læge
Tabt timeløn før-skat	-240	-400	-240	-400
Tabt timeløn efter-skat	-89	-148	-120	-200
Sparet udgift til én times håndværker	300	300	300	300
- løn til maler	240	240	240	240
- moms	60	60	60	60
Gevinst ved gør-det-selv arbejde	211	152	180	100

Anm.: Timelønnen på 400 kr. svarer omtrent til timefortjenesten for en læge, mens lønudgiften til en håndværker (ekskl. moms) er gennemsnittet for murere, tømrere, malere mv. Der er set bort fra udgifter til materiale mv. I eksemplet antages det desuden, at lægen og tømreren udfører gør-det-selv arbejdet på samme tid og med samme kvalitet som den faglærte maler.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lægen og tømreren i eksemplet har begge økonomisk set mest ud af at udføre gør-det-selv arbejdet. Omvendt er afkastet størst for samfundet, hvis de i stedet køber professionel arbejdskraft til opgaven, og selv går på arbejde. Det skyldes, at arbejdsindsatsen er mest værd for samfundet, hvis den sker på det ordinære arbejdsmarked, hvor man kan bruge sine kompetencer, der blandt andet er opnået via uddannelse og erhvervserfaring.

En reduktion i skatten på den sidst tjente krone indebærer, at den individuelle gevinst ved at udføre gør-det-selv arbejdet falder. Det skyldes, at timelønnen efter-skat ved én ekstra arbejdstime på det ordinære arbejdsmarked bliver større. Ved en marginalskat på 50 pct. er gevinsten ved at udføre gør-det-selv arbejdet for lægen 100 kr. mod godt 150 kr. efter gældende regler.

Ovenstående eksempel tager ikke højde for, at en faglært maler ofte vil være væsentlig mere effektiv til at male end eksempelvis en læge eller tømrer. Dette forhold reducerer den enkeltes økonomiske gevinst ved gør-det-selv arbejde, men øger samtidig det samfundsmæssige tab ved, at ressourcerne bliver anvendt ineffektivt.

Hvis det forudsættes, at tømreren (og lægen) er halvt så effektiv til at male som en faglært maler, kan tømreren bruge to timer på arbejdsmarkedet i stedet for at udføre malerarbejdet, mens en maler kan udføre arbejdet på én time. I dette tilfælde er gevinsten for tømreren ved at udføre gør-det-selv arbejdet ca. 120 kr., mens lægen

økonomisk set er lige godt stillet ved at gå på job eller udføre gør-det-selv arbejdet, *jf. tabel 2.4*.

Tabel 2.4 Gevinst ved gør-det-selv arbejde i stedet for at arbejde på jobbet (halvt så effektivt som faglært til gør-det-selv arbejdet)

Kr.	Gældende regler (marginalskat på 62,9 pct.)		Lavere marginalskat (marginalskat på 50 pct.)	
	Tømrer	Læge	Tømrer	Læge
Tabt timeløn før-skat	-480	-800	-480	-800
Tabt timeløn efter-skat	-178	-297	-240	-400
Sparet udgift til én times håndværker	300	300	300	300
- løn til maler	240	240	240	240
- moms	60	60	60	60
Gevinst ved gør-det-selv arbejde	122	3	60	-100

Anm.: Timelønnen på 400 kr. svarer omtrent til timefortjenesten for en læge, mens lønudgiften til en håndværker (ekskl. moms) er gennemsnittet for murere, tømrere, malere mv. Der er set bort fra udgifter til materiale mv.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ved en marginalskat på 50 pct. vil tømrerens gevinst ved at udføre gør-det-selv arbejdet falde til 60 kr., mens lægen vil tabe 100 kr. Lavere marginalskat reducerer således tilskyndelsen til at udføre gør-det-selv arbejde, og i eksemplet vil lægen få en økonomisk fordel ved at bruge sin tid på det ordinære arbejdsmarked frem for på gør-det-selv arbejde.

2.3 International konkurrence presser skattesystemet

Den tiltagende integration på tværs af landegrænser øger det generelle velstandsniveau som følge af stordriftsfordele og specialisering, og fordi ressourcerne på anden vis bliver anvendt mere effektivt. Fra 2001 til 2006 er der årligt blevet outsourcet omkring 6.500 job til udlandet, heraf ca. 3.500 ufaglærte stillinger[4]. De job, der er blevet outsourcet, er blevet erstattet af nye – og ofte mere produktive – arbejdspladser.

Men udviklingen stiller samtidigt krav, fordi konkurrencen bliver intensiveret. Den teknologiske udvikling og globaliseringen betyder, at en større del af produktionen nemmere kan placeres i lande, som har de bedste rammebetingelser på de pågældende områder. Dermed kommer de enkelte lande mere tydeligt i et konkurrenceforhold til hinanden om at tiltrække og fastholde højproduktive virksomheder og dermed opnå en høj jobskabelse i vellønnede job. Derudover kan globaliseringen gøre det sværere at tiltrække og fastholde højtkvalificeret arbejdskraft i Danmark.

Globaliseringen kan også gøre det vanskeligere at fastholde visse skatter og afgifter på det nuværende niveau. Høje skatter og afgifter kan betyde, at virksomheder, kapi-

[4] Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008), Danske virksomheders outsourcing, *Økonomisk Tema nr. 6*.

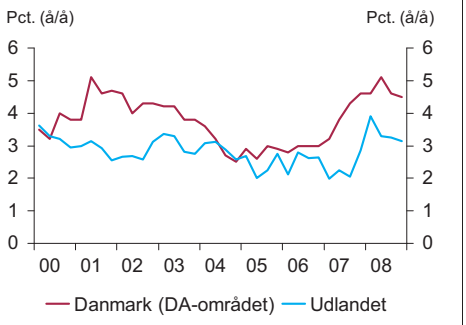
tal og job flytter ud af landet. Især afgifter på grænsehandelsfølsomme varer og selskabsskatten kan komme under pres.

I et land som Danmark bliver produkternes kvalitet stadig mere afgørende for virksomhedernes konkurrenceevne og mulighederne for at fastholde et relativt højt lønniveau. I en åben verden er det derfor afgørende, at skattesystemet understøtter tilskyndelsen til dygtiggørelse og anden adfærd, som bidrager til højere værdiskabelse pr. arbejdstime (produktivitet).

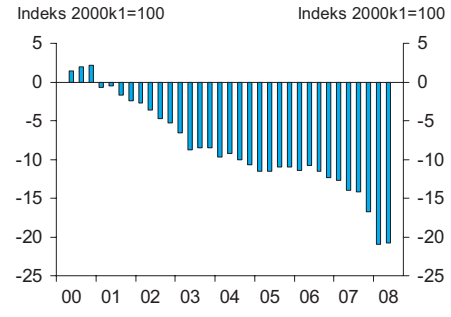
Behov for at styrke konkurrenceevnen

Danske virksomheder har igennem de senere år oplevet en betydelig forringelse af lønkonkurrenceevnen, fordi de danske lønninger er steget mere end lønomkostningerne i Danmarks samhandelslande, *jf. figur 2.11a.*

Figur 2.11a Lønstigninger i Danmark og udlandet



Figur 2.11b Ændring i konkurrenceevnen siden 2000



Anm.: Figur 2.11b viser udviklingen i de relative enhedslønomkostninger mellem Danmark og de vigtigste samhandelspartnere baseret på OECD-tal.
Kilde: Finansministeriet (2008), *Økonomisk Redegørelse, december 2008.*

Den svage produktivitetsudvikling kombineret med en forholdsvis høj lønvækst har betydet, at konkurrenceevnen (målt ved de relative enhedslønomkostninger) er gradvist forværret siden 2001, *jf. figur 2.11b.*

I de seneste 10 år er den moderate produktivitetsvækst delvist blevet opvejet af bytteforholdsgevinster (dvs. at prisen på danske varer er steget mere end de varer, som andre lande producerer). I modsætning til tidligere år har Danmark i 2006 og 2007 haft bytteforholdstab.

Udviklingen peger på behovet for mindre pres på arbejdsmarkedet gennem øget arbejdsudbud og tiltag, der kan styrke produktiviteten – fx ved at stimulere konkurrence, uddannelse, forskning og udvikling, iværksætteri, innovation og kvaliteten af arbejdsindsatsen.

Risiko for øget udvandring af højtkvalificerede med nøglekompetencer

Danskeres udvandring er en naturlig konsekvens af den stigende globalisering. En del vender tilbage med større kompetencer og derfor højere produktivitet, end de ville have haft, hvis de var blevet i Danmark[5]. Omkostningen er, at de ikke bidrager på det danske arbejdsmarked, mens de er væk.

Konsekvenserne for dansk økonomi afhænger blandt andet af, hvem der udvandrer, og hvornår eventuel genindvandring sker. Større udvandring af højtkvalificerede kan få betydning for velstandsniveauet og skatteprovenuet.

Hvis én (tilfældig) procent af befolkningen udvandrer, vil det ikke påvirke velstandsniveauet (BNP pr. indbygger). Sker udvandringen derimod blandt erhvervsaktive (personer med erhvervsindkomst), vil det reducere velstanden med omtrent 0,7 pct. svarende til 2.000 kr. pr. indbygger. Såfremt den ene procent af befolkningen med den højeste erhvervsindkomst udvandrer, falder velstanden pr. indbygger med godt 8 pct. svarende til ca. 23.000 kr. pr. indbygger, *jf. tabel 2.5*.

Tabel 2.5 Én procent af befolkningen udvandrer

Udvandring blandt:	Alle	Personer med erhvervsindkomst	Personer med de højeste erhvervsindkomster
Velstand (BNP) mia. kr.	-16	-26	-139
Velstand (BNP) pr. indbygger, kr.	0	-2.000	- 23.000
Velstand (BNP) pr. indbygger, pct.	0,0	-0,7	- 8,1
Gennemsnitsskat blandt udvandrede, pct.[1)]	36,5	37,5	55,3
Provenu fra indkomstskatter, mia. kr.[2)]	-3,6	-5,2	- 27,4
Provenu fra indkomstskatter, pct.	- 1,0	-1,5	-7,7

Anm.: Virkningen på velstandsniveau/BNP er opgjort som den procentvise reduktion i erhvervsindkomsten (lønindkomst og virksomhedsindkomst). I effekten på skatteprovenuet er indregnet indkomstskatter, ejendomsværdiskat samt skat af aktieindkomst. Effekterne er opgjort i 2005-niveau.

1) Gennemsnitsskatten er beregnet som personlige indkomstskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskatter) i forhold til personlig indkomst (før AM-bidrag) tillagt positiv nettokapitalindkomst.

2) Her alene det umiddelbare provenu fra personlige indkomstskatter. Udvandringen vil også reducere provenuet fra afgifter, pensionsafkastskat mv.

Kilde: www.dst.dk og egne beregninger på baggrund af stikprøver på 33 pct. af befolkningen.

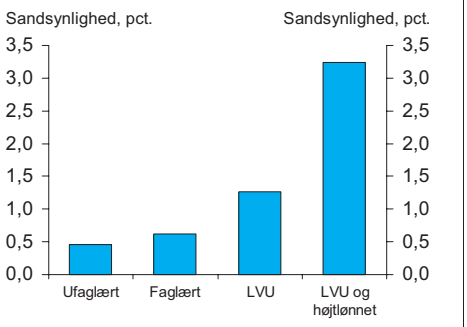
Udvandring af den ene procent af befolkningen med de højeste erhvervsindkomster vil ligeledes betyde et tabt indkomstskatteprovenu på 27,4 mia. kr. svarende til 7,7 pct. af de samlede indkomstskatteindtægter.

Udvandringstilbøjeligheden hænger sammen med uddannelses- og indkomstniveauet. Sandsynligheden for, at personer med en lang videregående uddannelse udvandrer, er over dobbelt så høj som for en ufaglært, *jf. figur 2.12a*. Udvandringstilbøjeligheden

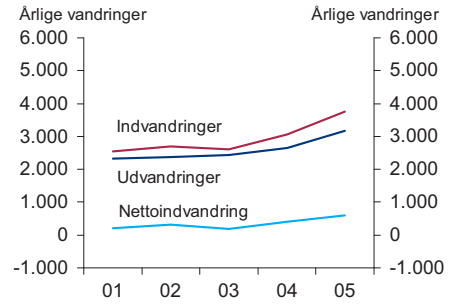
[5] De Økonomiske Råd har tidligere påvist en beskeden positiv, sammenhæng mellem udlandsophold og indkomst for de personer, der udvandrede i 1993, og som var tilbage i Danmark senest i 1999, *jf. Dansk Økonomi Forår 2001*.

stiger desuden med indkomsten. Jo mere uddannelse og jo højere indkomst, desto større er udvandringstilbøjeligheden.

Figur 2.12a Betydning for udvandringstilbøjeligheden



Figur 2.12b Vandringer blandt højtlønnede



Anm.: Udvandringstilbøjeligheden givet når alle andre karakteristika end uddannelse fastholdes. Referencepersonen er en 25-29-årig faglært enlig mand uden børn med en lønindkomst på 150.000-250.000 kr. og 5-10 års erhvervserfaring. Højtlønnet har en indkomst over 400.000 kr. Vandringer blandt højtlønnede er opgjort blandt personer, der er fyldt 17 år og har en indkomst på mindst 400.000 kr. Beregnet på baggrund af bruttoindkomsten i 2000-priser. For udvandrede (indvandrede) anvendes indkomsten fra året for udvandring (efter indvandringen).

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007), *Vækstredegørelse 2007*, samt særkørsel fra Danmarks Statistik.

Et OECD-studie viser, at mange lande, herunder USA, Schweiz og Canada, har overskud på vandringsbalancen for højtuddannede, mens der kun lige er balance mellem ind- og udvandring af højtkvalificeret arbejdskraft til Danmark, *jf. International Migration Outlook, 2006*.

Der er sket en vækst i antallet af højtlønnede danskere, der udvandrer. Udvandringen af højtlønnede danskere opvejes i øjeblikket af genindvandringen samt tilgang af udenlandsk arbejdskraft. Når både danskere og personer med udenlandsk oprindelse medtages i nettovandringen, har der de seneste år stort set været balance i antallet af personer med høje indkomster, som ind- og udvandrer, *jf. figur 2.12b*.

Der er også andre tegn på større international mobilitet. Varigheden af udlandsopholdene er længere. Og flere af de udvandrede er ikke vendt tilbage efter fem år efter udvandring, *jf. De Økonomiske Råd, efterår 2007*.

Velfærdskommissionen, OECD mfl. har påpeget, at den internationale mobilitet formentlig vil stige. Ikke kun som følge af et stigende uddannelsesniveau, men også fordi virksomheder i stigende grad lokaliserer sig i flere lande eller der, hvor rammevilkårene er bedst og derved kan trække jobmuligheder med sig for personer med relevante kvalifikationer. I den situation kan der forventes større konkurrence om den kvalificerede arbejdskraft.

Beskatningens niveau påvirker ikke incitamentet til at flytte til og fra Danmark entydigt. I det omfang høj beskatning ledsages af et tilsvarende højt niveau for offentlig service og overførselsindkomster til gavn for personer, der bor og arbejder i Danmark, vil det ikke nødvendigvis ændre på den gennemsnitlige tilskyndelse til at indeller udvandre. OECD vurderer, at den samlede pakke af indkomst, offentlige velfærdsydelser og skattebetaling i Danmark er økonomisk attraktiv for personer med en indkomst omkring gennemsnittet, mens det formentlig ikke gælder for de højere lønnede, *jf. OECD Economic Surveys Denmark 2008*. Det afspejler, at højere lønnede betaler mere i skatter og afgifter, end de modtager i offentlige ydelser og service (yder et nettobidrag til det offentlige).

Betydning af et forholdsvist højt skattetryk og generøst velfærdssystem skal dog ses i sammenhæng med særligt lave ydelser for indvandrere (starthjælp), relativt strikse indvandringsregler mv. Desuden er forskerskatteordningen oprettet med sigte på at tiltrække personer med meget højt løn- og kvalifikationsniveau.

Det danske skattetryk er højt i en international sammenligning. Derfor vil udvandrere fra Danmark normalt skulle betale mindre i indkomstskat i deres nye hjemland. For en højere lønnet er gennemsnitsskatten omkring 49½ pct. i Danmark, mens den er 46½ pct. i de lande, som topskatteydere typisk udvandrer til. For topskatteydere er marginalskatten omtrent 9 pct.-enheder lavere i de lande, som de udvandrer til, *jf. tabel 2.6*.

Tabel 2.6 Skatter i destinationslandene, topskatteydere og andre, 2006

	Gennemsnitsskat på arbejdsindkomst			Marginalskat på arbejdsindkomst		
	DK	Destinations-lande	Forskel	DK	Destinationslande	Forskel
Inden udvandring:	**Pct.**	**Pct.**	**Pct.-enheder**	**Pct.**	**Pct.**	**Pct.-enheder**
Topskatteydere	49½	46½	-3	63	54	-9
Andre	41½	41½	0	49	53	+4

Anm.: Alene udvandring fra beskæftigelse. Marginal- og gennemsnitsskatterne i destinationslandet er beregnet som et vægtet gennemsnit af skatten i de antalsmæssigt 20 største destinationslande. Skatterne er opgjort i forhold til arbejdsindkomst og tager udgangspunkt i den samlede skattekile, idet der dog ses bort for indirekte skatter. Det er beregningsteknisk forudsat, at en topskatteyder tjener 167 pct. af en gennemsnitlig løn, mens ikke topskatteydere i gennemsnit antages at tjene den gennemsnitlige løn (både i Danmark og i destinationslandet), hvor den gennemsnitlige løn er opgjort i det enkelte lands lønniveau. Der er ikke tilgængelige, detaljerede oplysninger om udvandrernes indkomstforhold, efter de er udvandret, hvilket er baggrunden for de stiliserede antagelser.
Kilde: Egne beregninger.

Personer, der har en gennemsnitlig lønindkomst og ikke betaler topskat, vil typisk stå over for en omtrent uændret gennemsnitlig indkomstskat og en højere marginalskat i deres nye hjemland.

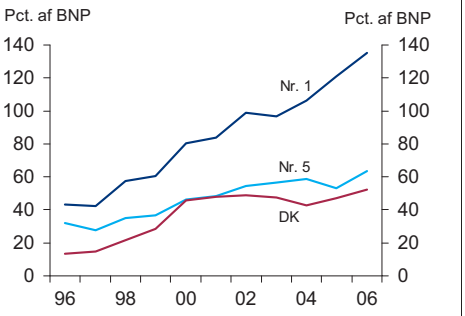
Der kan også komme pres på andre skattegrundlag

Udenlandske investeringer kan bidrage positivt til den økonomiske vækst blandt andet via international videndeling. Udenlandske virksomheder kommer ofte med ny teknologi, ny viden og nye produkter. Samtidig kan de øge konkurrencen og dermed have en positiv afsmitning på præstationen i de øvrige virksomheder.

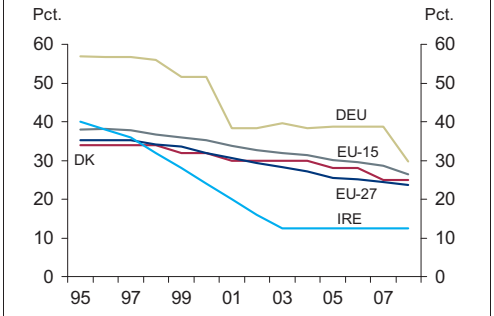
En række rammevilkår har betydning for, i hvilket omfang dansk økonomi kan tiltrække og fastholde investeringer i danske virksomheder. For eksempel er stabile makroøkonomiske forhold samt en veluddannet og fleksibel arbejdsstyrke med til at gøre et land attraktivt. Andre forhold med afgørende betydning er lønniveauet (lønkonkurrenceevnen), selskabsbeskatningen, stabile politiske forhold, beskyttelse af ejendomsret og retssikkerhed.

Danmark er investeringsmæssigt tæt integreret med resten af verden. Siden 1996 er danske investeringer i udlandet og udenlandske investeringer i Danmark mere end tredoblet (opgjort i forhold til BNP), *jf. figur 2.13a*. Danmarks beholdning af ind- og udgående udenlandske direkte investeringer ligger dog under de lande, der har den største beholdning af FDI (udenlandske direkte investeringer).

Figur 2.13a Udviklingen i beholdningen af FDI, 1996-2006



Figur 2.13b Udviklingen i selskabsskattesatser, 1995-2008



Anm.: Nr. 1 og Nr. 5 i figur 2.13a dækker over henholdsvis det OECD-land med den højeste og femte højeste beholdning af FDI. Flere lande har flere selskabsskattesatser. Den viste er den højeste.
Kilde: FN (2007), *World Investment Report 2007* samt www.skm.dk.

Selskabsbeskatningen kan have betydning for en virksomheds lokaliseringsbeslutning. Selskabsskattesatsen i Danmark har siden 1995 ligget tæt på gennemsnittet for EU-27 og lidt under gennemsnittet for EU-15. Det er således især i de nye EU-lande, at selskabsskattesatsen er lavere end i Danmark, *jf. figur 2.13b*.

De senere års ændringer i selskabsbeskatningen har navnlig været drevet af hensynet til effektiv beskyttelse af selskabsskattegrundlaget overfor internationalt pres og har samtidig givet anledning til strukturelle forbedringer. I 2007 blev der gennemført en større omlægning af den danske selskabsbeskatning, som blandt andet medførte en satsnedsættelse til 25 pct. Satsreduktionen blev kombineret med ændringer i rente-

fradragsmulighederne med henblik på at forhindre multinationale virksomheder i at placere uforholdsmæssigt store renteudgifter i Danmark.

Der er sandsynligvis et stigende pres på selskabsbeskatningen som følge af skattekonkurrence, hvilket på længere sigt kan underminere selskabsskatteprovenuet. De seneste ændringer i selskabsbeskatningen har medført, at selskabsbeskatningen er blevet mere robust og på niveau med gennemsnittet i EU. Samlet er det derfor vurderingen, at der ikke er et akut behov for en reform af selskabsbeskatningen.

2.4 Klima- og energipolitikken stiller nye krav

En skattereform skal understøtte ambitionerne på klima- og miljøområdet ved at tilskynde privatpersoner og virksomheder til at handle på en miljørigtig og energibesparende måde, *jf. kommissoriet*. Højere grønne afgifter kan understøtte en bæredygtig udvikling ved at reducere den menneskelige påvirkning af det globale klima og miljøet samt finansiere lavere indkomstskatter.

Indretningen af bilbeskatningen kan i større eller mindre grad tilskynde til at vælge en bilmodel med lavt brændstofforbrug, og afgifter på miljøområdet kan reducere skadesvirkninger, fx i form af forurening af luft og vandmiljø. Tilrettelæggelsen af de grønne afgifter skal imidlertid også tage højde for andre forhold, herunder branchespecifikke forhold og fordelingsmæssige aspekter.

Målsætninger og CO_2-udledninger

Siden 2005 har EU's CO_2-kvotesystem reguleret udledningen fra en betydelig del af energisektoren og den energitunge industri, svarende til omtrent halvdelen af Danmarks CO_2-udledning. De omfattede virksomheder får en tilladelse til at udlede en vis mængde CO_2 (kvote)[6]. Afgiftsforhøjelser på de kvoteomfattede sektorer vil derfor ikke reducere deres CO_2-udledninger, men alene kvoteprisen (marginalt) i kvotesystemet.

Frem til 2012 får virksomhederne størstedelen af deres kvotebehov tildelt gratis. Efter 2012 overgår kvoterne gradvist til at blive solgt på auktion. Regeringen har tilkendegivet, at provenuet fra kvotesalg efter 2012 er reserveret til en kommende skattereform. Det skønnes, at provenuet til rådighed for skattelettelser udgør 2 mia. kr. årligt.

Landbruget, transportsektoren og øvrige serviceerhverv, den offentlige sektor, visse produktionsvirksomheder og husholdningerne er ikke reguleret af kvotesystemet[7]. Her kan øget regulering via justeringer af blandt andet afgiftssystemet reducere CO_2-udledningerne og dermed bidrage til, at Danmark opfylder de nationale målsætninger

[6] Handlen med kvoter og brugen af fleksible mekanismer gør det muligt for den enkelte virksomhed at udlede mere eller mindre end omfanget af tildelte kvoter, men det samlede antal tildelte kvoter i EU er det, som effektivt bestemmer den globale udledning fra de kvoteomfattede sektorer i EU.

[7] Deres el- og fjernvarmeforbrug er dog indirekte reguleret, idet energisektorens udledning er kvotereguleret.

og internationale forpligtelser på energiområdet, herunder EU-kravet om en 20 pct. reduktion i de ikke-kvoteomfattede sektorer, *jf. boks 2.1*.

EU's CO_2-kvotesystem udgør sammen med afgifter på udledninger uden for kvotesektoren et markedskonformt system, som bidrager til efficiens i energi- og klimapolitikken.

Boks 2.1 Regeringens målsætninger på energiområdet

Regeringen har en vision om, at:

- Danmark skal være uafhængigt af fossile brændsler på sigt.

Visionen fremgår af regeringsgrundlaget og blev gentaget i regeringens langsigtede energiplan (*En visionær energipolitik 2025*), hvor det fremgår, at: "Danmark på langt sigt helt skal frigøre sig fra fossile brændsler – kul, olie og naturgas."

På mellemfristet sigt er der en række danske specifikke målsætninger:

- Bruttoenergiforbruget skal falde med i alt 4 pct. frem til 2020 i forhold til 2006. Frem til 2011 er målsætningen, at bruttoenergiforbruget falder med 2 pct. i forhold til 2006.
- Andelen af vedvarende energi skal udgøre 20 pct. af bruttoenergiforbruget i 2011.
- Foruden de danske mål er der internationale klimaforpligtelser. EU's klima- og energipakke indebærer blandt andet, at Danmarks udledning af drivhusgasser uden for kvotesektoren skal reduceres med 20 pct. i 2020 i forhold til niveauet i 2005. Målsætningen kan eventuelt blive strammet yderligere, hvis der indgås en global klimaaftale.

Energiaftalen fra februar 2008 indeholder en række konkrete tiltag og iværksætter en række analyser, som skal resultere i konkrete forslag til energieffektiviseringer, der skal bidrage til, at målsætningerne bliver opfyldt. Som led i Energiaftalen vedtog Folketinget i juni 2008 en afgiftspakke, som betød, at CO2-afgiften blev hævet med 3-90 kr. pr. GJ til 150 kr. pr. GJ, svarende til den forventede kvotepris i 2008-2012.

Energifremskrivninger fra Energistyrelsen og De Økonomiske Råd viser, at flere af målene er inden for rækkevidde, men at nogle af målene kan blive vanskelige at nå uden yderligere initiativer. De Økonomiske Råds fremskrivning viser, at målet for det endelige energiforbrug ikke nås, mens begge fremskrivninger peger på, at kravet om at reducere udledningen af drivhusgasser uden for kvotesektoren bliver vanskeligt at nå uden yderligere initiativer. Med EU's klima- og energipakke er der dog givet visse fleksibilitetsmuligheder, herunder at en del af reduktionskravet uden for kvotesektoren kan indfries ved at købe kreditter i udlandet.

Indfrielsen af målsætningerne kan enten ske via regelregulering (standarder, produktionskrav mv.) eller markedsmæssige styringsmidler (afgifter, tilskud og omsættelige kvoter). Alle typer af regulering indebærer isoleret set omkostninger, fx investeringer i ny teknologi, ændringer i input til produktionen mv.

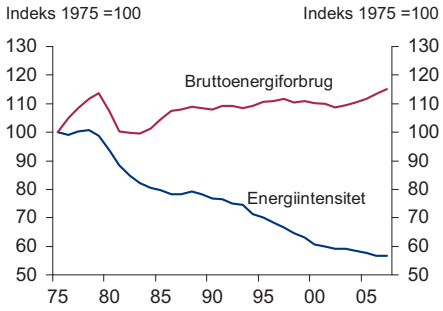
I udvælgelse af initiativer bør der tilstræbes omkostningseffektivitet. Økonomiske virkemidler er en meget effektiv metode til at nå målsætningerne sammenholdt med

kvantitative reguleringer mv. Det understøttes af en nylig evaluering af samtlige danske energispareaktiviteter[8]. Det forudsætter dog, at der er tale om afgifter, skatter eller omsættelige kvoter og ikke om direkte tilskud. Det forudsætter desuden, at kilder, der er årsag til samme forurening, beskattes ens. Det sikrer, at energibesparelser og miljøforbedringer sker hos de husholdninger og virksomheder, hvor de bedst kan betale sig.

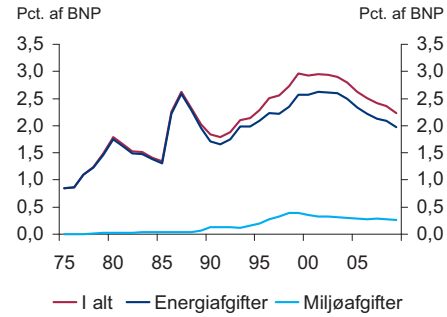
Betydning af miljø- og energiafgifter de seneste årtier

I løbet af de seneste godt 30 år er Danmarks økonomi vokset med godt 80 pct. I samme periode er energiforbruget kun steget med ca. 15 pct. Dermed er energiintensiteten (dvs. den mængde energi, der bruges til at producere en given mængde varer og tjenester), faldet med godt 40 pct., *jf. figur 2.14a.*

Figur 2.14a Udvikling i Danmarks energiforbrug og -intensitet, 1975-2007



Figur 2.14b Energi- og miljøafgifter i pct. af BNP, 1975-2009



Anm.: Energiintensiteten måles som korrigeret bruttoenergiforbrug i forhold til BNP. Opgørelsen af afgifter for 2008 og 2009 baserer sig på budgetterede tal. Energi- og miljøafgifter er her opgjort ekskl. afgifter på motorkøretøjer.

Kilde: Energistyrelsen, Danmarks Statistik samt Skatteministeriet.

Udviklingen er blandt andet et resultat af den teknologiske udvikling og energipolitikken, der har tilskyndet erhvervslivet til at anvende og udvikle mere energibesparende produktionsmetoder og husholdningerne til at spare på energien. Siden 1975 er energiafgifternes andel af BNP mere end fordoblet – fra under 1 pct. i 1975 til omkring 2 pct. i 2009. Energiafgifterne ligger imidlertid i dag under niveauet i 1987. Det samme gælder for de samlede grønne afgifter, der foruden energiafgifter omfatter miljøafgifter på fx affald, emballage og ledningsført vand, *jf. figur 2.14b.*

Energiafgifterne har de sidste 30 år leveret et tydeligt bidrag til forbedringer af energieffektiviteten. Beregninger indikerer, at energiforbruget i dag er 10 pct. lavere end i en situation, hvor energiafgifterne ikke havde bidraget til at øge energipriserne i de seneste 30 år. Det svarer til, at energiafgifterne kan forklare omkring 20 pct. af den samlede forbedring af energieffektiviteten siden 1975, *jf. tabel 2.7.*

[8] Ea Energianalyse mfl. (December 2008): *En vej til flere og billigere energibesparelser – evaluering af samtlige danske energispareaktiviteter.*

Tabel 2.7 Energiafgifternes bidrag til forbedring af energieffektiviteten, 1975-2006

	Pct.
Lavere energiforbrug i 2006 som følge af energiafgiftsændringer siden 1975	10
Bidrag til forbedring af energieffektiviteten siden 1975	20
Bidrag til forbedring af energieffektiviteten, efter korrektion for omlægning til samproduktion af el og fjernevarme mv.	40

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008), Vækst, klima og konkurrenceevne. *Økonomisk Tema nr. 7.*

Tages der højde for, at op mod halvdelen af forbedringen af energieffektiviteten kan forklares af effektiviseringer i forsyningssektoren, kan energiafgifterne forklare 40 pct. af den resterende del af forbedringen i energieffektiviseringen.

Fremtidige afgiftsforhøjelser kan på den baggrund forventes at dæmpe energiforbruget, hvilket isoleret set reducerer potentialet for et merprovenu. Omvendt giver afgiftsforhøjelserne mulighed for at aflaste andre mere omkostningsfulde instrumenter i energi- og klimapolitikken.

Hensynet til fordeling og konkurrenceevne

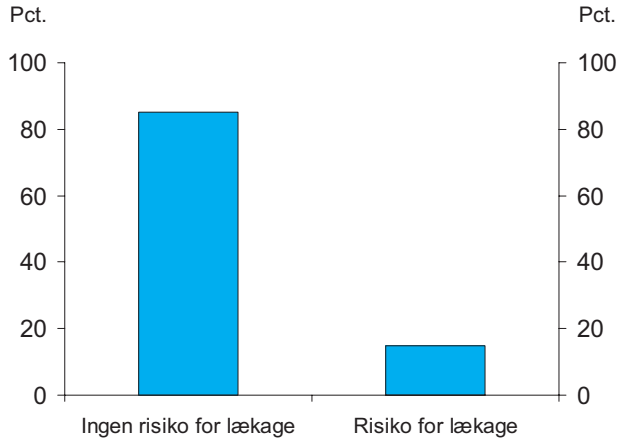
Mulighederne for alene at indfri klimaforpligtelserne gennem højere afgifter skal ses i lyset af, at afgiftsforhøjelser kan have afledte uhensigtsmæssige virkninger. Det skyldes blandt andet, at afgiftsforhøjelser for nogle energityper øger grænsehandelen, der isoleret set vil reducere det offentlige provenu fra afgifterne og samtidig reducere virkningen på miljøet. Herudover skal man være opmærksom på, at højere energiafgifter påvirker rådighedsbeløbet for blandt andet indkomstoverførselsmodtagere, hvilket dog kan søges modvirket ved brug af andre instrumenter, som imidlertid typisk kræver finansiering.

Erhvervslivets internationale konkurrencevilkår er et andet væsentligt hensyn i tilrettelæggelsen af energi- og klimapolitikken. Afgiftsgrundlaget kan blive udhulet, hvis danske virksomheder taber markedsandele eller vælger at flytte produktionen til udlandet i lyset af højere afgifter i Danmark end andre lande. Samtidig flyttes forureningen fra Danmark til udlandet. Denne mekanisme kaldes lækage. Hensynet til erhvervslivets konkurrencevilkår taler imidlertid ikke for, at der ses bort fra højere energiafgifter som et instrument til at opfylde klimaforpligtelserne.

En analyse af danske brancher peger på, at risikoen for, at danske virksomheder taber markedsandele eller flytter produktionen til udlandet, generelt er behersket, men at enkelte brancher kan være udsatte, hvis energi- og klimapolitikken strammes. Omkring 10 til 20 pct. af de samlede CO_2-udledninger skønnes at komme fra virksomheder i brancher, hvor der kan være risiko for lækage, *jf. figur 2.15.*

Analysen peger desuden på, at den eneste danske branche, der har en særskilt højere risiko for lækage, er fremstilling af cement, mursten, tagsten, fliser mv.[9]. En betragtning på brancheniveau dækker over betydelig variation mellem vidt forskellige virksomheder, der blandt andet anvender forskellig produktionsteknologi. For nogle virksomheder vil risikoen for lækage således være væsentlig større, end branchegennemsnittet tilsiger.

Figur 2.15 Andel af samlet CO_2-udledninger, hvor der er risiko for lækage



Anm.: Skønnet for CO_2-udledninger med risiko for lækage er baseret på kriterierne i revisionen af EU's kvotedirektiv, som er en del af EU's klima- og energipakke fra december 2008. I beregningerne er anvendt en CO_2-pris på 225 kr. pr. ton CO_2. Opgørelsen omfatter både direkte og indirekte udledninger, dvs. inkl. udledninger i el-sektoren. Risikoen afhænger bl.a. af de fremtidige CO_2-priser i Danmark i forhold til andre lande, herunder hvilke lande/regioner som i fremtiden påtager sig at begrænse udledningen af drivhusgasser.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Det eksisterende produktionsapparat er resultatet af investeringer, der er foretaget på baggrund af det nugældende regelsæt. Øjeblikkelige og markante afgiftsforhøjelser kan i nogle tilfælde være samfundsøkonomisk uhensigtsmæssige, fordi gennemførte investeringer kan blive urentable og afkastet dermed vil bortfalde. Afgiftsforhøjelser og ny regulering bør i sådanne tilfælde tage højde for dette forhold via passende overgangsperioder.

[9] Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008), Vækst, klima og konkurrenceevne. *Økonomisk Tema nr. 7.*

Kapitel 3. Beskatning – virkning på adfærd og fordeling

I dette kapitel belyses især indkomstskatternes mulige indvirkning på arbejdsudbud, uddannelse, velstand og de offentlige finanser. Samtidig belyses skatternes betydning for indkomstfordelingen i samfundet. Nogle af de centrale konklusioner er følgende:

- De samfundsøkonomiske fordele ved at nedsætte de progressive skatter – dvs. top- og især mellemskat – er væsentligt større end ved at nedsætte andre indkomstskatter. Betingelserne for, at en skatteomlægning skal give et markant bidrag til at styrke arbejdsudbud og velstand, er således en betydelig reduktion af de progressive skatter. Ligeledes kan der være positive effekter på vandring af arbejdskraft til Danmark ved især nedsættelse af progressive skatter. En nedsættelse af de progressive skatter medfører imidlertid også større ændringer i de disponible indkomstforskelle end eksempelvis højere beskæftigelsesfradrag og lavere bundskat.

- Det vil medføre større strukturgevinster at nedsætte mellemskatten frem for topskatten. Det afspejler blandt andet muligheden for at overføre bundfradrag i mellemskatten mellem ægtefæller, som isoleret set svækker arbejdsudbuddet for "secondary earners" – dvs. især kvinder.

- Der er ikke grundlag for at påregne mærkbare positive arbejdsudbudsvirkninger ved eksempelvis at øge afgifterne generelt og bruge provenuet herfra til at sænke en proportional indkomstskat, som eksempelvis arbejdsmarkedsbidraget. Et mere ensartet afgiftsniveau kan imidlertid øge arbejdsudbuddet. Omlægninger af afgifter kan understøtte klima- og miljøpolitiske mål.

Fordelingsvirkningerne ved nedsættelser af de progressive skatter er mindre set i et livsindkomstperspektiv. Desuden skal fordelingsvirkningerne ses i sammenhæng med, at lavere progressive skatter er en betingelse for, at en reform væsentligt kan forøge arbejdsudbud og realindkomster på sigt, og dermed forbedre grundlaget for finansiering og produktion af de offentlige ydelser, som især tilfalder personer med lavere indkomster.

3.1 Beskatning af arbejde – arbejdsindsats, velstand og samfundsøkonomi

Skattesystemet indebærer omkostninger, som kan komme til udtryk på forskellige måder, fx ved et lavere arbejdsudbud, der isoleret set svækker skattegrundlaget og medfører mindre samlet velstand. Formålet med at sænke beskatningen af arbejdsindkomst er at øge den økonomiske tilskyndelse til at arbejde og yde en ekstra indsats på arbejdspladsen.

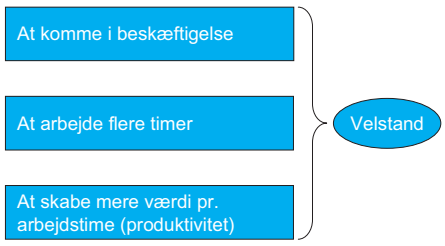
En nedsættelse af skatten kan øge velstanden (samlede offentlige og private forbrugsmuligheder) gennem flere kanaler, *jf. figur 3.1a*. Det kan ske gennem et øget arbejdsudbud i form af at flere kommer i beskæftigelse, og at allerede beskæftigede arbejder flere timer. Derudover kan det ske via opkvalificering, mere engagement på jobbet, øget tilskyndelse til at søge et bedre lønnet job eller andre forhold, der øger værdiskabelsen pr. arbejdstime (produktivitet). Endelig kan der være andre effekter såsom mindre gør-det-selv arbejde, der kan øge velstanden.

Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse kan måles ved forholdet mellem den disponible indkomst ved ledighed og i en situation med beskæftigelse – den såkaldte kompensationsgrad. I Danmark er kompensationsgraden høj for personer i den lavere ende af indkomstfordelingen. Et relateret mål er *deltagelsesskatten*, som er et mål for det samlede tab for den enkelte i form af forøget skattebetaling og mistede overførsler som andel af den lønindkomst, der opnås ved overgang fra overførselssystemet til beskæftigelse. Deltagelsesskatten er i Danmark forholdsvis høj i gennemsnit og over 80 pct. for en stor andel af de erhvervsaktive, *jf. figur 3.1b*.

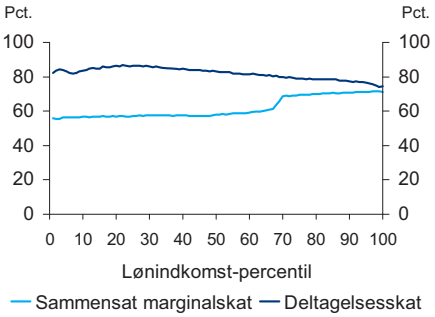
De relativt høje deltagelsesskatter i Danmark skal ses i sammenhæng med den aktive arbejdsmarkedspolitik og rådighedskrav, som indebærer, at det ikke er et frivilligt valg, om man vil være udenfor beskæftigelse, hvis man samtidig ønsker at modtage arbejdsløshedsdagpenge eller lignende.

Det høje beskæftigelsesomfang i Danmark – også sammenlignet med lande med lavere beskatning (og lavere kompensation ved ledighed) som eksempelvis UK og USA – peger på, at der ikke nødvendigvis er store (eller omkostningseffektive) bidrag til arbejdsudbuddet/velstanden ved skattereformer, som mere generelt sigter på at øge deltagelsen på arbejdsmarkedet, med mindre det kombineres med ændringer i overførselssystemet og i arbejdsmarkedspolitikken. For eksempel vil et generelt beskæftigelsesfradrag således være mindre effektivt end eksempelvis lavere dagpenge, fordi beskæftigelsen i forvejen er meget høj, og (den strukturelle) ledighed er relativt lav.

Figur 3.1a Sammenhæng mellem arbejdsindsats og velstand



Figur 3.1b Sammensat marginalskat og deltagelsesskatter inkl. afgifter, 2010-regler



Anm.1: Skattesatserne i figur 3.1b indregner bidrag fra moms og afgifter.
Anm.2: Deltagelsesskatten er beregnet ved at opgøre indkomst og skattebetaling for et udsnit af befolkningen både i beskæftigelse og ved ledighed. For ledige skønnes over den potentielle indkomst i beskæftigelse med tidligere lønoplysninger eller en lønfunktion. For beskæftigede skønnes over kompensationen ved ledighed med udgangspunkt i om de pågældende er berettiget til dagpenge, kontanthjælp eller starthjælp. Metoden er nærmere beskrevet i Fordeling og Incitamenter 2004 (2004).
Kilde: Figur 3.1.b. Egne beregninger på baggrund af 3,3 pct. stikprøver af befolkningen.

Marginalskatten (og dermed den marginale løn efter skat) er afgørende for den økonomiske tilskyndelse til at yde en ekstra indsats i form af flere præsterede timer og øget produktivitet pr. arbejdstime.

Udgangspunktet i Danmark er navnlig en høj marginalskat, *jf. figur 3.1b*. Den højeste marginalskat i Danmark er på mere end 70 pct. (inkl. moms mv.) og sætter ind ved en lavere indkomst end i mange andre lande, *jf. kapitel 4, Beskatning af arbejdsindkomst*. Den høje marginalskat medvirker til, at arbejdstiden blandt højtlønnede er mindre i Danmark end i andre lande, og kan påvirke velstand og arbejdsudbud negativt via en række kanaler, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1 Adfærd forårsaget af høj marginalskat

Den høje marginalskat kan blandt andet betyde:

- at det er mindre attraktivt at arbejde lidt mere. Flere vælger eksempelvis at afspadsere frem for at få udbetalt overarbejde og at holde fri frem for at tage en ekstra weekendvagt eller tage et bijob,
- at det økonomisk er mindre attraktivt at udvise ekstra engagement, dygtiggøre sig og tage ansvar på arbejdspladsen,
- at det er mindre attraktivt at skifte til et bedre betalt job, som samfundsøkonomisk giver et større afkast (og som kan medføre større skattebetaling). Mobiliteten på arbejdsmarkedet kan dæmpes,
- at tilskyndelsen til at starte egen virksomhed svækkes,
- at det er mindre fordelagtigt at investere i uddannelse – herunder navnlig de uddannelser som samfundsøkonomisk giver de største afkast (og størst skattebetaling),
- at det er mere attraktivt for veluddannede at bruge tiden på gør-det-selv arbejde, frem for at arbejde med det de er uddannet til,
- at det er mindre attraktivt for højtlønnede at arbejde i Danmark. Flere veluddannede vælger måske at blive i udlandet – og færre højt kvalificerede uddannede vælger at komme til Danmark,
- at det er mere attraktivt med sort arbejde, og at der bruges resurser på skattetænkning,
- at det er mere attraktivt at få løn udbetalt i form af frynsegoder, aktieoptioner mv. i stedet for almindelig lønindkomst.

En omlægning af beskatningen, som medfører en reduktion af marginalskatten, kan derfor bidrage til at styrke velstanden, arbejdsudbuddet og de offentlige finanser både på kort og lang sigt. På kortere sigt kan lavere marginalskat medføre længere arbejdstid end ellers og større engagement på jobbet, mens det på mellemlang og lang sigt kan give sig udtryk i jobskifte, øget uddannelsesniveau og større tiltrækning (og fastholdelse) af højtkvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

Udover marginalskatterne har aftrapning af sociale ydelser ligeledes betydning for den økonomiske tilskyndelse til at øge arbejdstiden og yde en ekstra indsats. For eksempel indebærer aftrapning af boligsikring og økonomisk friplads i daginstitutioner, at de sammensatte marginalskatter er højere end marginalskattesatserne i skattesystemet for dem, der modtager ydelserne.[1]

Marginalskatter, arbejdsudbud og skattepligtig indkomst

For at få et samlet mål for den samfundsøkonomiske gevinst ved en skattenedsættelse skal alle potentielle effekter medtages. Traditionelt fokuseres på at måle den "mængdemæssige" ændring i arbejdsudbuddet, dvs. der tages højde for øget beskæftigelse og flere præsterede timer (men fx ikke, at produktiviteten pr. arbejdstime kan ændres). Denne opgørelse er at foretrække, når der er behov for at vurdere betydningen for de offentlige finanser af en given skattenedsættelse (den såkaldte selvfinansieringsgrad), men medtager ikke alle bidrag til velstandsfremgangen.

[1] Boligsikring aftrappes eksempelvis som udgangspunkt med 18 kr. ved en indkomstfremgang på 100 kr., der dermed skal tillægges marginalskatten fra skattesystemet, idet det er med til at reducere den marginale løn efter skat. Modregningsreglerne har betydning for en mindre gruppe på arbejdsmarkedet, herunder enlige forsørgere.

I den økonomiske faglitteratur er der i de senere år foretaget flere undersøgelser, der forsøger at belyse sammenhængen mellem velstand og lavere marginalskat. I disse studier er sammenhængen typisk undersøgt ved at måle, i hvilket omfang den skattepligtige indkomst ændres ved ændringer i (marginal)skatten (elasticiteten af skattepligtig indkomst).

Den skattepligtige indkomst påvirkes af produktivitetsstigninger i det omfang, at fx jobskifte, opkvalificering eller en mere omhyggelig arbejdsindsats øger den samlede bruttoløn. Det kan derfor være et mere velegnet mål for virkningen på velstanden end den traditionelle arbejdsudbudseffekt, fordi alle potentielle adfærdseffekter, der påvirker velstanden – i princippet – indregnes, herunder produktivitetseffekter og eventuelt mindre skatteomgåelse.

Den økonomiske *velfærd* vil ligeledes stige i takt med både det mængdemæssige arbejdsudbud og produktivitetsniveauet, men er et bredere begreb, som også tager hensyn til andre forhold, herunder mistet fritid, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2 Økonomisk velfærd

Den økonomiske velfærdsgevinst er den samlede gevinst ved mindre forvridning (mens fordelingsimplikationer ikke indgår), og omfatter blandt andet indkomstfremgangen fra større kvalitativt og kvantitativt arbejdsudbud, mindre gør-det-selv arbejde osv.

I forhold til effekten på økonomisk velstand (indkomsterne) modereres den økonomiske velfærd af, at der er omkostninger i form af fx mindre fritid og udgifter til større mobilitet ved at øge arbejdsudbuddet og produktiviteten, ligesom miljøet påvirkes.

Den økonomiske velfærd vokser i omtrent en størrelsesorden, der svarer til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring, blandt andet under forudsætning af at produktionen ikke har ikke-markedsprissatte virkninger (eksternaliteter). Det er vel at mærke selvfinansieringsgraden, før der tages hensyn til afledte effekter af højere produktivitet mv. på overførselsindkomsterne og andre offentlige udgifter.

Derfor kan selvfinansieringsgraden beregnet med udgangspunkt i elasticiteten af skattepligtig indkomst under en række antagelser ses som en proxy for virkningen af en skattereform på den økonomiske velfærd.

Internationale studier fra eksempelvis Sverige, Norge og USA viser, at den skattepligtige indkomst stiger, når marginalskatten sættes ned, *jf. tabel 3.1.* Elasticiteten er mellem 0 og ½, men med en overvægt på estimater i den høje ende af intervallet. Disse elasticiteter ligger højere end de tilgængelige skøn for arbejdsudbudselasticiteten i Danmark, hvilket giver en indikation af, at de kvalitative effekter på arbejdsudbuddet ikke er ubetydelige. Der foreligger imidlertid ikke forskningsresultater på danske data, der belyser sammenhængen mellem skattepligtig indkomst og skatteforhold.

Tabel 3.1 Undersøgelser af elasticiteten af skattepligtig indkomst

Studie	Land	Indkomstbegreb	Elasticitet
Ljunge og Ragan, 2005	Sverige	Skattepligtig arbejdsindkomst	0,3 - 0,4
Hansson, 2007	Sverige	Skattepligtig arbejdsindkomst	0,4 - 0,5
Holmlund og Söderström, 2007	Sverige	Assessed income[2)] Bruttoindkomst Skattepligtig arbejdsindkomst	0,3 0,3 0,2
Blomquist og Selin, 2009[1)]	Sverige	Skattepligtig arbejdsindkomst	0,2 (mænd) 1,0 – 1,4 (kvinder)
Aarbu og Thoresen, 2001	Norge	Skattepligtig Indkomst	0 - 0,2
Gruber og Saez, 2002	USA	Bruttoindkomst Skattepligtig indkomst	0,1 0,4

1) Standardafvigelserne for resultaterne er store i dette studie, da der er relativt få observationer.
2) Svarer nogenlunde til skattepligtig indkomst før fradrag.

Effekter via øget produktivitet mm. er særligt interessante i forbindelse med en vurdering af virkningerne på den økonomiske velstand, herunder det forhold at overførselsmodtagere får del i velstandsgevinsten via satsreguleringen.

Med hensyn til påvirkningen af de offentlige finanser kan elasticiteten af skattepligtig indkomst være et bedre mål for påvirkningen af de offentlige *indtægter* end elasticiteten af arbejdsudbuddet, fordi eventuelle produktivitetseffekter og andre forhold som nævnt principielt også opfanges.

Den del af stigningen i de offentlige indtægter, der skyldes produktivitetsstigninger/højere timeløn, vil imidlertid overvejende blive neutraliseret gennem højere offentlige *udgifter*. Det skyldes, at produktivitetsstigninger/højere timeløn indebærer omtrent tilsvarende højere offentlige lønninger pga. reguleringsordningen og almindelige markedsmekanismer samt større udgifter til overførselsindkomster pga. satsreguleringen. Disse effekter indgår ikke i opgørelsen af selvfinansieringsgraden, som den opgøres i denne rapport.[2]

Hvis også offentligt ansatte øger arbejdsindsatsen, stiger serviceniveauet og de offentlige lønudgifter tilsvarende, hvorved selvfinansieringsgraden isoleret reduceres. Alternativt bliver selvfinansieringsgraden ved indregning af kvalitative effekter højere, hvis det i stedet forudsættes, at det offentlige serviceniveau fastholdes uændret,

[2] Det er i forbindelse med beregning af selvfinansieringsgraden antaget, at den offentlige lønsum er konstant. Et øget arbejdsudbud indenfor det offentlige antages således "neutraliseret" via en nedbringelse af (eller mindrevækst) i antallet af personer beskæftiget indenfor den offentlige sektor.

således at større arbejdsudbud per person modsvares af lavere offentlig beskæftigelse og at de offentlige udgifter dermed falder ift. nominelt BNP/skattegrundlaget.

Hovedparten af studierne i den økonomiske faglitteratur finder en positiv sammenhæng mellem den marginale lønindkomst efter skat og *timearbejdsudbuddet*, og det er et gennemgående træk, at kvinder reagerer kraftigere end mænd. Studierne er gennemgående af ældre dato, blandt andet fordi der i de senere år har været mere fokus på sammenhængen mellem marginalskatter og skattepligtig indkomst. Der er en del variation i estimaterne, *jf. tabel 3.2*. Tidligere danske studier har fundet relativt store effekter, men kan ses som forudgående arbejde for Frederiksen m.fl. (2001). De tidligere store effekter skyldes blandt andet, at der ikke var "renset" ordentlig for bevægelser mellem beskæftigelse og ledighed.

Tabel 3.2 Udvalgte undersøgelser af elasticiteten af timeudbuddet efter 1990

Studie	Land	Køn	Ukompenseret lønelasticitet	Indkomst-elasticitet
Graversen, 1997	Danmark	Kvinder	0,69-0,91	-0,23 - -0,07
		Mænd	0,13 - 0,23	-0,08 - -0,06
Frederiksen m.fl., 2001	Danmark	Kvinder	0,15	-0,01
		Mænd	0,05	-0,01
Blomquist og Newey, 2002	Sverige	Mænd	0,0 - 0,1	-0,0
Flood og MaCurdy, 1992	Sverige	Mænd	-0,3 - 0,2	-0,1 – 0,0
Kaiser, Spahn og van Essen, 1992	Tyskland	Kvinder[1)]	1,0	-0,2
	Tyskland	Mænd	-0,0	-0,3
Blundell, Duncan og Meghir, 1998	UK	Kvinder[1)]	0,1 - 0,4	-0,2 - 0
Pencavel, 2002	USA	Mænd	-0,1 - 0,3	-

Anm.: De udenlandske studier er refereret i et oversigtsstudie af Meghir og Philips (2008) henholdsvis Blundell og MaCurdy (1999), som kan findes i litteraturlisten.
1) Gifte kvinder.

Virkninger på arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad for forskellige skattenedsættelser på 5 mia. kr.

En nedsættelse af de progressive skatter skønnes at øge det mængdemæssige arbejdsudbud med mellem omtrent 7.500 og godt 10.000 personer. Det svarer til omkring fire gange så meget som virkningen af en nedsættelse af bundskatten eller en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med samme umiddelbare provenuvirkning på 5 mia. kr., *jf. tabel 3.3*. En tilsvarende forhøjelse af personfradraget vurderes at reducere arbejdsudbuddet med knap 1.500 personer og er ved et mål om øget arbejdsudbud ikke et effektivt instrument.

Blandt andet som en følge af de relativt store arbejdsudbudseffekter ved nedsættelser af de progressive skatter er den beregnede selvfinansieringsgrad omkring fire gange så stor som ved en nedsættelse af en ikke-progressiv skat (bortset fra forhøjelse af personfradraget).

Tabel 3.3 Eksempler på indkomstskattenedsættelser via forskellige instrumenter (5 mia. kr.)

	Arbejdsudbud, 1.000 personer			Selvfinan-sieringsgrad		Ændr. i Gini-koeffi-cient, pct.-enhe-der	Ændr. i vel-stand, pct.
	Time-effekt	Beskæf-tigelses-effekt	I alt		DØR[1)]		
Lavere mellemskattesats	9.100	400	9.500	61,5		0,36	0,84
Lavere topskattesats	7.370	150	7.520	51,8	57[2)]	0,32	0,76
Højere grænse for mellem- og topskat	9.780	150	10.130	51,5		0,24	0,79
Højere beskæftigelses-fradrag	730	1.580	2.310	15,2	13[2)]	0,04	0,04
Lavere bundskat	1.990	160	2.150	16,1		0,05	0,15
Højere personfradrag	-880	-550	-1.430	-0,2		-0,10	-0,07
Arbejdsmarkedsbidrag	1.060	-20	1.040	10,6		-0,01	0,07

Anm.1: Det er beregningsteknisk antaget, at ændringen i velstandsniveauet i gennemsnit er dobbelt så stor som ændringen i arbejdstiden.
Anm.2: Eksemplerne er baseret på de økonomiske ministeriers sædvanlige regneprincipper.
1) Forkortelse for De Økonomiske Råd.
2) Tal fra *Efterår 2008-rapport* beregnet på 1,25 mia. kr. eksperimenter. Selvfinansieringsgraden er opgjort efter andre principper, *jf. bilag 2*.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af 3,3 pct. stikprøver af befolkningen.

Der er anvendt samme beregningsmetode, som har været brugt i de økonomiske ministerier de senere år, *jf. bilag 2*. I beregningen af arbejdsudbudsvirkningen sondres mellem beskæftigelseseffekter og timeeffekter, *jf. boks 3.3*.

Beskæftigelseseffekten består dels af en ledighedseffekt, som opfanger påvirkningen af den strukturelle ledighed, og dels af en deltagelseseffekt, som opfanger ændringen i den samlede arbejdsstyrke. Timeeffekten er ændringen i antallet af arbejdstimer for *allerede* beskæftigede personer.

Alle effekter opgøres i fuldtidspersoner beskæftiget et helt år. De mulige effekter, som knytter sig til højere løn/produktivitet, større uddannelsesniveau mv. indgår ikke.[3]

[3] StØV- modellen inkorporerer, udover de almindelige time- og deltagelseseffekter, også effekter i form af en indsatseffekt for personer, som allerede er i beskæftigelse, samt en uddannelseseffekt, som bevirker, at en skattenedsættelse øger incitamentet til at gennemføre videregående uddannelser. Dette vil på sigt bidrage positivt til beskæftigelsen. For yderligere information henvises til Skatteministeriet (2008).

Boks 3.3 Beregningsantagelser bag timeeffekten og beskæftigelseseffekten

De samlede mængdemæssige arbejdsudbudseffekter for de beskæftigede fastsættes på baggrund af et studie af Frederiksen m.fl. (2001), som belyser sammenhængen mellem marginalskat og arbejdsudbud. Konkret er anvendt samme beregningsprincipper, som de økonomiske ministerier har benyttet siden 2001 – blandt andet til vurdering af de to seneste skattereformer, og som ligger på linje med metoden benyttet af De Økonomiske Råd.

Det antages blandt andet, at arbejdstiden i gennemsnit øges med 0,1 pct. ved en stigning i marginallønnen efter skat på 1 pct. Samtidig vil en stigning i indkomsten på 1 pct. for en uændret marginalløn efter skat isoleret set reducere arbejdstiden med 0,03 pct. i gennemsnit. I overensstemmelse med resultaterne i flere empiriske studier, *jf. tabel 3.2*, antages desuden, at arbejdsudbudsbeslutningen blandt kvinder er mere følsom overfor ændringer i (marginal)lønnen efter skat sammenlignet med mænd. Det indebærer, at den gennemsnitlige arbejdsudbudseffekt er faldende med indkomsten, idet kvinder typisk har lavere indkomster end mænd.

Til trods for, at der er usikkerhed om arbejdsudbudseffekternes eksakte størrelsesorden, er rangordningen af forskellige skattenedsættelser forholdsvis robust overfor alternative adfærdsantagelser. Det afspejler, at nedsættelse af de progressive skatter er bedre målrettet i forhold til at styrke arbejdsudbuddet end andre instrumenter, hvilket overvejende skyldes indkomstfordelingens form, og ikke elasticiteternes numeriske størrelsesorden. For en uddybning af regnemetoden vedrørende timeeffekten henvises til bilag 1.

Ved beregning af beskæftigelseseffekten antages, at ledigheden reduceres med 0,07 pct.-enheder ved en reduktion i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad på 1 pct.-enhed.[4] Derudover medregnes en deltagelseseffekt for personer mellem 60 og 64 år, hvor det antages – blandt andet med afsæt i en OECD-undersøgelse – at erhvervsdeltagelsen øges med 0,1 pct.-enheder, hvis nettokompensationsgraden falder med 1 pct., *jf. Fordeling og incitamenter 2002 (2002)*.

Beskæftigelsesfradraget er det instrument, der virker mest effektivt på beskæftigelse og deltagelse på arbejdsmarkedet, mens en nedsættelse af de progressive skatter især styrker arbejdsudbuddet via større arbejdstid end ellers.

De skønnede arbejdsudbudseffekter ligger omtrent på linje med tilsvarende opgørelser fra De Økonomiske Råd. En nedsættelse af topskatten med en umiddelbar provenuvirkning på omtrent 1,25 mia. kr. vil ifølge De Økonomiske Råd (2008) øge arbejdsudbuddet med 1.900 fuldtidspersoner. Det svarer – ved en opskalering til 5 mia. kr., hvor der ikke tages hensyn til ikke-lineariteter – til en stigning på 8.000 personer. Det kan sammenlignes med skønnet på 7.370 personer i tabel 3.3. En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget vurderes af De Økonomiske Råd at øge arbejdsudbuddet med omtrent 2.500 personer i forhold til 2.310 personer i tabellen. De Økonomiske Råds rangorden mellem progressive skatter og beskæftigelsesfradrag målt ved arbejdsudbuddet er dermed den samme som i denne rapport. Det samme gælder selvfinansieringsgraderne.

Den umiddelbare påvirkning af indkomstforskellene er 6-9 gange større, hvis de progressive skatter nedsættes, sammenlignet med en nedsættelse af de ikke-progressive skatter. Til gengæld peger de internationale undersøgelser som nævnt på, at vel-

[4] Der er blandt andet taget afsæt i et studie af Scarpetta (1996).

standsstigningen er større ved lavere progressive skatter, da det reducerer marginalskatten mest. Det samme gælder selvfinansieringsgraden.

Det betyder, at der er en afvejning mellem velstands- og velfærdsgevinster og indkomstforskelle. Den umiddelbare påvirkning af indkomstforskellene mindskes imidlertid, hvis påvirkningen betragtes over en årrække, fx i et livsindkomstperspektiv, *jf. afsnit 3.2*. Det skyldes blandt andet, at mange studerende får glæde af en (progressiv) skattenedsættelse i løbet af nogle år, da deres indkomst vokser betragtelig efter endt uddannelse.

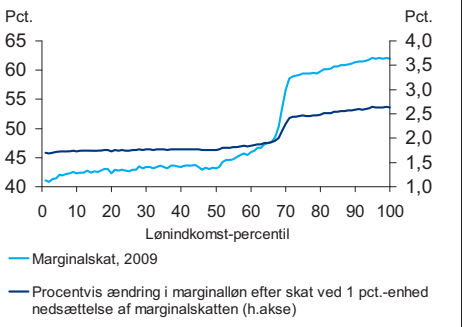
Virkningen på velstandsniveauet kan være måske op til 5 gange større ved en nedsættelse af de progressive skatter sammenlignet med virkningen af lavere bundskattesats og endnu større sammenlignet med et højere beskæftigelsesfradrag (ved en skattenedsættelse med samme provenutab). Her antages, at adfærdsvirkningerne via øget produktivitet skønsmæssigt bidrager med den samme stigning i lønsummen, som den mængdemæssige arbejdsudbudseffekt. Det indebærer, at en stigning i timelønnen efter skat på 1 pct.-enhed øger lønsummen (skattepligtig arbejdsindkomst) med i gennemsnit 0,2 pct. Det er i den forsigtige ende i forhold til de studier, der er refereret ovenfor.

Hvorfor progressive skatter har størst effekt

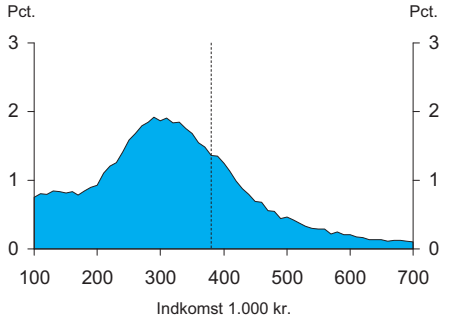
Der er flere årsager til, at en nedsættelse af de progressive skatter som udgangspunkt har større virkning på arbejdsudbuddet målt pr. provenukrone og større selvfinansieringsgrad end eksempelvis lavere bundskat.

En reduktion af marginalskatten (dvs. skatten på den sidst tjente krone) indebærer en relativ større stigning i marginallønnen efter skat, hvis marginalskatten som udgangspunkt er høj. For eksempel vil en generel reduktion i marginalskatten på 1 pct.-enhed øge marginallønnen (efter skat) med omtrent 1,75 pct. for de indkomstgrupper, som ikke betaler progressive skatter, hvorimod de, der betaler både top- og mellemskat, får øget marginallønnen (efter skat) med godt 2,5 pct., *jf. figur 3.2a*.

Figur 3.2a Effekt af lavere marginalskat (ekskl. afgifter) på marginallønnen efter skat



Figur 3.2b Lønfordelingen, 2009



Anm.: Mellem- og topskat betales af personer med indkomster omtrent over 70. percentil i figur 3.2a – og tilsvarende over den stiplede linje i figur 3.2b. Indkomstgrundlaget i figur 3.2b svarer til grundlaget for arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Hertil kommer, at skattegrundlaget for de progressive skatter er mindre end eksempelvis grundlaget for bundskatten pga. det højere bundfradrag. Derfor er der mange, der berøres af den høje marginalskat, selv om de ikke betaler særligt meget i progressive skatter. Ved en nedsættelse af de progressive skatter opnås således en højere stigning i gevinsten ved at arbejde ekstra målt pr. provenukrone.

Endelig vil progressionen i skattesystemet – og det forhold, at personer, som betaler de høje marginalskatter, ofte har høj timeløn – betyde, at en ekstra arbejdstime for denne gruppe medfører større stigninger i de offentlige indtægter, end hvis andre grupper øger arbejdstiden.

En reduktion af marginalskatten vil reducere gennemsnitsskatten for de berørte personer. En lavere gennemsnitsskat vil (i kraft af indkomsteffekten) påvirke arbejdstiden negativt, fordi den samme indkomst efter skat (og dermed det samme forbrug) kan opnås ved en mindre arbejdsindsats, samtidig med at man får mere fritid. Indkomsteffekten betyder, at forholdet mellem marginalskattereduktionerne og gennemsnitsskattereduktionerne er afgørende for den samlede timeeffekt, *jf. bilag 3*. Virkningen på gennemsnitsskatten er imidlertid mindre ved en sænkning af de progressive skatter end ved en sænkning af eksempelvis bundskatten af samme størrelsesorden, fordi bundfradraget som nævnt er højere.

I den forbindelse er det interessant at se på lønfordelingen for de beskæftigede.[5] Det skyldes, at lønfordelingen afspejler, hvor stor en del af de beskæftigede, der bliver berørt af en konkret ændring i indkomstbeskatningen. I Danmark er lønfordelingen

[5] Et mere nøjagtigt mål til at vurdere arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad end indkomstfordelingen er, i hvor høj grad de berørte skatteydere er koncentreret omkring en given grænse, fx topskattegrænsen. Jo større dette forhold er, desto højere arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad pr. provenukorne. For en uddybende diskussion henvises til Kleven og Kreiner (2006b).

forholdsvis sammenpresset med en relativ stor andel med mellemindkomster omkring mellem- og topskattegrænsen, *jf. figur 3.2b*. Marginalskattenedsættelser, der omfatter denne gruppe, vil derfor have en forholdsvis stor effekt på arbejdsudbuddet, idet marginalskatten vil blive reduceret for en stor gruppe af skatteydere, uden at skatteprovenuet reduceres voldsomt.

I forhold til progressive skattenedsættelser sigter beskæftigelsesfradraget i højere grad på at øge beskæftigelsen og medfører derfor typisk også, at udgifterne til overførselsindkomster reduceres. Gevinsten for de offentlige finanser ved, at en person overgår fra overførselssystemet til beskæftigelse, er omkring 235.000 kr. i gennemsnit i beregningen, hvor beskæftigelsesfradraget forhøjes. Det er det samme som bidraget fra en forøgelse af arbejdstiden for personer, der betaler den høje marginalskat (opgjort pr. fuldtidsperson), *jf. boks 3.4*. Den højere selvfinansieringsgrad ved nedsættelser af de progressive skatter afspejler derfor en større arbejdsudbudseffekt end ved højere beskæftigelsesfradrag (herunder at fradraget tilfalder alle beskæftigede og dermed er mindre effektivt pr. provenukrone, idet der for personer med relativt høje indkomster kun opstår en negativ indkomsteffekt).

Boks 3.4 Påvirkning af de offentlige finanser ved henholdsvis øget beskæftigelse og øget arbejdsudbud blandt allerede beskæftigede

Indtægten for det offentlige vil opstå via to kanaler, hvis en ikke-beskæftiget kommer i beskæftigelse. Dels reduceres udgiften til den indkomsterstattende overførselsindkomst, som personen tidligere har modtaget, og dels øges skattebetalingen, da indkomstniveauet stiger ved at komme i beskæftigelse. Desuden er der afledte effekter på fx boligstøtte og tilskud til daginstitutionsplads, da disse ydelser er aftagende med indkomsten. Ved en forøgelse af beskæftigelsesfradraget forbedres de offentlige finanser i gennemsnit med knap 235.000 kr., når en ikke-beskæftiget kommer i beskæftigelse, *jf. tabel a.* Det afspejler navnlig reducerede overførsler.

Ved en reduktion af mellemskatten vil forøgelsen af arbejdsudbuddet navnlig ske via længere arbejdstid. For hver ekstra fuldtidsperson vil skatteindtægterne her også stige med ca. 235.000 kr. i gennemsnit (ekskl. virkningen af større produktivitet). Det afspejler navnlig større skattebetaling, herunder at de pågældende har højere løn, end de der i gennemsnit kommer i arbejde som følge af lavere beskæftigelsesfradrag.

Den større selvfinansieringsgrad ved lavere mellemskat afspejler således dels antagelserne om arbejdsudbudsadfærd, men især at en nedsættelse af mellemskatten er billigere pga. bundfradraget. De berørte får en stor ændring i marginalskatten, for et givet provenu. Beskæftigelsesfradraget modtages af alle beskæftigede (uden bundfradrag), med sigte på blandt andet at nedbringe ledigheden (der er lav), og for de højtlønnede er der ikke positive bidrag til arbejdsudbuddet.

Tabel a Gevinst for det offentlige ved øget arbejdsudbud

	En ekstra fuldtidsperson enten via beskæftigelses- eller timeeffekt	
	Via beskæftigelseseffekt (højere beskæftigelsesfradrag)	Via timeeffekt (lavere mellemskattesats)
	Kr.	Kr.
Skattebetaling	64.200	197.400
Reducerede overførsler	154.100	-
Forbrugsafgifter	16.600	38.500
I alt	**234.900**	**235.900**

Anm.: Skat af fremtidige pensionsudbetalinger er ikke medtaget, hvilket indebærer, at den samlede gevinst på længere sigt for det offentlige er undervurderet.
Kilde: Egne beregninger på baggrund 3,3 pct. stikprøver af befolkningen.

Mellemskat

De største strukturgevinster opnås ved at nedsætte mellemskattesatsen. En nedsættelse af mellemskatten med 5 mia. kr. medfører skønsmæssigt et øget arbejdsudbud på 9.500 personer. Samtidig skønnes, at godt 60 pct. af provenutabet hentes ind igen via øget arbejdstid og beskæftigelse. Den relativt høje selvfinansieringsgrad skyldes blandt andet, at gennemsnitslønnen er høj blandt mellemskatteyderne samt muligheden for at overføre uudnyttet fradrag mellem ægtefæller.

Mellemskatten er reelt blevet det højeste progressionstrin efter den seneste skattejustering "Lavere skat på arbejde", hvor grænsen for mellem- og topskat blev sammenfaldende. Det skyldes blandt andet den nævnte mulighed for at overføre uudnyttet fradrag for betaling af mellemskat mellem ægtefæller kombineret med, at der er fradragsret for indbetaling til kapitalpension i grundlaget for mellemskatten, men ikke i grundlaget for topskatten.

Udgiften til overførsel af uudnyttet fradrag mellem ægtefæller i mellemskatten er på omtrent 1,4 mia. kr. og medfører stort set ingen gavnlige struktureffekter. Der er tale om to modsatrettede effekter. For det *første* kan ægtefællen med den højeste indkomst i nogle – men ikke alle – tilfælde få reduceret marginalskatten, hvis den anden ægtefælle ikke udnytter hele mellemskattefradraget selv, hvilket øger tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats. For det *andet* kan ægtefællen med den laveste indkomst (i mange tilfælde kvinden) få øget marginalskatten af samme grund, hvilket reducerer tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats.

Derudover kan kompensationsgraden eller deltagelsesskatten (ved at gå fra ledighed til beskæftigelse eller fra deltids- til fuldtidsbeskæftigelse) øges for ægtefællen med den laveste indkomst, hvis den anden ægtefælle med en tilstrækkelig stor indkomst kan udnytte dele af (eller hele) mellemskattefradraget for den førstnævnte ægtefælle. Det indebærer, at ægtefællen med den laveste indkomst skal betale en relativ større andel af sin lønindkomst i skat ved overgang fra ledighed til beskæftigelse (eller fra deltid til fuld tid), hvilket reducerer arbejdsudbuddet.[6] Samlet set vurderes muligheden for at overføre fradrag i mellemskatten mellem ægtefæller at være stort set neutral i forhold til arbejdsudbuddet.

Ved at nedsætte mellemskatten med 5 mia. kr. reduceres muligheden for at overføre fradrag mellem ægtefæller, hvilket indirekte er med til at finansiere nedsættelsen. Derved indhentes en provenugevinst på omkring 20 øre (som ikke har strukturvirkninger), hver gang mellemskatten nedsættes med 1 kr. Det betyder, at mellemskattesatsen kan reduceres mere end topskattesatsen for 5 mia. kr.

Topskattesats og grænsen for mellem- og topskat

Baseret på forskellige kriterier kan en forhøjelse af indkomstgrænsen for mellem- og topskatten henholdsvis en lavere topskattesats være mest gavnlig.[7] Begge skattenedsættelser vil direkte berøre alle skatteydere, der betaler progressive skatter, men kan også øge arbejdsudbuddet for personer, der ligger lige under grænsen.

En reduktion af satsen vil gøre det mere fordelagtigt for alle berørte uanset indkomstniveau at yde en ekstra indsats, idet marginalskatten reduceres for alle. Samtidig vil der være en mindre modsatrettet indkomsteffekt.

En forhøjelse af grænsen vil påvirke de berørte forskelligt. Personer med indkomster mellem den eksisterende grænse og den forhøjede grænse vil blive fritaget fra at skulle betale progressive skatter. Det vil styrke deres tilskyndelse til at yde en ekstra ind-

[6] Formelt tales om "*positive jointness*" indenfor par, når en højere indkomst hos den ene partner medfører højere kompensationsgrad/marginalskat for den anden, hvilket ikke er hensigtsmæssigt ifølge optimal indkomstbeskatningsteori, jf. Kleven m.fl. (2009). For en uddybende gennemgang af problemstillingen i en dansk kontekst, henvises til Andersen og Bjørnsen (2007). Sidstnævnte behandler også den økonomiske konsekvens ved ægteskab, som afhænger af reglerne for sambeskatning.

[7] Da grænserne for betaling af mellemskat og topskat formelt set er sammenfaldende efter den seneste skattereform, er en forhøjelse af begge grænser betragtet frem for en isoleret forhøjelse af grænsen for topskat. Det rører dog ikke ved de kvalitative konklusioner omkring grænse i forhold til sats.

sats væsentligt som følge af den store reduktion af marginalskatten sammenlignet med en satsreduktion. Til gengæld vil personer, der efter grænseforhøjelsen fortsat skal betale progressive skatter, ikke få lavere marginalskat. De vil derimod få en skattenedsættelse og dermed – i kraft af indkomsteffekten – kun tilskyndes til at sænke arbejdstiden.

En forhøjelse af grænsen for top- og mellemskat for 5 mia. kr. medfører skønsmæssigt en stigning i arbejdsudbuddet på godt 10.000 personer. Det er lidt mere end ved lavere sats – men til gengæld vil en lavere sats i højere grad medføre større arbejdsudbud for personer med høj timeløn og skattebetaling. En stigning i arbejdsudbuddet på 10.000 personer svarer til, at hver tiende blandt de beskæftigede øger sin ugentlige arbejdstid med godt 1½ time eller alternativt, at én ud af hver 52 beskæftigede personer tager (eller undlader at droppe) et bijob på 8 timer pr. uge.

Selvfinansieringsgraden er godt 50 pct. ved begge typer af topskattenedsættelser (højere grænse eller lavere sats). Det afspejler, at en ekstra arbejdet time i gennemsnit medfører en større skattebetaling, hvis satsen reduceres frem for en forhøjelse af grænsen. Resultatet er påvirket af antagelsen om, at mænd reagerer mindre kraftigt på lavere marginalskat end kvinder. Hvis det antages, at begge køn reagerer lige kraftigt, og at substitutionselasticiteten er 0,1, så vil lavere sats for topskatten medføre større selvfinansieringsgrad end højere grænse. Samtidig vil lavere mellemskattesats som nævnt medføre større selvfinansieringsgrad end både lavere topskattesats og større grænse for topskatten.

De umiddelbare indkomstforskelle bliver påvirket mindre af en grænseforhøjelse sammenlignet med en reduktion af satsen. Det skyldes, at gevinsten ved en reduktion af topskattesatsen vokser med indkomstniveauet, hvorimod en forhøjelse af grænsen deles mere ligeligt ud blandt progressive skatteydere. Det betyder modsat, at tilskyndelsen til at tage en lang videregående uddannelse (med stort samfundsøkonomisk afkast) øges mest ved en reduktion af topskattesatsen, da indkomstniveauet for personer med uddannelser, som giver stort samfundsøkonomisk afkast, er relativt højt over et helt livsforløb.

Der er desuden formentlig en tendens til, at specielt personer med relativt høje indkomster benytter sig af aktieoptioner og udlodninger fra virksomhed i stedet for almindelig lønindkomst samt indbetaler relativt store beløb til pensionsordninger med fradrag i topskatten. En nedsættelse af marginalsatsen kan derfor, alt andet lige, via disse kanaler medføre positive provenuvirkninger sammenlignet med en forhøjelse af topskattegrænsen.

En forhøjelse af topskattegrænsen og en reduktion af topskattesatsen skal imidlertid vurderes samlet, da en forhøjelse af topskattegrænsen påvirker effekterne af at reducere topskattesatsen og omvendt. I en situation, hvor mellemskatten er afskaffet, er det sandsynligt, at en kombination med en større forøgelse af topskattegrænsen kombineret med lavere topskattesats kan medføre større strukturgevinster end en

isoleret reduktion af topskattesatsen eller forhøjelse af topskattegrænsen. Det er blandt andet formen på lønfordelingen og følsomheden i arbejdsudbuddet for forskellige indkomstgrupper, som er med til at afgøre, hvilken kombination der medfører de højeste strukturgevinster.

Proportionale skatter – herunder beskæftigelsesfradrag

Beskæftigelsesfradrag

En forhøjelse af det nuværende beskæftigelsesfradrag påvirker gevinsten ved at være i beskæftigelse for alle. En forhøjelse, der indebærer et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr., skønnes at øge beskæftigelsen med omtrent 2.300 personer, hvoraf ca. 1.600 personer vurderes at komme fra lavere ledighed og øget arbejdsstyrke.

Denne markante beskæftigelseseffekt sammenlignet med de øvrige eksperimenter skyldes, at gevinsten ved at være i beskæftigelse øges i forhold til den indkomst, man kan opnå ved at modtage overførselsindkomst, *jf. boks 3.5*.

Boks 3.5 Tilskyndelsen til at være i beskæftigelse

Nogle grupper har en meget lille økonomisk gevinst ved at være i beskæftigelse i forhold til at modtage overførselsindkomster. Det skyldes blandt andet, at tildeling af økonomisk friplads til børn i dagsinstitution og boligstøtte aftrappes med indkomsten. Dermed vil fx enlige forsørgere i lejebolig modtage offentlige tilskud i mindre grad, når de er i beskæftigelse sammenlignet med en situation udenfor beskæftigelse. Det dæmper den økonomiske gevinst ved at arbejde.

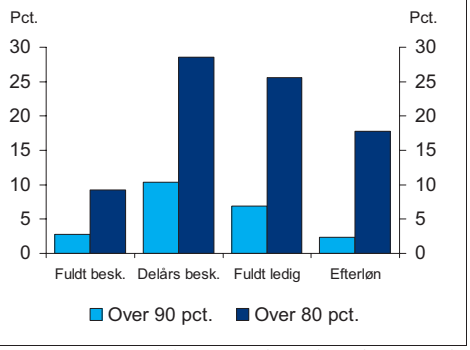
Ændringer i kompensationsgraden påvirker personer med forholdsvis lave indkomster mest. Det kan både være beskæftigede personer med begrænset indkomst og personer, der modtager overførselsindkomst. Personer med høj indkomst er derimod mindre påvirket, idet de i forvejen har stor økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse. Dog kan deltagelsesbeslutningen være mere følsom for grupper med forholdsvis høje indkomster, som har mulighed for at trække sig tilbage fx på efterløn eller pension.

Derudover kan tilskyndelsen til at være i beskæftigelse ses i et internationalt perspektiv, hvor personer (både indenlandske og udenlandske) træffer beslutninger om, hvorvidt de ønsker at deltage på det danske arbejdsmarked frem for at udbyde arbejdskraft i andre lande med lavere skat[1)]. I forhold til det danske arbejdsmarked er det kompensationsgraden i den lave ende af lønfordelingen, som er relevant for deltagelsesbeslutningen. Men i forhold til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra udlandet er det ligeledes kompensationsgraden/gennemsnitsskatten i toppen af indkomstfordelingen, som har betydning.

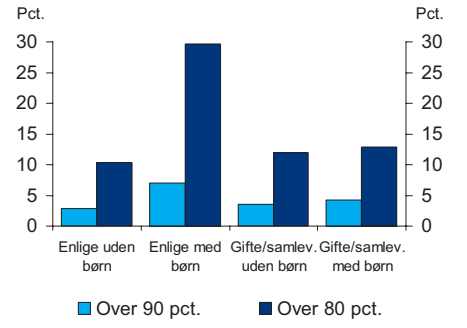
Gevinsten ved at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst kan belyses ved nettokompensationsgraden, som måler forholdet mellem den disponible indkomst som overførselsmodtager og som beskæftiget. Høje nettokompensationsgrader er udtryk for begrænset økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst.

Det er især ledige og delårsbeskæftigede, som har en begrænset økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse. Således har godt 25 pct. af grupperne en nettokompensationsgrad på mere end 80 pct., *jf. figur a*. Omkring 9 pct. af de fuldt beskæftigede har en nettokompensationsgrad på over 80 pct., mens det gælder for omkring 18 pct. af efterlønsmodtagerne. Det er dog betydelig færre personer, som har en nettokompensationsgrad på over 90 pct. i alle grupperne.

Figur a Andele med høje Nettokompensationsgrader fordelt på arbejdsmarkedsstatus



Figur b Antal med høje nettokompensationsgrader fordelt på civil status



Anm.: Gruppen "fuldt beskæftigede" indeholder alle fuldtidsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede lønmodtagere.
1) Der vil dog være andre faktorer, både i ind- og udland, som spiller ind end de egentlige skattesatser i Danmark.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Det er ikke mindst enlige forsørgere, som har begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse. Omkring 30 pct. af denne gruppe har en kompensationsgrad på mere end 80 pct., hvorimod andelen blandt enlige uden børn og gifte/samlevende er på mellem 10 og 15 pct., *jf. figur b*. Det samme er tilfældet for personer med en kompensationsgrad på mere end 90 pct., hvor andelen blandt enlige forsørgere er på godt 7 pct.

Et nyere dansk studie af le Maire og Scheuer (2008) finder større følsomhed for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere overfor ændret kompensationsgrad end de antagelser, som ligger til grund for beregningerne i dette kapitel.

Ved et regneeksempel, hvor følsomheden i forhold til deltagelse og beskæftigelse antages at være 1½ gange større end forudsat, vil forøgelsen af beskæftigelsesfradraget medføre en stigning i arbejdsudbuddet på 3.100 personer, hvilket indebærer en selvfinansieringsgrad på 19,2 pct. Hvis følsomheden tredobles vil selvfinansieringsgraden være 31,3. Det betyder, at forskellen mellem de positive struktureffekter fra progressive nedsættelser og forhøjelse af beskæftigelsesfradraget muligvis kan være mindre, men også at der skal meget til før forskellene udlignes.

En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget sigter som nævnt efter at gøre det mere attraktivt at være i beskæftigelse for personer med relativ lav indkomst. Som alternativ kan beskæftigelsesfradraget målrettes eksempelvis enlige forsørgere eller langtidsledige. En stor andel inden for disse grupper vil typisk have en begrænset økonomisk tilskyndelse til at opnå beskæftigelse – både på grund af at deres potentielle arbejdsindkomst er lav, og fordi overførsler såsom boligsikring og tilskud til daginstitutionsbetaling reduceres, hvis indkomsten stiger.

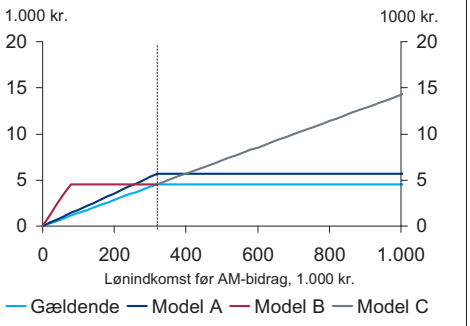
Internationale studier indikerer, at enlige forsørgere reagerer stærkere på ændrede beskæftigelsesincitamenter end befolkningen som helhed. På den anden side kan det være problematisk, at den civile status for en given person, hvor det økonomiske incitament til at være enlig (eventuelt proforma) styrkes. Samme problematik gør sig imidlertid som nævnt gældende ved tildeling af en række andre ydelser. Det er fx tilfældet ved tildeling af boligsikring og tilskud til økonomisk friplads, hvor ydelserne udmåles ud fra husstandsindkomsten, som typisk er lavere, hvis der er tale om en enlig person.

En alternativ metode til målrettet at gøre det mere attraktivt for enlige forsørgere at opnå beskæftigelse kan være at ændre på indkomstmodregningen af tilskud til daginstitutionsplads. Det vil isoleret set øge det økonomiske incitament for enlige forsørgere med relativt lav (potentiel) arbejdsindkomst til at opnå beskæftigelse. På den anden side kan en ændret indkomstmodregning skabe utilsigtede konsekvenser for andre indkomstgrupper (i form af højere sammensatte marginalskatter), hvilket skal holdes op mod de positive beskæftigelseseffekter.

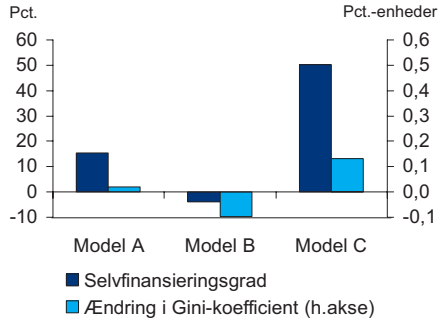
Generelt er der nogle grupper, fx lejere og/eller forsørgere, som har ret høje sammensatte marginalskatter, idet der – udover skat – modregnes i de offentlige ydelser ved indkomstfremgang. Det vil i princippet, i takt med at flere og flere oplysninger samles på et sted, blive muligt at indføre et såkaldt socialt skatteloft, som kan fungere på samme vis som det nuværende skrå skatteloft. Derved kan man sikre, at ingen kan få en sammensat marginalskat på eksempelvis mere end 60 pct., hvis der er et ønske om at sikre et bestemt minimumsincitament for disse grupper til at yde en ekstra indsats.

Det er muligt at ændre det nuværende beskæftigelsesfradrag, så det i højere grad påvirker tilskyndelsen til at arbejde blandt personer med lavere eller højere indkomst, end tilfældet er i øjeblikket, *jf. figur 3.3a.*

Figur 3.3a Skatteværdi af forskellige omlægninger af beskæftigelsesfradraget med umiddelbart provenutab på 2,5 mia. kr.



Figur 3.3b Selvfinansieringsgrad og fordeling ved forskellige omlægninger af beskæftigelsesfradraget med umiddelbart provenutab på 2,5 mia. kr.



Anm1: Der er benyttet et umiddelbart provenutab på 2,5 mia. kr. til disse eksempler modsat beregningerne i tabel 5.2, da et provenutab på 5 mia. kr. ikke kan opnås med model B.
Anm.2: Det maksimale fradrag i model C opnås ved en indkomst på omkring 3.000.000 kr.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Model A illustrerer en forhøjelse af det nuværende beskæftigelsesfradrag, hvor det maksimale fradrag tilsvarende er forhøjet. Fradraget er stadig fuldt indfaset ved samme indkomstniveau (svarende til den stiplede linje). Det medfører lavere marginalskat for personer med indkomster under 320.000 kr., men en negativ indkomsteffekt for personer med større indkomster. Desuden vil kompensationsgraden reduceres, hvilket øger tilskyndelsen til beskæftigelse navnlig for personer med lavere potentiel timeløn.

Et alternativ kan være at lade indfasningen foregå hurtigere, men samtidig fastholde det maksimale fradragsbeløb (model B). Hvis dette fradrag erstatter det nuværende beskæftigelsesfradrag, vil alle med indkomster under ca. 320.000 kr. få en større disponibel indkomst, men til gengæld vil en del personer opleve, at marginalskatten stiger, da de ikke længere befinder sig i indfasningsintervallet. Det vil *svække strukturvirkningerne*, idet marginalskatten stiger for en del personer i forhold til det gældende beskæftigelsesfradrag, men til gengæld vil indkomstfordelingen blive mere lige. Denne model svarer nogenlunde til et øget personfradrag for beskæftigede.

Model C indebærer (stort set), at beskæftigelsesfradraget udgør en konstant andel af indkomsten (dvs. uden et maksimalt beløb). Det vil – hvis det erstatter det nuværende fradrag – øge den disponible indkomst for personer, der tjener mere end 320.000 kr. Samtidig vil marginalskatten blive reduceret for en stor gruppe, hvilket med de anvendte beregningsprincipper medfører relativt store strukturgevinster i forhold til de øvrige modeller, *jf. figur 3.3b.* Modstykket er, at de disponible indkomstforskelle

bliver lidt større. En forhøjelse som i model C vil minde om en reduktion af topskattesatsen. Tilsvarende kan udformes modeller, hvor fradraget udfases over et vist niveau over topskattegrænsen, og provenuet anvendes til at øge det maksimale fradrag (loftet). Det vil minde meget om en forøgelse af topskattegrænsen.

Bundskat og personfradrag

En reduktion af bundskatten, der indebærer et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr., vurderes at øge arbejdsudbuddet med godt 2.000 personer. Lavere bundskat vil øge rådighedsbeløbet for beskæftigede såvel som overførselsmodtagere. Derved har det en begrænset effekt på beskæftigelsen, idet forholdet mellem den disponible indkomst ved beskæftigelse og ikke-beskæftigelse er nogenlunde uændret. Marginalskatten reduceres til gengæld for alle beskæftigede, hvilket styrker tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats.

Med de anvendte beregningsprincipper er selvfinansieringsgraden af lavere bundskat godt 16 pct., hvilket ligger omtrent på niveau med selvfinansieringsgraden af højere beskæftigelsesfradrag. Den beregnede velstandseffekt ved en reduktion af bundskatten er på omkring 0,15 pct. under de tidligere skitserede antagelser og dermed højere end ved forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, men til gengæld er den umiddelbare fordelingsvirkning en smule større.

En forhøjelse af personfradraget svækker incitamenterne til at arbejde, da kompensationsgraden forøges, og marginalskatterne forbliver uændrede, samtidig med at gennemsnitsskatten reduceres. Det samlede arbejdsudbud kan falde med godt 1.400 personer, hvoraf hovedparten er en indkomsteffekt. Modstykket hertil er imidlertid, at det reducerer Gini-koefficienten med omtrent 0,1 pct.-enheder.

Arbejdsmarkedsbidrag mv.

Arbejdsmarkedsbidraget er den indkomstskat, der har det bredeste skattegrundlag. En reduktion af arbejdsmarkedsbidraget vil derfor reducere marginalskatten (meget lidt) for alle. Overførselsindkomsterne vil således også øges i kraft af satsreguleringsloven. Det indebærer, at kompensationsgraden er uændret (idet overførselsmodtagere ikke betaler arbejdsmarkedsbidrag direkte, men via reguleringen af overførslerne). Derved er der ingen beskæftigelseseffekt ved at reducere arbejdsmarkedsbidraget.

Der er derimod en arbejdsudbudseffekt svarende til omkring 1.000 personer fra allerede beskæftigede, som følge af lavere marginalskat. En reduktion af arbejdsmarkedsbidraget er stort set fordelingsmæssigt neutral og har et meget begrænset beregnet bidrag til velstanden på omkring 0,07 pct. ved en skattelettelse med et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. Hvis der ses bort fra den automatiske regulering af overførslerne, vil virkningen være nogenlunde som et beskæftigelsesfradrag, med en selvfinansieringsgrad på ca. 17 pct.

Som udgangspunkt må man forvente, at en stigning i eksempelvis erhvervsbeskatningen eller i afgifterne kan svække arbejdsudbuddet. Øget erhvervsbeskatning kan

helt eller delvist nedvæltes i lønningerne på længere sigt. Det betyder i givet fald, at gevinsten ved at arbejde lidt mere bliver dæmpet. Tilsvarende vil større afgifter reducere den gevinst (i form af forbrugsgoder), man kan få ved at arbejde mere.

Betydningen af afgifterne og erhvervsbeskatningen for arbejdsudbuddet er ikke empirisk velbelyst. Det centrale er imidlertid, at der ikke kan påregnes positive arbejdsudbudsvirkninger, hvis man fx sætter momsen op og indkomstskatten (arbejdsmarkedsbidraget) ned. Hertil kommer dog, at afgifter på varer, som især knytter sig til fritidsaktiviteter (dvs. som er komplementære med fritid), i princippet kan trække op i arbejdsudbuddet (fordi det bliver mindre interessant at holde fri).

En mere ensartet beskatning af forskellige varer – fx ved at fjerne særlige momsfritagelser – kan resultere i et øget arbejdsudbud. Det skyldes, at en ensartet beskatning kan reducere forvridningen mellem de forskellige varer. Hvis fx en vare har en særlig lav moms, og denne sættes op til de øvrige, samtidig med at provenuet anvendes til at nedsætte den generelle momsbelastning for alle varer, kan forbrugerne samlet få mere for pengene, hvis forvridningen reduceres. Det svarer til, at forbrugsværdien af marginallønnen efter skat stiger, hvilket isoleret vil øge tilskyndelse til at yde en ekstra indsats. Det gælder uanset, om den overordnede fordelingsprofil i skattesystemet ikke ændres. Derfor er det i tilfælde med harmonisering af uensartet beskatning muligt at komme ud over den traditionelle konflikt mellem effektivitet og fordeling.

Kirkeskatten er frivillig, men kan svække arbejdsudbuddet på samme måde som andre generelle indkomstskatter. Andre modeller, hvor kirkeskatten ikke på samme måde afhænger af indkomsten, kan reducere eller fjerne den negative virkning på arbejdsudbuddet. Det medfører imidlertid som udgangspunkt, at bidraget må stige for personer med lavere indkomster, og har derfor fordelingsmæssige implikationer for medlemmer af Folkekirken. En øvre indkomstgrænse for kirkeskatten omkring topskattegrænsen medfører, at kirkeskatten og dermed medlemskab af Folkekirken ikke påvirker den økonomiske gevinst ved en ekstra arbejdsindsats over topskatteniveauet (kirkeskattesatsen udgør gennemsnitligt 0,88 pct. for medlemmer af folkekirken – svarende til et gennemsnitligt bidrag til marginalskattesatsen på ca. 0,74 pct. for alle skattepligtige).

Aftagende effekt på arbejdsudbuddet ved "store" reformer

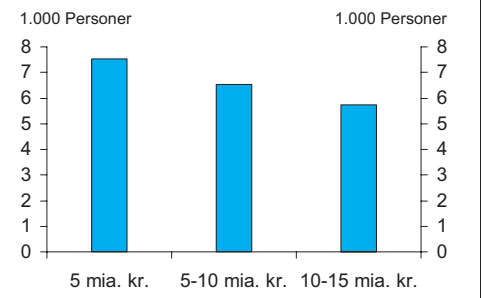
Som beskrevet tidligere ændres marginallønnen efter skat relativt mest, hvis marginalskatten i udgangspunktet er høj. Det er blandt andet en af grundene til, at en reduktion af de progressive skatter medfører større arbejdsudbud pr. provenukrone sammenlignet med ikke-progressive skatter.

I takt med at skatterne nedsættes, er der dog en aftagende effekt på den relative ændring i marginallønnen efter skat. Det indebærer, at en reduktion af topskattesatsen

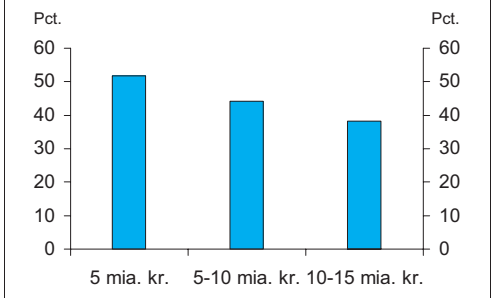
med 10 mia. kr. ikke bidrager med en dobbelt så stor arbejdsudbudseffekt som en reduktion af topskatten med 5 mia. kr., *jf. figur 3.4a.*[8]

Benyttes et umiddelbart provenutab på 15 mia. kr. til at nedsætte topskattesatsen er tendensen mere tydelig. Således øges arbejdsudbuddet med omkring 5.700 personer for de sidste 5 mia. kr., hvilket svarer til godt 75 pct. af den arbejdsudbudsstigning, som følger af de første 5 mia. kr.

Figur 3.4a Arbejdsudbud ved forskellige nedsættelser af topskattesatsen



Figur 3.4b Selvfinansieringsgrad ved forskellige nedsættelser af topskattesatsen



Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Som en konsekvens er selvfinansieringsgraden faldende med reformens størrelse. Den isolerede selvfinansieringsgrad ved at bruge 5 mia. kr. på at nedsætte topskattesatsen, hvis der allerede er benyttet 10 mia. kr. i forvejen, er således 38,2 pct. sammenlignet med 51,8 pct. ved de første 5 mia. kr., *jf. figur 3.4b.*

Bredere skattebase

Skattesystemet kan effektiviseres ved at gøre indkomstgrundlagene for de forskellige skatter bredere og samtidig reducere skattesatserne. Derved mindskes forvridningstabet for skatterne. En udvidelse af baserne, der finansierer en reduktion af skattesatserne, vil fortsætte kursen fra tidligere skattereformer.

Der gælder et generelt princip om, at en provenuneutral reduktion af en given skattesats kombineret med en udvidelse af dens skattegrundlag ofte vil medføre effektivitetsgevinster. Den lavere sats medfører således en stigning i tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats, som er større end den mulige negative virkning ved at udbrede basen.

Der er en række varer og ydelser, som beskattes lempeligere end normalt i forhold til de generelle skatteregler. Det kan eksempelvis være frynsegoder for lønmodtagere, som af andre grunde (blandt andet politiske ønsker) kan være undtaget den alminde-

[8] Derudover er der en mindre effekt fra arbejdsudbuddets følsomhed, idet timeelasticiteterne er svagt aftagende i marginallønnen efter skat. Således falder elasticiteten i gennemsnit fra 0,1 til 0,0963, hvis topskatten i forvejen er nedsat med 10 mia. kr.

lige beskatning. Den skattemæssige behandling af disse ydelser medfører provenutab og medfører i den forstand, at marginalskatterne er højere, end de ellers kunne have været.

De ligningsmæssige fradrag reducerer også skattebasen. Det drejer sig hovedsageligt om indkomstgrundlaget for de kommunale skatter og sundhedsbidraget. Nogle af de ligningsmæssige fradrag er ikke direkte relateret til erhvervelse af indkomst, det gælder fx underholdsbidrag.

En reduktion af de ligningsmæssige fradrag kan både reducere og øge kompensationsgraden, dvs. forskellen mellem den disponible indkomst ved ledighed og i beskæftigelse. En reduceret skatteværdi af udgifter, fx kontingent til arbejdsløshedskasse, efterlønsbidrag og underholdsbidrag, som afholdes både ved beskæftigelse og ledighed, vil reducere kompensationsgraden. Derimod vil en reduceret skatteværdi af fx befordringsfradraget øge kompensationsgraden, idet der kan være transportudgifter forbundet med beskæftigelse. Sidstnævnte kan dog på sigt helt eller delvist neutraliseres, hvis et reduceret befordringsfradrag i stedet medfører, at man køber bolig tættere på jobbet.

Ligningsmæssige fradrag reducerer typisk ikke marginalskatten, og derved vil en reduktion af fradragsværdien ikke reducere tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats for de beskæftigede.

Fjernes eksempelvis muligheden for ligningsmæssige fradrag i sundhedsskatten, samtidig med at skatteværdien af beskæftigelsesfradraget fastholdes, reduceres kompensationsgraden for knap 68 pct., mens den øges for 23 pct., *jf. tabel 3.4*. Det vurderes med de sædvanlige beregningsprincipper at have en stort set neutral effekt på arbejdsudbuddet, når der ses bort fra indkomsteffekten.

Tabel 3.4 Lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag

	Andel	Ændring, pct.-enheder
Personer med reduceret kompensationsgrad	68	-0,16
Personer med øget kompensationsgrad	23	0,48
Personer med uændret kompensationsgrad	9	0
I alt	**100**	**-0,006**
		Personer
Beskæftigelseseffekt		100
Timeeffekt		1.200
Arbejdsudbud i alt		1.300
Arbejdsudbud i alt (ekskl. indkomsteffekt)		200

Kilde: Egne beregninger på 3,3 pct. stikprøver af befolkningen.

Under en antagelse om, at provenuet benyttes til at nedsætte en anden forvridende skat på arbejdsindkomst, kan der ses bort fra indkomsteffekten. Det peger på, at en reduktion af skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag (bortset fra beskæftigelsesfradraget) kan anvendes til at nedsætte andre skatter (fx i form af højere beskæftigelsesfradrag eller reducere bundskatten), og dermed styrke beskæftigelse og arbejdsudbud.

Vandringer

Udover arbejdsudbudseffekter fra personer, som bor i Danmark, kan skatteændringer potentielt påvirke ind- og udvandringen. Det kan både være personer bosat i Danmark, der vælger at flytte til udlandet for at arbejde, og personer i udlandet, som vælger at flytte til Danmark for at arbejde. Ændringer af beskatningen har indflydelse på den mulige indkomst i Danmark i forhold til en mulig indkomst i udlandet, og der er indikationer på, at der er en sammenhæng mellem beskatning og vandringer, *jf. kapitel 2, Samfundsmæssige udfordringer*.

Den samlede nettoindvandring i Danmark udgør på nuværende tidspunkt omkring 10.000 personer årligt, og der er aktuelt omtrent balance mellem ind- og udvandring for højtlønnede. Arbejdskraftmobiliteten vil dog formentlig stige i takt med øget globalisering, hvorfor vandringer formentlig vil bidrage relativt mere til arbejdsudbudseffekterne fremover.

Det er som udgangspunkt den gennemsnitlige skattebetaling, der har betydning for den økonomiske tilskyndelse til at flytte til og fra Danmark. En lavere gennemsnitsskat vil øge tilskyndelsen til at flytte til Danmark og arbejde.

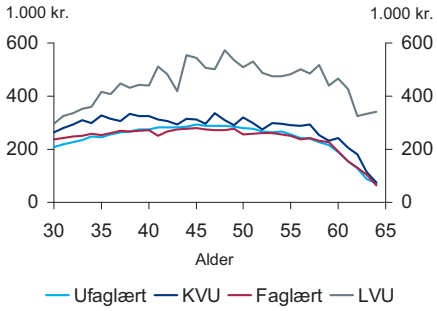
For højtlønnede reduceres gennemsnitsskatten mest (i forhold til provenutabet) ved nedsættelse af de progressive skatter – navnlig via lavere satser. Det betyder, at det særligt er nedsættelse af marginalskatten i forbindelse med de progressive skatter, som kan øge tiltrækningen af højtuddannet international arbejdskraft.

Uddannelse

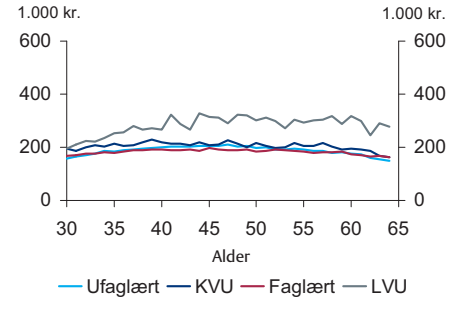
Valget af uddannelse afhænger af en række forhold, herunder familiemæssig og social baggrund, netværk, ønsker om intellektuel udfordring, selvrealisering, status mv. Økonomiske forhold kan også spille en rolle for uddannelsesvalget.

Der er generelt tendens til, at jo mere uddannelse, desto højere løn og lavere ledighed mv. kan man se frem til. Set i sammenhæng med at uddannelse i Danmark stort set er gratis for den enkelte, og at uddannelsesstøtten (SU) er blandt verdens højeste, skaber det en økonomisk tilskyndelse til at uddanne sig, *jf. figur 3.5a*.

Figur 3.5a Arbejdsindkomst



Figur 3.5b Disponibel indkomst (efter skat og overførsler)



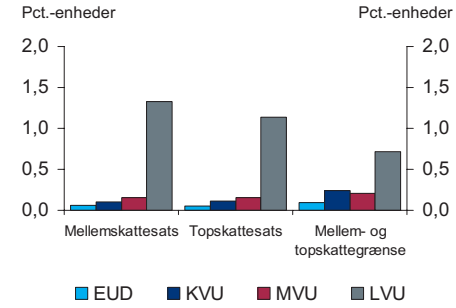
Anm.: Forkortelser for uddannelse: KVU=kort videregående uddannelse, LVU=længerevarende uddannelse.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Indretningen af skatte- og overførselssystemet har betydning for det privatøkonomiske afkast af uddannelse. Den progressive indkomstbeskatning og indkomstaftrapningen af offentlige ydelser bidrager isoleret set til at reducere det privatøkonomiske afkast af uddannelse, mens studiestøtte og skattefinansieret uddannelse påvirker uddannelsesafkastet positivt for den enkelte. Udligningen via skatte- og overførselssystemet medfører, at forskellene i indkomsten efter skat mellem uddannelsesgrupperne er betydelig mindre end forskellene i arbejdsindkomsten, *jf. figur 3.5b.*

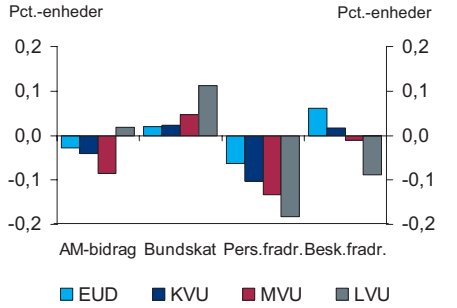
Den økonomiske gevinst ved at tage en uddannelse kan opgøres som uddannelsens betydning for den forventede indkomst over hele livsforløbet, *jf. bilag 4*. Ser man på de lange videregående uddannelser – der generelt giver et forholdsvis stort samfundsøkonomisk afkast – øges den forventede indkomst over hele livet mest ved nedsættelse af de progressive skatter sammenlignet med fx en nedsættelse af bundskatten eller en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, *jf. figur 3.6a* og *figur 3.6b.*

De progressive skatter forvrider uddannelsesvalget, fordi skatterne fører til, at det ikke i lige så høj grad er en god forretning at vælge en uddannelse med høj løn og stort ansvar eller arbejdspres.

Figur 3.6a Ændring i afkast af uddannelse over hele livet ved nedsættelse af progressive indkomstskatter



Figur 3.6b Ændring i afkast af uddannelse over hele livet ved nedsættelse af ikke-progressive skatter



Anm.1: Forkortelser for skattenedsættelser: Pers.fradr.=Personfradrag, Besk.fradr.=Beskæftigelsesfradrag.
Anm.2: Forkortelser for udannelse: EUD=Erhvervsfaglig uddannelse, KVU=Kort videregående uddannelse, MVU=Mellemlang videregående uddannelse, LVU=Lang videregående uddannelse.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

En stigning i beskæftigelsesfradraget og navnlig personfradraget reducerer isoleret set den økonomiske tilskyndelse til at tage en lang videregående uddannelse. Det skyldes, at disse skattenedsættelser har større (relativ) betydning for livsindkomsten for personer uden uddannelse end for personer med en lang videregående uddannelse.

Det er vanskeligt at fastlægge de økonomiske konsekvenser af uddannelsesvalget både for den enkelte og for samfundet, fordi lønpræmien både består af en del, der snævert er knyttet til erhvervede færdigheder fra uddannelsessystemet, og en del, der skyldes personspecifikke forhold, herunder motivation, kognitive evner, engagement mv.

En række analyser[9] peger på, at uddannelse – udover at være en gevinst for den enkelte – også giver en samfundsmæssig gevinst i form af højere velstandsniveau, navnlig fordi uddannelse forøger produktivitetsniveauet. En bedre uddannet arbejdsstyrke kan fx bidrage til hurtigere produktudvikling og innovation, større omstillingsevne og jobmobilitet samt eventuelle afsmittende effekter på produktiviteten for kolleger med kortere uddannelser. Samtidig er der påvist en sammenhæng mellem uddannelsesniveau og andre ikke-økonomiske (eller monetære) mål for velfærd, som eksempelvis helbred og mindre kriminalitet.

Et forøget uddannelsesniveau (fx som følge af ændringer i beskatningen) påvirker også de offentlige finanser.

På kort og mellemfristet sigt vil en forøget uddannelsesfrekvens (dvs. flere gennem uddannelserne) medføre en forværring af de offentlige finanser på grund af permanente merudgifter til drift mv. af uddannelsesinstitutionerne og uddannelsesstøtte

[9] Se fx Chevalier mfl. (2004).

samt tabt skatteprovenu på grund af lavere arbejdsudbud. I takt med, at stadig flere får afsluttet uddannelsen og kommer i arbejde, øges skattebetalingerne, og udgifterne til overførselsindkomst reduceres. Det bidrager isoleret set til en forbedring af de offentlige finanser på længere sigt. Den del af "uddannelses-præmien", som knytter sig til højere løn, kan have satsreguleringsvirkninger og derved øge overførselsudgifterne. Der er desuden formentlig tendens til, at afkastet ved at flere får videregående uddannelse kan være mindre end det gennemsnitlige afkast.

Hvis skatteomlægninger medfører hurtigere studiegennemførelse, vil det til gengæld entydigt styrke finanserne, fordi det medfører flere år på arbejdsmarkedet. Valg af uddannelse med høj løn og skattebetaling vil trække i samme retning, idet uddannelsesudgifterne ikke nødvendigvis ændres væsentligt ved skift i uddannelsesretning. Den højere løn må dog som nævnt antages at have betydning både på den offentlige indtægts- og udgiftsside.

De mulige langsigtede virkninger fra højere uddannelsesniveau indgår ikke i de sædvanlige beregningsprincipper for selvfinansieringsgrader, ligesom de opgjorte elasticiteter med hensyn til skattepligtig indkomst kun i beskeden grad opfanger den langsigtede uddannelseseffekt.

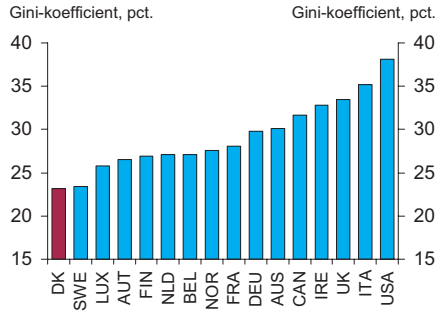
3.2 Beskatning og indkomstfordeling

Indkomstfordelingen i Danmark

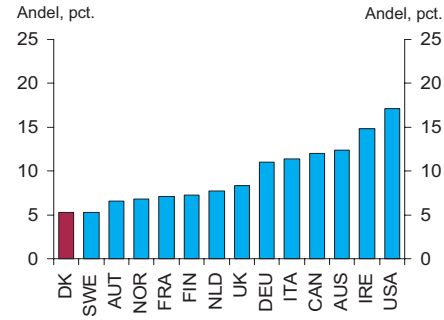
Fordelingen af de disponible indkomster (og forbrugsmuligheder) er ret lige i Danmark målt ved den såkaldte Gini-koefficient, *jf. figur 3.7a*. Det afspejler blandt andet et højt niveau for skatter og offentlige ydelser, som samlet virker omfordelende, og en relativ lille spredning i markedsindkomsterne (dvs. lønnen før skat). Ginikoefficienten er beskrevet nærmere i *bilag 5*.

Samtidig er Danmark det land i OECD, hvor den mindste andel af befolkningen er i lavindkomstgruppen, som er afgrænset ved personer med en disponibel indkomst under 50 pct. af den midterste indkomst i befolkningen (medianindkomsten). I Danmark tilhører omkring 5 pct. af befolkningen lavindkomstgruppen, mens den tilsvarende andel i en række andre OECD-lande er 2-3 gange højere, *jf. figur 3.7b*.

Figur 3.7a Indkomstforskelle, 2005



Figur 3.7b Andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten, 2005

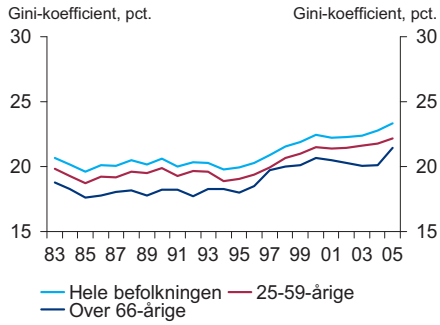


Anm.: Gini-koefficienten (angivet i pct.) for fordelingen af de ækvivalerede disponible indkomster, *jf. bilag 5*. I OECD's opgørelse af disponibel indkomst medregnes ikke negativ nettokapitalindkomst, hvilket indebærer en forskel i forhold til de danske beregninger. Dertil kommer en række mindre, tekniske forskelle i opgørelsesmetoderne.

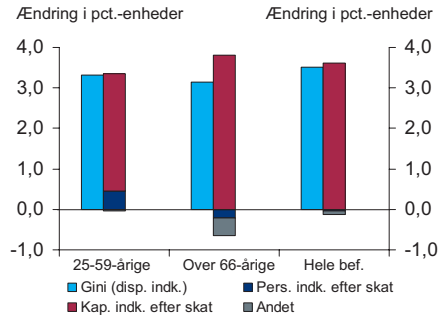
Kilde: *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD 2008.

I de senere år er der sket en stigning i de målte indkomstforskelle i Danmark, *jf. figur 3.8a*. Stigningen i indkomstforskellene siden midten af 1990'erne og frem til 2005 kan stort set alene henføres til udviklingen i kapitalindkomsterne efter skat, herunder specielt de øgede ejendomspriser og stigende aktieindkomster, *jf. figur 3.8b*. Tilsvarende må det ventes, at faldet i aktiekurserne og de vigende boligpriser gennem de seneste par år vil medføre faldende målte indkomstforskelle.

Figur 3.8a Indkomstforskelle, 1983-2005



Figur 3.8b Bidrag til ændring i indkomstforskelle fra personlig indkomst og kapitalindkomst, 1994-2005



Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen (før 1993 3,3 pct.).

Der kan ikke sættes lighedstegn mellem forskelle i *indkomster* og forskelle i *velfærd*. Det skyldes for det *første*, at en stor del af de målte indkomstforskelle afspejler, at de løbende indkomster varierer systematisk med alderen og dermed, at personerne befinder sig på forskellige stadier i livsforløbet. Det anslås, at forskellene i livsindkomster

er godt halvt så store som forskellene i de disponible indkomster i et bestemt år, *jf. tabel 3.5*.

Tabel 3.5 Indkomstforskelle over en længere periode

	Indkomstforskelle (Gini-koefficient)
Indkomstforskelle målt over 1 år	23,3
Indkomstforskelle målt over 4 år	21,0
Indkomstforskelle målt over hele livet	12,3

Anm.: Livsforløbene består af årlige indkomster fra 18 til 90-års alderen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 og 33,3 pct. af befolkningen.

For det *andet* afspejler en del af de målte forskelle i indkomster forskellige valg, den enkelte træffer ud fra personlige præferencer, herunder især valget mellem arbejde og fritid.

Når fx modtagere af efterløn har lavere disponible indkomster end lønmodtagere i samme aldersgrupper, er det således ikke udtryk for, at efterlønsmodtagerens *velfærd* er lavere end lønmodtagernes. Overgangen til efterløn er i de fleste tilfælde en frivillig beslutning og repræsenterer dermed en selvvalgt nedgang i den disponible indkomst.

På tilsvarende vis kan en del af indkomsten i højindkomstgrupperne formentlig tilskrives højere arbejdstid end lønmodtagere i mellemindkomstgrupperne. Endelig kan der være forskelle i evner og kompetencer.

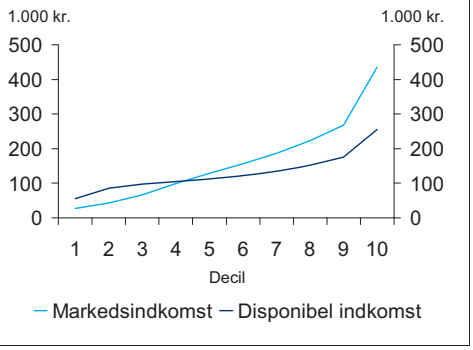
De målte indkomstforskelle i et enkelt år er også påvirket af midlertidige udsving i enkeltpersoners indkomster, som udlignes over kortere perioder. Indkomstforskellene er således 2,3 pct.-enheder mindre (svarende til ca. 10 pct.), hvis indkomsten opgøres som gennemsnittet af 4 års indkomster. Disse midlertidige udsving i indkomsten afspejler en underliggende stor indkomstmobilitet. Det er således ikke de samme personer, der hvert år befinder sig i de højest (henholdsvis de laveste) indkomstgrupper. Indkomstmobilitet afspejler en række forhold, herunder ændringer i beskæftigelsessituation, familieforhold, tilbagetrækning mv.

Markedsindkomsten – som er et udtryk for den indkomst før skat, der opnås via beskæftigelse eller afkast på formueaktiver mv. – er væsentligt mere ulige fordelt sammenlignet med den disponible indkomst, *jf. figur 3.9a*. Det afspejler fortrinsvis omfordelingen via skatter og overførselsindkomster.

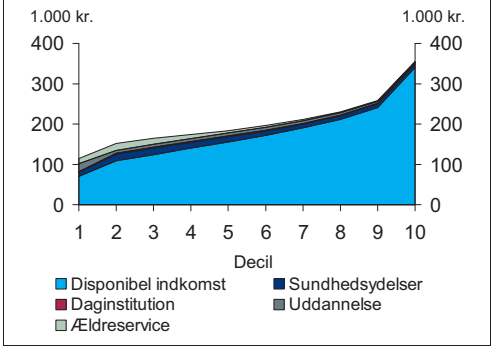
De offentlige serviceudgifter bidrager også til omfordeling af forbrugsmuligheder imellem indkomstgrupperne, fordi serviceforbruget er relativt større blandt personer med lav indkomst.

Et samlet mål for forbrugsmulighederne kan opgøres som den disponible indkomst tillagt værdien af det individuelle forbrug af offentlig service. Disse udvidede forbrugsmuligheder er jævnere fordelt end den disponible indkomst, fordi personer med indkomster under midten af indkomstfordelingen gennemsnitligt forbruger mere individuel offentlig service end personer over midten, *jf. figur 3.9b.*

Figur 3.9a Fordeling af markeds-indkomster og disponibel indkomst, 2005



Figur 3.9b Udvidede forbrugsmuligheder og indkomst, 2005



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. og 33,3 pct. af befolkningen.

Det er væsentligt at understrege, at offentlige serviceydelser (fx sundhed) og andre skattefinansierede ydelser med forsikringskarakter også har en "værdi" for personer, der ikke benytter de pågældende ydelser i et givet år. Det dækker over forsikringselementet ved sikkerheden for at kunne benytte ydelserne, hvis behovet opstår.

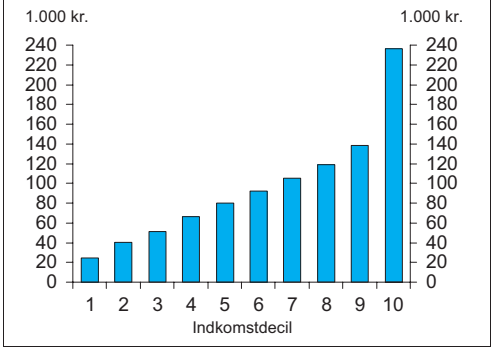
Umiddelbare fordelingsvirkninger af skatteændringer

De forholdsvis små indkomstforskelle i Danmark afspejler blandt andet lav lønspredning og omfordeling via det offentlige i kraft af beskatningen og især overførselssystemet.

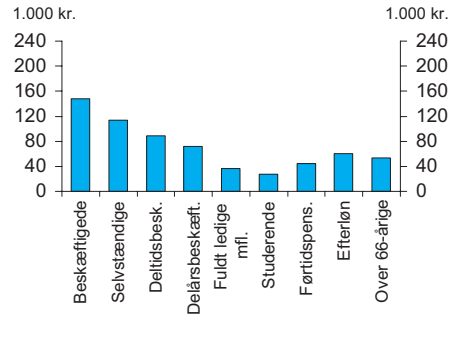
Med de gældende skatteregler skønnes skattebetalingen i gennemsnit at udgøre godt 236.000 kr. for de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster, mens de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster i gennemsnit betaler knap 25.000 kr. i skat. *jf. figur 3.10a.* Skattebetalingen er således knap 10 gange større for den højeste indkomstgruppe sammenlignet med den laveste indkomstgruppe.

Forskellen i skattebetalingen afspejler dels forskelle i de skattepligtige indkomster (beskatningsgrundlag) og dels progressionen i skattesystemet, som indebærer, at gennemsnitsskatten generelt er stigende med indkomsten.

Figur 3.10a Skattebetaling fordelt på indkomstgrupper



Figur 3.10b Skattebetaling fordelt på arbejdsmarkedstilknytning



Anm.: Skattebetalingen består af betalte indkomstskatter samt arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsværdiskat og udbytteskat.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

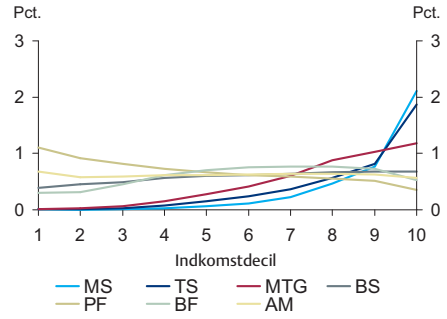
Den gennemsnitlig skattebetaling er desuden størst blandt beskæftigede og mindst blandt modtagere af overførselsindkomst, herunder blandt andet fuldt ledige og studerende, *jf. figur 3.10b.*

Ændringer i indkomstbeskatningen påvirker rådighedsbeløbet for de enkelte befolkningsgrupper. Der er imidlertid stor forskel på hvilke befolkningsgrupper, der opnår de største ændringer i rådighedsbeløbet ved forskellige typer af skatteændringer.

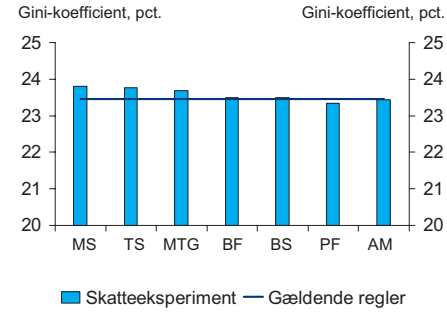
En nedsættelse af bundskatten virker ret proportionalt. Det svagt progressive element afspejles af bundfradraget (personfradraget). En forøgelse af beskæftigelsesfradraget medfører samme (procentvise) stigning i rådighedsbeløbet på tværs af indkomstgrupper frem til 7. indkomstdecil, hvorefter virkningen er aftagende., *jf. figur 3.11a.* Beskæftigelsesfradraget modtages kun af beskæftigede.

Nedsættelser af de progressive skatter giver en større fremgang i rådighedsbeløbet for de højeste indkomstgrupper. Ved en nedsættelse af mellem- eller topskattesatsen øges rådighedsbeløbet fx med omkring 2 pct. for de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster. Det er godt tre gange så meget som den procentvise fremgang i rådighedsbeløbet for befolkningen som helhed (på godt 0,6 pct.). Det afspejler, at de mest velstillede i forvejen betaler mest i skat.

Figur 3.11a Effekt af skattenedsættelser på den disponible indkomst (umiddelbart provenutab på 5 mia. kr.)



Figur 3.11b Effekt på de målte indkomstforskelle af skattenedsættelser (umiddelbart provenutab på 5 mia. kr.)



Anm.: Effekten på rådighedsbeløbet er beregnet som den ækvivalerede gevinst fra den nedsatte skattebetaling i pct. af den ækvivalerede disponible indkomst. TS=Topskattesats, MTG=Mellem- og topskattegrænse, MS=Mellemskattesats, BF=Beskæftigelsesfradrag, BS=Bundskattesats, PF=personfradrag, AM=arbejdsmarkedsfradrag.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

En skattenedsættelse, der giver alle den samme procentvise fremgang i disponibel indkomst, påvirker ikke de relative indkomstforskelle (her opgjort med Gini-koefficienten). En nedsættelse af bundskatten eller en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget vil derfor have begrænset betydning for indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten, *jf. figur 3.11b*.

En nedsættelse af de progressive skatter med 5 mia. kr. bidrager til en forøgelse af indkomstforskellene svarende til en forøgelse af Gini-koefficienten med mellem 0,2 pct.-enheder og 0,35 pct.-enheder afhængig af, om skattenedsættelsen sker ved højere topskattegrænse eller lavere top- eller mellemskattesats. Det svarer til en stigning på henholdsvis 1,0 og 1,5 pct.

De to seneste skattereformer har været målrettet de beskæftigede, hvilket som udgangspunkt øger de målte indkomstforskelle. Virkningen har imidlertid været begrænset, *jf. tabel 3.6*. Bidraget til indkomstforskellene som følge af de to reformer har samlet været ca. 0,37 pct.-enheder for befolkningen som helhed. Det skal ses i sammenhæng med, at den samlede ændring i Gini-koefficienten for hele befolkningen har været på 3,50 pct.-enheder fra 1994 og frem til 2005. Indkomstforskellene blandt fuldtidsbeskæftigede har været omtrent upåvirket af de seneste reformer.

Tabel 3.6 Seneste skattereformers betydning for indkomstforskelle

	Udgangs-situation 2005	Ændring 1994-2005	Virkning af skattereformer		
			2004	2008/2009	I alt
Indkomstforskelle (Gini-koefficient)					
- hele befolkningen, (pct./pct.-enheder)	23,30	3,50	0,22	0,16	0,37
- fuldtidsbeskæftigede, (pct./pct.-enheder)	17,77	2,61	-0,03	0,07	0,04

Anm.: Virkningen af skattereformen i 2004 vedrører indførelse af beskæftigelsesfradrag og forhøjelse af mellemskattegrænse, mens skattereformen 2008/2009 indebærer højere beskæftigelsesfradrag og mellemskattegrænse samt en forhøjelse af personfradraget.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Fordelingsvirkninger i et længere tidsperspektiv

Til belysning af de fordelingsmæssige virkninger ved ændringer i skattesystemet er det ikke tilstrækkeligt at fokusere på de umiddelbare fordelingsvirkninger i et enkelt indkomstår. Det skyldes, at ændringerne i skattesystemet påvirker den enkelte forskelligt over tid, afhængig af udviklingen i den enkeltes indkomstforhold. For eksempel vil en person med lav indkomst ikke umiddelbart blive påvirket af en nedsættelse af de progressive skatter, men hvis vedkommende senere skal betale mellem- og/eller topskat vil han/hun opleve en lavere samlet skattebetaling set over hele livet.

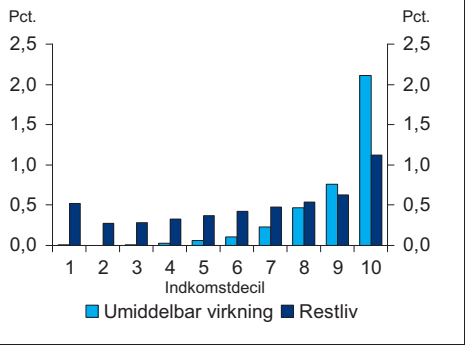
Et mere fyldestgørende billede af de samlede fordelingsvirkninger af en given skatteændring indebærer, at der tages højde for, at kredsen af personer, der på et givet tidspunkt bliver berørt af skatteændringen, ændres over tid. Et samlet mål for virkningen for den enkelte kan måles ved ændringen i den (forventede) disponible indkomst resten af livet. Ved anvendelse af statistiske metoder kan der gives et groft bud på størrelsen af denne effekt for en given skatteændring.

Fx vil en nedsættelse af de progressive skatter ikke umiddelbart påvirke rådighedsbeløbet for de laveste indkomstgrupper, men medregnes virkningen i de efterfølgende år (resten af livet) – får de laveste indkomstgrupper også glæde af skattenedsættelsen. Det afspejler netop, at en del af de personer, der i dag tilhører den tiendedel af befolkningen med de laveste indkomster fx studerende, fremover kan forventes at få indkomster over mellem- og topskattegrænsen og dermed senere få glæde af en nedsættelse af de progressive skatter, *jf. figur 3.12a* og *3.12b*.

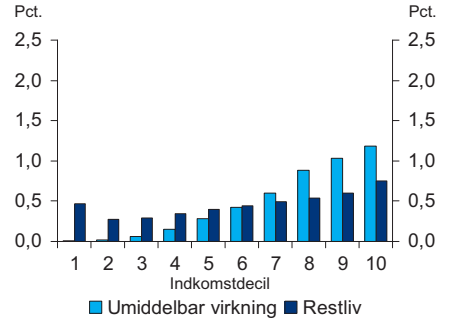
Omvendt vil de 10 pct. af befolkningen med de højeste indkomster opnå en forholdsvis stor umiddelbar stigning i rådighedsbeløbet, men effekten er mindre for denne gruppe, når den opgøres som gennemsnit over resten af livet. Det skyldes, at personer, der i dag befinder sig i højindkomstgruppen, på sigt vil opleve år med ind-

komst under topskattegrænsen. Det kan være år med ledighed og senere i livet ved overgang til pension.

Figur 3.12a Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på indkomstdecil ved nedsættelse at mellemskattesatsen



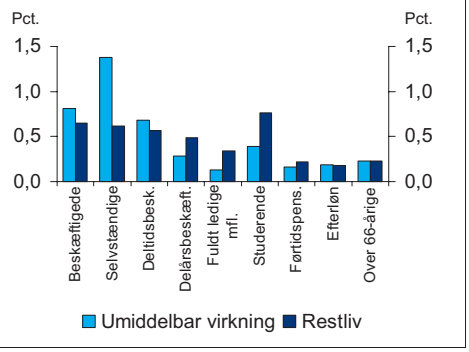
Figur 3.12b Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på indkomstdecil ved forhøjelse af mellem- og topskattegrænsen



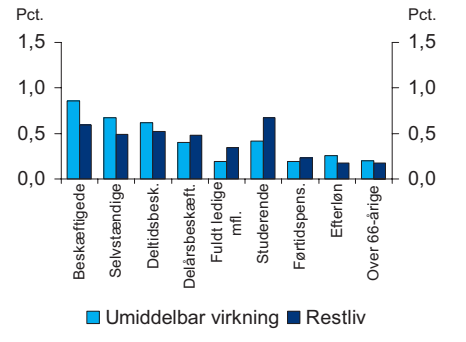
Anm.: Decilinddelingen er dannet på baggrund af personernes placering i indkomstfordelingen i startåret. Kun personer over 17 år i udgangsåret og under 91 år i slutåret er medtaget. Personerne er matchet på personlig disponibel indkomst efter opdeling på køn, uddannelse, antal voksne i husstand, ejer/lejer, antal børn i husstand og kapitalindkomstniveau (3 grupper). Det belyste indkomstbegreb er ækvivaleret disponibel indkomst.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Studerende er en af de befolkningsgrupper, hvor det er størst forskel på de umiddelbare og de langsigtede effekter af lavere progressive skatter, *jf. figur 3.13a* og *3.13b*. Det skyldes som nævnt, at studerende typisk har lav indkomst under studierne, men relativ høj indkomst efter endt uddannelse. Det gælder særligt personer med lange videregående uddannelser. Faktisk er studerende den befolkningsgruppe, der – set over "resten af livet" – opnår den største fremgang i rådighedsbeløbet, også større end for de, der i dag er beskæftigede.

Figur 3.13a Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på arbejdsmarkedstilknytning ved nedsættelse af mellemskattesatsen



Figur 3.13b Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på arbejdsmarkedstilknytning ved forhøjelse af mellem- og topskattegrænsen

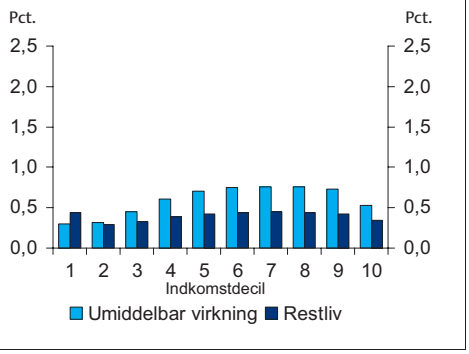


Anm.: Se anm. til figur 3.12a og 3.12b.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

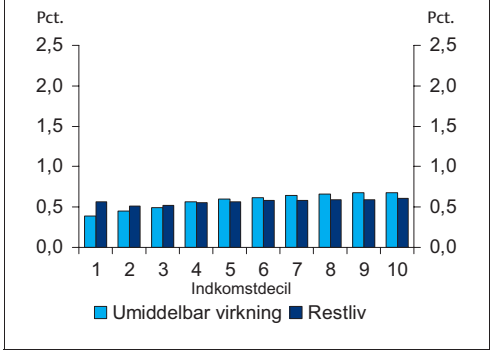
En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget vil umiddelbart påvirke mellemindkomsterne relativt mest, *jf. figur 3.14a.* Set over et længere tidsperspektiv vil den relative påvirkning være stort set den samme for alle indkomstgrupper undtaget for 2. og 3. indkomstdecil, som vil få en lidt mindre stigning i rådighedsbeløbet. Der er en stor andel af pensionister i 2. og 3. indkomstdecil, som ikke får glæde af et forhøjet beskæftigelsesfradrag, med mindre de arbejder ved siden af pensionen.

En nedsættelse af bundskattesatsen vil påvirke rådighedsbeløbene for alle indkomstgrupper forholdsmæssigt stort set lige meget i gennemsnit, *jf. figur 3.14b.*

Figur 3.14a Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på indkomstdecil ved forhøjelse af beskæftigelsesfradraget



Figur 3.14b Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på indkomstdecil ved nedsættelse af bundskattesatsen



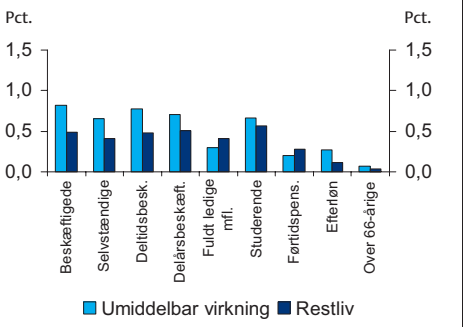
Anm.: Se anm. til figur 3.12a og 3.12b.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget øger umiddelbart de beskæftigedes rådighedsbeløb relativt mest, *jf. figur 3.15a.* Studerende får ligeledes en stor relativ stigning i rådighedsbeløbet, men den relative stigning er mindre i et længere tidsperspektiv. Det skyldes, at studerende i resten af livet, efter endt uddannelse, i gennemsnit oppebærer forholdsvis store lønninger, hvilket reducerer den relative stigning i rådighedsbeløbet fra et højere beskæftigelsesfradrag.

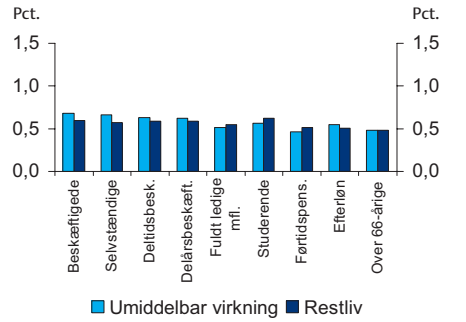
Fuldt ledige vil omvendt få mere glæde af et forhøjet beskæftigelsesfradrag på sigt i forhold til den umiddelbare påvirkning, hvor de er ledige i en del af året. Det skyldes, at en stor andel af gruppen af ledige vil komme i beskæftigelse igen.

Overførselsmodtagere vil få større glæde af en reduceret bundskattesats, *jf. figur 3.15b*, sammenlignet med et forhøjet beskæftigelsesfradrag. Det skyldes, at man skal have arbejdsindkomst for at få beskæftigelsesfradraget, hvorimod der betales bundskat af såvel arbejdsindkomst som overførselsindkomst.

Figur 3.15a Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på arbejdsmarkedstilknytning ved forhøjelse af beskæftigelsesfradraget



Figur 3.15b Procentvis stigning i rådighedsbeløb fordelt på arbejdsmarkedstilknytning ved nedsættelse af bundskattesatsen



Anm.: Se anm. til figur 3.13a og 3.13b.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

De strukturgevinster for de offentlige finanser, der på sigt kan forventes som følge af en skattereform, vil også have fordelingsmæssige implikationer på længere sigt afhængig af den konkrete udmøntning. Hvis strukturgevinsterne fx disponeres til lavere bundskat, indebærer det en fremgang i rådighedsbeløbet for alle indkomstgrupper. Anvendes strukturgevinsterne alternativt til at finansiere individuelt offentligt serviceforbrug, vil de samlede fordelingsvirkninger (de udvide forbrugsmuligheder) være mere lige fordelt, fordi serviceforbruget er koncentreret i de lavere indkomstdeciler.

Dertil kommer, at nedsættelse af skatten på arbejde som tidligere nævnt kan øge produktiviteten og lønnen for de beskæftigede. Med de gældende reguleringsprincipper vil øget produktivitet generelt øge satsreguleringen af overførselsindkomster, hvorved gevinsterne "deles" med modtagere af overførselsindkomst.

Litteraturliste

Andersen, M.V. og M.M. Bjørnsen (2007). "Optimal indkomstbeskatning af ægtefæller", Det samfundsvidenskabelige fakultet, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Kandidatspeciale.

Blundell, R.W. og T. MaCurdy (1999). "Labor supply: A Review of Alternative Approaches," i O. Aschenfelter og D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics* vol. 3a. Elsevier Science B.V.: Amsterdam.

Chevalier, A., C. Harmon, I. Walker og Y. Zhu (2004). "Does Education Raise Productivity, or Just Reflect it?", *The Economic Journal*, 114, pp. 499-517.

De Økonomiske Råd (2008). "Dansk Økonomi, Efterår 2008", København.

Finansministeriet (2002). "Fordeling og incitamenter 2002", København.

Finansministeriet (2004). "Fordeling og incitamenter 2004", København.

Frederiksen, A., E.K. Graversen og N. Smith (2001). "Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation", IZA Discussion Paper Series, IZA DP No. 323

Graversen, E.K. (1997). "Work disincentive effects of taxes among Danish married men and women", Working paper 97-09, Centre for Labour Market and Social Research.

Kleven, H.J., og C.T. Kreiner (2006a). "Arbejdsudbud, provenueffekter og Lafferkurve", i T. Tranæs (red.), *Skat, arbejde og lighed,* Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Kleven, H.J., og C.T. Kreiner (2006b). "Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark", i T. Tranæs (red.), *Skat, arbejde og lighed,* Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Kleven, H. J., C.T. Kreiner og E. Saez (2009). "The Optimal Income Taxation of Couples", kommer i *Econometrica.*

le Maire, D. og C. Scheuer (2008). "Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups with weak labour market attachment, a panel data analysis for Denmark", Manuscript, Copenhagen University and Copenhagen Business School.

Meghir, C. og D. Phillips (2008). "Labour supply and Taxes", Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrless, The Institute for Fiscal Studies.

Scarpetta, S. (1996). "Assessing The Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", OECD Economic Studies No. 26, 199611.

Skatteministeriet (2008). "Rapport om Skatternes Økonomiske Virkning (StØV), tilgængelig på skatteministeriets hjemmeside, www.skm.dk.

Bilag 1. Beregningsprincipper bag timeeffekten

I denne rapport anvendes de beregningsprincipper, som har været benyttet af de økonomiske ministerier de seneste år. De timeelasticiteter, der er anvendt, måler arbejdstidens følsomhed overfor ændret (marginal)realløn efter skat og tager afsæt i et studie fra 2001, der er baseret på data fra 1996 (Frederiksen m.fl. 2001).

I tabel 1 er vist arbejdsudbudsfunktionen og de tilhørende substitutions- og indkomstelasticiteter, der er baseret på dette studie. Ved at benytte oplysninger om arbejdstid, marginallønninger og (virtuel) indkomst kan den gennemsnitlige elasticitet for hele befolkningen beregnes ud fra disse formler.

Resultaterne i Frederiksen m.fl. (2001) peger på, at timeelasticiteterne er forskellige for mænd og kvinder, og at den gennemsnitlige substitutionselasticitet er 0,1, når der vægtes med personernes lønindkomst. Det sikres i beregningsmetoden ved at skalere alle parametre i arbejdsudbudsfunktionen (i tabellen) med faktoren 1,7. Skaleringen skal ses i sammenhæng med, at datagrundlaget i Lovmodellen er et andet end det, som blev anvendt i det oprindelige studie.

Tabel 1 Arbejdsudbudsfunktioner og elasticiteter

	Mænd	Kvinder
Årligt arbejdsudbud (h)	17*ln(w) – 0,01*(Y/w) + X*b	49*ln(w) – 0,04*(Y/w) + X*b
Substitutionselasticitet	17*(1/h)+0,01*(1+Y/w*h)	49*(1/h)+0,04*(1+Y/w*h)
Indkomstelasticitet	-0,01*(Y/w*h)	-0,04*(Y/w*h)

Forklaring:
h – årlig arbejdstid
w – den marginale timeløn efter skat (forbrugsskatter indgår ikke)
Y – virtuel indkomst ("anden indkomst" efter skat, når den segmenterede budgetbegrænsning antages at være lineær, dvs. skæringspunktet på forbrugsaksen)
X – personlige karakteristika

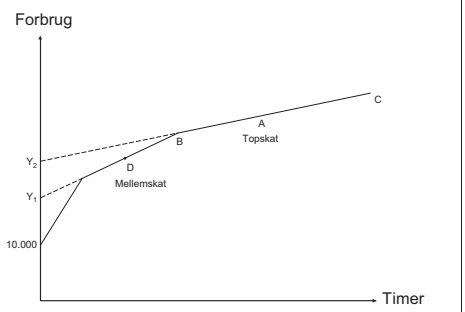
Kilde: Fordeling og incitamenter 2002, Finansministeriet.

Den enkeltes elasticiteter afhænger af køn, marginallønnen efter skat, den virtuelle indkomst samt antal arbejdede timer. Elasticiteterne er højere for kvinder end for mænd, aftagende i marginallønnen efter skat, aftagende i antal arbejdede timer og stigende i den virtuelle indkomst – alt andet lige. Den virtuelle indkomst er et mål for forskellen mellem marginalskatten og gennemsnitsskatten og afspejler skæringen med y-aksen ved en forlængelse af det budgetsegment personen er placeret på. Den virtuelle indkomst er vist som Y2 i *figur 1a*.

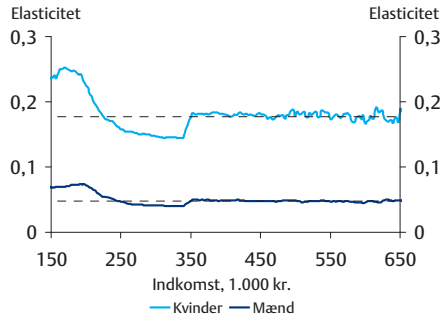
Samlet set er substitutionselasticiteten for både mænd og kvinder aftagende i takt med, at indkomsten øges op til den nuværende topskattegrænse, hvor den stiger i grænsen og stort set er konstant ved højere indkomstniveauer. *jf. figur 1b*. Baggrunden

for, at elasticiteten øges ved topskattegrænsen, er ændringen i marginalskatten (og dermed marginallønnen) samt de afledte virkninger på den virtuelle indkomst.

Figur 1a Budgetkurve og virtuel indkomst



Figur 1b Substitutionselasticiteter for mænd og kvinder



Kilde: Illustration samt egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

En skattenedsættelse vil påvirke marginallønnen efter skat og den virtuelle indkomst, hvilket påvirker elasticiteterne på individniveau. For at beregne den samlede ændring i arbejdsudbuddet skal der integreres over den samlede ændring i marginalløn og virtuel indkomst for at tage højde for, at elasticiteten for den enkelte aftager med størrelsen af marginalskattereduktionen.

Konkret er den nævnte arbejdsudbudsfunktion direkte implementeret i beregningerne, og ændringen fremkommer som forskellen mellem et estimeret arbejdsudbud før skatteændringen sammenlignet med et estimeret arbejdsudbud efter skatteændringen.

Bilag 2. Beregningsprincipper bag selvfinansieringsgraden

Selvfinansieringsgraden ved en given skattenedsættelse er et samlet mål for de skønnede langsigtede virkninger på de offentlige finanser af en skattenedsættelse. Selvfinansieringsgraden angiver, hvor stor en andel af den samlede udgift, der skønsmæssigt kommer tilbage til staten igen via dynamiske adfærdseffekter. Ved opgørelsen af selvfinansieringsgraden er der tale om finansierede skattenedsættelser (svarende til en kompenseret selvfinansieringsgrad).

Niveauerne for selvfinansieringsgraderne er behæftet med usikkerhed, men der er større robusthed omkring rangordningen af de forskellige instrumenter.

De offentlige finanser påvirkes i første omgang negativt af en skattenedsættelse, idet staten må opgive skatteindtægter for at nedsætte beskatningen. Til gengæld bliver de offentlige indtægter påvirket positivt af de (som regel) positive arbejdsudbudseffekter, som vil opstå efter en skattenedsættelse. De afledte mængdemæssige arbejdsudbudseffekter som følge af skatteændringer udgør den andel af de dynamiske effekter, som medregnes i selvfinansieringsgraden. Jo større positive dynamiske effekter af en skattenedsættelse, desto lavere er den langsigtede negative påvirkning af de offentlige finanser ved at gennemføre skattenedsættelsen.

For at illustrere beregningen af de såkaldte selvfinansieringsgrader er de underliggende faktorer ved en nedsættelse af topskattesatsen opgjort. Tilsvarende principper gælder også for ændringer af andre skatter og afgifter. Bag beregningerne ligger en række antagelser omkring arbejdsudbuddet, som de økonomiske ministerier har benyttet siden 2001, *jf. bilag 1*.

Ved beregning af selvfinansieringsgraden antages det, at det provenu, som ikke dækkes af de dynamiske effekter, opkræves via en forhøjelse af skatten for alle, dvs. en lump-sum skat (som også påvirker arbejdsudbuddet via en indkomsteffekt).

En nedsættelse af topskattesatsen med et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. medfører med de anvendte antagelser afledte skatteindtægter på 3,1 mia. kr., *jf. tabel 1.* (række A og B). Det skyldes for det første, at skattenedsættelsen på 5 mia. kr. medfører større indkomster og forbrug, og dermed større moms og afgifter (såkaldt tilbageløb).

Derudover øges skattegrundlaget – og dermed det offentliges indtægter – af den øgede arbejdstid for beskæftigede samt af den øgede beskæftigelse. Den øgede beskæftigelse betyder samtidig, at der vil være et (marginalt) mindre træk på de offentlige udgifter til overførselsindkomster. Disse adfærdsvirkninger indebærer også større indtægter fra afgifter.

Tabel 1 Selvfinansieringsgrad af udvalgt skattenedsættelse som forudsættes fuldt finansieret (nedsættelse af topskattesatsen) opdelt på underliggende faktorer

	Mia. kr.
(A) Umiddelbart provenutab	5,0
(B) Afledt provenu	3,1
- direkte afgifter	1,2
- større skatteprovenu fra arbejdstidseffekt	1,5
- større skatteprovenu fra beskæftigelseseffekt	0,0
- lavere udgifter til overførselsindkomster	0,0
- afgifter af øget disponibel indkomst via adfærd	0,3
(C) Provenu der skal finansieres (ved "Lump-sum" skat) (A)-(B)	1,9
(D) Størrelse af "Lump-sum" skat	2,4
- mistede afgifter	0,6
- indkomsteffekt af "lump-sum" skat	0,1
(E) Samlet adfærdsprovenu (A)-(D)	2,6
(F) Selvfinansieringsgrad (E)/(A)	51,8

Anm.: "Lump-sum" beskatning svarer til, at skatten er den samme for alle personer. Det svarer stort set til at reducere personfradraget med samme beløb for alle.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Finansieringskravet ved en nedsættelse af topskattesatsen svarer til forskellen mellem det umiddelbare provenutab og de afledte effekter, hvilket er omtrent 1,9 mia. kr. (C). Den faktiske skatteopkrævning skal være på 2,4 mia. kr., når der indregnes negativ effekt fra lavere forbrugsafgifter. Hertil kommer en positiv indkomsteffekt fra finansieringen Forskellen mellem det umiddelbare provenutab og den nødvendige finansiering svarer til provenuet fra de dynamiske effekter (E), og det medfører en selvfinansieringsgrad på 51,8 pct.

Selvfinansieringsgraden angiver således det provenu, der skyldes ændret adfærd (inkl. afgifter), målt i forhold til det umiddelbare provenutab ved skattenedsættelsen (efter der er taget hensyn til såkaldt tilbageløb). Der er således kun en positiv selvfinansieringsgrad, hvis der er positive adfærdseffekter.

Det antages generelt i opgørelsen, at de offentlige udgifter er upåvirkede (udover virkningen fra ændringer i overførselsudgifterne). Det vil sige, at et øget arbejdsudbud indenfor den offentlige sektor, som isoleret indebærer større lønudgifter, antages at modsvares af en nedbringelse af antallet af offentligt beskæftigede (eller varekøb), således at arbejdsudbuddet slår fuldt igennem i den private sektor.

Der er ikke medregnet øvrige velstandseffekter end øget arbejdsudbud, idet der er mekanismer i skatte- og overførselssystemet (herunder reguleringsordningen mv.), som bevirker, at en velstandsstigning via øget produktivitet generelt kommer alle til gode. Dermed antages bidraget til selvfinansieringsgraden fra øget produktivitet at være neutralt.

Ved beregning af arbejdsudbudsadfærden er marginalskatterne hos DØR tillagt moms mv., således at marginallønnen efter skat alt andet lige ligger på et lavere niveau.

Selvfinansieringsgraden opgøres som forholdet mellem de afledte effekter og det umiddelbare provenutab uden at medtage effekten på statens indtægter fra forbrugsbeskatningen, *jf. side 211 i DØR (2008)*. Derved medtages tilbageløb på grund af moms og andre afgifter ikke med denne tilgang. Selvfinansieringsgraden er opgjort ufinansieret.

Bilag 3. Timeeffekten

I opgørelsen af timeeffekten tages hensyn til både indkomst- og substitutionseffekter.

På den ene side reduceres skatten på den sidst tjente krone (marginalskatten), hvilket øger gevinsten ved at arbejde en time ekstra. Det øger arbejdsudbuddet, idet det bliver mere fordelagtigt at arbejde frem for at holde fri. *På den anden side* reduceres gennemsnitsskatten, hvilket vil give en tilskyndelse til at arbejde mindre, fordi den samme indkomst efter skat kan opnås ved en mindre arbejdsindsats, samtidig med at man får mere fritid. Størrelsen af disse effekter bestemmes af personernes individuelle præferencer for fritid og forbrug og er afgørende for den samlede virkning på arbejdstiden af lavere skat på arbejde for de beskæftigede.

Til illustration af de to modsatrettede effekter er opstillet to eksempler, hvor henholdsvis topskattesatsen reduceres, og topskattegrænsen forhøjes. Der betragtes to hypotetiske personer, som adskiller sig ved, at den ene (A) har en timeløn på 250 kr., mens den anden (B) har en timeløn på 400 kr. I udgangspunktet er de begge mellem- og topskatteydere og har derfor en marginalskat på ca. 63 pct. (før punktafgifter mv.), *jf. tabel 1*.

Reduceres topskattesatsen med 5 pct.-enheder fra 15 til 10 pct., stiger den marginale gevinst ved at arbejde lidt mere (marginallønnen efter skat) for begge personer med 12,4 pct., hvilket øger det økonomiske incitament til at arbejde. Den relative stigning er den samme, hvis der regnes inkl. afgifter.

Person A får en relativ beskeden skattenedsættelse på 800 kr., mens person B – i kraft af en højere lønindkomst – får en skattenedsættelse på knap 12.000 kr. Denne skattenedsættelse trækker i retning af et lavere arbejdsudbud for en given marginalløn efter skat. Skattenedsættelsen betyder i eksemplet, at person A vælger at arbejde 18 timer mere om året, mens person B vælger at arbejde 15 timer mere givet de anvendte forudsætninger. Når effekten er mindst for person B afspejler det, at skattenedsættelsen umiddelbart øger person B's rådighedsbeløb mest (gennemsnitsskatten reduceres mest), hvilket medfører en relativt større indkomsteffekt, mens den procentvise ændring i marginallønnen efter skat er identisk for de to personer.

Tabel 1 Eksempler på arbejdsudbudseffekter af henholdsvis satsreduktion og grænseforhøjelse af topskatten

		Topskattesats reduceres med 5 pct.		Topskattegrænse forhøjes med 50.000 kr.	
		A	B	A	B
1	Timeløn, kr. pr. time	250	400	250	400
2	Antal arbejdstimer	1.600	1.600	1.600	1.600
3	Løn efter AM-bidrag (1)*(2)*0,92	368.000	588.800	368.000	588.800
4	Nuværende topskattegrænse, kr.	352.000	352.000	352.000	352.000
5	- efter ændring, kr.	352.000	352.000	402.000	402.000
6	Nuværende marginalskattesats, pct.	63,0	63,0	63,0	63,0
7	- efter ændring, pct.	58,4	58,4	49,2	63,0
8	Betalt topskat, kr.	2.400	35.520	2.400	35.520
9	- efter ændring, kr.	1.600	23.680	0	28.020
10	Direkte provenutab, kr. (9)-(8)	-800	-11.840	-2.400	-7.500
11	Ændring i marginalløn, pct. (100-(7))/(100-(6))-1	12,4	12,4	37,3	0
12	Substitutionselasticitet	0,1	0,1	0,1	0,1
13	Indkomstelasticitet	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
14	Ændring i årligt arbejdsudbud, timer	18	15	49	-2
15	Ændring i årlig arbejdsindkomst, (effektivt arbejdsudbud), kr.	4.500	6.000	12.250	-800
16	Ændring i skattebetaling, kr.	2.627	3.503	6.024	-504

Kilde: Egne beregninger.

Forhøjes topskattegrænsen i stedet med 50.000 kr. ændres marginallønnen efter skat ikke for person B, da vedkommende fortsat skal betale topskat (på 15 pct.). Derimod undgår A at betale topskat, da indkomsten er lavere end den forhøjede topskattegrænse. Det resulterer i en fremgang i marginallønnen efter skat på godt 37 pct. (før afgifter). Person A vil derfor samlet set øge sit arbejdsudbud med 49 timer årligt, hvorimod B vil reducere arbejdsudbuddet med 2 timer.

Det er således ikke blevet mere fordelagtigt for person B at arbejde en ekstra time, idet marginallønnen efter skat er uændret, og da vedkommende kan opretholde samme indkomst for et lavere timetal, trækker det isoleret set i retning af et lavere antal arbejdstimer.

Bilag 4. Afkast af uddannelse

Målingen af afkastet af uddannelse er baseret på registeroplysninger om indkomstforhold og skattebetalinger.

Til målingen af det individuelle afkast af uddannelse er anvendt Lovmodellens normale definition af disponibel indkomst (inkl. virkningen af afgifter), mens der til målingen af det samfundsmæssige afkast er anvendt grundlaget for arbejdsmarkedsbidraget tillagt indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger.

Det individuelle afkast måles ved, hvor meget den enkelte får ekstra i disponibel indkomst over et livsforløb ved at have taget en bestemt uddannelse. Det samfundsmæssige afkast måles ved, hvor meget ekstra indkomst før skat, der kan siges at være resultat af uddannelsen, fratrukket udgifter til uddannelsen.

Målingen gør brug af såkaldt *Propensity Score Matching*, der er en statistisk metode til effektmåling. Med denne metode er det muligt at sammenligne en responsgruppe med en given uddannelse med en kontrolgruppe, der ligner så meget som muligt på en række udvalgte karakteristika – men således at de to grupper er forskellige i forhold til deres uddannelse.

Derved fås et mål for den isolerede effekt af uddannelse. Der er naturligvis tale om et groft mål, idet eksempelvis kognitive evner og engagement er vanskelige at indfange. Det er dog søgt at tilnærme en indfangelse af disse ved også at kontrollere for gennemsnit ved gymnasial uddannelse, og hvorvidt man har en gymnasial uddannelse. I øvrigt er der kontrolleret for følgende faktorer

- Køn
- Alder
- I par (gift/samboende)
- Børn (0-5 år, 6-9 år og 10-17 år)
- Hvorvidt man bor i hovedstaden
- Herkomst (dansk, vestlig, ikke-vestlig)
- Højeste fuldførte uddannelsesniveau blandt forældre

Selve matchningen foregår ved at beregne en sandsynlighed for, at personerne har afsluttet uddannelsen, der måles effekt af. Det gøres på baggrund af de nævnte faktorer med brug af logistisk regression. I princippet matches hver person med uddannelsen med en person, der ikke har uddannelsen, men som har samme *sandsynlighed* for at have uddannelsen (når man vurderer sandsynligheden ud fra de nævnte faktorer).

Regressionen er foretaget blandt aldersgrupper á 5 år fra 18 til 80 år, dog med lidt mindre aldersintervaller for de unge år og lidt større for de ældre. På grundlag af de matchede individer kan forskellen i indkomst beregnes – og dermed effekten af uddannelsen.

Bilag 5. Ækvivaleret indkomst og Gini-koefficienten

Ækvivalering af indkomsterne

De opgjorte disponible indkomster er ækvivaleret inden for den enkelte familie for at kunne sammenligne indkomsterne på tværs af familier med forskellig størrelse. I ækvivaleringsmetoden indgår en antagelse om stordriftsfordele i familier med 2 eller flere personer. Eksempelvis er den ækvivalerede indkomst for hver enkelt person i en familie med to voksne større end indkomsten for en enlig person, selvom de betragtede personer har den samme individuelle indkomst.

Endvidere antages det, at indkomsten fordeles ligeligt mellem alle personer i familien, således at de voksne familiemedlemmers indkomst deles med eventuelle børn i familien. Det indebærer, at i en familie med børn vil den ækvivalerede indkomst for de enkelte personer i familien være mindre end i en familie uden børn, selvom de voksne i begge familier har samme individuelle indkomst.

De ækvivalerede indkomster for gruppen af børn under 18 år afspejler derfor forældrenes indkomster. Det samme er typisk tilfældet for de hjemmeboende børn over 18 år, som indgår i de ældre aldersgrupper.

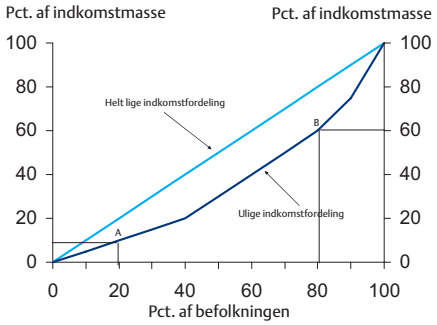
Metodemæssigt er det valgt at opgøre indkomsterne på familieniveau (ud fra Danmarks Statistiks D-familiebegreb) og derefter fordele indkomsten ligeligt på alle medlemmer af familien. Indkomsterhvervelsesenheden er altså familien, mens analyseenheden er personer. Konkret er anvendt et ækvivalensmål (svarende til Lovmodellens normale antagelse) givet ved ækvivalering = $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$.

Gini-koefficienten

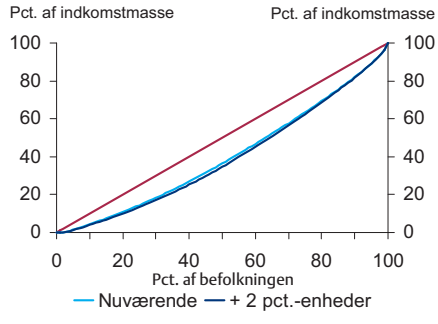
Hvis indkomstfordelingen var helt lige, ville enhver person i befolkningen have den samme andel af de samlede indkomster. Denne situation svarer til den diagonale blå linje i *figur 1a,* hvor den lige indkomstfordeling er illustreret ved, at de første 20 pct. af befolkningen har 20 pct. af indkomsterne.

Den mørkeblå kurve angiver derimod en indkomstfordeling, der ikke er fuldstændig lige. Dette kan ses ved, at de første 20 pct. af befolkningen ikke har 20 pct. af indkomsterne, men derimod kun 10 pct., jf. punkt A i figuren. Samtidig har de sidste 20 pct. af befolkningen ikke 20 pct. af indkomsterne, men næsten 40 pct., jf. punkt B i figuren. Den kurve, der på den måde viser indkomstfordelingen, kaldes Lorenz-kurven. Gini-koefficienten kan beregnes som arealet mellem Lorenz-kurven og den diagonale linje ganget med 2.

Figur 1a Illustration af Lorenz-kurven og Gini-koefficienten



Figur 1b Faktisk Lorenzkurve og hypotetisk ændring



Kilde: Illustration og egne beregninger på baggrund af 3,3 pct. stikprøver af befolkningen.

Gini-koefficienten kan opgøres til ca. 23,3 pct. i 2005, hvilket svarer til det dobbelte af arealet mellem den lyseblå og den mørkeblå kurve i *figur 1b*. Den grønne kurve illustrerer en mulig indkomstfordeling, hvor Gini-koefficienten er øget med 2 pct.-enheder. En ændring på 2 pct.-enheder svarer til en ændring i indkomstfordeling på omtrent 6 gange ændringen ved at nedsætte mellemskatten med et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr.

Hvis Gini-koefficienten er 0,25, og den gennemsnitlige indkomst for alle personer i befolkningen er 100.000 kr., vil indkomstforskellen mellem to tilfældigt udvalgte personer kunne forventes at være 2*0,25 eller 50 pct. af den gennemsnitlige indkomst, dvs. 50.000 kr.

Gini-koefficienten beregnes efter følgende formel:

$$G = \frac{2}{n\mu}\sum_{j=1}^{n}\frac{j}{n}disp_j - \frac{n+1}{n},$$

hvor μ er gennemsnitsindkomsten, n er antallet af personer og $disp_j$ er indkomsten for den *j'te* person i rækken af personer ordnet efter stigende indkomst.

Gini-koefficienten kan teknisk set beregnes, selvom nogle af personerne har negative indkomster, men fortolkningen er problematisk. Indgår personer med negative indkomster i beregningen af indkomstspredningen bør man i stedet for Gini-koefficienten benytte den normaliserede Gini-koefficient. Denne kan beregnes efter følgende formel:

$$G^* = G/(1+\frac{2}{n\mu}\sum_{j=1}^{k}\frac{j}{n}disp_j),$$

hvor k er defineret ved, at summen af de k første personers indkomster er 0. Personerne skal stadig være ordnet efter stigende indkomst.

Som fordelingsmål for den ækvivalerede disponible indkomst er forskellen mellem Gini-koefficienten og den normaliserede Gini-koefficient meget lille, dvs. i størrelsesorden 0,01 pct.-enheder.

Kapitel 4. Beskatning af arbejdsindkomst

Indkomstskatterne finansierer offentlig service og forsørgelse og bruges til at omfordele forbrugsmuligheder mellem borgerne. Skatterne har imidlertid også en samfundsmæssig omkostning, fordi de forvrider borgernes adfærd. Kapitlet belyser beskatningen af arbejdsindkomst, herunder effekten på den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse, til at øge arbejdstiden eller yde en mere værdifuld arbejdsindsats.

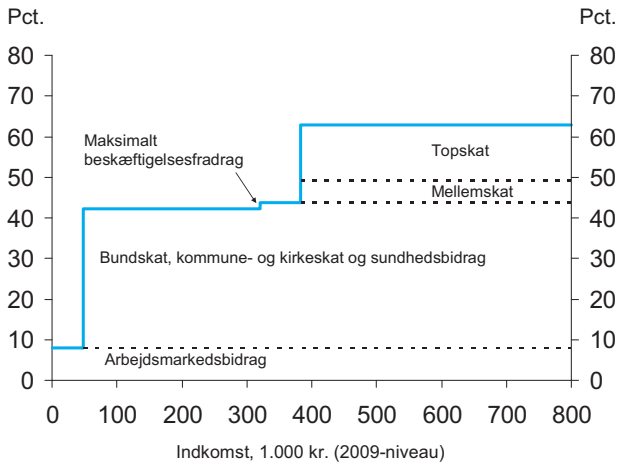
- **Hovedtræk i skattesystemet:** Marginalskatten på arbejdsindkomst udgør knap 43 pct. for bundskatteydere og knap 63 pct. for personer, der både betaler top- og mellemskat. Tages der højde for belastningen af afgifter, udgør marginalskatten for en bundskatteyder ca. 59 pct. og over 72 pct. for en topskatteyder. Godt 42 pct. af de fuldtidsbeskæftigede betaler topskat i dag.
- **Skattesystemet og tilskyndelsen til en større arbejdsindsats:** Det danske skattesystem er kendetegnet ved, at den økonomiske tilskyndelse til en ekstra arbejdsindsats er forholdsvis beskeden for højere lønnede. Det gælder både i sammenligning med andre indkomstgrupper og højere lønnede i andre lande. Topskatten sætter samtidig ind ved et relativt lavt indkomstniveau og vil være relevant for ca. 53 pct. af de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, hvis de overvejer at yde en ekstra arbejdsindsats.
- **Fradrag i skattegrundlaget:** En række udgifter, der i større eller mindre omfang relaterer sig til indkomsterhvervelsen, kan fradrages i skattegrundlaget. Skattereformer gennem de seneste to årtier har reduceret skatteværdien af disse fradrag, hvilket har finansieret satsnedsættelser.
- **Større udbredelse af personalegoder:** Visse personalegoder er lempeligere beskattet end almindelig lønindkomst. Gennem de seneste år er der sket en markant udbredelse af skattebegunstigede personalegoder, hvilket indebærer et stigende provenutab, som formentlig vil vokse yderligere fremover.
- **Internationale reformtendenser:** De internationale tendenser går i retning af lavere marginalskatter for personer med højere indkomster. I Danmark er marginalskatten i de senere år især reduceret for lav- og mellemindkomster, mens marginalskatten for højere lønnede er omtrent uændret.

4.1 Hovedtræk i skattesystemet

Indkomstskatter udskrives af staten og kommunerne. Staten udskriver arbejdsmarkedsbidrag, sundhedsbidrag, bund-, mellem- og topskat, mens kommunerne opkræver kommune- og kirkeskat.[1] Indkomstskattesystemet er skitseret i *figur 4.1*.

[1] Pligt til at betale kirkeskat omfatter alene medlemmer af Folkekirken. Omtrent 85 pct. af den danske befolkning er medlemmer af Folkekirken.

Figur 4.1 Indkomstskattesystemet efter gældende regler



Anm.: Skattesystemet er skitseret for lønindkomst (2010-regler).

Lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende betaler et arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. af hele erhvervsindkomsten. Arbejdsmarkedsbidraget betales fra først tjente krone uden bundfradrag. Der gives fradrag for arbejdsmarkedsbidraget i grundlaget for de øvrige indkomstskatter.

Når indkomsten overstiger 48.570 kr., betales bundskat (5,26 pct.), sundhedsbidrag (8 pct.) samt kommune- og kirkeskat (landsgennemsnit 25½ pct.). Mellem- og topskatten udgør henholdsvis 6 og 15 pct. af den del af indkomsten, der overstiger ca. 382.600 kr. (før fradrag for arbejdsmarkedsbidrag). Beregningsreglerne er beskrevet nedenfor, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1 Beregningsreglerne for indkomstskatterne, gældende regler

Arbejdsmarkedsbidrag bliver beregnet uden bundfradrag som 8 pct. af lønindkomst og den del af overskud af egen virksomhed, der ikke er kapitalindkomst. Der bliver dermed kun betalt arbejdsmarkedsbidrag af erhvervsindkomst. De øvrige indkomstskatter bliver betalt af både erhvervsaktive og indkomstoverførselsmodtagere.

Bund-, mellem- og topskat bliver betalt af lønindkomst, overskud af virksomhed, personalegoder, overførselsindkomster, private pensionsudbetalinger mv. med fradrag for arbejdsmarkedsbidrag, driftsudgifter for selvstændigt erhvervsdrivende og indbetalinger til pensionsopsparing tillagt renteindtægter, kapitalafkast fra egen virksomhed mv. fratrukket renteudgifter, såfremt kapitalindkomsterne samlet set er positive. Skattesystemet indeholder et loft, hvormed marginalskatten (ekskl. kirkeskat) aldrig kan overstige 59 pct. (efter arbejdsmarkedsbidrag). Hvis indkomstskattesatserne samlet set overstiger loftet, bliver topskatten nedsat svarende til, at loftet er overholdt. I en gennemsnitskommune udgør topskatten derfor 14,92 pct.

Kommune- og kirkeskat samt sundhedsbidrag bliver beregnet på samme indkomstgrundlag som bundskatten mv., idet negative nettokapitalindkomster (renteudgifter mv.) og ligningsmæssige fradrag (se afsnit 3) dog er fradragsberettigede. Negativ nettokapitalindkomst kan således fratrækkes i grundlaget for sundhedsbidraget og de kommunale skatter, men ikke i grundlaget for bund-, mellem- og topskat.

Tabel a viser et eksempel på beregning af indkomstskatten ved en årsindkomst på 450.000 kr.

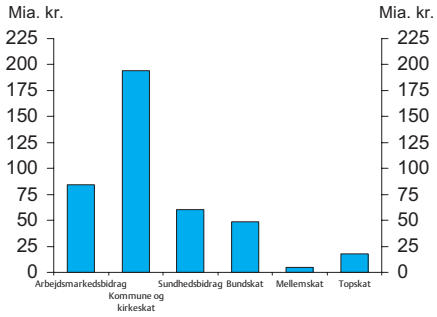
Tabel a. Eksempel på beregning af indkomstskatten, 2010-regler (2009-niveau)

	Kr.
1. Lønindkomst	450.000
Arbejdsmarkedsbidrag 8 pct. af 1.	36.000
2. Lønindkomst efter arbejdsmarkedsbidrag	414.000
3. Beskæftigelsesfradrag 4,25 pct. af 1. dog max 13.600 kr.	13.600
Kommuneskat på 24,8 pct. (når 2. minus 3. overstiger 42.900 kr.)	88.660
Kirkeskat på 0,7 pct. (når 2. minus 3. overstiger 42.900 kr.)	2.503
Sundhedsbidrag på 8 pct. (når 2. minus 3. overstiger 42.900 kr.)	28.600
Bundskat på 5,26 pct. (når 2. overstiger 42.900 kr.)	19.520
Mellemskat på 6 pct. (når 2. overstiger 352.000 kr.)	3.720
Topskat på 14,92 pct. (når 2. overstiger 352.000 kr.)	9.250
Indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag i alt	**188.253**

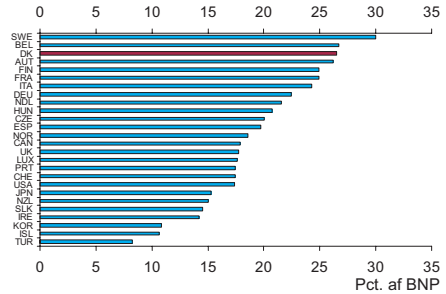
En række skatter og afgifter bliver indirekte pålagt arbejdsindkomst, fx betales der moms og afgifter, når indkomsten (efter-skat) omsættes til forbrug. Arbejdstageren kan også bære byrden (incidensen) af erhvervslivets skatte- og afgiftsbetaling, fordi afgiften resulterer i en lavere bruttolønindkomst for de ansatte, hvilket kaldes nedvæltning. I den situation er det virksomhederne, som formelt betaler, mens arbejdstagerne bærer byrden.

Indtægterne fra kommune- og kirkeskatten forventes at udgøre godt 190 mia. kr. i 2010 og er provenumæssigt den største indkomstskat. Mellemskatten indebærer det mindste provenu med knap 5 mia. kr., *jf. figur 4.2a.*

Figur 4.2a Provenuet fra indkomstskatter, 2010



Figur 4.2b Indkomstskatter og obligatoriske sociale bidrag, 2007



Anm.: Provenuet fra indkomstskatter i 2010 er fra Økonomisk Redegørelse, december 2008. Der er set bort fra ejendomsværdi- og aktieindkomstskatten. Figur 4.2.b er baseret på estimater for skattetrykket i 2007.
Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2008, Finansministeriet og OECD Revenue Statistics 1965-2007, 2008.

Danmark er et af de lande, hvor indkomstskattetrykket er størst. Kun i Sverige udgør indkomstskatterne (inkl. obligatoriske sociale bidrag fra lønmodtager og arbejdsgiver) en noget større andel af BNP, *jf. figur 4.2b.*

I Danmark er indkomstskatten væsentligt højere end i andre europæiske lande. Til gengæld er de obligatoriske sociale bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere lave. De to beskatningsformer påvirker som udgangspunkt indkomst og adfærd på samme måde, og den direkte personbeskatning skal derfor vurderes som indkomstskat og sociale bidrag under ét. I det omfang sociale bidrag i andre lande modsvares af fx individuelt optjent pension – hvilket i et vist omfang er tilfældet – bidrager deres medregning til at undervurdere den relative danske skattebelastning.

Hovedparten af alle skatteydere betaler sundhedsbidrag, kommuneskat og bundskat, mens især fuldtidsbeskæftigede erhvervsaktive betaler mellem- og topskat. Det skyldes, at indkomsten normalt er forholdsvis lav ved deltidsbeskæftigelse, ledighed, i studietiden og i pensionisttilværelsen. Blandt de knap 1,8 mio. fuldtidsbeskæftigede betaler godt 42 pct. topskat, *jf. tabel 4.1.*

Tabel 4.1 Udbredelsen af indkomstskatter efter erhvervsaktivitet, 2010-regler

Andel, pct.	Fuldtids-beskæftigede	Andre erhvervsaktive	Ikke erhvervsaktive
Arbejdsmarkedsbidrag	99,8	95,4	46,4
Bund-, kommuneskat samt sundhedsbidrag	99,5	89,2	81,3
Topskat	42,2	22,7	4,4
- både top- og mellemskat	28,9	13,5	2,4
- alene topskat	13,3	9,3	2,0
Antal 1.000 personer	1.768	355	2.567

Anm.: Fuldtidsbeskæftigede omfatter alene lønmodtagere, mens andre erhvervsaktive er selvstændige og deltidsbeskæftigede lønmodtagere. Ikke-erhvervsaktive er delårsledige, fuldt ledige, pensionister mv.
Kilde: Egne beregninger på 3,3 pct. stikprøve af befolkningen.

Der er flere top- end mellemskatteydere, selv om indkomstgrænsen for de to skatter er sammenfaldende. Årsagen hertil er for det første, at indskud på kapitalpensionsordninger ikke kan fradrages i topskattegrundlaget, og for det andet at uudnyttet bundfradrag i mellemskatten kan overføres mellem ægtefæller. For et ægtepar, hvor den ene ægtefælle erhverver hele husstandens indkomst, mens den anden ægtefælle er hjemmearbejdende, skal den udearbejdende ægtefælle først betale mellemskat, når indkomsten overstiger 765.200 kr., mens vedkommende skal betale topskat af den del af indkomsten, der overstiger 382.600 kr.

4.2 Skattesystemet og tilskyndelsen til en større arbejdsindsats

Den enkeltes arbejdsindsats afhænger af mange forskellige forhold, fx helbred, børnefamiliers adgang til børnepasning, præferencerne for fritid mv. Den indsats, den enkelte vælger at yde, afhænger imidlertid også af skatten på arbejdsindkomst. Gennemsnitsskatten (den samlede skat i forhold til hele indkomsten) påvirker tilskyndelsen til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet, og marginalskatten (skatten på den sidst tjente krone) påvirker tilskyndelsen til at arbejde flere timer, tage større ansvar, dygtiggøre sig eller på anden vis yde en mere værdifuld indsats.

Tilskyndelse til at komme i job, fravælge efterløn mv.

Den økonomiske kompensation for dem, der står uden for arbejdsmarkedet (ledige, efterlønsmodtagere mv.), skal afbalancere forskellige hensyn. Især for personer med en relativ lav, potentiel løn mindsker et højt ydelsesniveau den økonomiske gevinst ved at arbejde, men samtidig kan højere ydelser reducere ønsket om jobbeskyttelsesregler blandt medarbejderne og dermed bidrage positivt til arbejdsmarkedets fleksibilitet. Endelig afspejler ydelsesniveauet fordelingsmæssige hensyn.

Skattesystemet påvirker den økonomiske tilskyndelse til aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse, idet indkomstskatten reducerer en del af gevinsten ved at komme i job. Det er dog primært aftrapningen af offentlige indkomstoverførsler, der er med til at begrænse den økonomiske gevinst ved beskæftigelse.

For en enlig forsørger på dagpenge med en potentiel månedlig lønindkomst på 26.100 kr. er gevinsten ved at komme i beskæftigelse 3.900 kr. om måneden (forskelsbeløbet). Forskelsbeløbet tager blandt andet højde for, at den enlige forsørger mister knap 18.000 kr. om måneden i indkomstoverførsler (dagpenge, boligstøtte og økonomisk friplads i daginstitution) og skal betale 5.000 kr. mere i skat, *jf. tabel 4.2*.

Tabel 4.2 Ændring i forskellige indkomstelementer ved overgang til beskæftigelse, 2010

	Fra dagpenge	Fra efterløn
Ændring ved overgang til beskæftigelse:	**Kr. pr. måned**	
1. Lønindkomst	26.100	26.100
2. Overførsler i alt	-17.900	-14.800
- Dagpenge eller efterløn	-15.500	-14.300
- Boligstøtte mv.	-2.400	-500
3. Skat	-5.000	-5.300
4. Pensionsindbetaling (efter-skat), transportudgifter	700	1.000
5. Forskelsbeløb	3.900	7.000

Anm.: Beregningseksemplet forudsætter, at personen bor i lejebolig med en månedlig husleje på knap 3.700 kr., har en potentiel timeløn på 170 kr. (ekskl. pensionsbidrag fra arbejdsgiveren) og indbetaler 12½ pct. til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning ved beskæftigelse. Det forudsættes, at dagpengemodtageren har ét barn mellem 0 og 2 år. Efterlønsmodtagere antages at være gået på efterløn som 60-årige. Beløbsstørrelserne er angivet i 2009-niveau.

Kilde: Egne beregninger.

Forskelsbeløbet og dermed den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse er højere for efterlønsmodtageren i ovenstående eksempel. Det skyldes, at efterlønsydelsen er lidt lavere end dagpengene, og at efterlønsmodtageren ikke har mindreårige børn og derfor modtager mindre i boligstøtte og ikke har økonomisk friplads i daginstitution.

Særligt personer med lav, potentiel arbejdsindkomst kan opleve en svag økonomisk tilskyndelse til deltagelse på arbejdsmarkedet i kraft af indretningen af overførselssystemet. Aktiverings- og rådighedsreglerne sigter blandt andet på, at personer med en lav økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse ikke forbliver i længerevarende passiv forsørgelse i dagpenge- og kontanthjælpssystemet.

Lempelser i de indkomstskatter, som både løn- og indkomstoverførselsmodtagere betaler, styrker ikke den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse for lavtlønnede nævneværdigt, fordi lempelsen også øger indkomsten ved passiv forsørgelse i fx dagpengesystemet[2].

I Danmark og en række andre lande er der på den baggrund indført et beskæftigelsesfradrag, som sigter på at styrke tilskyndelsen til at arbejde. Beskæftigelsesfradraget er ofte målrettet lavtlønsgrupper og øger tilskyndelsen til at arbejde uden at reducere kompensationen ved passiv forsørgelse. Modstykket er, at et beskæftigelsesfradrag

[2] Det gælder også ved ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, som – indirekte – betales af overførselsmodtagere i kraft af reguleringen af overførselssatserne i henhold til satsreguleringsloven.

svækker de offentlige finanser i modsætning til en reduktion af eksempelvis dagpengene, *jf. boks 4.2*.

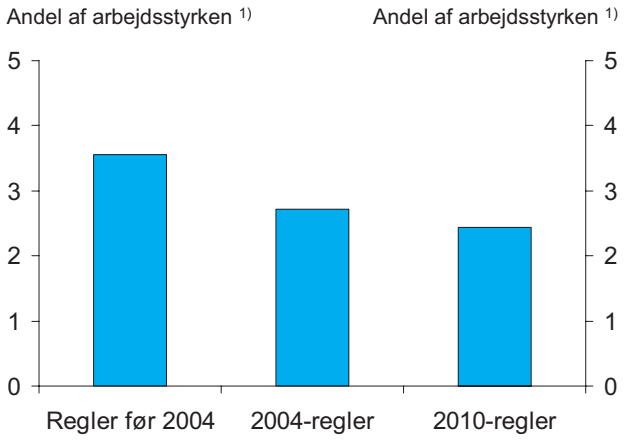
Boks 4.2 Beskæftigelsesfradraget i Danmark

Alle erhvervsaktive får et beskæftigelsesfradrag, der kan fradrages i grundlaget for sundhedsbidrag samt kommune- og kirkeskat. Fradraget udgør 4,25 pct. af erhvervsindkomsten dog maksimalt 13.600 kr. (2009-niveau). Beskæftigelsesfradraget øger direkte tilskyndelsen til beskæftigelse, især for lavtlønnede. Det samme kunne opnås med en reduktion af overførselsindkomsterne. Men til forskel fra en reduktion af overførselsindkomsterne, reducerer beskæftigelsesfradraget ikke levestandarden for indkomstoverførselsmodtagere. Fradraget er operationaliseret som et ligningsmæssigt fradrag, men er modsat andre typer af fradrag ikke knyttet op på afholdelsen af en udgift.

Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004, som led i *Lavere skat på arbejdsindkomst* og *Forårspakken*, og udgjorde 2,5 pct. af arbejdsindkomsten, dog maksimalt 8.000 kr. (2009-niveau). Beskæftigelsesfradraget blev forhøjet i 2008 og 2009, så det fra 2009 udgør 4,25 pct. dog maksimalt 13.600 kr*., jf. Aftale om lavere skat på arbejde*, september 2007.

Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004 og forhøjet i 2008/2009, hvilket har styrket incitamentet til aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse. Andelen af arbejdsstyrken med en gevinst på under 1.000 kr. om måneden ved beskæftigelse frem for ledighed er reduceret fra omkring 3½ pct. af arbejdsstyrken i 2004 til cirka 2,4 pct. i 2010, *jf. figur 4.3*.

Figur 4.3 Gevinst under 1.000 kr. om måneden ved beskæftigelse



Anm.: Opgjort i 2009-niveau. Opgørelsen omfatter ændringerne i skattesystemet som følge af *Forårspakken (2004)* og *Aftale om lavere skat på arbejde (2007)*, dvs. indførsel og forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, højere mellemskattegrænse, højere personfradrag og højere indkomstoverførsler. De to sidstnævnte elementer svækker den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse og indgik i *aftale om lavere skat på arbejde*.

1) Inkl. efterlønsmodtagere, men ekskl. selvstændige, delårsledige, uddannelsessøgende og førtidspensionister i beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på 3,3 pct. stikprøve af befolkningen.

De gunstige virkninger af beskæftigelsesfradraget i form af større tilskyndelse til aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse skal ses i lyset af et provenutab på ca. 10,1 mia. kr., der

skyldes, at beskæftigelsesfradraget også tilgår mellem- og høj-indkomster, der normalt ikke har svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse.

En aftrapning af beskæftigelsesfradraget for personer med højere indkomster ville styrke målretningen. Imidlertid er en aftrapning især problematisk i lande, der som Danmark har lille lønspredning, da det vil øge marginalskatten for store grupper på arbejdsmarkedet og dermed dæmpe arbejdsudbuddet.

Yderligere forhøjelser af beskæftigelsesfradraget kan styrke tilskyndelsen til beskæftigelse, men givet aftrapningen af blandt andet kontanthjælp, boligstøtte og friplads i dagsinstitutioner er det vanskeligt at øge forskelsbeløbene væsentligt uden at overveje indretningen af overførselssystemerne, herunder ydelsesniveauet.

Der er formentlig et vist potentiale for øget beskæftigelse blandt befolkningsgrupper, der har et lavt forskelsbeløb, og som kan forudsættes at reagere forholdsvist kraftigt på styrkede økonomiske incitamenter. Omvendt er erhvervsdeltagelsen i Danmark på et relativt højt niveau sammenlignet med andre lande, og ledigheden har været faldende, hvilket indikerer, at skattesystemet og indretningen af arbejdsmarkedspolitikken under ét ikke udgør en stor barriere for fx lavtlønnedes beskæftigelsesmuligheder. De Økonomiske Råd har analyseret effekterne af forskellige forhøjelser af beskæftigelsesfradraget og finder, at større beskæftigelsesfradrag ikke i væsentligt omfang øger erhvervsdeltagelsen eller reducerer ledigheden, *jf. Dansk Økonomi, efterår 2008*.

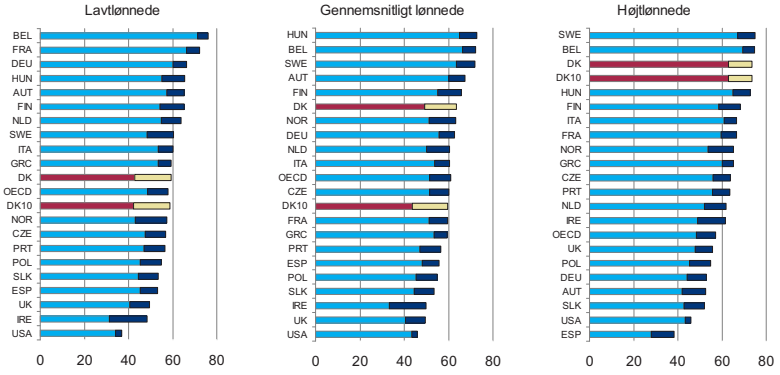
Tilskyndelse til at arbejde flere timer, yde en mere værdifuld indsats mv.

Marginalskatten er relevant i forhold til ændringen af arbejdsudbuddet for personer i beskæftigelse. Det gælder både beslutningen om at arbejde flere timer, tage større ansvar på arbejdspladsen, dygtiggøre sig eller på anden vis præstere en mere værdifuld arbejdsindsats.

For beskæftigede med højere indkomster er marginalbeskatningen i Danmark i den høje ende set i et internationalt perspektiv, mens marginalskatten for mellem- og lavindkomster er under OECD-gennemsnittet. For højere lønnede er marginalskatten på knap 63 pct., hvilket er højere end i de fleste OECD-lande.

For gennemsnitligt lønnede – som i Danmark har en indkomst, der ligger lige under topskattegrænsen – er marginalskatten i 2007 lidt højere end OECD-gennemsnittet og under de tre øvrige nordiske lande, Tyskland og Nederlandene. I 2009 falder marginalskatten imidlertid i Danmark for beskæftigede med gennemsnitlige lønninger til under gennemsnittet i OECD-landene, fordi mellemskattegrænsen bliver løftet op til topskattegrænsen, *jf. figur 4.4*.

Figur 4.4 Marginalskatter (inkl. afgifter) på arbejdsindkomst i 2007, udvalgte OECD-lande



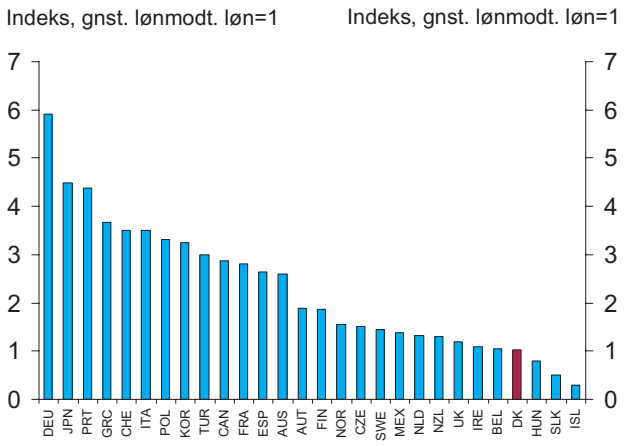
Anm.: Den seneste opgørelse med sammenlignelige marginalskatter i OECD dækker 2007. Marginalskatten på lønindkomst, inkl. arbejdsgiver- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag, er opgjort for en enlig uden børn og beregnet for en fuldtidsbeskæftiget, der tjener henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af lønnen for en gennemsnitlig arbejder i det pågældende land. I nogle andre lande modsvarer de sociale bidrag i et vist omfang individuelle rettigheder, hvilket fører til, at opgørelsen overvurderer marginalbeskatningen i disse lande. DNK10 er marginalskatten i Danmark inkl. forhøjet beskæftigelsesfradrag og mellemskattegrænse (2010-regler), *jf. Aftale om lavere skat på arbejde*. OECD er her gennemsnittet blandt de 21 OECD-lande i figuren.

Kilde: OECD Tax Database, www.skm.dk og egne beregninger.

Betalingen af indirekte skatter og afgifter påvirker også tilskyndelsen til en ekstra arbejdsindsats. Den sammensatte marginalskat (indkomstskat samt indirekte skatter og afgifter) er også blandt de højeste i OECD.

Det danske skattesystem er desuden kendetegnet ved, at den højeste marginalskat på knap 63 pct. indtræder relativt tidligt. I Danmark skal en lønmodtager med et omtrent gennemsnitligt lønniveau betale topskat, mens topskatten i Sverige først indtræder ved en løn svarende til omkring 1½ gange en gennemsnitlig lønmodtagers løn, *jf. figur 4.5*.

Figur 4.5 Grænse til øverste progressionstrin, 2007



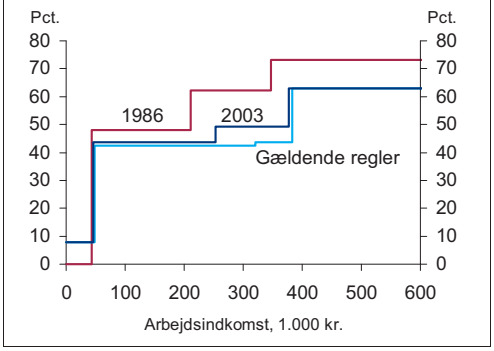
Anm.: Figuren viser, hvornår den højeste marginalskat på lønindkomst (ekskl. arbejdsgiverbetalte sociale bidrag i OECD-opgørelsen) indtræder, målt i forhold til en gennemsnitlig lønmodtagers løn. En opgørelse inkl. arbejdsgiverbetalte, sociale bidrag vurderes ikke at ville ændre væsentligt ved Danmarks relative position med hensyn til højeste marginalskat. USA er ikke medtaget i figuren, da det højeste progressionstrin først sætter ind ved en indkomst, der svarer til godt 8½ gange en gennemsnitlig lønmodtagers løn.

Kilde: OECD Tax Database.

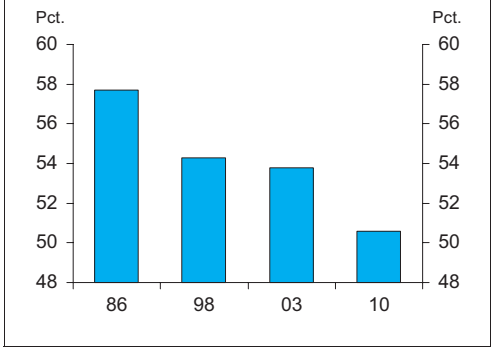
Reformtendenser i Danmark

Med skattereformen i 1987 startede en omfattende omlægning af det danske skattesystem, der siden er fulgt op af en række reformer og justeringer. Udviklingen har især været præget af skattebaseudvidelser (færre fradragsmuligheder mv.) og satsreduktioner. Marginalskatten er især blevet reduceret for mellemindkomster, *jf. figur 4.6a.*

Figur 4.6a Marginalskatter på arbejdsindkomst, 1986, 2003 og gældende regler



Figur 4.6b Gennemsnitlig marginalskat for fuldtidsbeskæftigede, udvalgte år



Anm.: Skattesystemet er skitseret i 2009-niveau givet reglerne i 1986, 2003 og 2010 (gældende regler). Marginalskatten er opgjort ekskl. indirekte skatter. Beregningen for fuldtidsbeskæftigede i 2010 er baseret på en fremskrivning af 2005-indkomstoplysninger til 2009-niveau, 2010-regler.

Kilde: www.skm.dk, Fordeling og Incitamenter 2004, Finansministeriet samt egne beregninger på lovmodellen.

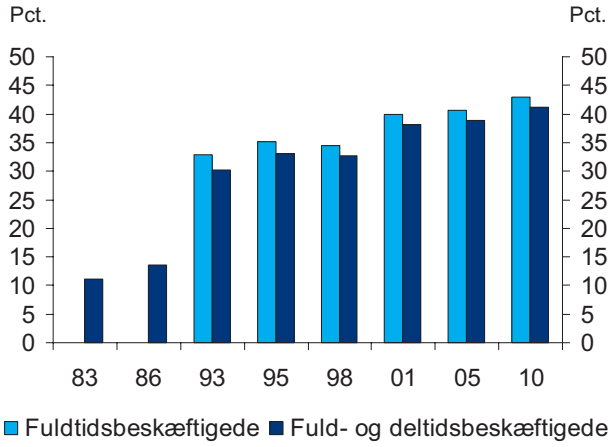
Den højeste marginalskat udgør knap 63 pct. efter gældende regler mod 73 pct. i 1986. Tages der højde for afgifter, er den højeste sammensatte marginalskat (indkomstskat og afgifter) omkring 72 pct. efter gældende regler mod cirka 80 pct. i 1986.

Blandt fuldtidsbeskæftigede er den gennemsnitlige marginalskat reduceret fra knap 58 pct. i 1986 til knap 51 pct. i 2010, *jf. figur 4.6b.*

Udvidelserne af skattebaserne har blandt andet bidraget til en fordobling af antallet af topskatteydere de seneste to årtier. Siden 1987 har det ikke været muligt at fratrække nettorenteudgifter og andre ligningsmæssige fradrag i grundlaget for topskatten. Udvidelsen af skattebasen skal ses i sammenhæng med de gradvise satsreduktioner.

Godt 40 pct. af de fuld- og deltidsbeskæftigede betaler topskat i 2009 mod godt 11 pct. i 1983, *jf. figur 4.7.*

Figur 4.7 Andel på højeste progressionstrin, udvalgte år



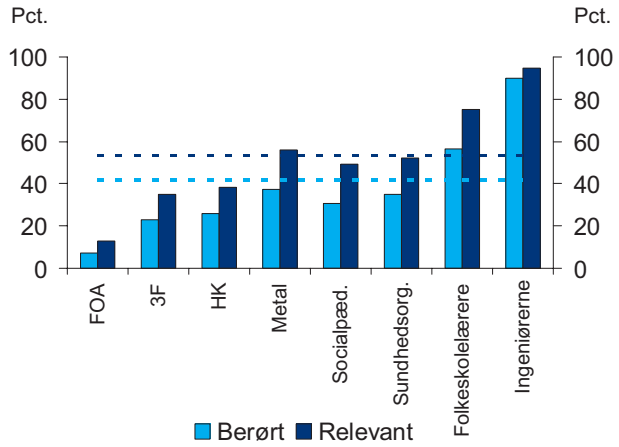
Anm.: Andelen af 25-59-årige lønmodtagere på det højeste progressionstrin. Omkring 300.000 topskatteydere betaler ikke den højeste marginalskat, da de ikke betaler mellemskat. Endvidere betaler nogle skatteydere alene topskat af positiv nettokapitalindkomst, fordi der beregnes topskat heraf hos en ægtefælle med indkomst over topskattegrænsen. Denne gruppe betaler ikke topskat af en ekstra arbejdsindkomst. Metodemæssigt er fuld- og deltidsbeskæftigede ikke defineret på præcis sammen måde i 1983 og 1986 som i de efterfølgende år. Dette forhold påvirker ikke resultaterne nævneværdigt. Opgørelsen for 2010 er baseret på en fremskrivning af 2005-indkomstoplysninger til 2009-niveau, 2010-regler.

Kilde: Egne beregninger på 3,3 pct. stikprøve i årene 1993-2005 og Finansredegørelse 98/99, 1999.

Stigningen i antallet af topskatteydere skyldes formentlig også underliggende strukturelle trends, fx stigende uddannelsesniveau og strukturforbedringer på arbejdsmarkedet.

Topskatten er relevant for væsentlig flere end de, der rent faktisk betaler den. Cirka 53 pct. har udsigt til at skulle betale topskat, hvis de overvejer at yde en ekstra arbejdsindsats svarende til en arbejdsindkomst på 30.000 kr. årligt, mens omkring 42 pct. er direkte berørte. Blandt fuldtidsbeskæftigede i Metals A-kasse er omkring 37½ pct. berørt af topskatten, mens den er relevant for knap 57 pct. af medlemmerne. Blandt sygeplejersker mv. er topskatten relevant for godt 52 pct., *jf. figur 4.8*.

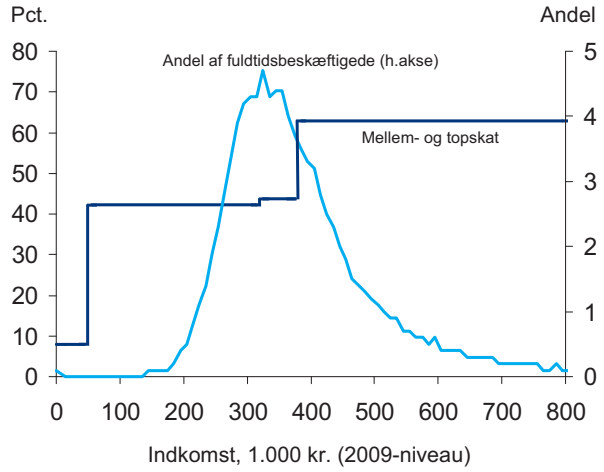
Figur 4.8 Andel som er hhv. berørte og hvor topskatten er relevant, efter a-kasse, 2010



Anm.: Blandt fuldtidsbeskæftigede. Topskatten er forudsat relevant for en ekstra indsats, såfremt den enkelte betaler topskat, hvis indkomsten forøges med 30.000 kr. Det er alene fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, der indgår i opgørelsen. De vandrette punkterede streger er gennemsnittet blandt alle fuldtidsbeskæftigede.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Når topskatten er relevant for mange faggrupper med mellemlange uddannelser som eksempelvis sygeplejersker, skolelærere og faglærte arbejdere, så hænger det sammen med, at en stor gruppe fuldtidsbeskæftigede har indkomster omkring den fælles mellem- og topskattegrænse, *jf. figur 4.9*.

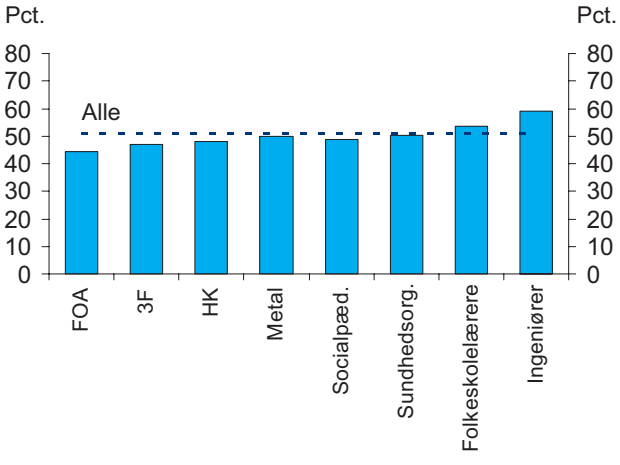
Figur 4.9 Indkomstfordelingen blandt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, 2010



Anm.: Indkomstgrundlaget er personlig indkomst tillagt positiv nettokapitalindkomst og arbejdsmarkedsbidrag. De fuldtidsbeskæftigede er fordelt efter indkomst i 10.000 kr. intervaller.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Den gennemsnitlige marginalskat blandt fuldtidsbeskæftigede er cirka 50½ pct. i 2010. Der er på tværs af faggrupper nogen spredning. Blandt medlemmerne af HK's a-kasse er den gennemsnitlige marginalskat godt 48 pct., for sygeplejerskerne mv. godt 50 pct. og for folkeskolelærerne omkring 54 pct., *jf. figur 4.10*.

Figur 4.10 Gennemsnitlige marginalskatter for fuldtidsbeskæftigede, udvalgte a-kasser, 2010



Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

4.3 Fradrag i skattegrundlaget

Udgifter i forbindelse med erhvervelsen af indkomst giver normalt fradrag i skattegrundlaget. Samtidig gives fradrag for udgifter, der indkomstbeskattes på et senere tidspunkt eller hos andre skatteydere, for at undgå dobbeltbeskatning. Udgifter, der på et senere tidspunkt kommer til beskatning, fx pensionsindbetalinger på ordninger med løbende udbetaling, kan normalt fradrages i grundlagene for samtlige indkomstskatter (bortset fra arbejdsmarkedsbidraget). Andre udgifter kan kun fradrages som *ligningsmæssige fradrag* i den skattepligtige indkomst, der udgør grundlaget for sundhedsbidrag samt kommune- og kirkeskat.

De ligningsmæssige fradrag (ekskl. beskæftigelsesfradraget) udgør omkring 49½ mia. kr. i 2009. De største fradragsposter er a-kasse- og efterlønsbidrag på knap 18½ mia. kr., befordringsfradraget med godt 13 mia. kr. og fradrag for fagforeningskontingenter med ca. 8 mia. kr., *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3 Ligningsmæssige fradrag, 2009

	Mia. kr.
Befordringsfradrag	13,2
Fradrag for a-kasse og efterlønsbidrag (inkl. administrationsbidrag)	18,3
Fradrag for fagforeningskontingent	7,9
Øvrige fradrag[1)]	9,8
I alt (ekskl. beskæftigelsesfradrag)	49,3
Skatteværdi af ligningsmæssige fradrag (ekskl. beskæftigelsesfradrag)	16,5
Beskæftigelsesfradrag	30,0

Anm.: Skønnede ligningsmæssige fradrag. Der er taget udgangspunkt i en gennemsnitlig fradragsværdi på 33,5 pct.
1) Børne- og underholdsbidrag, dagpleje- og fiskerfradrag, gavefradrag, etableringskonto mv.
Kilde: www.skm.dk.

Skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag er 33,5 pct. i en gennemsnitskommune i 2009. Principielt bør udgifter i relation til indkomsterhvervelsen være fuldt fradragsberettigede, da fradragene er kompensation for omkostninger. Der er imidlertid to forhold, der taler for, at der ikke skal gives fuld fradragsret.

For det første kan en satsreduktion i skattesystemet finansieret via lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag øge arbejdsudbuddet. Lavere skatteværdi af ligningsmæssige fradrag kan isoleret set reducere arbejdsmarkedsdeltagelsen, da incitamentet til beskæftigelse for især lavtlønnede mindskes. Omvendt gør merprovenuet det muligt at reducere satserne i skattesystemet, hvilket øger arbejdsudbuddet.

For det andet kan udgifter ikke altid direkte henføres til optjeningen af lønindkomst. De eksisterende fradragsmuligheder afspejler ikke nødvendigvis en direkte kobling med indkomsterhvervelsen.

Nogle typer af fradrag er alene private udgifter, fx underholdsbidrag og fradrag for gaver til almenvelgørende institutioner, som primært ydes for at undgå dobbeltbe-

skatning eller for at tilgodese bestemte formål. For udgifter til fx fagforeningskontingent, a-kassebidrag og transport er der en vis kobling til indkomsterhvervelsen.

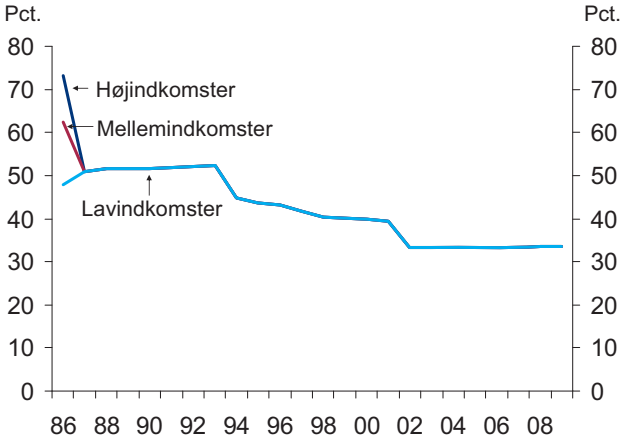
Fradrag knyttet til indkomsterhvervelsen kan imidlertid ikke nødvendigvis afgrænses entydigt. Befordringsfradraget kan eksempelvis til dels relateres til indkomsterhvervelsen, men afspejler også hensynet til arbejdskraftens mobilitet og geografiske hensyn, herunder især det forhøjede befordringsfradrag i udkantskommuner. Kontingenter til faglige organisationer finansierer blandt andet udbetalinger fra strejkefonde, rådgivning og juridisk assistance, hvilket relaterer sig til opretholdelse af indkomst, mens aktiviteter herudover formentligt ikke nævneværdigt knytter sig til medlemmets indkomsterhvervelse. Efterlønsbidraget er med til at sikre indkomsten og kommer i princippet til beskatning på udbetalingstidspunktet, men fradragsretten for bidraget skal ses i lyset af, at efterlønsordningen i forvejen er subsidieret i forhold til en almindelig forsikringsordning.

Fradrag i skattebetalingen kan desuden medfinansiere en adfærd, der ikke er hensigtsmæssig. Eksempelvis kan befordringsfradraget tilskynde den enkelte til at bosætte sig langt fra arbejdspladsen, hvilket medfører samfundsøkonomiske omkostninger i form af trængsel og forurening. Det vil være tilfældet, hvis skatteværdien af fradraget ikke tager højde for negative afledte effekter af de afholdte udgifter til transport.

Siden midten af 1980'erne har man kombineret reduktioner i skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag med reduktioner af skattesatserne for at øge tilskyndelsen til at arbejde.

I 1986 var skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag godt 73 pct. for de højeste indkomster og ca. 48 pct. for de laveste indkomster. Skatteværdien er siden reduceret løbende og udgør omtrent 33,5 pct. i 2009 uanset indkomstniveauet, *jf. figur 4.11.*

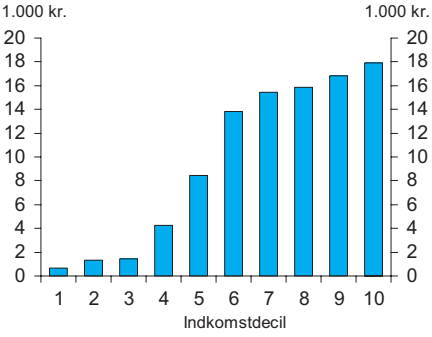
Figur 4.11 Skatteværdi af ligningsmæssige fradrag, 1986-2009



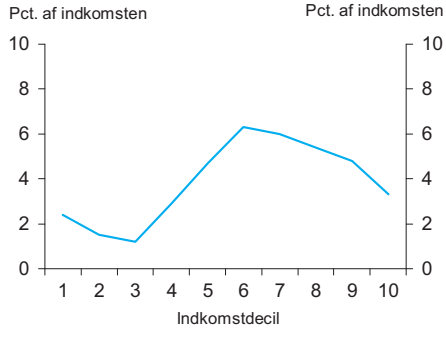
Kilde: www.skm.dk.

De ligningsmæssige fradrag er stigende med indkomsten. Den tiendedel af de skattepligtige, der har de laveste indkomster (1. indkomstdecil), har i gennemsnit ligningsmæssige fradrag på 370 kr. i 2005 (ekskl. beskæftigelsesfradrag). Den tiendedel af de skattepligtige med de højeste personlige indkomster (10. indkomstdecil) har ligningsmæssige fradrag på knap 18.000 kr., *jf. figur 4.12a.*

Figur 4.12a Fordelingen af ligningsmæssige fradrag, 2005



Figur 4.12b Ligningsmæssige fradrag i forhold til indkomsten, 2005



Anm.: Der er set bort fra beskæftigelsesfradraget. Opgørelsen omfatter alene skattepligtige med positiv indkomst. Indkomsten er personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag.
Kilde: www.skm.dk og egne beregninger på 33,3 pct. stikprøve.

Opgjort i forhold til indkomsten er de ligningsmæssige fradrag størst i 6. og 7. indkomstdecil. Her udgør de ligningsmæssige fradrag (ekskl. beskæftigelsesfradraget) omkring 6 pct. af den personlige indkomst (før arbejdsmarkedsbidrag), *jf. figur 4.12b.*

Tendensen til, at de ligningsmæssige fradrag stiger med indkomsten, skyldes blandt andet, at en forholdsvis stor andel af de laveste indkomstdeciler udgøres af overfør-

selsmodtagere, som i mindre omfang har udgifter i forbindelse med indkomsterhvervelsen og dermed ligningsmæssige fradrag. En stor andel af skatteyderne har ingen eller forholdsvis små fradrag. Opgørelsen er således en gennemsnitsbetragtning, der både omfatter skatteydere med og uden fradrag.

4.4 Større udbredelse af personalegoder

Udgangspunktet er, at al lønindkomst er skattepligtig, uanset om aflønningen sker i kontanter eller via personalegoder, der i hovedreglen beskattes til markedsværdien. Visse personalegoder bliver dog beskattet under markedsværdi, hvilket kan indebære et provenutab for det offentlige og en økonomisk tilskyndelse for lønmodtager og arbejdsgiver til at vælge disse goder frem for en tilsvarende kontantløn. Nogle personalegoder er helt skattefrie, fx sundhedsforsikringer og hjemme-pc, mens andre er fritaget for arbejdsmarkedsbidrag eller værdiansættes via skematiske regler, som kan indebære en skattebegunstigelse[3].

De skattemæssige begunstigelser kan typisk henføres til ønsket om at fremme bestemte formål af bredere samfundsmæssig interesse, fx højere it-kompetenceniveau ved hjælp af adgang til hjemme-pc og mindskede offentlige udgifter ved sygefravær via sundhedsforsikringer, eller ønsket om at begrænse de administrative byrder for borgere, virksomheder og skattemyndigheder.

Lempeligere beskatning af personalegoder fremmer udbredelsen, hvilket isoleret set kan have positive virkninger, men indebærer samtidig samfundsøkonomiske omkostninger (forvridningstab). Arbejdstagerne ville have sammensat forbruget anderledes i fravær af skattebegunstigelsen, der genererer et merforbrug af et bestemt gode, som ikke modsvarer de samlede omkostninger (prisen på godet og provenutabet for det offentlige).

Udbredelsen af skattefrie personalegoder har en negativ effekt på arbejdsudbuddet. Skattefrie personalegoder forudsætter således højere skattesatser på almindelig lønindkomst, og forvridningstabet gør personalegodet mindre værd for lønmodtageren end en tilsvarende generel indkomstskattelettelse, hvor lønmodtageren selv kan sammensætte forbruget.

Virkningerne på beskæftigelse og forbruget taler for, at lempelig beskatning forbeholdes personalegoder, hvor et øget forbrug tillægges særskilt stor, dokumenteret samfundsøkonomisk værdi, eller hvor der vil være uforholdsmæssigt store administrative omkostninger ved værdiansættelse mv.

[3] Endvidere kan der være en momsfordel for virksomheden og/eller de ansatte, når kontantløn erstattes af et momsbelagt personalegode.

For udvalgte personalegoder, der dels skønnes skattemæssigt at være værdiansat lavere end markedsværdien og dels har forholdsmæssig stor udbredelse, udgør provenutabet cirka 1,6 mia. kr. i 2009, *jf. tabel 4.4*.

Tabel 4.4 Virkning på de offentlige finanser, 2009

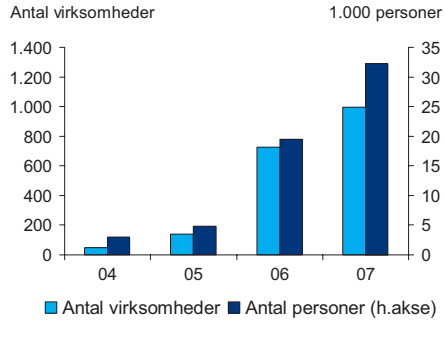
	Virkning på offentlige finanser Mio. kr.
Arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer	420
PC-hjemmearbejdsplads, fri telefon mv.	750
Kollektive aktieordninger	160
Individuelle aktieordninger	40
Medarbejderobligationer	240
I alt	1.610

Anm.: Der er taget udgangspunkt i de gældende marginalskattesatser og oplysninger for 2007.
Kilde: Statusrapport til Folketinget om personalegoder/naturalieydelser, januar 2008 og egne beregninger.

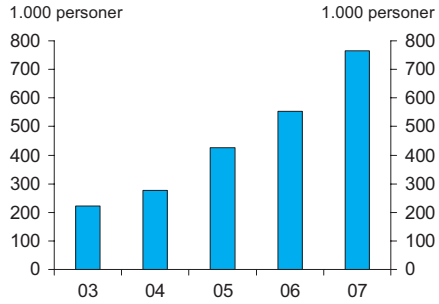
Ovenstående beregning tager ikke højde for, at nogle personalegoder medfører afledte positive effekter, fx lavere offentlige udgifter i forbindelse med sygefravær og færre administrative byrder. Der eksisterer ikke systematiske vurderinger af de positive effekter ved udbredelsen af personalegoder. Principielt bør de gavnlige effekter kunne dokumenteres for de personalegoder, der begunstiges i skattesystemet.

Udviklingen i de seneste år tyder på, at stadig bredere kredse får tilbudt personalegoder, hvilket øger provenutabet ved de forskellige ordninger. I 2007 tilbød knap 1.000 virksomheder medarbejderobligationer mod knap 50 virksomheder i 2004. Udviklingen har betydet, at antallet af personer med medarbejderobligationer er steget fra knap 3.000 personer i 2004 til skønsmæssigt 32.300 personer i 2007, *jf. figur 4.13a*.

Figur 4.13a Udbredelse af medarbejderobligationer, 2004-2007



Figur 4.13b Udbredelse af skattefri sundhedsforsikringer, 2003-2007



Kilde: Svar til Folketinget, SAU alm, del. – Svar på spørgsmål 369, 2007-08 (2. samling) samt Forsikring og Pension (www.forsikringogpension.dk).

Omfanget af skattefri sundhedsforsikringer er også steget betydeligt. I 2003 havde omkring 220.000 personer en arbejdsgiverbetalt, skattefri sundhedsforsikring mod cirka 760.000 personer i 2007, *jf. figur 4.13b.*

Tendensen til større udbredelse af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer indebærer betydelig risiko for et stigende provenutab. Eksempelvis indebærer den nuværende udbredelse af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer et provenutab på omkring 420 mio. kr. årligt. Såfremt alle privatansatte lønmodtagere får en arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring, stiger provenutabet til ca. 900 mio. kr. Såfremt alle lønmodtagere (både privat og offentligt ansatte) får en skattefri sundhedsforsikring, stiger provenutabet til ca. 1,4 mia. kr., *jf. tabel 4.5.*

Tabel 4.5 Provenutab ved yderligere udbredelse af skattefri sundhedsforsikringer

	Mia. kr.
Nuværende udbredelse	0,4
Alle privatansatte lønmodtagere	0,9
Alle lønmodtagere	1,4

Kilde: www.dst.dk og egne beregninger.

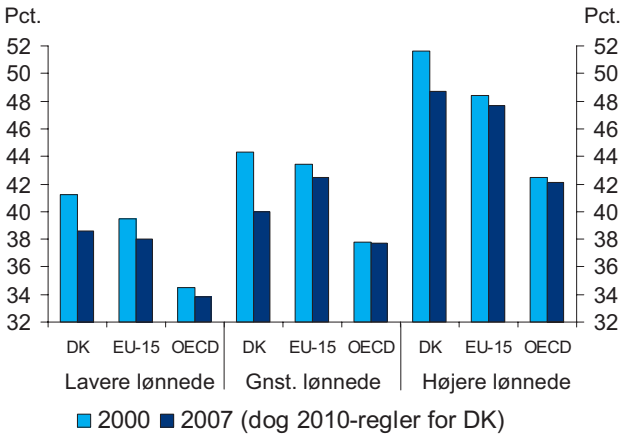
Analyser indikerer, at personer med personalegoder gennemgående har betydeligt højere indkomster end gruppen af erhvervsaktive som helhed, hvilket skal ses i lyset af, at det primært er i forbindelse med udførelsen af arbejdsfunktioner, der varetages af personer med højere indkomster, at det er relevant at bruge bil og telefon mv. i forbindelse med arbejdets udførelse. Det er dog ikke muligt at identificere sammenhængen mellem alle typer af personalegoder og indkomstforhold.

4.5 Internationale reformtendenser

De internationale tendenser går i retning af lavere marginalskatter for personer med højere indkomster og et færre antal progressionstrin, hvormed forskellen mellem højeste og laveste skattesatser indsnævres, samtidig med at skattebaserne bliver bredere, *jf. Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD 2006*. En række lande har dog også introduceret beskæftigelsesfradrag, herunder Danmark og Sverige.

I de senere år har mange lande i EU og OECD ligesom Danmark sænket skatterne på arbejdsindkomst. Mens Danmark har sænket gennemsnitsskatten for en fuldtidsansat, der tjener en gennemsnitlig lønmodtagers løn, fra 44,3 pct. i 2000 til 40 pct. i 2007 (2010-regler), har EU15-landene i gennemsnit sænket skatten fra 43,4 pct. i 2000 til 42,5 pct. i 2007, *jf. figur 4.14*. For en lønindkomst svarende til en gennemsnitlig lønmodtagers er den samlede beskatning af arbejdsindkomsten nu lavere i Danmark end for gennemsnittet af EU-15-landene, mens OECD-landene under ét ligger noget under.

Figur 4.14 Udviklingen i gennemsnitsskatter for 3 forskellige lønniveauer i Danmark, EU og OECD, 2000 og 2007



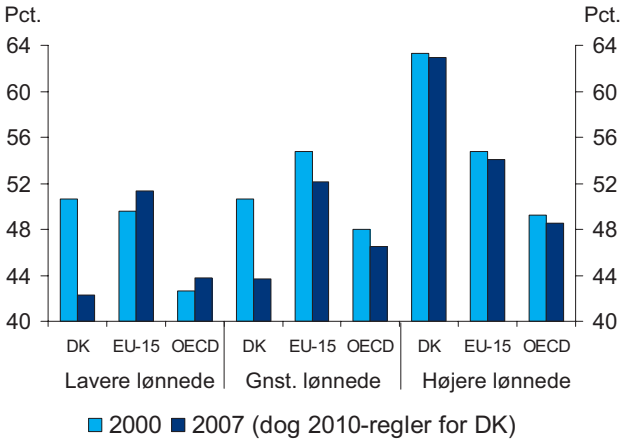
Anm.: Skatten er opgjort som indkomstskat samt sociale bidrag betalt af lønmodtager eller arbejdsgiveren i pct. af lønomkostningen. For Danmark er der taget højde for *Lavere skat på arbejde i 2008/2009*. EU15 er de femten oprindelige EU-lande (inkl. Danmark 2000 og 2007-regler).
Kilde: OECD, Taxing Wages Statistics 2007 og egne beregninger.

På alle tre niveauer har Danmark siden 2000 sænket indkomstskatterne mere end gennemsnittet i EU-15-landene. Ændringerne i marginalskattesatserne for de forskellige indkomstniveauer vil være større end de viste ændringer i gennemsnitsskatten, hvis satsnedsættelserne fx finansieres gennem udbredelse af basen for skatterne på arbejdsindkomst.

Marginalskatten for relativt lave arbejdsindkomster på 67 pct. af gennemsnitslønnen er faldet markant i Danmark, hvilket ikke er sket i EU-15 eller OECD-landene under

ét. Siden 2000 er marginalskatten for beskæftigede med den gennemsnitlige arbejdsindkomst faldet i EU-15, OECD-landene og i Danmark, hvor faldet har været særligt markant. Marginalskatterne for mellemindkomster i Danmark er nu under gennemsnittet i både EU-15 og OECD-landene, *jf. figur 4.15*.

Figur 4.15 Udviklingen i marginalskatter for 3 forskellige lønniveauer i Danmark, EU og OECD, 2000 og 2007

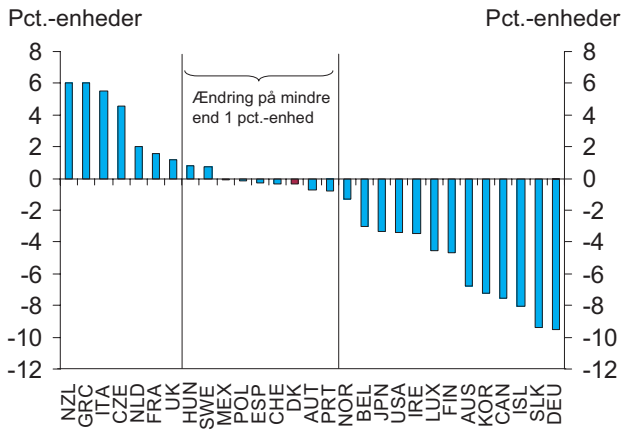


Anm.: Den seneste opgørelse for OECD er for indkomståret 2007. Se endvidere anmærkning til figur 4.14.
Kilde: OECD, Taxing Wages Statistics 2007 og egne beregninger.

Den gennemsnitlige lønmodtager i Danmark har imidlertid en indkomst, der ligger lige under topskattegrænsen, Beslutningen om at yde en ekstra arbejdsindsats kan derfor være påvirket af den højeste marginalskat på 63 pct. I EU og OECD er marginalskatten for højere lønnede også faldet i perioden, mens den er omtrent uændret i Danmark.

Tretten OECD-lande har således reduceret marginalskatten for højere lønnede med minimum 1 pct.-enhed, mens syv OECD-lande har forhøjet marginalskatten med minimum 1 pct.-enhed, *jf. figur 4.16*.

Figur 4.16 Ændring i marginalskat for højere lønnede, 2000 til 2007



Anm.: Opgørelsen viser ændringen i marginalskatten på arbejdsindkomst (inkl. sociale bidrag) for en arbejder, der tjener 167 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn.
Kilde: OECD Tax Database.

Marginalskatten er ændret mest i de lande, som har reduceret marginalskatten for højere lønnede.

Kapitel 5. Husholdningernes kapitalindkomst

Beskatningen af husholdningernes kapitalindkomst påvirker først og fremmest husholdningernes opsparing, formue samt formuens sammensætning.

- Afkastet fra husholdningernes formue beskattes forskelligt alt efter, hvor opsparingen er placeret og med forskellige grader af progression. Negativ nettokapitalindkomst (især nettorenteudgifter) har en fradragsværdi på godt 33 pct. i en gennemsnitskommune. Det giver i sig selv et mindreprovenu på godt 30 mia. kr. i 2008. Et mindreprovenu der forventes at stige på sigt. Beskatningen af afkastet fra boliger og pensionsopsparing er noget mindre, mens frie placeringer i obligationer beskattes hårdere. Der er således stor asymmetri i kapitalindkomstbeskatningen.

- Kapitalindkomstbeskatningen kompliceres desuden af, at nogle former for indkomst helt er undtaget beskatning. Hertil kommer forskellige principper for, hvornår et afkast beskattes: Nogle former for afkast beskattes alene ved realisation, mens andre beskattes løbende uafhængigt af, hvorvidt gevinsten er realiseret.

- Kapitalindkomst beskattes nominelt. Dermed beskattes også den del af afkastet, der kompenserer for inflationens udhulning af opsparingen. Derfor er skatten på det reale afkast større end de nominelle satser. For positiv nettokapitalindkomst (fx frie placeringer i visse obligationer) er den reale skat knap 92 pct. for en topskatteyder ved et normalt niveau for inflation og rente på henholdsvis 2 og 5,75 pct.

- Den store asymmetri i kapitalindkomstbeskatningen fører til forvridninger af placeringen af opsparingen. Opsparingen anbringes, hvor afkastet efter skat er højest, og ikke nødvendigvis der hvor det risikokorrigerede før skat-afkast er størst. En stor del af den samlede private opsparing er enten placeret i pensionsopsparing eller i ejerboliger.

- Provenuet fra kapitalindkomstbeskatningen betales især af personer med høje indkomster. Asymmetrien i beskatningen betyder imidlertid, at fordelingsvirkningen er mindre entydig. Nogle højindkomstgrupper betaler forholdsvist lidt i skat af deres kapitalafkast, mens nogle lavindkomstgrupper omvendt betaler forholdsvist meget.

- Det vurderes, at kapitalindkomstbeskatningen medfører mindre opsparing. Dermed reduceres den samlede nettoformue og nationalindkomst. I den udstrækning borgerne arbejder med henblik på at spare op, kan kapitalindkomstbeskatningen også hæmme arbejdsudbuddet.

- En reduktion af rentefradragets skatteværdi vil mere entydigt øge opsparingen, fordi tilskyndelsen til at lånefinansiere forbrug reduceres. Samtidig reduceres tilskyndelsen til at optage lån og placere midler i ejerbolig og pensionsopsparing.

- En nedsættelse af den marginale beskatning af særligt personlig kapitalindkomst vil generelt set bidrage til en mindre asymmetrisk og forvridende beskatning af kapitalafkast.

5.1 Gældende regler

Provenuet fra beskatning af afkastet fra forskellige former for formue og kapital udgør godt 9 pct. af de samlede skatter og afgifter. En væsentlig del eller knap ¾ af dette stammer fra fonds- og selskabsskatten (som er skat på afkast af virksomhedernes kapital).

Resten af kapitalindkomstbeskatningen vedrører husholdningerne mere direkte, og omfatter fx skat på renter og udbytter på aktier, afkast af pensionsopsparing, finansielle kontrakter samt alle typer af fast ejendom.

Blandt de vigtigste skatter på dette område er den personlige nettokapitalindkomstbeskatning (hvor positiv og negativ nettokapitalindkomst behandles forskelligt), ejendomsværdiskatten, aktieindkomstskatten samt beskatningen af afkastet i pensionskasserne, *jf. boks 5.1.*

Boks 5.1 Skattereglerne i hovedtræk

I Danmark beskattes afkastet af formueplaceringer forskelligt afhængig af art, ligesom der er asymmetri i beskatningen af positiv og negativ nettokapitalindkomst

Nettokapitalindkomsten omfatter renteindtægter, kursgevinster på visse obligationer, kapitalafkast fra virksomhed mv. fratrukket renteudgifter mv. Negativ personlig nettokapitalindkomst ("rentefradraget") beskattes med en flad sats svarende til den kommunale skattesats plus satsen for sundhedsbidrag. I gennemsnit 33,5 pct. i 2009.

Positiv personlig nettokapitalindkomst indgår i den progressive beskatning af personlig indkomst. Den sidste krone beskattes med 38,8 pct. for en bundskatteyder, 53,8 pct. for en topskatteyder, der ikke betaler mellemskat (på grund af overførselsadgang mellem ægtefæller) og 59,7 pct. for en topskatteyder, der betaler mellemskat (der betales ikke arbejdsmarkedsbidrag af positiv nettokapitalindkomst).

Aktieindkomst omfatter udbytter og avancer fra aktier og beskattes i 2009 med 28 pct. op til 48.300 kr. for enlige og det dobbelte for ægtepar. Mellem denne første progressionsgrænse og indtil 106.100 kr. (og det dobbelte for ægtepar) beskattes aktieindkomst med 43 pct. Aktieindkomst herover beskattes med 45 pct. Aktieindkomst indgår således ikke i den personlige nettokapitalindkomst.

Visse typer af kapitalindkomst beskattes mere lempeligt. Det drejer sig specielt om pensionsopsparing, hvor afkastet beskattes med 15 pct. efter lagerprincippet, samt ejerboliger, der er pålagt ejendomsværdiskat og grundskyld. Kapitalgevinster ved salg af ejerboliger herunder fritidshuse er som hovedregel skattefritaget, mens kapitalgevinster på anden fast ejendom beskattes.

I 2008 skønnes beskatningen af husholdningernes kapitalindkomst at indbringe et provenu på godt 20 mia. kr. Der forekommer dog store udsving i provenuet fra år til år, *jf. tabel 5.1.*, hvilket primært skyldes pensionsafkastskatten.

Tabel 5.1 Provenuet fra skat af afkast fra husholdningernes formue 2005-08

	2005	2006	2007	2008
1. Skat af afkast fra fri formue	-2,5	-1,8	-0,6	-7,8
Heraf				
1.A. Skat af personlig kapitalindkomst	-11,4	-13,7	-17,4	-17,6
1.A.1 Skat af personlig positiv nettokapitalindkomst	7,8	8,1	10,7	13,1
1.A.2. Skatteværdi af personlig negativ nettokapitalindkomst	-19,2	-21,8	-28,1	-30,7
1.B. Aktieindkomstskat	8,8	11,9	16,8	9,8
2. Pensionsafkastskat	38,1	12,5	4,9	1,0
3. Skat af kapitalafkast fra personligt ejede virksomheder[1)]	6,1	5,5	4,2	4,8
4. Ejendomsværdiskat	10,9	11,3	11,7	11,9
5. Ejendomsskatter fra boliger [2)]	8,7	8,8	9,1	10,3
I alt indtægter fra husholdningernes kapitalindkomst	**61,3**	**36,3**	**29,2**	**20,2**

Anm.: Positiv og negativ personlig nettokapitalindkomst er for 2006-08 beregnet ud fra en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i 2005 fremskrevet til 2006-08-niveauer. De øvrige provenuer er skøn som budgetteret december 2008. Der ses bort fra realkapital i form af biler og både.

1) Beskatning af kapitalafkast fra kapital– og virksomhedsordningen inkl. pålignet aconto virksomhedsskat ved opsparing i virksomheden fratrukket tidligere betalt virksomhedsskat. Virksomhedsskatten modregnes i indkomstskatten, når opsparingen hæves. Der er antaget en gennemsnitlig skattesats på 35 pct. på kapitalafkast i virksomhedsordningen. En del af provenuet fra beskatning af kapitalafkast i kapital– og virksomhedsordningen kan sammenlignes med en selskabsskattepligtig indkomst, mens den resterende del kan sammenlignes med aktieindkomst. Da det ikke har været muligt at udskille de to beløb, medregnes det hele her.

2) Dækker over grundskyld fra alle former for boliger som budgetteret i Økonomisk Redegørelse, dec. 2008.

Det samlede provenu på godt 20 mia. kr. dækker over et positivt provenu fra beskatning af afkastet fra pensioner og boliger.

Provenuet fra beskatningen af den såkaldte frie formue udgør -7,8 mia. kr. i 2008. Afkastet fra den frie formue omfatter den personlige nettokapitalindkomst samt aktieindkomst. Det vedrører således den del af husholdningernes formue, der hverken er bundet i pensionsopsparing eller ejerboliger.

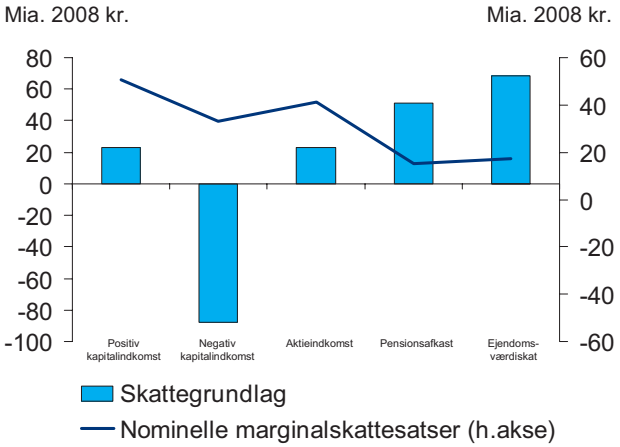
Det negative provenu skyldes skatteværdien af husholdningernes renteudgifter, der indgår i den personlige kapitalindkomstbeskatning. Det samlede provenu fra beskatningen af personlig kapitalindkomst på i alt -17,6 mia. kr. dækker over et provenu fra beskatning af positiv nettokapitalindkomst på 13,1 mia. kr., der mere end opvejes af skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst på i alt 30,7 mia. kr. i 2008, *jf. tabel 5.1.*

Det store negative provenu afspejler, at de fleste danske husholdninger har opbygget finansiel gæld (de har negativ nettokapitalindkomst) blandt andet med henblik på at

finansiere ejerboligkøb. Samtidig udgør en stor andel af husholdningernes opsparing pensionsopsparing, hvor afkastet ikke indgår i den personlige kapitalindkomst.

Det negative provenu fra personlig nettokapitalindkomst afspejler således et stort grundlag for negativ kapitalindkomst (store "rentefradrag"), *jf. figur 5.1.*

Figur 5.1 Skattegrundlag og marginale skattesatser



Kilde: Egne beregninger foretaget på baggrund af oplysninger fra lovmodellen dec. 2008. Niveauet for skattegrundlaget fra pensionsafkast er baseret på oplysninger fra SKAT om værdien af foreløbige indbetalinger.

Den nominelle beskatning af afkastet på pensionsopsparing og boliger er mindre end skatteværdien af rentefradraget, *jf. figur 5.1. og tabel 5.2.*

Tabel 5.2 Nominelle og reale skattesatser

	Nominel sats	Real lagerbeskatning
Pensionsopsparing	15	23,0
Ejerboliger (ejendomsværdiskat under progressionsgrænsen)	17,4	26,7
Ejerboliger (ejendomsværdiskat over progressionsgrænsen)	52,2	80,0
Negativ nettokapitalindkomst – renteudgifter, obligationer (gennemsnitskommune)	33,5	51,4
Bundskatteyder – renteindtægter mv./blåstemplede obligationer	38,8	59,5/ 47,6
Topskatteyder uden mellemskat [1)] – renteindtægter mv./blåstemplede obligationer	53,8	82,5/66,0
Topskatteyder – renteindtægter mv./blåstemplede obligationer	59,7	91,5/ 73,2
Aktieindkomst (28/43/45 pct.) – ekskl. selskabsskat[2)]	28/43/45	38,0/59,6/62,6

Anm.: I beregningerne forudsættes en inflation på 2 pct. og en nominel rente på 5,75 pct. Skatten forudsættes betalt ultimo perioden. Ejendomsværdiskatten forudsættes at udgøre 1 pct. af den aktuelle kontantpris og 3 pct. over progressionsgrænsen. Det aktuelle niveau er lavere (omkring 60 pct. af de formelle satser) på landsplan som følge af det nominelle loft for ejendomsværdiskat siden 2002 og stigende boligpriser. De ikke-skattepligtige kursgevinsters andel af den effektive forretning for blåstemplede obligationer forudsættes at udgøre 20 pct. Afkastet før skat ved aktieinvesteringer og ejerboliger forudsættes at svare til den effektive obligationsrente. Da aktieinvesteringer under normale omstændigheder giver en risikopræmie i form af et højere afkast, overvurderer denne antagelse den reale beskatning af både aktieinvesteringer og pensionsopsparing. Der er ikke taget hensyn til, at kapitalindkomst og pensionsudbetalinger modregnes i offentlige ydelser.

1) Progressionsgrænsen for mellem- og topskat er sammenfaldende, men på grund af muligheden for at overføre bundfradrag for mellemskatten mellem ægtefæller, betaler nogle skatteydere topskat af positiv kapitalindkomst uden at betale mellemskat.

2) Ved udregningen af de reale skattesatser for aktieindkomst korrigeres for, at avancer alene beskattes ved realisation. Det forudsættes, at investeringshorisonten er 10 år, samt at 30 pct. af afkastet løbende udloddes som udbytte.

For ejerboliger kan ejendomsværdiskatten under progressionsgrænsen – som her antages at svare til 1 pct. af ejendomsværdien – ses som en skat på boligafkastet på godt 17 pct. Ejerboliger med en ejendomsvurdering (2002-niveau) over progressionsgrænsen beskattes på marginalen med en sats svarende til godt 52 pct. af boligafkastet, *jf. tabel 5.2.* Det er en ret lille del af den samlede boligmasse, der er omfattet af den høje sats.

For pensionsopsparing er den nominelle skat på afkastet 15 pct., men skatten omfatter også ikke realiserede afkast (da den følger lagerbeskatningsprincippet). Afkastet fra fri opsparing beskattes derimod ved realisation. I det omfang kapitalgevinster ikke realiseres på det tidspunkt, hvor de opstår, opnås dermed en skatteudskydelse på avancer. Omregnes lagerbeskatningssatsen af en avance til en tilsvarende sats ved realisation, svarer den nominelle pensionsbeskatning på 15 pct. til knap 22½ pct. i realisationsbeskatning ved en investeringshorisont på 20 år. Det vil sige, at selvom der korrigeres for lagerbeskatningen af pensionsopsparing, er beskatningen af pensionsopsparing fortsat væsentlig mindre end skatteværdien af "rentefradraget", *jf. boks 5.2.* Den sammensatte (nominelle) beskatning af pensionsopsparing påvirkes også af

forskelle i skatten ved ind- og udbetaling samt af aftrapning af overførselsindkomsterne, *jf. afsnit 5.3*.

Boks 5.2 Realisation kontra lager

Ved realisationsbeskatning beskattes investor alene af en kapitalgevinst, i det omfang denne realiseres – omvendt gives også kun fradrag for tab ved realisation. Ved lagerbeskatning beskattes gevinster og tab derimod løbende.

Kapitalgevinster og -tab på aktier og visse obligationer i fri opsparing beskattes – som hovedregel – ved realisation. Afkast fra pensionsopsparing lagerbeskattes derimod. Sammenligningen af beskatningen af disse aktiver skal dermed tage højde for, at investor opnår en fordel i form af en udskydelse af skattebetalingen på kapitalgevinster ved investering i aktiver for frie midler.

Beregningerne i *tabel 5.2* er forsøgt korrigeret for denne forskel mellem lager og realisation, idet satserne er opgjort efter lagerprincippet.[1]

Der er endvidere væsentlig forskel på den *nominelle* skattesats og den *reale* beskatning af de forskellige typer kapitalindkomst.

Kapitalindkomst beskattes nominelt, hvilket betyder, at hele det nominelle afkast beskattes. Dermed beskattes også den del, der kompenserer for inflationens udhulning af aktivets realværdi. Ved en nominel rente på 5,75 pct. og en inflationsrate på 2 pct. indebærer en nominel skattesats på kapitalindkomst på 59,7 pct. en real skattesats på knap 92 pct., *jf. tabel 5.2*.

Resultatet er meget følsomt overfor ændringer i inflationstakten og realrenten. Jo højere inflationen er i forhold til realrenten, des større bliver forskellen mellem den nominelle og den reale beskatning.

Nogle former for afkast er skattefri. Med mindsterentereglen er kursgevinster (og tab) på blåstemplede obligationer eksempelvis skattefri.[2] Idet obligationer oftest stiftes med en forventet kursgevinst, reducerer dette den faktiske beskatning af afkastet fra blåstemplede obligationer. I gennemsnit skønnes 20 pct. af det effektive nominel-

[1] Ved omregningen af realisationsbeskatning til lagerbeskatning tages udgangspunkt i et eksempel, hvor investor indskyder et givent beløb i aktier over en vis årrække. Den lagerbeskatning, der netop ækvivalerer realisationsbeskatning, bestemmes derefter som den skattesats, der sikrer, at investor netop står med samme formue efter denne årrække. Ved beregningen forudsættes, at investor hverken har trukket midler ud af investeringen eller tilført investeringen midler. Det udloddede overskud forudsættes således løbende geninvesteret. Ved lagerbeskatning forudsættes den løbende beskatning enten dækket af det udloddede overskud eller ved frasalg af dele af aktivet. Resultatet afhænger i høj grad af efter-skat-renten, forudsætningerne om investeringens tidshorisont og den andel af udbyttet, der løbende udloddes. I tabel 5.2 forudsættes investeringshorisonten at være 10 år, samt at 30 pct. af udbyttet løbende udloddes.

[2] I dag beskattes personer ikke af gevinst og tab på fordringer i danske kroner, hvis mindsterentereglen er opfyldt (blåstemplede fordringer). Reglen omfatter obligationer udstedt i DKK med en kuponrente, som mindst svarer til den mindsterente, der er gældende på det tidspunkt, hvor obligationen udstedes. Mindsterentereglen gælder for obligationer, pantebreve, gældsbreve og andre pengefordringer.

le afkast fra blåstemplede obligationer at være skattefritaget.[3] Dermed reduceres den effektive reale beskatning for en topskatteyder med positiv personlig nettokapitalindkomst fra knap 92 til godt 73 pct., *jf. tabel 5.2*, hvilket dog stadig er forholdsvis højt sammenlignet med beskatning af anden indkomst.

I Danmark blev formueskatten udfaset fra 1996 til 1997. Ophævelsen af formueskatten var hensigtsmæssig, idet det forholdsvis begrænsede provenu ikke står mål med de værdiansættelses- og udvandringsproblemer, som skatten giver anledning til, *jf. boks 5.3*.

Boks 5.3 Formueskatten blev ophævet i 1997

I Danmark blev formueskatten udfaset i 1996 – 1997. Formueskattesatsen var i 1995 1 pct. af formue over 1,6 mio. 1995-kr. (og det dobbelte for ægtepar). Provenuet udgjorde her ca. 840 mio. kr. (1995-priser).

Der er en række problemer ved formuebeskatning.

En formuebeskatning er som udgangspunkt en skat på besiddelse af kapital. Da skatten betales løbende, virker den i realiteten som en yderligere beskatning af det løbende afkast. En formueskat på 1 pct. svarer således til en skat på det nominelle afkast på godt 17 pct. (ved en rente på 5,75). Dermed vil en formueskat øge den i forvejen relativt høje beskatning af personlig kapital- og aktieindkomst.

Der er endvidere betydelige problemer med opgørelsen af beskatningsgrundlaget. Dette gælder navnlig værdiansættelsen af unoterede aktier samt erhvervsaktiver som fx goodwill og aktiver med latente skatter. I det omfang værdiansættelsesproblemer medfører, at der indføres undtagelser for visse aktiver, vil formueskatten forvride formuesammensætningen.

En forøgelse af beskatningen af kapitalafkast gennem formueskat vil tilskynde til udvandring af såvel kapital som viden. Det er kun ganske få lande i Europa, der i dag har en formuebeskatning. En formueskat kan således komme til at stille sig hindrende i vejen for, at udlændinge slår sig ned i Danmark.

5.2 Beskatning af aktieindkomst

Beskatningen af afkastet fra aktier, som husholdningerne selv har investeret i (dvs. uden for pensionsopsparingssystemet), har historisk set været underlagt en særlig skattemæssig behandling. Det er i et væsentligt omfang sket for at sikre en parallelitet mellem beskatningen af løn- og aktieindkomst, idet der er taget hensyn til, at aktieindkomsten i forvejen er beskattet på selskabsniveau.

For en person med høj aktieindkomst vil den marginale skat på selskabsoverskud således svare til 25 pct. i selskabsskat og (1-0,25)*45 pct. i aktieindkomstskat – det vil sige knap 59 pct. Det er på linje med den højeste marginalskat på lønindkomst (på

[3] Med de nuværende renter og den nuværende mindsterente skønnes dette at være tilfældet på marginalen for den gennemsnitlige obligationsindehaver. Reelt set afhænger andelen imidlertid af såvel efter-skat-renten som forholdet mellem mindsterenten og den aktuelle effektive forrentning samt investeringshorisonten.

ca. 63 pct. inkl. arbejdsmarkedsbidrag) og dermed også på niveau med skatten på positiv nettokapitalindkomst for en topskatteyder.

Paralleliteten mellem skatten på løn og aktieindkomst løser det såkaldte hovedaktionærproblem, som refererer til, at hovedaktionærer med bestemmende indflydelse i et selskab har mulighed for at påvirke, hvordan afkastet fra selskabet samlet set skal fremstå. Forskelle i skattesatsen på henholdsvis aktieindkomst og arbejdsindkomst kan skabe en tilskyndelse til at transformere højere beskattet arbejdsindkomst til lavere beskattet aktieindkomst. Øges spændet mellem satserne kan det betyde, at problemet ikke længere kan løses via satserne, men i stedet må løses via særlige værnsregler.

Beskatningen af husholdningernes aktieindkomst er en skat på danske husholdningers opsparing, som næppe påvirker afkastkravet fra aktier i store selskaber (i forhold til obligationsinvesteringer) og dermed heller ikke investeringerne i større danske selskaber. Det afspejler, at danske husholdninger ikke er en dominerende ejerkreds. Det er snarere pensionskasser (som i Danmark beskattes med en lavere sats på 15 pct. af både obligations- og aktieafkast) og internationale investorer.

Da efter-selskabsskat-afkastet for langt de fleste aktieinvesteringer dermed svarer til obligationsrenten[4], vil en lavere aktieindkomstbeskatning isoleret set trække i retning af, at den indenlandske frie formue i højere grad investeres i aktier frem for i obligationer. For ikke at skabe særlige incitamenter til at investere i visse aktivklasser, behandles obligationer og aktier da også symmetrisk i pensionsafkastskatten.

Den forskelligartede skattemæssige behandling af afkastet fra henholdsvis aktier og obligationer i fri opsparing betyder, at det kan være vanskeligt at gennemskue fordelagtigheden ved en given investering.

Den separate beskatning af aktie- og personlig nettokapitalindkomst indebærer endvidere visse ulemper blandt andet i relation til investeringsforeninger[5], der på grund af den separate beskatning tvinges til at oprette mange forskellige afdelinger. Det øger omkostningerne og hindrer de enkelte afdelinger i at have en optimal porteføljesammensætning.

Den separate beskatning af aktie- og personlig nettokapitalindkomst medfører dog samtidig en større fleksibilitet ved afstemning af skattesatser i relation til de forskellige hensyn, der er gældende for aktie- og personlig nettokapitalindkomst. Herunder at den højeste skattesats på aktieindkomst er afstemt efter hensynet til hovedaktionærproblemstillingen.

[4] Korrigeret for en eventuel risikopræmie.
[5] I stedet for at investere direkte i obligationer eller aktier kan den enkelte skatteyder vælge at investere indirekte via en investeringsforening. Investeringsforeningerne er skattemæssigt transparente, hvilket vil sige, at en investering via en investeringsforening principielt set er underlagt samme beskatningsregler som en investering, der foretages direkte af skatteyderen selv.

5.3 Pensionsopsparing beskattes mere lempeligt

Afkastet af pensionsopsparing beskattes generelt set mere lempeligt end fri opsparing.

Den nominelle beskatning af afkastet fra pensionsopsparing er 15 pct. og dermed væsentlig mindre end den nominelle beskatning af aktie- og personlig nettokapitalindkomst – også selvom der korrigeres for forskellen mellem henholdsvis lager- og realisationsbeskatning[6], *jf. tabel 5.2 og boks 5.2*. En person med positiv personlig nettokapitalindkomst vil dermed med fordel kunne indskyde midlerne på en lavere beskattet pensionsopsparing. Tilsvarende vil en person med negativ nettokapitalindkomst i mange tilfælde med fordel kunne optage lån og opnå større værdi af rentefradraget end skatten på pensionsafkastet.

Reglerne for indbetalinger til pensionsordninger er fleksible for lønmodtagere, der har adgang til individuelle aftaler, hvor arbejdsgivere kan foretage indbetalinger til lønmodtagernes private pensionsordninger. Muligheden for at indskyde indkomst på en pensionsopsparing og dermed udskyde personbeskatningen har den fordel, at skatteydere med meget fluktuerende indkomster – fx visse selvstændigt erhvervsdrivende – får mulighed for at opnå en vis progressionsudjævning.

Boks 5.4 Pensionsopsparingsordninger inddeles i tre forskellige kategorier

Pensionsopsparingsordninger inddeles – ifølge skattereglerne – i tre forskellige kategorier: 1) Pensionsordninger med livsvarige ydelser, 2) Ratepensioner og 3) Kapitalpensioner. Udbetalingerne fra kapitalpensioner udbetales i modsætning til 1) og 2) som et engangsbeløb.

Indbetalingerne til alle ordninger skal som udgangspunkt fratrækkes den personlige indkomst, og der skal således alene svares arbejdsmarkedsbidrag af indbetalingerne. Indbetalinger til kapitalpensionsordninger kan dog ikke fratrækkes i topskattegrundlaget.

Modstykket til fradraget for indbetalinger til pensionsordningerne er, at udbetalingerne beskattes. Udbetalingerne fra "pensionsordninger med livsvarige ydelser og ratepensionsordninger beskattes som personlig indkomst. Udbetalinger fra kapitalpensionsordninger indgår derimod ikke i den skattepligtige indkomst, men er i stedet pålagt en særlig afgift på 40 pct.

Skattebegunstigelsen af pensionsopsparingen påvirkes endvidere af sammenhængen mellem skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet og beskatningen på udbetalingstidspunktet, *jf. boks 5.4*. Nogle pensionsordninger er arbejdsgiveradministrerede og obligatoriske for medlemmerne i kraft af et ansættelsesforhold. Andre er privattegnede ordninger, som enten supplerer eller erstatter arbejdsgiveradministrerede ordninger. Fælles for ordningerne er, at der gives fradrag for indbetalinger i indkomstopgørelsen til personbeskatning. Der betales dog arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet. Til gengæld beskattes udbetalingerne fra pensionsordninger, ligesom visse udbetalinger modregnes i offentlige ydelser.

[6] Afkastet fra pensionsopsparing beskattes med knap 22½ pct., når lagerbeskatningen omregnes til realisation efter 20 år, såfremt renten udgør 5,75 pct.

Løbende pensionsudbetalinger (livsvarige ydelser og ratepensioner) medfører endvidere indkomstaftrapning af de fleste ydelser til alderspensionister, herunder særligt pensionstillægget, men også den supplerende pensionsydelse mv. til pensionister med små indkomster og boligydelsen til lejere.

Indkomstaftrapningen af offentlige ydelser – som afspejler et ønske om at målrette ydelserne til personer med lave indkomster – medfører, at den sammensatte skattesats på udbetalingstidspunktet for størstedelen af alderspensionisterne i store træk er på højde med marginalskatten på det højeste indkomstniveau. Dermed reduceres skattebegunstigelsen af pensionsopsparing, og i nogle tilfælde fører det til en direkte skattemæssig sanktion af pensionsopsparing.

For personer, der ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, afhænger skattebegunstigelsen dermed af, om den lave løbende afkastbeskatning kan opveje forskellen mellem fradragsværdien af indbetalingerne og den effektive beskatning af udbetalingerne. Jo længere tid der nydes godt af den lave afkastbeskatning, des større er sandsynligheden for dette. Som udgangspunkt gælder det derfor, at jo tidligere et indskud falder, desto lavere bliver det alt andet lige beskattet.

For hovedparten af højtlønnede svarer skattesatsen på indbetalingstidspunktet til den sammensatte skattesats på udbetalingstidspunktet, når aftrapningen af offentlige ydelser inddrages i analysen. For denne gruppe påvirkes tilskyndelsen til pensionsopsparing dermed alene af den forholdsvis lave beskatning af pensionsafkastet, hvorfor det særligt er højtlønnedes pensionsopsparing, der skattebegunstiges.

I det omfang der sker en begunstigelse af pensionsopsparing via skattesystemet, må der omvendt kunne stilles krav om, at opsparingen aflaster offentligt finansierede pensionsydelser.

Aktuelt er udbetalingsperioden i de fleste ratepensioner noget kortere end den forventede restlevetid ved tilbagetrækningsalderen, og samtidig er middellevetiden voksende. Det kan medføre, at supplerende indkomster i form af ratepensioner i mindre grad aflaster de offentlige udgifter, end livsvarige ydelser gør, fordi modregningen i pensions- og boligydelserne begrænses til en kortere årrække, indtil ratepensionsudbetalingen ophører. Omvendt vil modsvarende opsparing i frie midler i forbindelse med udbetalinger fra ratepensioner udløse højere personlig indkomstskat.

5.4 Ejerboligen beskattes også relativt lempeligt

Ejerboligen er karakteriseret ved, at den både er et investeringsobjekt og et forbrugsgode. Indehaveren af en ejerbolig opnår et "forbrugsmæssigt" afkast ved at benytte boligen og har samtidig mulighed for at få en kapitalgevinst eller et tab alt efter, hvordan priserne udvikler sig.

Ejerboligen er – ligesom alle andre ejendomme beliggende i Danmark – pålagt betaling af den såkaldte grundskyld, der udgør mellem 16 og 34 promille. Endvidere beskattes boligforbruget fra ejerboligen via ejendomsværdiskatten, *jf. boks 5.5*.

Boks 5.5 Ejendomsværdiskatten og skattestoppet

Ejendomsværdiskatten er en skat, der før 2002 blev pålignet ejendomsværdien med 1 pct. af værdien under 3.040.000 kr. og 3 pct. af den øvrige værdi.

Fra og med 2002 er ejendomsværdiskatten omfattet af skattestoppet. Med skattestoppets indførelse beregnes ejendomsværdiskatten på basis af den laveste af tre værdier: Ejendomsvurderingen i 2001-niveauet tillagt 5 pct., ejendomsvurderingen i 2002 eller den seneste ejendomsvurdering.

Med skattestoppet er ejendomsværdiskattebetalingen dermed i hovedreglen ikke længere knyttet til den aktuelle ejendomsvurdering. Ejendomsværdiskatten stiger således ikke, når ejendomsvurderingerne stiger.

Der gives nedslag i ejendomsværdiskatten for personer, der ejede deres ejendom før 1. juli 1998 (98-særreglerne) og pensionister, jf. nedenfor.[7]

98-særregler:
For ejere, der har købt ejendommen senest 1. juli 1998, nedsættes ejendomsværdiskatten med 2 promille af ejendomsværdien, således at ejendomsværdiskatten beregnes med 8 promille af den del af ejendomsværdien, der ikke overstiger progressionsgrænsen, og med 28 promille af resten. Hvis ejendommen ikke er en ejerlejlighed, og den er købt senest 1. juli 1998, nedsættes ejendomsværdiskatten yderligere med 4 promille af ejendomsværdien, dog maksimalt 1.200 kr.

Disse to nedslag bortfalder ved ejerskifte. Dette gælder også efter indførelsen af skattestoppet.

Pensionistnedslag:
Ejere, der er fyldt 65 år, får nedsat den beregnede ejendomsværdiskat med et pensionistnedslag, der udgør 4 promille af ejendomsværdien, dog maksimalt 6.000 kr. for helårsboliger og 2.000 kr. for fritidsboliger.

Pensionistnedslaget er indkomstafhængigt. Det vil sige, at nedslaget nedsættes med 5 pct. af et indkomstgrundlag over 174.600 kr. for enlige og over 238.600 kr. for gifte pensionister (2009). Indkomstgrundlaget omfatter den personlige indkomst plus positiv nettokapitalindkomst plus aktieindkomst (bortset fra aktieudbytter op til 5.000 kr. for enlige og 10.000 kr. for ægtefæller).

Kapitalgevinster fra ejerboligen beskattes som udgangspunkt ikke, *jf. boks 5.6*.

[7] Endvidere eksisterer der en række begrænsningsregler, der begrænser år til år stigningen i ejendomsværdiskatten. For en beskrivelse af disse regler henvises til Skatteministeriets hjemmeside.

Boks 5.6 Fordele og ulemper ved beskatning af avancer på ejerboliger

I dag beskattes kapitalgevinster og -tab ved salg af ejerboliger som udgangspunkt ikke, mens kapitalgevinster på anden fast ejendom beskattes.

De tilbagevendende forslag om at indføre en generel beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger er ofte – udover provenuhensynet – grundet i et ønske om at dæmpe de vilkårlige formuevirkninger af de historisk set betydelige udsving i boligpriser og at lægge større vægt på en beskatning af ejerboliger, når likviditet opstår i forbindelse med et boligsalg. Blandt andet De Økonomiske Råd (2005) og (2008) har forslået kapitalgevinstbeskatning for at begrænse effekterne af det såkaldte "boliglotteri".

En avanceskat skal i givet fald kombineres med skattefradrag for de kapitaltab, der opstår i perioder med faldende ejerboligpriser, såfremt tab og gevinster skal behandles symmetrisk.

Avancebeskatning af boliger må endvidere udformes, så betalingen først forfalder, når gevinsten realiseres. Alternativet, hvor avancer og tab på ejerboliger lagerbeskattes, vil for det første – i en rendyrket form – medføre likviditetsproblemer for boligejere i perioder med stigende boligpriser. For det andet stiller lagerbeskatning meget betydelige krav til præcisionen af de offentlige vurderinger og vil i alle tilfælde tilskynde til tvister med skattemyndighederne om de fastsatte offentlige vurderinger. Idet ejerboliger langt fra udgør et homogent gode, udgør denne værdiopgørelsesproblematik et reelt problem. Skattepligtige avancer på ejerboliger må derfor udregnes på baggrund af egentlig markedsbestemte værdier, det vil sige værdier fastlagt på baggrund af realisation.

Indlåsningseffekter
Et problem med realisationsbeskatning af avancer på ejerboliger er imidlertid, at mobiliteten på arbejdsmarkedet umiddelbart hæmmes. Det skyldes, at en boligejer, der har opnået en kapitalgevinst, kan udskyde betalingen af avanceskatten ved at blive boende. Denne fordel kan medføre, at boligejeren vælger at blive boende frem for eksempelvis at flytte til et andet område af landet, hvor jobmulighederne er bedre.

Dette problem leder De Økonomiske Råd (2008) til at foreslå, at beskatningen af en realiseret gevinst udskydes, såfremt den bindes på en særlig kontotype i pengeinstitutter og pensionsselskaber.

En udskydning af skatten afhjælper mobilitetsproblemet, men løser det ikke fuldstændigt. Er kapitalgevinster på ejerboliger skattefri, så længe pengene anvendes til erhvervelse af en ny ejerbolig, hindres boligejerne ikke i at erhverve sig en tilsvarende ejerbolig. Beskatningen vil imidlertid stadig belaste dem, der flytter fra en ejer- til en lejebolig og dermed "fastlåse" befolkningens formue i ejerboliger.

De Økonomiske Råds rapport fra efteråret 2005 beskriver en såkaldt saldometode, der ikke medfører denne form for indlåsningsproblemer. Saldometoden indebærer, at der hvert år på selvangivelsen opgøres en saldo for skatteydernes aktiver og passiver. En konsekvens af saldometoden er imidlertid, at rentefradragsretten reelt afskaffes for forbrugslån, og der reelt indføres en direkte forbrugsskat. Det vil især ramme unge, der ikke har en formue, og tilskynde dem til at placere opsparing i de aktiver, der medtages i saldoopgørelsen. Det skaber et incitament til at undgå såvel individuel pensionsopsparing som anskaffelse af varige forbrugsgoder tidligt i livet, da dette vil blive relativt dyrere. De største skattetekniske problemer i forbindelse med saldometoden opstår imidlertid som følge af flytninger til og fra udlandet. Desuden vil det være i strid med EU-retten, hvis flytning fra Danmark til et andet EU-land udløser dansk skat. Konstruktionen af saldometoden vil dermed formentlig enten være så lempelig, at den kan udnyttes ved midlertidige udvandringer, eller så stram, at den vil forhindre genindvandring til Danmark.

Boks 5.6 Fordele og ulemper ved beskatning af avancer på ejerboliger (fortsat)

Øgede boligprisudsving
Et andet problem ved avancebeskatning af ejerboliger er, at det kan medføre større prisudsving på boligmarkedet: Boligejere, der har opnået en kapitalgevinst, tilskyndes til at udskyde salget af deres ejerbolig, hvis de har mulighed for det, mens boligejere med kapitaltab tilskyndes til at realisere dette for at opnå et fradrag. Dermed udbydes færre boliger til salg i tider med stigende boligpriser, hvilket presser boligprisen yderligere op, mens det omvendte gør sig gældende i tider med faldende boligpriser.

Under visse betingelser kan skatten fuldt ud blive overvæltet i priserne, hvormed den omfordelende effekt af tiltaget udebliver.[8] Hertil kommer, at øgede boligprisudsving i sig selv er problematisk af hensyn til byggebranchen. Branchen er i forvejen et meget konjunkturfølsomt erhverv. Konjunkturfølsomhed vil blive forstærket, såfremt boligprisudsvingene forstærkes.

Administrative problemer
Endelig er avancebeskatning også af rent praktiske grunde vanskelig. Indføres avancebeskatning, bør avancen teoretisk set korrigeres for eventuelle forbedringer foretaget i løbet af ejertiden – ellers diskrimineres forbedringer i ejerboliger. På grund af vanskelighederne ved at sondre mellem forbedrings- og vedligeholdelsesinvesteringer må fradraget imidlertid konkret udformes som et generelt fradrag for vedligeholdelses- og forbedringsudgifter.

Fradrag for dokumenterede udgifter til forbedring og vedligeholdelse af ejerboliger i forbindelse med en avanceopgørelse vil medføre en nedbringelse af skattekilen på markedsmæssigt udført arbejde i forhold til sort arbejde og lavproduktivt gør-det-selv arbejde. Det skyldes, at udokumenterede materialeudgifter samt lønomkostninger og udgifter ikke kan fradrages ved avanceopgørelsen. En kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger med fradrag for vedligeholdelses- og forbedringsudgifter vil således isoleret set bidrage til at nedbringe omfanget af ikke-markedsmæssige aktiviteter, om end potentielle strukturvirkninger dæmpes af, at skattekilen næppe tilnærmelsesvis kan udlignes.

Det kan imidlertid rent administrativt blive meget omfattende for skattemyndighederne at administrere og kontrollere et system med fradrag for forbedrings- og vedligeholdelsesudgifter for samtlige boligejere. Ikke mindst hvis der skal holdes styr på vedligeholdelses- og forbedringsinvesteringer over årtier. Eksempelvis skal ejerlejlighedsforeningers fællesudgifter til fradragsberettigede udgifter fordeles på de enkelte lejligheder og derefter kontrolleres af myndighederne.

Omfanget af bilag mv. i forbindelse med udførte forbedringsudgifter på ejerboliger vil få et noget mindre omfang, hvis fradraget baseres på skematiske regler, hvor der udelukkende tillades fradrag for årlige vedligeholdelsesudgifter, som overstiger en fastsat bundgrænse. Modstykket til administrative fordele ved en bundgrænse for vedligeholdelsesfradrag er incitamenter til, at boligejere enten – så vidt muligt – samler vedligeholdelsesudgifter til udførelse inden for udvalgte kalenderår, eller – alternativt – i et uforandret omfang anvender sort arbejde eller gør-det-selv aktiviteter i de år, hvor den samlede vedligeholdelsesaktivitet ikke medfører udgifter, der væsentligt overstiger bundgrænsen for vedligeholdelsesfradrag.

Grundet indlåsningseffekterne, de øgede boligprisudsving samt de administrative problemer med opgørelsen af vedligeholdelses- og forbedringsudgifterne har Kommissionen valgt ikke at gå videre med modellen.

[8] For rationelle boligkøbere vil beskatning af avancer på ejerboliger bidrage til at reducere boligpriserne yderligere i en konjunktursituation, hvor boligpriserne er lavere end ligevægtsniveauet (byggeomkostningerne). Det skyldes, at en rationel boligkøber er bevidst om, at den efterfølgende genopretning af kontantprisniveauet vil udløse en avancebeskatning. Tilsvarende vil et fradrag for tab medføre, at rationelle boligkøbere i en konjunktursituation, hvor kontantprisniveauet er højere end ligevægtsniveauet, acceptere en højere kontantpris, da den forventede nutidsværdi af et tabsfradrag i forbindelse med en efterfølgende pris-normalisering kapitaliseres i højere kontantpriser. Hvis skatten på denne måde fuldt ud overvæltes i priserne, vil det helt kunne opveje den omfordelende effekt, jf. Fuest, C., B. Huber and S.B. Nielsen (2004): *Capital gains Taxation and House Price Fluctuations*, Department of Economics, Copenhagen Business School, Working paper no. 16.

For at undgå en skattebegunstigelse af ejerboliger skal den samlede skat af afkastet modsvare beskatningen af andre investeringer. Da kapitalgevinster på ejerboliger som udgangspunkt ikke beskattes, sker afkastbeskatningen gennem de løbende ejendomsskatter i form af ejendomsværdiskatten af hele ejendomsværdien og grundskylden af ejerboligernes grundværdi.

Ejendomsværdiskatten bør for at sikre investeringsneutralitet antage et niveau, der netop neutraliserer effekten af det øvrige skattesystem. Som udgangspunkt er en ejendomsværdiskat på 1 pct. dermed for lav sammenlignet med, at renteudgifterne til finansiering af ejerboligen kan fradrages med 33,5 pct. Ved et renteniveau på 5 pct. reducerer rentefradraget ejerboligens finansieringsudgifter med 1,9 pct. enheder (de 33,5 pct. beskatning af det løbende afkast kan således omregnes til en skat på omkring 1,7 pct. af ejendomsværdien). Afkastet fra ejerboligen beskattes imidlertid alene med 1 pct. via ejendomsværdiskatten. Dermed favoriserer skattesystemet investeringer i bygninger.

Ved bedømmelsen af den samlede favorisering af ejerboligen (dvs. skatteudgiften inkl. beskatningen af grunde) bør effekten af grundskylden imidlertid også medregnes. I gennemsnit betales grundskyld svarende til ca. 0,6 pct. af ejendomsværdien. På dette grundlag kan det fremføres, at ejendomsværdien skal tillægges 0,6 pct. for at få et korrekt billede af den egentlige beskatning af ejerboligen som investeringsaktiv.

Hertil kan imidlertid indvendes, at grundskyldsbeskatningen ikke fuldt ud belaster boligejernes løbende omkostninger, da en stor andel af skatten nedvæltes i grundprisen. Dette vil særligt være tilfældet, såfremt udbuddet af grunde ikke reagerer på ændringen i priserne. I dette tilfælde vil grundskyldsbeskatningen aflede et prisfald, der netop sikrer, at den samlede udgift ved besiddelse af grunden ikke påvirkes af grundskylden. I realiteten er udbuddet af grunde imidlertid ikke fuldstændigt givet, idet grunde anvendt til erhvervsformål kan inddrages til boliger. Endvidere er der områder af landet, hvor byggeintensiteten er lav og dermed kan stige, hvorved udbuddet af grunde kan tilpasse sig priserne. Således reducerer grundskyldsbeskatningen den sats for ejendomsværdiskatten, som vil indebære neutralitet i forhold til omdannelse af grunde til boligformål.

Alt afhængigt af forudsætningerne om nedvæltning i grundpriserne kan den skatteudgiftsneutrale ejendomsværdiskattesats ligge mellem 1,1 og 1,7 pct. ved et renteniveau på 5 pct. og en alternativ beskatning på 33,5 pct., *jf. tabel 5.3*. En sådan sats vil dog hverken sikre neutralitet med hensyn til bygningsinvesteringerne eller med hensyn til tilskyndelsen til at omdanne fx landbrugsjord til boligformål.

Tabel 5.3 Den neutrale ejendomsværdiskattesats ved forskellige forudsætninger

Nominel obligationsrente	Alternativ beskatning 33,5 pct. Kapitalisering af grundskyld:		Alternativ beskatning 25 pct. Kapitalisering af grundskyld:	
Pct.	Uden kapitalisering	Med kapitalisering	Uden kapitalisering	Med kapitalisering
3	0,4	1,0	0,2	0,8
5	1,1	1,7	0,7	1,3
7	1,7	2,3	1,2	1,8

Anm.: Ved beregningen af den neutrale ejendomsværdiskattesats med kapitalisering af både grundskyld og ejendomsværdiskat forudsættes kun den del af ejendomsværdiskatten, der belaster grundværdierne, kapitaliseret i disse. Endvidere forudsættes skatten at forfalde primo perioden.

Det bemærkes, at den progressive ejendomsværdiskat på 3 pct. dermed under alle omstændigheder overstiger det neutrale niveau.

Nedsættes den nominelle beskatning af negativ personlig nettokapitalindkomst til eksempelvis 25 pct., reduceres den skatteudgiftsneutrale ejendomsværdiskat til mellem 0,7 og 1,3 pct., såfremt renten udgør 5 pct. Dermed er en ejendomsværdiskat på 1 pct. stort set neutral.

Den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten vil imidlertid indebære en gradvis stigning i den skattemæssige begunstigelse af boliginvesteringer. Den gennemsnitlige effektive ejendomsværdiskat vurderes i 2008 således at være omkring 0,6 pct. i 2008, når pensionistnedslag og nedslag for ejendomme købt før 1. juli 1998 ikke medregnes.

De tre foregående skattereformer siden 1987 og et betydeligt rentefald over perioden har medført en markant nedbringelse af skattebegunstigelsen af ejerboliger. Skattereformerne har indeholdt en betydelig nedsættelse af skattesatser på negativ personlig nettokapitalindkomst, der i et mindre omfang er modvirket af lavere ejendomsskatter.

Reduktionen af skatteudgifter ved ejerboliger gennem lavere skattesatser på – særlig negativ – personlig nettokapitalindkomst har strukturmæssigt været fordelagtig, da nedsættelserne af skattesatser på personlig nettokapitalindkomst har medført bredt funderede strukturgevinster også i forhold til pensionsopsparing og lånefinansieret forbrug. Samtidig er skattesystemet blevet mere robust i forhold til skattetænkning og skatteomgåelse.

Ikke bare ejerboligen men også ældre lejerboliger og almene boliger samt andelsboliger subsidieres, *jf. boks 5.7*.

Boks 5.7 Subsidieringen af de forskellige boligformer

Neutralitet i forhold til andre boligformer kræver, at ejerboligen ikke skattebegunstiges mere eller mindre end andre boligformer.

Ejerboligen skattebegunstiges ved, at den effektive ejendomsværdiskattesats er lavere end den sats, der sikrer, at afkastet fra investeringer i ejerboliger beskattes ligesom afkastet fra investeringer i andre aktiver.

Lejeboliger begunstiges gennem boligstøtte og huslejeregulering. Desuden begunstiges almennyttige lejeboliger gennem støtte til opførelsen af byggeriet. Der er dog stor variation i støtten til lejeboliger for nyere og ældre boliger.

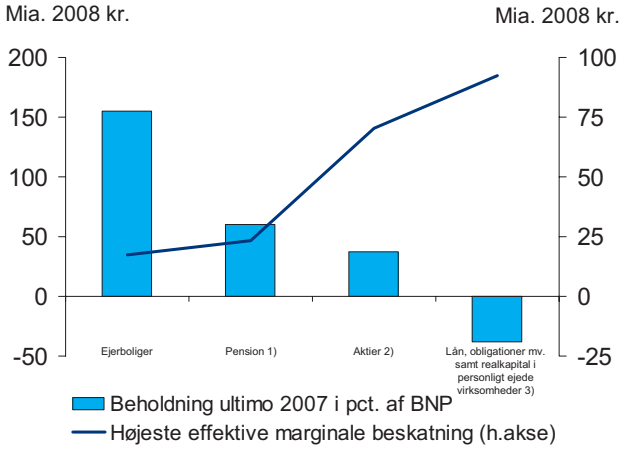
Andelsboliger begunstiges primært ved, at andelsværdien er fritaget for ejendomsværdiskat. Blandt andet OECD (2006), Det Økonomiske Råd (forår 2001) og Velfærdskommissionen (2006) har opgjort, at især andelsboliger modtager en større begunstigelse end de øvrige boligformer.

5.5 Husholdningernes formuesammensætning

Forskellene i beskatningen af afkastet fra pensionsopsparing, ejerboliger samt fri opsparing medfører, at sammensætningen af husholdningernes formue forskydes i retning af ejerboliger og pensionsopsparing og væk fra fri opsparing.

Ejerboligformuen (inkl. grunde) udgør godt 150 pct. af BNP, pensionsopsparing netto efter udskudt skat ca. 60 pct., aktier knap 40 pct., mens beholdningen af aktiver, hvor afkastet beskattes som kapitalindkomst, er negativt, *jf. figur 5.2*.

Figur 5.2 Porteføljesammensætning inddelt efter højeste reale beskatning



1) Pensionsreserver i alt efter udskudt skat.
2) Aktier og aktiebaserede investeringsforeninger.
3) Fri formue med afkast, der beskattes som kapitalindkomst. Dvs. blåstemplede obligationer, finansielle produkter, indskud i pengeinstitutter samt realformue, hvor kapitalafkastet beskattes i virksomheds- og kapitalafkastskatteordningen. Ejerboligen forudsættes beskattet med en ejendomsværdiskat svarende til 1 pct. af kontantprisen, idet dette er den maksimale sats for langt den største del af boligbeholdningen.

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik, Finanstilsynets hjemmeside, lovmodellen samt Skatteministeriets oplysninger om privates aktiebeholdning og beholdning af investeringsbeviser.

Det er ikke i sig selv et problem, at opsparingen i frie midler er negativ, da husholdningerne kun har mulighed for at låne i denne opsparingsform. Det er således under normale omstændigheder ikke muligt at "gå kort" i ejerbolig, pensionsopsparing eller aktier. Det er derfor naturligt, at husholdningerne stifter gæld for at få likviditet til forbrug og investering i andre aktiver, såsom ejerbolig eller egen virksomhed. Det kan derimod være et problem, hvis der i stort omfang forekommer skattemotiveret låntagning alene med henblik på porteføljeomlægning mod skattebegunstigede opsparingsformer.

Forskydningen af den private sektors formue i retning af pensionsopsparing og ejerboliger nedbringer den effektive beskatning af afkastet fra husholdningernes formue. Den marginale beskatning af afkastet fra husholdningernes samlede formue – reale og finansielle aktiver inkl. passiver – udgør nominelt godt 27 pct. og realt knap 42 pct., *jf. tabel 5.4*. Det vil sige langt fra de knap 92 pct. en topskatteyder med positiv nettokapitalindkomst beskattes med.

Tabel 5.4 Marginal beskatning af afkastet fra husholdningernes formue 2007

	Beholdning	Marginal lagerbeskatning		Marginalt realafkast efter skat
	Pct. af BNP	Nominel sats Pct.	Real sats Pct.	Pct.
Samlet formue (A+ B+C-D+E+F)	214	27,1	41,5	2,1
Finansielle aktiver i alt (A+ B+C)	169	31,7	48,6	1,9
A. Pensionsreserver i alt, netto efter udskudt skat	60	15,0	23,0	2,8
B. Beskattes som aktieindkomst	37	37,1	56,8	1,6
C. Beskattes som kapitalindkomst	72	43,0	65,9	1,3
Finansielle passiver i alt (D) beskattes som kapitalindkomst	137	33,0	50,7	1,8
Realformue (E+F)	182	18,3	28,1	2,6
E. Ejerboliger	155	13,9	21,3	2,9
F. Formue i virksomheds- og kapitalafkastskatteordningen	27	43,4	66,5	1,2
Samlet finansiel formue (A+ B+C-D)	32	32,3	49,5	1,9

Anm.: I beregningerne forudsættes en inflation på 2 pct. og en nominel rente på 5,75 pct., samt at skatten forfalder ultimo perioden. Afkastet før skat ved aktieinvesteringer og ejerboliger forudsættes at svare til den effektive obligationsrente. Da aktieinvesteringer under normale omstændigheder giver en risikopræmie i form af et højere afkast, overvurderer denne antagelse den reale beskatning af både aktieinvesteringer og pensionsopsparing. Der er ikke taget hensyn til, at kapitalindkomst og pensionsudbetalinger modregnes i offentlige ydelser. Ejendomsværdiskatten og grundskylden forudsættes at udgøre 0,8 pct. af den aktuelle kontantpris. Den ikke skattepligtige kursgevinsts andel af den effektive forrentning for blåstemplede obligationer forudsættes at udgøre 20 pct. Andelen af blåstemplede obligationer forudsættes at udgøre 10 pct. af BNP svarende til 13 pct. af den andel af bruttoformuen, der er investeret i aktiver med afkast, der beskattes som kapitalindkomst. Ved udregningen af de reale skattesatser for aktieindkomst og kapitalindkomst er endvidere korrigeret for avancer, der alene beskattes ved realisation. Det forudsættes, at investeringshorisonten er 10 år for noterede aktier, mens den forudsættes at være 20 år for unoterede aktier. Endvidere forudsættes, at 30 pct. af afkastet fra aktier løbende udloddes som udbytte. For den del af formuen, der beskattes som kapitalindkomst, og som ikke dækker over blåstemplede obligationer, forudsættes 14 pct. af afkastet beskattet ved realisation efter 10 år. Dermed overvurderes beskatningen af afkast fra formue i virksomheds- og kapitalafkastskatteordningen formentlig.

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra DST, Finanstilsynets hjemmeside, lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i 2005, fremskrevet samt Skatteministeriets oplysninger om privates beholdning af aktier og investeringsbeviser.

5.6 Udfordringer i det nuværende system

Beskatningen af afkastet fra husholdningernes opsparing påvirker nationalformuen og dennes sammensætning. Endvidere påvirkes investerings- og arbejdsudbudsomfanget og dermed produktionen i et vist omfang, jf. nedenfor.

En reduktion af beskatningen øger nationalindkomsten på sigt

En reduktion af beskatningen af husholdningernes kapitalindkomst forøger efterskat-renten, der i princippet er prisen på forbrug i dag i forhold til prisen på forbrug i fremtiden. Dette vil entydigt reducere forbruget i dag, såfremt husholdningerne kompenseres for den såkaldte indkomsteffekt via modgående ændringer i personbe-

skatningen.[9] På denne måde vil en reduktion af beskatningen af opsparing have en positiv effekt på den fremtidige formue og nationalindkomst og således også på sigt give et større provenu i form af flere indtægter fra beskatningen af afkastet fra denne formue, *jf. boks 5.8*.

Boks 5.8 Påvirkningen af den indenlandske opsparing

En lavere beskatning af opsparing øger afkastet efter skat og gør det dermed mere gunstigt at spare op. Dette leder til, at forbrugerne substituerer over imod forbrug i morgen, der er blevet billigere i forhold til forbrug i dag, og opsparingen stiger således. Denne effekt kaldes for *substitutionseffekten*.

Substitutionseffekten er imidlertid ikke den eneste effekt. Umiddelbart fremkommer der også en *indkomsteffekt*. Der er forskel på, hvorledes indkomsteffekten påvirker en nettoopsparer og en nettolåntager.

Er personen kreditor, det vil sige nettoopsparer, vil reduktionen af beskatningen af opsparing øge indtægterne fra opsparing. På denne måde bliver personen rigere. Det trækker i retning af en forøgelse af såvel forbruget i dag som forbruget i morgen. Hvor substitutionseffekten reducerer forbruget i dag, øges det altså – for kreditors vedkommende – af indkomsteffekten. Effekten på kreditors forbrug i dag – og dermed på dennes opsparing – er således ikke entydig, men afhænger af den konkrete situation.

Debitors opsparing påvirkes derimod på samme måde af substitutions- og indkomsteffekten. Med reduktionen af beskatningen øges låneomkostningerne: Indkomsteffekten gør i princippet låntageren fattigere og trækker dermed i retning af en reduktion af forbruget i begge perioder. Da indkomst- og substitutionseffekten trækker i samme retning, vil låntager entydigt reducere lånoptaget.

Indkomsteffektens påvirkning af kreditors opsparing medfører således umiddelbart, at effekten på opsparingsadfærden er ubestemt.

En reduktion af rentefradraget indebærer imidlertid, at opsparingen øges af såvel substitutions- som indkomsteffekten: Selvom det generelle niveau for beskatning af opsparing reduceres, medfører tiltaget et merprovenu. Det skyldes, at tiltaget i højere grad rammer låntagere end långivere. Dermed trækker indkomsteffekten i retning af, at befolkningen som helhed bliver fattigere. Det stimulerer umiddelbart opsparingen. Provenuet anvendes imidlertid til personskattelettelser og kanaliseres på denne måde tilbage til befolkningen. Derfor vil indkomsteffekten - i hvert fald til dels - blive elimineret, og effekten på opsparingen på makroniveau vil hovedsagligt stamme fra substitutionseffekten.

I det omfang et eventuelt merprovenu ledes tilbage til husholdningerne, elimineres indkomsteffekten således, hvorfor en reduktion af beskatningen af afkastet fra opsparing – via substitutionseffekten – entydigt vil trække i retning af en umiddelbar stigning i opsparingen og dermed på sigt lede til en større nationalformue.

Effekten er større jo længere husholdningernes tidshorisont er

Jo længere tidshorisont husholdningerne har, des større betydning har beskatning af opsparingen. Det skyldes, at beskatning af opsparing i princippet er en skat på forbrug i fremtiden: Jo længere ude i fremtiden det planlagte forbruget ligger, des mere falder prisen på dette (målt i nutidigt forbrug), når beskatningen reduceres. Da en relativ stor prisændring – alt andet lige – vil påvirke befolkningens adfærd mere end en mindre, indebærer en reduktion af beskatningen af afkastet fra formuen en relativ

[9] Det kan dog være vanskeligt at udforme skattelettelser, der ophæver indkomsteffekten på individniveau.

større stigning i opsparingen, såfremt husholdningernes planlægningshorisont er lang.

Som udgangspunkt må det formodes, at den enkeltes planlægningshorisont alene svarer til den forventede restlevetid. Dermed påvirkes ældre menneskers opsparing kun relativt lidt af en reduktion af beskatningen af opsparing. På den anden side kan et motiv som arv indebære, at planlægningshorisonten rækker udover den forventede levetid. Teoretisk set kan tidshorisonten gå imod uendelig, såfremt nuværende generationer bekymrer sig om alle fremtidige efterkommere. I dette tilfælde bliver den forvridning af forbrugsbeslutningen, som beskatning af opsparing medfører, uendelig stor.[10]

Andre forhold taler for en mindre effekt

Forhold som likviditetsbegrænsninger begrænser imidlertid effekten på opsparingen af ændringen i efter-skat-afkastet.

Med likviditetsbegrænsninger vil opsparingsbeslutningen for nettolåntagere være bestemt af, om der "overhovedet" kan lånes flere penge i banken. I dette tilfælde vil det være bankens kreditrationering snarere end efter-skat-renten, der har betydning for nettolåntagers gældsætning.

Likviditetslignende begrænsninger kan også på andre måder reducere opsparingens følsomhed over for ændringer af efter-skat-afkastet. Det skyldes, at likviditetsbegrænsninger kan medføre, at forrentningen af et lån stiger, såfremt der ikke kan stilles sikkerhed (i form af fx fast ejendom). Dermed opstår der situationer med såkaldte hjørneløsninger: Der lånes netop det beløb, der kan stilles sikkerhed for. Selv med en relativt stor ændring af beskatningen, vil det dermed ikke være attraktivt at ændre det eksisterende lånoptag hverken i nedadgående eller opadgående retning.

En del af befolkningen – herunder særligt unge boligejere – befinder sig i denne situation. Denne gruppe vil alene ændre opsparingsadfærd, såfremt beskatningen ændres ganske betydeligt. På denne måde reduceres opsparingens følsomhed over for ændringer i efter-skat afkastet.

På den anden side kan denne gruppes lånoptag blive påvirket via en mere indirekte kanal. Stigningen i efter-skat-afkastet vil reducere prisen på ejerboliger og dermed gruppens mulighed for at stille sikkerhed. Således kan en stigning i efter-skat-renten selv i dette tilfælde reducere lånoptaget og forbruget. Effekten fremkommer imidlertid ikke på grund af ændringen i prisforholdet mellem nutidigt og fremtidigt forbrug, men alene som følge af ændringen af prisen på ejerboliger.

Konsekvensen af en stigning i efter-skat-renten kan endvidere være begrænset, såfremt den ønskede opsparing alene fastsættes ud fra et ønske om at opnå en vis for-

[10] Jf. B. Douglas Bernheim, Handbook of Public Economics, Volume 3, Kapitel 18 "Taxation and Saving".

mue. Dette kan fx være tilfældet, hvis en stor del af opsparingen alene fastlægges ud fra et ønske om at have en vis buffer til situationer med uforudsete hændelser. I denne situation vil en ændring af efter-skat-renten også have mindre betydning, idet det jo netop ikke er en afvejning af prisen på forbrug i dag og i morgen, der bestemmer opsparingen.

Påvirkningen af formuesammensætningen

En reduktion af spændet mellem beskatningen af afkastet fra henholdsvis pensionsordninger og "fri opsparing" vil lede til en omplacering af formuen. Isoleret set øges det offentlige provenu dermed, idet afkastet fra pensionsformuen generelt beskattes på et lavere niveau end den frie formue.

Omfanget af omlægning fra pensionsopsparing til anden opsparing er særdeles usikkert. Især skatteydere med positiv personlig nettokapitalindkomst på højeste marginalskattetrin, må imidlertid formodes at reagere på lavere beskatning af fri opsparing. Da vil selv begrænsede formueændringer bidrage med væsentlig finansiering i kraft af den i udgangspunktet høje skattesats. Omvendt vil provenutabet fra en eventuel reduktion af beskatningen af pensionsopsparing blive forøget af formuesammensætningseffekten. Det skyldes, at husholdningernes formue i højere grad end i dag vil blive placeret i skattebegunstiget pensionsopsparing frem for fri opsparing, når skattespændet forøges.

Det er dog samtidig væsentligt at påpege, at de forskellige aktiver næppe er perfekte substitutter. For eksempel har opsparing på almindelige indskudskonti eller i obligationer (frie midler) den fordel, at opsparingen er mere likvid end pensionsopsparing, der som udgangspunkt er bundet for en lang periode.[11] Det forhold, at den progressive beskatning af kapitalindkomst indbringer ca. 3 mia. kr., peger imidlertid i retning af, at der ikke er perfekt substitution.

En reduktion af spændet mellem beskatningen af fri opsparing og ejerboliger vil også resultere i et merprovenu. I forhold til ejerboligen vil særligt en reduktion af rentefradraget have betydning. En reduktion af rentefradraget vil reducere grundpriserne og boligbyggeriet. Dermed vil en mindre andel af husholdningernes formue blive bundet i ejerboliger og i stedet blive kanaliseret over i fri formue. Stigningen i den frie formue vil isoleret set øge det offentliges indtægter. Samtidig mindskes grundlaget for ejendomsværdiskat og grundskyld (på grund af lavere boligbeholdning og grundpriser). Såfremt skattesystemet netto favoriserer ejerboligen, vil en omlægning fra ejerboliger til fri opsparing imidlertid have en gunstig effekt på de offentlige finanser.

Udover virkningen på de offentlige finanser vil der være en samfundsøkonomisk velfærdseffekt af, at opsparingen flyttes fra pensioner og ejerboliger til fri opsparing.

[11] Pensionsordninger kan ophæves førtidigt, men derved udløses typisk såvel hårdere beskatning (dog ikke for topskattebetalere) som transaktionsomkostninger.

At opsparingen omplaceres som følge af, at skattesatsen på de højest beskattede opsparingsformer sættes ned, er udtryk for, at formuen forinden er anbragt i aktiver, hvor det forventede realafkast efter skat er højest, og ikke hvor afkastet før skat er højest. Når asymmetrien mellem realbeskatning af afkastet af alternative formueplaceringer nedbringes, vil en større del af opsparingen blive placeret der, hvor den giver det højeste realafkast før skat, hvilket resulterer i den største samfundsøkonomiske gevinst.[12]

Hertil kommer en samfundsøkonomisk gevinst ved, at opsparingen anbringes der, hvor skatteyderne i fravær af skatter har størst præference for at have deres formue stående, uagtet forskelle i før-skat-afkastet, fordi forskellige typer aktiver ikke er perfekte substitutter. For eksempel har opsparing på almindelige indskudskonti (frie midler) den fordel, at opsparingen er mere likvid end opsparing foretaget som pensionsopsparing, der på langt sigt må forventes at resultere i et højere afkast, men er bundet for en lang periode.

Beskatningen af afkastet fra husholdningernes opsparing påvirker også tilskyndelsen til investeringer i risikobehæftede aktiver. Påvirkningen afhænger af den konkrete udformning af skatten samt opsparernes holdning til usikkerhed, *jf. boks 5.9*.

Boks 5.9 Tilskyndelsen til investeringer i risikobehæftede aktiver

Såfremt skattesystemet er udformet, så det offentlige entydigt bærer en del af risikoen ved investering i et givent aktiv – det vil sige såfremt skattesystemet reducerer såvel tab som gevinster – og den forventede gevinst er nul, vil beskatningen typisk øge investors risikovillighed.

Dette forudsætter imidlertid fuld symmetri i beskatningen af tab og gevinster, hvilket langt fra er tilfældet. For det første medfører progressionen i den personlige nettokapital- og aktieindkomstbeskatning, at der generelt set ikke opnås samme fradragsværdi for gevinster som for tab. For det andet gives der ikke fuldt tabsfradrag på alle former for aktiver. Det skyldes hensynet til spekulation: Falder værdien af et givent aktiv, kan investor opnå et skattemæssigt fradrag ved øjeblikkeligt at realisere dette tab ved salg af aktivet – for så derefter igen at købe aktivet. Dermed opnår investor et skattefradrag uden egentlig at have ændret sin porteføljesammensætning. For at mindske denne form for skattetænkning er der for nogle aktiver indført restriktioner på den form for indtægt, som tab kan fradrages i. Eksempelvis kan tab på finansielle kontrakter typisk alene fradrages i afkast fra samme type aktiv.

På den anden side vil en større grad af symmetri – det vil sige samme skattemæssige behandling af tab og gevinster herunder en mindre grad af progression – resultere i større risikovillighed og dermed, såfremt risikovilligheden belønnes med en vis risikopræmie, i et højere afkast og større provenu. Det skyldes, at en reduktion af progressionen øger risikopræmien efter skat med det resultat, at tilskyndelsen til risikotagning forøges.

[12] Omplacering fra pensionsopsparing til frie midler vil ikke umiddelbart være begrundet i et større realafkast før skat. Hermed er der ikke en samfundsøkonomisk gevinst som følge af lige netop højere før-skat-afkast. Omplaceringen fra pensionsopsparing vil primært resultere i en statsfinansiel gevinst. Inden for den personlige nettokapitalindkomst vil formue blive omplaceret fra obligationer med skattefri kursgevinster til obligationer med en højere rente, med såvel en statsfinansiel som samfundsøkonomisk gevinst til følge. Når formue omplaceres fra bolig til frie midler, vil der både være en samfundsøkonomisk og en statsfinansiel gevinst.

Beskatningen af husholdningernes kapitalindkomst påvirker desuden tilskyndelsen til placering af formue i lavskattelande. Den høje reale marginale beskatning af såvel kapital- som aktieindkomst på øverste niveau kan således komme under pres på grund af internationaliseringen. Det hænger sammen med, at det som udgangspunkt er vanskeligere at foretage kontrol med udenlandske transaktioner – herunder køb af danske værdipapirer via udenlandske fondshandlere[13] – blandt andet på grund af vanskelighederne ved at tilvejebringe de fornødne kontroloplysninger fra udenlandske myndigheder, udbydere mv.

Stigende international mobilitet betyder, at det bliver stadig vigtigere, at der kan opretholdes et robust regime til håndtering af aktionærer, der flytter ud af landet. Kombinationen af relativt høje skattesatser på kapital- og aktieindkomst i Danmark og den gældende realisationsbeskatning af aktiekursgevinster medfører blandt andet betydelige latente skatter. Flytning fra Danmark anses som udgangspunkt som realisation, hvorved latente skatter forfalder. Efter gældende regler forfalder den latente skat vedrørende aktier dog i takt med, at der udbetales udbytter.

Investeringer, beskæftigelse og værditilvækst

Det indenlandske investeringsniveau og dermed kapitalapparatet og værditilvæksten påvirkes kun i mindre omfang direkte af beskatningen af afkastet fra husholdningernes opsparing. Det skyldes, at det typisk er de internationalt sammenvejede aktionærbeskatningsregler, som påvirker afkastkravet til selskabsinvesteringer i økonomier som den danske, jf. tidligere.

Forholdet mellem aktieindkomstbeskatningen og særligt rentefradraget har dog betydning for egenkapitalfinansierede investeringer i mindre selskaber, hvor de dominerende aktionærgrupper – typisk personligt beskattede hovedaktionærer – ikke betragter porteføljeinvesteringer i andre selskaber som et alternativ til realinvesteringer i deres eget selskab. Nedsættes aktieindkomstskatten for denne gruppe af investorer, kan det påvirke investeringsbeslutningen i dette segment af økonomien og på denne måde stimulere produktionen. Omvendt vil en isoleret reduktion af rentefradraget mindske investeringsomfanget.

Beskatningen af afkastet fra husholdningernes opsparing kan også påvirke arbejdsudbuddet. En betydelig del af formuen stammer fra, at en del af lønindkomsten spares op i de erhvervsaktive år med henblik på forbrug i årene efter, at lønmodtagerne har trukket sig tilbage. En lavere beskatning af afkastet fra opsparing vil muliggøre et større fremtidigt forbrug for opspareren. På denne måde belaster skat på husholdningernes (positive) kapitalindkomst også arbejdsindkomst, i det omfang der arbejdes med henblik på at spare op.

[13] Der er i dag mulighed for at købe og sælge værdipapirer (aktier, obligationer m.m.) gennem en udenlandsk fondshandler. Tilsvarende kan man vælge at lægge værdipapirer i et udenlandsk depot.

Beskatningen af den negative personlige nettokapitalindkomst kan principielt trække i modsat retning. I det omfang et samlet tiltag indbringer et umiddelbart merprovenu på grund af rentefradragsreduktionen, reducerer tiltaget – umiddelbart – de forbrugsmuligheder, der følger af en ekstra times arbejdsindsats. Reduktionen af forbrugsmulighederne skyldes imidlertid i høj grad, at det er blevet dyrere at finansiere ejerboligforbrug. Ved en fuldstændig bedømmelse af effekten, bør der dermed tages hensyn til, at en del af merbelastningen af ejerboligen kapitaliseres i grundpriserne, hvilket reducerer stigningen i nettoomkostningerne ved at besidde en ejerbolig. Samtidig har det betydning, om boligforbrug opfattes som et gode, der er komplementært med (dvs. øger værdien) af fritid. Effekten på arbejdsudbuddet fra højere boligomkostninger kan modificeres, såfremt boligen er meget mere komplementær til fritid end andre varer (man opholder sig typisk i boligen i fritiden), mens det omvendt kan forstærke effekten, såfremt boligen er mindre komplementær til fritid end andre varer.

5.7 Kvantificering af effekterne – fire stilleskrueberegninger

I det følgende beskrives skønsmæssige konsekvenser af at ændre fire satser i kapitalbeskatningen inkl. indregning af adfærdsændringer. Det er alene effekten af påvirkningen af den samlede formue samt den finansielle formues sammensætning, der er søgt kvantificeret.

Der foretages 3 stilleskrueberegninger vedr. kapitalindkomstbeskatningen, der medfører et merprovenu:

- Satsen på negativ nettokapitalindkomst (dvs. skatteværdien af rentefradraget) sættes ned med 1 pct.-enhed fra 33,5 pct. til 32,5 pct.
- Satsen på både positiv og negativ nettokapitalindkomst sættes ned med 1 pct.-enhed. For negativ nettokapitalindkomst sættes satsen ned fra 33,5 til 32,5 pct. For positiv nettokapitalindkomst sættes satsen ned fra 59,7, 44,8 og 38,8 pct. til 58,7, 43,8 og 37,8 pct. for henholdsvis top-, mellem- og bundskat.[14]
- Pensionsafkastskatten på 15 pct. sættes op til 16 pct.
- For fuldstændighedens skyld illustreres også effekterne af ændrede satser for aktieindkomst:
- Satserne for aktieindkomst sænkes parallelt med 1 pct.-enhed fra henholdsvis 28, 43 og 45 pct. til 27, 42 og 44 pct.

Nedenfor præsenteres de direkte provenueffekter, tilbageløbet og adfærdseffekterne. Tilbageløbet har karakter af umiddelbare effekter, der følger af den direkte provenueffekt. Der knytter sig betydelig usikkerhed til vurderingen af adfærdseffekterne.

[14] Beregningen tager udgangspunkt i 2008-regler.

Provenuberegningerne tager højde for, at indkomstskattegrundlagene i pct. af BNP ændres i 2015-fremskrivningen. Det skyldes den fortsatte opbygning af den private pensionsformue, der øger grundlaget for pensionsafkastskatten, og via fortrængning af opsparing uden for pensions- og livsforsikringssektoren reducerer grundlaget for den personlige kapitalindkomstbeskatning.

De samlede effekter på de offentlige finanser i de fire stilleskrueberegninger er opsummeret *i tabel 5.5* og forklaret nedenfor.

Tabel 5.5 Provenuvirkning af fire satsændringer i kapitalbeskatningen, 2009niveau

	1. Negativ kapitalindkomst	2. Kapital indkomst	3. Pensions-afkast	4. Aktie-indkomst
		Pct.		
Sats	33,5	36,5	15,0	28/43/45
Ændring	-1,0	-1,0	1,0	-1,0
Ny sats	32,5	35,5	16,0	27/42/44
		Mia. kr.		
Udskrivningsgrundlag, 2009	88	-68,2	116,7[1)]	15
Provenu, 2009	29,5	-21,1	17,5	5,8
Direkte provenueffekt:		**Mio. kr.**		
- i 2009	850	700	1.150	-150
- varig virkning[2)]	1.150	1.000	1.700	-200
Tilbageløb, andel	24,5 pct.	24,5 pct.	61,1 pct.	24,5 pct.
Tilbageløb, provenu	-300	-250	-1.050	50
Provenu efter tilbageløb	850	750	650	-150
Bidrag fra adfærd i alt – efter tilbageløb	150	350	50	-0
Her af				
Større formue på sigt	100	150	-50	+0
Porteføljeomlægning	+0	150	100	-0
Provenu i alt	**1.000**	**1.100**	**700**	**-150**

1) Normalafkast af pensionsformuen i 2009 (dvs. 7 pct. afkast på aktier og 5 pct. afkast på øvrige aktiver).
2) Baseret på 2015-fremskrivningen,. Den varige effekt findes ved at omregne de fremtidige, årlige provenueffekter til pct. af BNP og korrigere for tidsforskydninger. De umiddelbare og varige provenuvirkninger er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2008. De aggregerede beløb svarer ikke i alle tilfælde til summen af komponenterne på grund af afrunding.

Nedsat skat på personlig nettokapitalindkomst

Den direkte provenueffekt ved sænkning af skatten på negativ nettokapitalindkomst med 1 pct.-enhed udgør ca. 850 mio. kr., og knap 1,2 mia. kr., når der tages hensyn til den fremadrettede udvikling i skattegrundlaget i 2015-fremskrivningen. Korrigeret for tilbageløb via afgiftsgrundlaget svarer det varige merprovenu til knap 850 mio. kr. Beregningerne af adfærdseffekter tager udgangspunkt i en antagelse om, at en stigning i det reale efter-skat-afkast fra forrentningen af husholdningernes samlede finansielle formue på 1 pct.-enhed øger opsparingen på kort sigt med 0,9 pct. af BNP.

Stigningen i den løbende opsparing akkumuleres i en større formue på sigt. Udviklingen over tid afhænger af flere forhold, herunder forbrugstilbøjeligheden af øget formue. Metoden til beregning af provenukonsekvenser er beskrevet i *boks 5.10*.

Boks 5.10 Metode til beregning af provenukonsekvenser af øget opsparing

Effekten af lavere beskatning af kapitalindkomst vurderes ved hjælp af en teoretisk model med overlappende generationer som udviklet i Blanchard (1985). I denne model har alle individer en aldersuafhængig dødshyppighed. Det betyder, at det i denne model er muligt at aggregere individuelle forbrugsfunktioner til én makroforbrugsfunktion, hvilket gør modellen analytisk mere simpel. Forbruget udgør en fast andel af nuværende formue og værdien af fremtidige indtægter.

Modellens parametre kalibreres, så den genskaber de faktiske forhold i dansk økonomi i udgangspunktet, herunder formuekvote og privatforbrug. Opsparingens følsomhed fastlægges, så opsparingen på kort sigt stiger med 0,9 pct. af BNP ved en stigning i realafkastet efter skat af finansiel opsparing på 1 pct.-enhed. Forbrugstilbøjeligheden af øget formue fastsættes initialt til lidt under 3 pct.

Der er stor usikkerhed med hensyn til de samlede effekter af dette, men skønnet er formentlig lavt sat. Således er effekten kun godt halvt så stor som den følsomhed, De Økonomiske Råd anvender i deres seneste rapport fra efteråret 2008. I De Økonomiske Råds beregninger af virkningerne af en 25 pct. sænkning af marginalskatterne på personlig kapitalindkomst stiger formuen med 10 pct. i forhold til det initiale niveau på langt sigt. Skal et tilsvarende tiltag give samme formueeffekter i den her anvendte model, skal opsparingens følsomhed fastlægges, så opsparingen på kort sigt stiger med 1,6 pct. af BNP ved en stigning i realafkastet efter skat af finansiel opsparing på 1 pct.-enhed – det vil sige ca. 80 pct. mere end de 0,9 pct., der anvendes i denne beregning.

Udviklingen i grundlaget for beskatning af kapitalindkomst afhænger af formueopbygningen. Med de givne følsomheder vil en stigning i det marginale realafkast efter skat fra finansiel opsparing på 1 pct.-enhed på langt sigt medføre en stigning i formuen på 30 pct. af BNP. Det svarer til en stigning på ca. 14 pct. i forhold til det initiale niveau for husholdningernes formue. Provenuvirkningen af den gradvise stigning i formuen omregnes herefter til en varig effekt. Der er således taget højde for, at provenuvirkningen er begrænset de første år.

Den lavere skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst indebærer en stigning på ca. 0,06 pct.-enheder i realforrentningen efter skat af husholdningernes passiver. Dermed stiger efter-skat-realafkastet fra husholdningernes samlede finansielle formue med 0,026 pct.-enheder.[15] Dette giver et øget incitament til opsparing. Idet ovennævnte forudsætninger om opsparingsadfærden lægges til grund, kan den afledte effekt heraf (dvs. i form af øget grundlag for kapitalindkomstbeskatningen) skønnes til godt 100 mio. kr. i varig virkning efter tilbageløb.

Lavere skat på personlig kapitalindkomst mindsker samtidig spændet mellem beskatningen af afkastet af pensionsordninger og den del af den "fri opsparing", der beskattes som kapitalindkomst. Dermed forskydes formuen i retning af aktiver, hvor afkastet beskattes som kapitalindkomst, og væk fra pensioner, gæld og aktiver med afkast, der beskattes som aktieindkomst. Omfanget af porteføljeomlægninger er særdeles usikkert, og et skøn herfor kan ikke umiddelbart støttes på empiri. På baggrund

[15] Ved estimation af den marginale stigning i det reale efter-skat afkast ses der bort fra hovedaktionærers aktiebeholdning, idet afkastet fra investeringer i eget selskab ikke forudsættes at være bestemmende for opsparingsbeslutningen.

af den partielle model, der er beskrevet i *boks 5.11*., vurderes provenueffekten efter tilbageløb til ca. 15 mio. kr.

Boks 5.11 En metode til bedømmelse af effekterne af porteføljeomlægning

Der er opstillet en partiel model til bedømmelse af provenueffekterne af porteføljeomlægninger. Inspirationen til modellen er hentet fra DANTAX, *jf. DØR 2008*.

Sammensætningen af bruttoopsparingen bestemmes ud fra disnytten af et såkaldt CES-aggregat[16] af fri opsparing og pensionsopsparing. Hvor den frie opsparing igen er et CES-aggregat af aktiver, der beskattes som aktieindkomst (noterede og unoterede aktier), samt aktiver, der beskattes som kapitalindkomst (obligationer og indeståender i pengeinstitutter). Den såkaldte substitutionselasticitet[17] mellem fri opsparing og pensionsformuen fastsættes til 1,05 Substitutionselasticiteten mellem aktier og obligationer i frie midler fastsættes til 4.

Den finansielle nettoformues fordeling på henholdsvis passiver og bruttoopsparing bestemmes af forholdet mellem efter-skat omkostningerne ved låntagning samt efter-skat forrentningen af bruttoopsparingen. Initialt fastlægges en gældskvote ud fra forholdet mellem husholdningernes passiver på den ene side og deres ejerboligformue samt realkapital i virksomheds- og kapitalafkastordningen. Derefter antages gældskvoten at afhænge af forskellen mellem efter-skat omkostningerne ved låntagning samt efter-skat real forrentningen af den finansielle bruttoopsparing. Øges forskellen mellem realomkostningerne ved låntagning og efter-skat realafkastet fra bruttoopsparingen med 1 pct. point, reduceres gældskvoten med 1 pct.-enhed: En andel af bruttoopsparingen anvendes på at indløse gæld, således at nettoopsparingen er uændret. Reduktionen af den finansielle bruttoopsparing fordeles forholdsmæssigt ud på henholdsvis pensionsopsparing samt aktier og obligationer i frie midler, så selve sammensætningen af bruttoopsparingen ikke afhænger af gældskvoten.

Modellen opstilles for to repræsentative agenter: En agent repræsenterer personer med negativ personlig nettokapitalindkomst, og en agent repræsenterer personer med positiv nettokapitalindkomst. På baggrund af oplysninger fra lovmodellen fordeles den samlede formue*, jf. tabel 5.4*, ud på de to typer af agenter. Hovedaktionærers aktiebeholdning ekskluderes dog ud fra den betragtning, at hovedaktionærernes beholdning af aktier ikke er så følsom over for forskelle i efter-skat real forrentningen, men i højere grad er bestemt af andre forhold.

Af øvrige centrale antagelser skal nævnes, at den nominelle rente er fastlagt til 5,75 pct., og inflationen er 2 pct.

I alt skønnes de afledte effekter vedrørende opsparing og porteføljesammensætning til varigt 150 mio. kr. efter korrektion for tilbageløb. Samlet set aflastes finanspolitikken således med omkring 1 mia. kr. for hver pct.-enhed, skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst sænkes.

Ved en sænkning af den gennemsnitlige skat på al personlig kapitalindkomst (dvs. positiv såvel som negativ) med 1 pct.-enhed udgør den direkte umiddelbare provenueffekt ca. 0,7 mia. kr. og i alt knap 1,1 mia. kr. inkl. tilbageløb og adfærd, når den ovenfor beskrevne metode anvendes til vurdering af adfærdseffekterne.[18] Som nævnt

[16] Substitutionselasticiteten beskriver effekterne af en prisændring i det tilfælde, hvor der renses for indkomsteffekten, dvs. når forbrugeren forudsættes at modtage et beløb, så denne netop er i stand til at opretholde nytteniveauet og dermed alene reagerer på substitutionseffekten. CES-funktionen er kendetegnet ved, at substitutionselasticiteten er konstant.

[17] Se forrige note.

[18] Beregningerne tager ikke hensyn til, at der her er tale om ikke kompenserede skatteændringer. Ved en ikke kompenseret reduktion af beskatningen af negativ personlig nettokapitalindkomst, vil opsparingstilbøjeligheden ikke bare

er det yderst vanskeligt at skønne over omfanget af porteføljeomlægning samt ændret opsparingstilbøjelighed, hvorfor provenueffekterne er behæftet med betydelig usikkerhed.

En reduktion af beskatningen af personlig nettokapitalindkomst reducerer den skattemæssige begunstigelse af opsparing i ejerbolig. Dermed mindskes boligbyggeriet. Denne porteføljeomlægning styrker isoleret set de offentlige finanser, idet højere kapitalindkomst mere end opvejer effekten af reduktionen af grundlaget for ejendomsværdiskat og grundskyld. Effekten af dette vurderes dog stort set opvejet af den isolerede effekt af det af skatteændringen afledte prisfald på ejerboliger. Prisfaldet på ejerboliger reducerer isoleret set provenuet fra ejendomsværdiskat og grundskyld. Derfor medregnes ikke en effekt fra dette forhold. Generelt set afhænger forholdet mellem gevinsten ved porteføljeomlægningen og provenutabet fra prisfaldet på ejerboliger af forskellen mellem den kortsigtede priseffekt og den langsigtede ændring af boligbeholdningen.

Højere pensionsafkastskat

En stigning i pensionsafkastskattesatsen fra 15 til 16 pct. medfører en direkte provenueffekt på knap 1,2 mia. kr. (baseret på et normalafkast svarende til et "gennemsnitligt år") og 1,7 mia. kr. varigt, når der tages højde for den fremadrettede opbygning af pensionsformuen i 2015-fremskrivningen. Den hårdere beskatning af pensionsafkast medfører lavere pensionsudbetalinger over tid og dermed lavere indkomstskat og forbrugsafgifter samt mindre modregning i offentlige pensionsydelser. Tilbageløbet udgør godt 1 mia. kr. Det betydelige tilbageløb skal ses i sammenhæng med, at en del af det direkte merprovenu ved en forhøjelse af pensionsafkastskatten vedrører den del af pensionsopsparingen, der tilfalder det offentlige i form af indkomstskatter, når pensionerne kommer til udbetaling. Derfor er tilbageløbet væsentligt højere ved en forhøjelse af pensionsafkastskatten end ved de andre stilleskruer.

Med samme forudsætninger som ovenfor, bidrager omlægning fra pensions- til fri formue med en yderligere aflastning af de offentlige finanser på ca. 100 mio. kr.[19] Effekten af dette halveres af, at tiltaget samtidig reducerer tilskyndelsen til opsparing, hvilket bidrager med ca. -50 mio. kr., *jf. tabel 5.5*.

I alt udgør merprovenuet knap 0,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

---

blive forøget som følge af substitutionseffekten, men også som følge af indkomsteffekten, *jf. boks 5.8*. Ved en reduktion af beskatningen af positiv personlig nettokapitalindkomst vil indkomsteffekten derimod isoleret set reducere opsparingstilbøjeligheden. Derfor vil en ikke-kompenseret reduktion af beskatningen af negativ personlig nettokapitalindkomst i højere grad stimulere opsparingen end en ikke-kompenseret reduktion af beskatningen af positiv personlig nettokapitalindkomst.

[19] En væsentlig del heraf vedrører en teknisk betinget porteføljeomlægning, fordi det i 2015-fremskrivningen antages, at formuekvoten holdes konstant. Når pensionsopsparingen falder som følge af lavere forrentning efter skat (teknisk betinget, ikke adfærd), modsvares dette af en stigning i opsparingen uden for pensionsordninger.

Lavere aktieindkomstskat

Grundlaget for aktieindkomstskatten udgør ca. 15 mia. kr. i 2009, hvorfor en sænkning af skattesatserne på de 3 progressionstrin med 1 pct.-enhed medfører et umiddelbart provenutab på 150 mio. kr. Udskrivningsgrundlaget i 2009 vurderes strukturelt set at være lavt, hvorfor den varige virkning er noget større. Efter tilbageløb kan det varige provenutab opgøres til 150 mio. kr.

Selvom en reduktion af aktieindkomstskatten tilskynder til øget opsparing, bidrager adfærdseffekterne til et beskedent provenutab, *jf. tabel 5.5*. Det skyldes porteføljeomlægningen. Formuen omlægges fra højere beskattede obligationer i frie midler til lavere beskattede aktier i frie midler. Endvidere kan det med satsnedsættelsen bedre betale sig at lånefinansiere aktiekøb. Disse effekter mere end opvejer effekten af forskydningen fra pensionsopsparing til aktier i frie midler, hvorfor den samlede provenueffekt fra porteføljeomlægningen er negativ. Det skyldes ikke mindst antagelsen om, at valget mellem aktier og obligationer i frie midler er mere følsomt over for ændringer i realafkastet end valget mellem fri opsparing og pensionsopsparing, *jf. boks 5.11*.

Den samlede provenueffekt efter adfærd og tilbageløb udgør -150 mio. kr.

5.8 Barrierer i forhold til at ændre beskatningen

En ændring af kapitalindkomstbeskatningen vil påvirke indkomstfordelingen og ejerboligpriserne. Uanset at en eventuel reduktion af rentefradraget er strukturforbedrende, skal timingen af et sådant tiltag afstemmes med kapitaliseringseffekterne på ejerboligmarkedet samt påvirkningen af boligejernes rådighedsbeløb.

Kontantpriseffekten

En reduktion af beskatningen af afkastet fra opsparing vil – isoleret set – lægge et pres på boligpriserne i nedadgående retning. Det indses nemmest ved at betragte rentefradraget: Såfremt rentefradraget nedsættes, bliver det dyrere at låne til køb af en ejerbolig, hvorfor priserne falder. Tilsvarende kan der argumenteres for, at en reduktion af beskatningen af positiv personlig nettokapital- eller aktieindkomst vil øge det efter-skat-afkast, der alternativt kan opnås, ved at investere friværdien i andet end en ejerbolig, hvorfor også dette – isoleret set – kan reducere boligpriserne.

Prisreduktionen udgør særligt en udfordring, såfremt boligen eksempelvis må sælges i forbindelse med skilsmisse, sygdom eller ledighed, og kapitaltabet dermed må realiseres i en situation, hvor friværdien er lille. Det kan medføre insolvens. Risikoen herfor er størst for nyetablerede boligejere.

Fordelingseffekter

Sammenhængen mellem skatteevnen og fordelingen af afkastet fra opsparing belyses nedenfor. Skatteevnen illustreres med udgangspunkt i den disponible indkomst (et vertikalt lighedsprincip).

Indledningsvist skal det bemærkes, at der typisk opnås andre fordelingsmæssige implikationer, såfremt fokus i stedet er på forbrugs- og fritidsmuligheder (et horisontalt lighedsprincip). Opgøres skatteevnen og uligheden alene med udgangspunkt i den løbende indkomst (inkl. kapitalindkomst), vil person A, som sparer op og forbruger senere, betale mere i skat over livsforløbet end person B, som altid forbruger lige nøjagtigt, hvad han eller hun tjener. Det gælder selvom de to personer har samme arbejds- og transfereringsindkomst og dermed i udgangspunktet samme forbrugs- og fritidsmuligheder. Opgøres skatteevnen og uligheden derimod med udgangspunkt i forbrugs- og fritidsmuligheder, skal A og B i eksemplet betale samme skat over livsforløbet.

Kapitalindkomstbeskatning kan i et sådan livscyklusperspektiv siges at være i konflikt med et horisontalt lighedsprincip, idet personer med relativt stærke præferencer for fremtidigt forbrug ved samme lønindkomst vil betale relativt meget i skat set over livsløbet. På den anden side dækker forskelle i kapitalindkomst ikke alene over forskellige præferencer for forbrug over tid, men også over fx arv, held samt indsats.

Der kan argumenteres for, at den del af kapitalindkomsten, der alene er et resultat af, at investor har været særligt heldig, og således hverken kan tilskrives dennes indsats eller selve forbrugsudskydningen, omvendt skal beskattes med op til 100 pct. Da afkastet alene skyldes rent held – og såfremt der omvendt opnås 100 pct. kompensation for tab ved uheld – vil beskatningen ikke påvirke opsparingsadfærden negativt.[20] Dermed vil der ikke være noget samfundsøkonomisk tab forbundet med beskatningen, ligesom der også rent fordelingsmæssigt kan argumenteres for, at gevinster ved held skal omfordeles.

Hvor selve livscyklusperspektivet fører til en optimal skattesats på nul, mens argumentet med hensyn til held leder til en sats på 100 pct., vil den del af afkastet, der skyldes indsats i form af fx formuepleje, skulle beskattes på linje med arbejdsindkomst.

Selve variationen i beskatningen mellem forskellige former for aktiver har også fordelingsmæssige implikationer. Det skyldes ikke mindst, at husholdningerne via formueanbringelsen kan reducere den effektive beskatning af afkastet fra formuen.

Den gennemsnitlige beskatning af afkastet på den samlede formue er overvejende stigende i indkomsten især frem til 5. decil. Kapitalindkomstbeskatningen er dermed

[20] Der kan tværtimod argumenteres for, at investor vil påtage sig en større risiko, hvilket kan være samfundsøkonomisk optimalt, såfremt denne er risikoavers.

overvejende svagt progressiv. Den gennemsnitlige beskatning af husholdningernes samlede kapitalindkomst er imidlertid konstant omkring 18 pct. for den del af personerne i decil 5 til 9, der har negativ personlig nettokapitalindkomst, *jf. tabel 5.6*.

Tabel 5.6 Gennemsnitlig beskatning af afkast fra samlet formue fordelt på deciler

Indkomst-decil	Gennemsnitlig beskatning af afkastet for		
	Personer med positiv personlig nettokapitalindkomst	Personer med negativ personlig nettokapitalindkomst	Alle i decilet
	Pct.	Pct.	Pct.
1.	19	10	12
2.	15	14	15
3.	16	16	16
4.	16	17	17
5.	16	18	18
6.	17	18	18
7.	19	18	19
8.	21	18	19
9.	20	18	18
10.	29	19	23

Anm.: Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af husstandsækvivalerede disponible indkomster. Ved denne beregning er indkomsterne opgjort i 2005-priser, men skatterne er (om)beregnet svarende til 2009-regler (i 2005-prisniveau).
1) Afkast af ejerbolig og pensionsopsparing forudsættes at udgøre 5 pct.
Kilde: Egne beregninger foretaget på baggrund af lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i 2005, fremskrevet til 2009.

Selvom positiv kapitalindkomst beskattes med op til 59 pct., er den gennemsnitlige skattesats for de 10 pct. mest velhavende alene 23 pct. Igen er det porteføljesammensætningseffekten, der gør sig gældende. Det forhold, at en relativ stor andel af formuen er investeret i forholdsvist lavt beskattet pensions- og ejerboligformue, reducerer progressionen.

På denne måde nedbringer den lovlige skatteplanlægning indkomstudjævningen i det nuværende system. Den høje beskatning af afkastet fra frie midler rammer især personer med præference for netop denne type opsparing (eller behov for likviditet), mens personer med præference for pensionsopsparing og ejerboliger omvendt begunstiges. Den ulovlige skattetænkning reducerer givetvis også progressionen. Således skønnes skattegabet på aktieindkomst, der i særlig udbredt grad er koncentreret på skatteydere med høj indkomst, jf. nedenfor, at være særlig stort, *jf. kapitel 1*.

Øjebliksbilleder – den statiske fordeling

Nedenfor skitseres de statiske fordelingsvirkninger af de fire stilleskrueeksperimenter, jf. tidligere. Effekterne illustreres med udgangspunkt i indkomstfordelingen i 2005 og tager dermed hverken højde for adfærdsændringer eller afledte boligpriseffekter.

Ved en reduktion af skatteværdien af rentefradraget med 1 pct.-enhed er den procentuelle ændring i den ækvivalerede disponible indkomst stigende frem til omkring 7. indkomstdecil – det vil sige at personer i den høje ende af indkomstfordelingen får den relativt største nedgang i disponibel indkomst, *jf. tabel 5.7*.

Tabel 5.7 Gennemsnitlig ændring i rådighedsbeløb

Ind-komst-decil	Ækvivaleret disponibel indkomst, 2009	Stilleskrue		
		1. Negativ kapitalindkomst	2. Kapitalindkomst	4. Aktie-indkomst
	1000 kr.	Pct. af disponibel indkomst		
1.	81	-0,07	-0,05	0,00
2.	125	-0,08	-0,06	0,00
3.	145	-0,09	-0,07	0,00
4.	164	-0,12	-0,10	0,00
5.	182	-0,13	-0,11	0,00
6.	200	-0,13	-0,11	0,00
7.	221	-0,13	-0,11	0,00
8.	246	-0,13	-0,1	0,01
9.	281	-0,12	-0,1	0,01
10.	412	-0,09	-0,05	0,09
Alle	207	-0,11	-0,09	0,02

Anm.: Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af husstandsækvivalerede disponible indkomster. Ved denne beregning er indkomsterne opgjort i 2005-priser, men skatterne er (om)beregnet svarende til 2009-regler (i 2005-prisniveau).

Kilde: Lovmodelberegninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen i 2005. Effekterne i søjle 2 og 4 er beregnet forholdsmæssigt med udgangspunkt i beregningerne af kommissionens forslag.

Ved beskrivelsen af fordelingen af personlig nettokapitalindkomst er det vigtigt ikke alene at fokusere på gennemsnitstal, idet spredningen er relativ stor indenfor de enkelte grupper. Tabet ved reduktionen af rentefradraget med 1 pct.-enhed er således koncentreret på den fjerdedel af skatteyderne, der har størst negativ nettokapitalindkomst, *jf. tabel 5.8*.

Tabel 5.8 Spredning i gennemsnitlig ændring i rådighedsbeløb ved reduktion af rentefradrag

Ind-komst-decil	Gennemsnitlig ændring i rådighedsbeløb i procent af disponibel indkomst					
		Gennemsnitlig nettokapitalindkomst				Forskel mellem 1. og 4. kvartil
	I alt i decilet	1. Kvartil	2. Kvartil	3. Kvartil	4. Kvartil	
	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.-enhed
1.	-0,07	-0,26	-0,04	-0,00	-0,00	-0,26
2.	-0,08	-0,24	-0,05	-0,00	-0,00	-0,24
3.	-0.09	-0,27	-0,08	-0,01	-0,00	-0,27
4.	-0,12	-0,29	-0,14	-0,04	-0,00	-0,29
5.	-0,13	-0,29	-0,16	-0,06	-0,00	-0,29
6.	-0,13	-0,27	-0,16	-0,08	-0,01	-0,27
7.	-0,13	-0,26	-0,16	-0,08	-0,01	-0,26
8.	-0,13	-0,26	-0,15	-0,08	-0,01	-0,26
9.	-0,12	-0,25	-0,14	-0,07	-0,01	-0,25
10.	-0,09	-0,22	-0,12	-0,05	-0,00	-0,22
Alle	-0,11	-0,26	-0,13	-0,06	-0,00	-0,26

Anm.: Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af husstandsækvivalerede disponible indkomster. Ved denne beregning er indkomsterne opgjort i 2005-priser, men skatterne er (om)beregnet svarende til 2009-regler (i 2005-prisniveau).

Kilde: Lovmodelberegninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen i 2005.

Et lavere rentefradrag rammer primært unge og midaldrende boligejere, som fortsat har betydelig restgæld i boligen. Effekten på rådighedsbeløbet er godt tre gange så stor for boligejere (knap ⅔ af befolkningen) som for lejere, *jf. tabel 5.9*. Samtidig rammes efterlønnere og folkepensionister mindre hårdt end de erhvervsaktive, *jf. tabel 5.9*.

Tabel 5.9 Ændring i rådighedsbeløb fordelt på boligform, arbejdsmarkedstilknytning og alder

	Ækvivaleret disponibel indkomst, 2009 1.000 kr.	Stillestrue		
		1. Negativ kapitalindkomst	2. Kapital indkomst	4. Aktie-indkomst
		Pct. af disponibel indkomst		
Boligform				
Lejere	155	-0,04	-0,03	0,00
Ejere	235	-0,14	-0,11	0,03
Arbejdsmarkeds-status				
Fuldt beskæftigede	250	-0,13	-0,11	0,03
Selvstændige	219	-0,12	-0,04	0,08
Fuldt ledige m.fl.	138	-0,09	-0,07	0,01
Førtidspen-sionister	181	-0,07	-0,04	0,01
Efterløns-modtagere	213	-0,08	-0,03	0,02
Alder				
18-66 årige	217	-0,11	-0,13	0,02
Over 66-årige	176	-0,04	0,04	0,02

Kilde: Lovmodelberegninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen i 2005.

Betydningen af en generel nedsættelse af skatten på positiv og negativ nettokapitalindkomst svarer til effekten af lavere rentefradrag kombineret med gevinster til personer med positiv nettokapitalindkomst. Positiv nettokapitalindkomst forekommer primært blandt højindkomstgrupper samt den ældre del af befolkningen. Derfor adskiller virkningen på rådighedsbeløbet sig først og fremmest fra virkningen af lavere skat på negativ nettokapitalindkomst i de to øverste indkomstdeciler samt for efterlønnere og personer over 66 år.

Aktieindkomst er skævt fordelt på befolkningen. Set i forhold til husholdningens rådighedsbeløb er det hovedsagligt for 10. decil, at der ses en betydelig effekt af en satsnedsættelse af aktieindkomstskatten. Fordelingen skal ses i sammenhæng med, at mange husholdninger med mellemindkomster indirekte har aktiebesiddelser via pensionsopsparing.

Flerårige fordelingsvirkninger

Sammenlignet med de statiske (1-årige) fordelingsvirkninger er det overordnede billede, at der opnås en mere lige fordelingsvirkning over en længere tidshorisont for de samme personer, *jf. tabel 5.10*.

Tabel 5.10 Gennemsnitlig ændring i rådighedsbeløb fordelt på indkomstdeciler i 2005

Indkomst-decil	Stilleskrue					
	1. Negativ kapitalindkomst		2. Kapitalindkomst		4. Aktieindkomst	
	1. år	Restliv	1. år	Restliv	1. år	Restliv
	Pct. af disponibel indkomst i hhv. året og restlivet					
1.	-0,05	-0,07	-0,03	-0,05	0	0,03
2.	-0,05	-0,06	-0,04	-0,03	0	0,02
3.	-0,06	-0,05	-0,05	-0,02	0	0,02
4.	-0,07	-0,05	-0,05	-0,02	0	0,02
5.	-0,08	-0,06	-0,07	-0,03	0	0,03
6.	-0,09	-0,07	-0,08	-0,04	0	0,03
7.	-0,09	-0,07	-0,09	-0,04	0	0,03
8.	-0,09	-0,08	-0,09	-0,04	0	0,03
9.	-0,1	-0,08	-0,08	-0,04	0,01	0,04
10.	-0,1	-0,09	-0,05	-0,02	0,11	0,1
Alle	-0,09	-0,07	-0,07	-0,03	0,03	0,04

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2005 indkomst- og udskrivningsgrundlag og 2009 skatteregler og behandler kun personer i alderen mellem 18 og 90 år, og der er dannet deciler på baggrund af individuel personlig disponibel indkomst. På den baggrund kan beregningerne ikke direkte sammenlignes med de statiske beregninger i *tabel 5.7 til 5.9*. Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af husstandsækvivalerede disponible indkomster. Ved denne beregning er indkomsterne opgjort i 2005-priser, men skatterne er (om)beregnet svarende til 2009-regler (i 2005-prisniveau).

Kilde: Lovmodelberegninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Ved en reduktion af skatteværdien af rentefradraget er den procentuelle reduktion af den disponible indkomst mere jævnt fordelt over indkomstdecilerne, når effekten

over restlivet betragtes frem for, når der alene tages udgangspunkt i 1. års-effekten. Reduktionen er dog fortsat størst for de øverste indkomstdeciler.

Et fokus på 1. års-effekter indebærer således en overvurdering af betydningen af rentefradraget. Det skyldes fx, at personer, der i startåret har studiegæld, netop har købt hus eller af andre årsager har gæld, over deres resterende livsforløb i stort omfang vil forbedre deres formuesituation.

Kapitel 6. Grønne afgifter mv.

6.1 Indledning

Afgifter er indirekte skatter, der er pålagt bestemte varer, ydelser, ressourcer mv. Udover at skaffe provenu, kan afgifter anvendes til at regulere forbruget af en række forurenende og sundhedsskadelige varer. En stor del af afgifterne udgøres af de såkaldte grønne afgifter, dvs. afgifter, hvis sigte er at ændre adfærden i retning af mindre forurening eller ud fra målsætninger på energiområdet mv. Kapitlet belyser provenu og virkninger af afgifter med særlig hovedvægt på grønne afgifter i form af energi-, miljø- og transportafgifter. Moms og lønsumsafgift er behandlet i kapitel 7 om *Erhvervsbeskatning, moms og særordninger for erhvervene.*

- **Provenu fra afgifter:** Danmark har i en international sammenligning et højt afgiftsniveau. Skattestoppet har imidlertid medført en real udhulning af afgiftsprovenuet, herunder provenuet fra grønne afgifter, hvilket isoleret set øger presset på andre skattekilder.
- **Virkninger på arbejdsudbud, grænsehandel og fordeling:** Afgifter vil ofte være det mest efficiente virkemiddel til at opnå en given målsætning. Det vil særligt gælde, hvis anvendelsen af afgiftsinstrumenter erstatter anvendelsen af andre udgiftskrævende instrumenter. Afgifter er mest efficiente, når afgiftsniveauet balanceres efter skadesomkostningerne eller sættes på et niveau, som bidrager til at opfylde en given målsætning billigst muligt. Miljøgevinster ved grønne afgifter skal imidlertid afvejes i forhold til fx effekten på grænsehandel, konkurrenceevnen og fordelingen. Afgifter påvirker også arbejdsudbuddet. Det kan ikke påregnes, at der kommer et øget arbejdsudbud ved alene at flytte skatten fra indkomst til forbrug, dvs. ved uændret fordeling.
- **Energi- og klimaafgifter:** Afgifter på energi bidrager til at opnå de ambitiøse nationale målsætninger og internationale forpligtigelser på energiområdet. Benzin og diesel er imidlertid særligt følsomme overfor grænsehandel, hvilket lægger visse restriktioner på afgiftsniveauet for disse varer. For at sikre efficiens, er det væsentligt, at grundlagene for energiafgifter mv. udbredes og at der tages højde for samspillet med andre virkemidler, som fx EU's CO_2-kvotesystem.
- **Transportafgifter:** I Danmark er beskatningen af transport blandt de højeste i verden. Beskatningen af køretøjer kan med fordel omlægges, så den i højere grad afspejler miljø- og trængselsomkostningerne. Det kan ske ved i højere grad at flytte beskatningen fra anskaffelsestidspunktet til løbende afgifter, der afspejler miljøbelastningen. Ligeledes vil det være hensigtsmæssigt at begrænse visse særordninger på transportafgiftsområdet.
- **Andre miljøafgifter:** Ud over udledning af CO_2, svovl mv. samt forurening relateret til transport, findes der en række skadelige stoffer, der også påvirker miljøet negativt. De samfundsøkonomiske omkostninger bør principielt afspejles i prisen på varer relateret til denne forurening, fx i form af en miljøafgift. Ved fast-

sættelsen af en miljøafgift kan det være nødvendigt at tage særlige hensyn til konkurrencesituationen mv.

- **Sundhedsrelaterede afgifter:** Afgifter på varer, der påvirker den enkeltes sundhed kan anvendes til at fremme sundhedspolitiske målsætninger. De sundhedsmæssige virkninger af en række føde- og nydelsesvarer er imidlertid ikke altid entydige. Ligeledes kan visse afgifter på fødevarer mv. være vanskelige at administrere, hvis afgiften skal ramme præcist. En del af disse varer er endvidere grænsehandelsfølsomme, hvilket lægger visse restriktioner på afgiftsniveauet for disse varer.

6.2 Provenu fra afgifter

Provenuet fra afgifter skønnes at udgøre godt 100 mia. kr. i 2009, svarende til 5,7 pct. af BNP, *jf. tabel 6.1*. Provenuet fra de såkaldte grønne afgifter skønnes at udgøre godt 75 mia. kr., svarende til 4,2 pct. af BNP.

Tabel 6.1 Afgiftsprovenu i udvalgte år, mia. kr.

	2001	2007	2009 (skøn)
Tinglysningsafgift	7	9	7
Grønne afgifter	82	82	76
- energiafgifter mv.	41	33	31
- afgifter på motorkøretøjer	29	38	34
- miljøafgifter	13	11	11
Afgifter på spil mv.	2	3	3
Øvrige punktafgifter	20	14	13
Told og landbrugsafgifter	3	3	4
Afgifter i alt	**114**	**111**	**102**
Grønne afgifter, pct. af BNP	4,6	4,5	4,2
Afgifter i alt, pct. af BNP	6,4	6,2	5,7

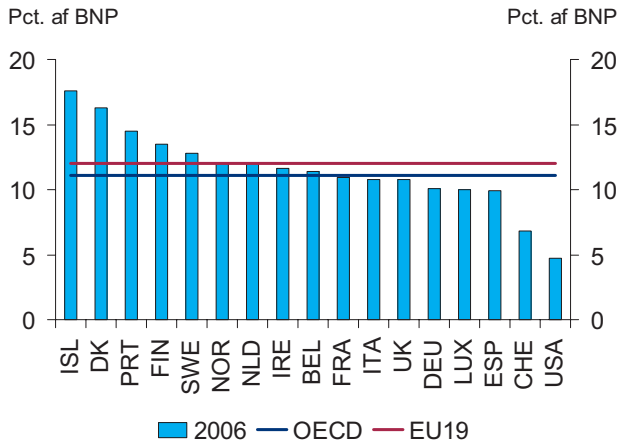
Anm.: Tallene i tabellen er de bogførte tal og er opgjort i 2009-niveau. Afrundinger medfører, at tallene ikke summerer til totalen.
Kilde: Skatteministeriet.

Provenuet (som andel af BNP) fra både energi- og miljøafgifter samt øvrige punktafgifter er blevet reduceret siden 2001, hvilket blandt andet skal ses i lyset af skattestoppet, jf. nedenfor.

I en international sammenligning af det samlede afgiftsniveau ligger Danmark relativt højt i forhold til BNP, *jf. figur 6.1*. Danmark har en meget høj beskatning på biler, der er blandt de højeste i verden. Ved internationale sammenligninger er der en række specifikke forhold, herunder strukturelle, som også bør inddrages ved en vurdering af det samlede afgiftsniveau – fx i hvilket omfang afgifterne afspejler miljøomkostningerne.[1]

[1] Generelt skal man dog være varsom med at betragte afgiftsprovenuer i forhold til BNP. Det er således ikke et problem, at provenuet fra en afgift – eksempelvis på forurening falder målt i kroner og øre eller som pct. af BNP, hvis det skyldes, at forbruget af den forurenende vare eller aktivitet falder. Tværtimod vil dette ofte netop være formålet

Figur 6.1 Indirekte skatter i pct. af BNP i udvalgte lande, 2006



Anm.: Den grønne og røde linje viser gennemsnittet for henholdsvis OECD og EU-19 (uvægtet gennemsnit). Figuren viser både afgifter og moms.
Kilde: Revenue Statistics 1965 – 2007, OECD.

Prisregulering/-indeksering af afgifter

Omtrent 55 pct. af afgiftsprovenuet ekskl. moms består af stykafgifter, hvor afgiftsprovenuet i fravær af prisreguleringer af afgiftssatserne ikke automatisk øges i takt med stigningen i afgiftsgrundlaget. Energi-, svovl- og CO_2-afgifterne, der udgør ca. 35 pct. af afgiftsprovenuet ekskl. momsprovenuet, bliver dog reguleret med 1,8 pct. årligt i perioden 2008 til 2015.

De resterende 45 pct. består af værdibaserede afgifter, hvor provenuet automatisk følger ændringer i afgiftsgrundlaget (værdien).

Som led i skattestoppet er der kun foretaget mindre reguleringer af stykafgifterne siden 2001. Derudover er satserne for vægt- og ejerafgiften fastholdt på et uændret nominelt niveau siden 2002.

Skattestoppet har siden 2001 medført en real udhuling af afgifterne svarende til et provenutab på omkring 12 mia. kr. i 2009 – sammenlignet med hvis der havde været en årlig regulering af stykafgiftssatserne i takt med priserne, og de årlige reguleringer af vægt- og ejerafgiften mv., svarende til principperne før skattestoppet. På længere sigt er det potentielle provenutab endnu større, givet at alle stykafgifterne ikke prisreguleres.

Skattestoppet har således medført, at de reale afgiftssatser er reduceret. Det er udtryk for en reel nedsættelse af afgiftsbyrden. For nogle varer og serviceydelser, hvor af-

med afgiften. Ideelt bør afgiftsniveauet således vurderes i forhold til grundlaget for den enkelte afgift. Modsat direkte skatter, så indgår de indirekte skatter i opgørelsen af BNP.

giftsniveauet i udgangspunktet var uforholdsmæssigt højt og medførte et provenu- og velfærdstab, fx i form af et højt niveau for grænsehandel, har skattestoppet bidraget til, at afgiftssystemet har bevæget sig i retning af en mere fordelagtig samfundsøkonomisk skattestruktur.

For andre varer og serviceydelser, hvor afgiftsniveauet i udgangspunktet ikke var uforholdsmæssigt højt, har provenutabet ved skattestoppet hindret strukturforbedrende skattenedsættelser på arbejde eller kapital.

Prisregulering af afgiftssatser[2] er således fordelagtig, hvis afgiftsstrukturen og niveauet for den enkelte afgift er på et optimalt niveau (givet at miljøomkostninger mv. følger prisudviklingen), eller hvis indekseringen bidrager til at forhindre en forøgelse i mere forvridende skattetyper.

Hensyn til at begrænse velfærdstab og afledte provenutab ved afgiftsforhøjelser taler for, at afgiftsforhøjelser målrettes varer og serviceydelser efter klare kriterier vedrørende forbrugs- og grænsehandelsfølsomhed, konkurrenceforvridende undtagelser samt hensyn til varernes skadevirkninger på forbrugerne og andre, fx i form af forurening.

6.3 Virkninger på arbejdsudbud, grænsehandel og fordeling

Som udgangspunkt medfører alle afgifter samfundsøkonomiske omkostninger i form af forskellige forvridninger, fordi afgifter påvirker adfærden hos den enkelte forbruger og virksomhed.

Arbejdsudbud

Afgifter udhuler realværdien af den økonomiske gevinst ved at arbejde, dvs. reducerer købekraften af indkomster. Det forudsættes normalt, at afgifter har samme betydning for arbejdsudbuddet som ændringer af arbejdsmarkedsbidraget med samme provenuvirkning. Det er udtryk for, at der ikke kan påregnes et større arbejdsudbud, ved alene at flytte skatten fra indkomst til forbrug med mindre fordelingen samtidig ændres.

Afgifter påvirker også sammensætningen af det private forbrug og virksomhedernes produktionsinput, hvor afgiftsbetingede ændringer af adfærden som udgangspunkt kan medføre yderligere velfærdstab. Det betyder, at afgiftsforhøjelser på varer og serviceydelser, der ikke kan begrundes i hidtidige fritagelser og begunstigelser eller skadevirkninger på andre (negative eksternaliteter) mv., kan medføre samfundsmæssige omkostninger i form af afledte negative virkninger på arbejdsudbuddet og ændringer

[2] I praksis er det uforholdsmæssigt omkostningskrævende at gennemføre en årlig prisregulering af alle afgiftssatser, blandt andet på grund af kravene til årlige lageroptællinger og medfølgende korrektioner for betalte afgifter af varer på lagre. En indeksering kan derfor i praksis gennemføres mere hensigtsmæssigt ved noget større forhøjelser af de enkelte afgiftssatser med nogle års mellemrum.

i forbrugssammensætningen. Ligeledes kan afgifternes indbyrdes niveau have betydning for forbrugssammensætningen.

Det gælder omvendt, at afgiftsforhøjelser, der nedbringer hidtidige fritagelser og begunstigelser eller negative eksternaliteter, medfører en gevinst, som modvirker de samfundsmæssige omkostninger i forbindelse med forvridninger af arbejdsudbudsbeslutninger.

Afgiftsforhøjelser, der medvirker til at indfri målsætninger, eksempelvis på energi- og klimaområdet, kan også – på linje med principper for korrekt prissætning af negative eksternaliteter – medføre en velfærdsgevinst. Det vil særligt gælde, hvis anvendelsen af afgiftsinstrumenter erstatter anvendelsen af udgiftskrævende instrumenter.

Grænsehandel[3]

Grænsehandel er ind- og udførsel af fysiske varer over landegrænser, hvor det er salgslandets og ikke forbrugslandets afgifter, der gælder. Grænsehandel er primært drevet af prisforskelle mellem landene, dvs. forskelle i omkostninger, avancer, moms og andre afgifter. Højere danske afgifter tilskynder således til øget grænsehandel på grænsehandelsudsatte varer.

Dansk grænsehandel medfører samfundsøkonomiske omkostninger i form af tabt moms- og afgiftsprovenu samt grænsehandelsforvridning i form af transportomkostninger samt et øget tidsforbrug til indkøb af grænsehandlede varer.

Skattekonkurrence på varer kan være betydelig, og selv mindre prisforskelle kan udløse en stor grænsehandel. Det vil alt andet lige kunne være tilfældet, hvis der er begrænsede omkostninger ved at grænsehandle en given vare – sammenholdt med varens værdi.

For varer, hvor moms og afgifter i forvejen udgør en stor del af forbrugerprisen, vil hensyn til skattekonkurrence alt andet lige være vigtigere for indretningen af afgiftssystemet, da provenutabet ved eventuel grænsehandel er større.

I dag er afgifterne på eksempelvis benzin og diesel samt tobak og spiritus delvist fastsat ud fra hensyn til skattekonkurrence (grænsehandel). Udenlandske afgifter – fx i Tyskland, Syd- og Østeuropa – har dermed betydning for de danske afgifter, som herudover blandt andet fastlægges ud fra indenlandske hensyn til provenu, sundhed og miljø mv.

Samlet set er *netto*grænsehandelen målt som danskernes grænsehandel fratrukket udlændinges køb i Danmark faldet fra 2,6 mia. kr. i 2005 til 1,1 mia. kr. i 2006, og udviklingen skønnes at fortsætte i 2007. Den seneste udvikling i provenuet fra ølafgiften i 2008 peger dog i retning af, at danskernes grænsehandel med øl kan være i stig-

[3] Der henvises til grænsehandelsrapporterne, der er tilgængelige på Skatteministeriets hjemmeside.

ning. Faldet i nettogrænsehandelen skyldes, dels at danskernes grænsehandel er faldet gennem de senere år, dels at udlændinges køb i Danmark er steget betydeligt. Denne udvikling skal ses i lyset af, at Danmark har nedsat afgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer, mens landene omkring Danmark har hævet afgifterne. Det er vanskeligt at sige hvilke afgiftsniveauer, der vil balancere grænsehandlen for de enkelte varer, da selv mindre ændringer kan udløse større permanente ændringer i grænsehandlen.

Danskernes samlede grænsehandel udgør omkring 12 mia. kr., svarende til ca. 0,7 pct. af BNP.

Tabel 6.2 viser skøn over selvfinansieringsgraden ved forskellige afgiftsforhøjelser på en række grænsehandelsfølsomme varer.

Tabel 6.2 Afgiftsforhøjelser og selvfinansieringsgrader på udvalgte varer

	Afgiftsforhøjelser	Selvfinansieringsgrad, pct.
Øl	+ 5 kr. pr. 30 stk. (33 cl)	32
Vin	+ 1 kr. pr. 75 cl	32
Spiritus	+ 10 kr. pr. 70 cl	122
Sodavand	+ 50 øre pr. liter	27
Tobak	+ 1 kr. pr. 20 stk./gram	52
Benzin og diesel	+ 10 øre pr. liter	82

Anm.: Selvfinansieringsgraden er opgjort som den andel af det umiddelbare *mer*provenu ved en afgiftsforhøjelse, som tabes som følge af ændret adfærd hos forbrugerne. Selvfinansieringsgraderne er behæftet med usikkerhed.
Kilde: Status over grænsehandel, juni 2007, Skatteministeriet.

Følsomhed overfor grænsehandel lægger restriktioner på afgiftsniveauet. Et forøget afgiftsniveau for grænsehandelsfølsomme varer kan således i nogle tilfælde medføre et egentlig tab af afgiftsprovenu. På mange grænsehandlede varer vil afgiften på én vare også påvirke grænsehandlen af andre varer. En høj grænsehandelsfølsomhed kan dermed også betyde, at merprovenuet ved afgiftsforhøjelser kan være uforholdsmæssigt lavt sammenlignet med det velfærdstab afgiftsforhøjelsen kan give anledning til. Samtidig vil en forøgelse af afgiften i dette tilfælde ikke være robust finansiering af lavere indkomstskat.

Flere af de varer, hvor sundheds- og energipolitiske målsætninger kan imødekommes ved afgiftsforhøjelser, er kendetegnet ved høj grænsehandelsfølsomhed. Det gælder eksempelvis særligt tobak og spiritus samt benzin og diesel, *jf. tabel 6.2*.

Eksempelvis skønnes en forhøjelse af benzin- og dieselafgiften med 10 øre pr. liter, at have en selvfinansieringsgrad på ca. 80 pct. Det betyder, at det umiddelbare merprovenu stort set forsvinder som følge af ændret adfærd (grænsehandel mv.). Velfærdstabet ved afgiftsforhøjelser kan således overstige merprovenuet ved ensidige afgiftsforhøjelser.

Ved en forhøjelse af afgiften på spiritus med 10 kr. pr. flaske, der er en meget grænsehandelsfølsom vare, er det vurderet – med usikkerhed – at selvfinansieringsgraden er over 100 pct. Det afspejler, at merprovenuet kan forsvinde på sigt og blive negativ som følge af ændret adfærd (grænsehandel) mv.

Ved afgiftsforhøjelser skal der derfor være en afvejning af de forskellige formål med afgiftsforhøjelserne og hensynet til grænsehandel.

Udover grænsehandel kan der være andre konsekvenser ved afgiftsforhøjelser. For eksempel kan øgede afgifter medføre øget illegal handel og øgede aktiviteter i den uformelle økonomi, hvilket øger de samfundsøkonomiske omkostninger. Disse samfundsøkonomiske omkostninger indgår generelt ikke i skønnet over selvfinansieringsgraderne ved afgiftsforhøjelser.

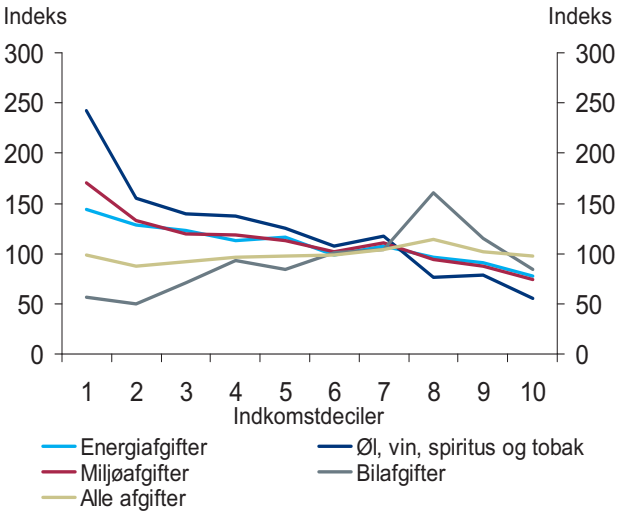
Afgiftsforhøjelser der er begrundet i sundhedspolitiske målsætninger kan således ud fra en ren politisk betragtning være hensigtsmæssige (forudsat at det er den billigste vej til at nå målene, og dermed også at det samlede forbrug af de berørte varer falder), selvom det ikke nødvendigvist ville være en hensigtsmæssig måde at tilvejebringe finansiering.

Fordelingsvirkninger

Provenuet fra de samlede afgifter samt hovedgrupper af afgifter i forhold til husstandenes samlede forbrug er tilnærmelsesvis proportional – målt i et givet år, *jf. figur 6.2*. Det vil sige, at afgifterne generelt udgør en nogenlunde konstant andel målt i forhold til det samlede forbrug på tværs af indkomstgrupper. Proportionaliteten er særligt udpræget, når samtlige afgifter betragtes under ét.

Billedet varierer dog mellem de enkelte afgifter. Energi- og miljøafgifter samt afgifter på øl, vin, spiritus og tobak vejer forholdsvist tungt i forbruget blandt personer med lave indkomster, mens bilafgifter udgør en forholdsvis stor andel af forbruget blandt personer med relativt høje indkomster, *jf. figur 6.2*. Dette mønster afspejler blandt andet også, hvor en person befinder sig i livsforløbet. Midaldrende har eksempelvis oftere et større transportbehov end ældre.

Figur 6.2 Fordelingsvirkninger af afgiftshovedgruppr. målt i forhold til det samlede forbrug, 2005



Anm.: Et indeks på 100 angiver, at afgifterne virker som en proportional forbrugsskat for det givne indkomstdecil. Indeks over 100 angiver, at afgifterne belaster mere end en proportional forbrugsskat (progressiv), mens indeks under 100 angiver en lavere end proportional beskatning (degressiv). Et indeks på 100 angiver, at afgifterne virker som en proportional forbrugsskat for det givne indkomstdecil. Første decil indeholder husstandene med de 10 pct. laveste indkomster, mens 10. decil indeholder husstandene med de 10 pct. højeste indkomster.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Forbrugsundersøgelsen 2004-06, Danmarks Statistik.

Hvis beregningerne af afgifternes fordelingsvirkninger tog udgangspunkt i husstandenes indkomster, ville afgifterne fremstå mere degressive. Det betyder, at afgifter udgør en større andel af husstandens indkomst for husstande med en lavere indkomster. At belastningen ved afgifterne generelt er faldende med indkomsten skyldes blandt andet, at husstande med høj indkomst opsparer mere end husstande med lav indkomst og anvender en større del af deres indkomst på varer og serviceydelser, som ikke er pålagt afgifter, eksempelvis bolig. Det er således mest relevant at opgøre afgiftsbelastningen med baggrund i forbruget, da opsparing bliver pålagt afgifter, når den omsættes til forbrug.

Mulighed for overvæltning af afgifter for erhvervene

Afgifter på virksomheder vil også påvirke befolkningen generelt. I nogle tilfælde vil konkurrencesituationen medføre, at afgifter på erhvervene belaster virksomhedens ejere – herunder eventuelt udenlandske ejere, hvorved afgiftsbyrden populært sagt eksporteres. Afgifter kan også nedvæltes i fx grundpriser eller i patentrettigheder. Men i de fleste tilfælde vil afgifter på erhvervene på længere sigt helt eller delvist blive nedvæltet i lønningerne og dermed hvile på lønmodtagere, overførselsmodtagere eller overvæltes i priserne og dermed generelt hvile på forbrugerne.

Ændringer i afgifter som erhvervene betaler i forbindelse med endeligt forbrug, eksempelvis afgift på elektricitet, moms mv., vil normalt forholdsvis hurtigt blive overvæltet på forbrugerne i form af højere priser.

Ændringer i afgifter på erhvervenes input i produktionen (fx energi) vil umiddelbart ikke blive overvæltet i forbrugspriserne på kort sigt. Tilpasning sker typisk gennem ændringer i faktorsammensætningen, hvor omkostninger på sigt overvejende kan forventes nedvæltet i lavere lønninger med afledte virkninger på overførselsmodtagere.

Den endelige belastning af afgifter afhænger af prisfølsomheder samt konkurrencesituationen på det pågældende marked, herunder graden af udenlandsk konkurrence mv.

6.4 Energi- og klimaafgifter[4]

Energiafgifterne mv. består dels af afgifter på forskellige typer af energi, og dels af afgifter på energitypernes indhold af CO_2 og svovl. Med *Energiaftalen* fra februar 2008 er der endvidere indført afgift på udledning af kvælstofoxider[5], som træder i kraft i 2010.

Provenuet fra energiafgifter inkl. provenu fra CO_2- og svovlafgift skønnes at udgøre knap 38 mia. kr. i 2009, svarende til ca. 2,1 pct. af BNP, *jf. tabel 6.3*. Omtrent 22 mia. kr. eller knap 60 pct. af de samlede energiafgiftsprovenu skønnes at belaste husholdningerne direkte.

Tabel 6.3 Provenuet fra energiafgifter mv. i 2009, mia. kr.

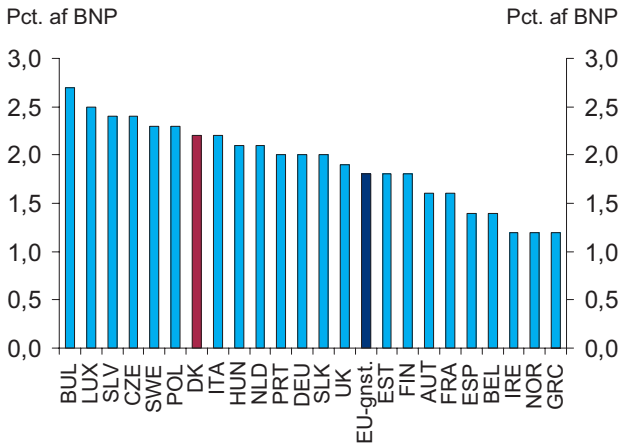
	2009 (skøn)	Heraf husholdninger
Afgift af kul mv.	1,4	0,9
Afgift af el	8,8	5,7
Naturgasafgift	3,5	2,1
Afgift af mineralolieprodukter	8,8	2,6
Benzinafgift	9,0	7,6
CO_2-afgift	6,2	2,5
Afgift af svovl	0,1	0,0
Energiafgifter mv. i alt	**37,7**	**21,5**
Energiafgifter mv. i alt, pct. af BNP	2,1	1,2

Anm.: Afrundinger medfører, at tallene ikke summerer til totalen.
Kilde: Skatteministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Danmark er blandt de lande i Europa med de højeste energiafgifter mv. målt i forhold til BNP, *jf. figur 6.3*.

[4] Jf. Baggrundsnotat med beskrivelse af energiafgiftssystemet mv.
[5] Udledning af kvælstofoxider (NO_x) medvirker blandt andet til forsuring af klimaet.

Figur 6.3 Energiafgifter mv. i pct. af BNP i udvalgte lande, 2006



Kilde: Eurostat.

Med *Aftalen om lavere skat på arbejde* fra september 2007 indekseres energiafgifter mv. med 1,8 pct. årligt fra og med januar 2008 til 2015. Prisreguleringen af energiafgifter skal blandt andet ses i sammenhæng med nationale målsætninger og internationale forpligtelser, jf. nedenfor. Energiafgifterne har ikke tidligere – heller ikke før skattetoppet – været prisreguleret, men blev før skattestoppet diskretionært forøget i flere omgange.

Nationale målsætninger og internationale forpligtelser på energiområdet

Danmark har en række nationale målsætninger og internationale forpligtelser på energiområdet. Målene vedrører blandt andet det samlede energiforbrug, anvendelsen af vedvarende energi og CO_2-reduktioner. De nationale målsætninger og internationale forpligtelser er nærmere beskrevet i kapitel 2 om *Samfundsmæssige udfordringer*.

De Økonomiske Råd konkluderer i deres seneste fremskrivning, at målsætningen for reduktion af bruttoenergiforbruget med 4 pct. frem mod 2020 kan være inden for rækkevidde, mens kravet om 1½ pct. årlig forbedring i energieffektiviteten i det endelige energiforbrug kan kræve yderligere tiltag. De Økonomiske Råd har dog ikke indregnet effekten af *Energiaftalen* fra februar 2008. Heri indgår en række konkrete afgiftsændringer[6], og samtidigt iværksættes en række analyser, som skal resultere i konkrete forslag til energieffektiviseringer.

Energistyrelsens nye fremskrivninger indikerer umiddelbart, at der ikke er behov for nye initiativer for at nå de politiske mål om udviklingen i energiforbruget. Energistyrelsens fremskrivninger lægger imidlertid til grund, at der udmøntes nye initiativer til

[6] Den såkaldte afgiftsrationaliseringspakke blev vedtaget af Folketinget i juni 2008. Rationaliseringen indebar en forhøjelse af CO_2-afgiften fra ca. 3-90 kr. pr. ton CO_2 til 150 kr. pr. ton CO_2. Samtidig blev energiafgifterne sænket således at den samlede energiafgift inkl. CO_2-afgift var uændret. Pakken skal godkendes efter EU's statsstøtteregler før loven kan træde i kraft.

opfyldelse af målet om 1½ pct. årlig forbedring af energieffektiviteten i det endelige energiforbrug. Initiativerne er dels konkrete forslag, men er for en stor dels vedkommende ikke defineret i energiaftalen.

Konklusionen fra både De Økonomiske Råd og Energistyrelsen er, at det mål, der bliver vanskeligst at opfylde, er EU's krav om et fald på 20 pct. i udledningerne af klimagasser uden for kvotesektoren i 2020 i forhold til 2005, med mindre der åbnes for større adgang til, at landene kan handle reduktionsforpligtelser.

Afgiftsforhøjelser på energi enten i form af satsforhøjelser, udvidelse af grundlaget for energiafgifter eller udvidelse af grundlaget i form af afskaffelse af fritagelser for erhvervene vil kunne bidrage til, at Danmark kan opfylde både nationale målsætninger og internationale forpligtelser.

Desuden kan afgiftsforhøjelser på energi erstatte andre og mere omkostningsfulde instrumenter. Energiafgifter er mere effektive i det omfang afgiften har en mere direkte kobling til målsætningen. Højere energiafgifter kan derudover også bidrage til finansiering af indkomstskattenedsættelser, men der er ofte tale om et vigende skattegrundlag, på grund af energieffektiviseringer mv. Skattenedsættelser i aftalen om *Lavere skat på arbejde* fra september 2007 blev således blandt andet finansieret med indeksering (prisregulering) af energiafgifterne.

Erhvervenes fritagelser for energiafgift

For hovedparten af virksomheder godtgøres energiafgifterne på energi til andre formål end rumvarme og transport som hovedregel fuldt ud. I modsætning til virksomhederne betaler husholdningerne fuld energiafgift.

Både erhverv og husholdninger betaler CO_2-afgift på 150 kr. pr. ton CO_2 svarende til den forventede gennemsnitlige kvotepris 2008-12.

Baggrunden for det nuværende energiafgiftssystem var i sin tid blandt andet ønsket om at tilgodese virksomhedernes internationale konkurrenceevne.

Med de nationale målsætninger og internationale forpligtelser på energiområdet vil et stigende energiforbrug i erhvervene isoleret set indebære en omkostning for Danmark. Hvis erhvervene øger deres energiforbrug, skal der således ske reduktioner i (afgiftsbelagt) energiforbrug i andre dele af økonomien, som isoleret set svækker de offentlige finanser.

Der er således et strukturelt argument for at reducere erhvervenes godtgørelser, hvilket svarer til en udvidelse af afgiftsgrundlaget. Husholdningerne vil ikke direkte blive berørt af en reduktion af erhvervenes godtgørelser. Omvendt kan en reduktion af erhvervenes godtgørelser være en væsentlig belastning for en række sektorer, hvis det ikke er muligt at overvælte meromkostningerne eksempelvis i lavere lønomkostninger eller højere priser.

Afgift på biobrændsler og CO_2

Efter gældende regler betales der hverken energi- eller CO_2-afgift af biobrændsler, der anvendes til opvarmningsformål, herunder fjernvarmeproduktion. Til gengæld betales der afgift for udledning af svovl.

De Økonomiske Råd har blandt andet anbefalet, at der indføres energiafgift på biobrændsler. Derved sikres det, at den nuværende forvridning i forhold til andre brændsler reduceres. Dertil kommer, at en afgift på biobrændsler vil bidrage til at opfylde både nationale målsætninger og internationale forpligtelser om reduktion af energiforbruget. En afgift på biobrændsler kan derimod gøre det vanskeligere at opfylde målsætningen omkring vedvarende energi.

Ligestilling af virksomheder inden og uden for kvotesektoren

Udledningen af CO_2 reguleres af både CO_2-afgifter og EU's CO_2-kvotesystem. Kvotesystemet omfatter en del af energisektoren samt den energitunge industri.

Samtidig regulering med både kvoter og afgifter giver anledning til samfundsøkonomisk inefficient dobbeltregulering. En væsentlig del af CO_2-udledningerne er underlagt dobbeltregulering[7].

Med afgiftsrationaliseringen blev der indført et bundfradrag i CO_2-afgiftsloven for brændsler til energiintensive processer uden for kvotesystemet. Bundfradraget blev designet således, at hvis de omfattede virksomheder ikke ændrer adfærd, vil deres afgiftsbetaling samlet set være den samme som før. Afgiften for at udlede et ton CO_2 blev justeret op fra mellem 3 og 90 kr. til 150 kr. pr. ton uden for kvotesystemet, hvilket svarer til den forventede kvotepris inden for kvotesystemet.

Afgiftsrationaliseringen er dermed en spejling af de regler, der gælder for de kvoteomfattede virksomheder. Disse virksomheder får tildelt en række gratiskvoter. Hvis de udleder mere, må de købe kvoter svarende til merudledningen. Den forventede kvotepris i perioden 2008-12 er 150 kr. pr. ton CO_2. Den forventede kvotepris er baggrunden for at fastsætte afgiften til netop 150 kr. pr. ton. Dermed sikres det, at virksomheder inden for og uden for kvotesystemet behandles nogenlunde ens, idet kvoteprisen dog ændres efter markedsforholdene. Gratiskvoterne svarer i lighed hermed til bundfradraget i CO_2-afgiftsloven.

Hvordan CO_2-kvoterne i EU's kvotesystem tildeles virksomhederne har imidlertid betydning for, hvordan kvotesystemet umiddelbart påvirker virksomhedernes indtjening. Hvis CO_2-kvoterne tildeles gratis, som det er tilfældet i dag, vil de virksomheder, som er i stand til at overvælte omkostningerne i forbrugerpriserne uden et tab af markedsandele, opnå en gevinst.

[7] For Kyoto-aftalen indebærer, at udledningen fra de omfattede lande ikke kan overstige det fastsatte loft i Kyotoaftalen. Hvis landene øger deres udledning på grund af eksempelvis stigende eksport, skal udledningen reduceres andre steder i økonomien for at ikke overskride loftet.

EU-medlemslandene har besluttet at kvoterne gradvist skal overgå til at blive solgt på auktion frem mod 1. januar 2027. Visse særligt energiintensive og konkurrenceudsatte industrierhverv vil dog fortsat få tildelt alle kvoter gratis. Elværkerne vil fra 2013 skulle købe alle kvoter, mens gratiskvoterne til industrisektorerne aftrappes gradvist fra 2013. For flysektoren auktioneres 15 pct. af kvoterne fra 2012. Afviklingen af den gratis tildeling af kvoter til flysektoren er endnu ikke fastlagt. Flysektoren er ikke omfattet af kvoteordningen i perioden 2008-2012.

Opretholdes bundfradragene i CO_2-afgiften er der således en forvridning af den samlede belastning som følge af, at ikke-kvoteomfattede virksomheder belastes mindre end kvoteomfattede virksomheder. For at sikre, at den nuværende balance opretholdes, kan det derfor anbefales at aftrappe bundfradraget på samme måde som gratiskvoterne.

Andre drivhusgasser

Stort set alle CO_2-udslip fra energianvendelse er enten omfattet af CO_2-kvoter eller af CO_2-afgift. CO_2-afgiften er fastsat til den forventede kvotepris i perioden 2008-2012. Kun ganske få CO_2-udledninger er ikke omfattet af EU-regler (fx fiskere og skibs- og flysektoren).

EU-forpligtelsen omfatter imidlertid ikke kun CO_2, men også de andre klimagasser, som omregnes til såkaldte CO_2-ækvivalenter alt efter deres relative drivhuseffekt sammenlignet med CO_2. Det er derfor oplagt at lade CO_2-afgiften udbrede til at gælde udledning af andre klimagasser. Danmark har forpligtiget sig til at reducere udledningen af klimagasser uden for kvotesektoren (dvs. i de sektorer, der ikke er reguleret af CO_2-kvoter, hvilket primært er transport, landbrug og private husholdninger) med 20 pct. i 2020.

Der vil være flere muligheder for at indføre afgifter på andre klimagasser end CO_2. Udgangspunktet er, at andre klimagasser får en afgift på 150 kr. pr. tons CO_2-ækvivalenter, svarende til den gældende CO_2-afgiftssats.

Progressive afgifter

Der rejses med jævne mellemrum forslag om at indføre progression i visse af de grønne afgifter. Det vil sige husholdningernes forbrug over et bestemt niveau inden for en given periode af fx elektricitet, varme eller vand pålægges en særlig høj afgift. Højere marginale afgifter kan nedbringe energi- og vandforbruget og dermed bidrage til at Danmark kan nå nationale målsætninger og internationale forpligtelser. Samtidig kan et merprovenu fra højere progressive afgifter anvendes til nedsættelse af andre skatter eller afgifter. Der er dog en række argumenter imod brugen af progressive afgifter.

Hensynet til en omkostningseffektiv opfyldelse af målene i energi- og klimapolitikken samt internalisering af eksterne omkostninger tilsiger imidlertid, at afgifterne ikke differentieres via progression i afgiftsbetalingen. De eksterne omkostninger, er såle-

des den samme uafhængigt af, om forbruget er over eller under en progressionsgrænse, og ens marginale afgifter sikrer netop, at ønskede reduktioner sker hvor omkostningerne er mindst.

Ligeledes varetages fordelingsmæssige hensyn mest hensigtsmæssigt via skattesystemet eller gennem målrettede overførsler, hvor instrumenterne allerede er til stede.

Hertil gælder specifikt for forbruget af elektricitet, at det kun i et beskedent omfang stiger med indkomsten. Ifølge Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelser udgør udgiften til elektricitet en større andel af indkomsten hos husholdninger med lav indkomst end husholdninger med høj indkomst. En progressiv afgift på elforbruget vil dermed ikke være særligt målrettet personer med høje indkomster.

I praksis vil progressive afgifter kun kunne administreres for ledningsførte ressourcer, hvor husstandens forbrug registreres ved måler. Det vil med de nuværende systemer sige elektricitet, fjernvarme, naturgas og vand. Hvis grænsen for en progressiv afgift skal afhænge af antallet af personer i husstanden, er der en række afgrænsningsproblemer. Det vil blandt andet kræve, at alle husstande løbende indberetter antal personer i husstanden. Da antallet af personer i husstanden kan variere over en given periode, skal det være muligt at korrigere afgiftsbetalingen herefter, hvilket kan vise sig vanskeligt at administrere i praksis. Det er således usikkert, om de eksisterende administrative registre (fx CPR-registeret) udgør et tilstrækkeligt grundlag for administration af sådanne ordninger.

6.5 Afgifter på transport

Beskatning og subsidiering af transport bør ske ud fra en afvejning af en række hensyn, eksempelvis statens finanser, miljø, trængsel, skattekonkurrence mv. Idet transportefterspørgslen er relativt lidt prisfølsom, er transport alt andet lige en robust skattebase og giver forholdsvis små forvridninger. Det skal dog ses i forhold til den høje samlede beskatning af transport i Danmark, der er blandt de højeste i verden. Det følger af registreringsafgiften på personbiler.

Ved transport er der afledte eksterne effekter på miljø, ligesom der er trængselseffekter. Disse effekter har karakter af negative eksternaliteter, som ikke indgår i den enkeltes valg af transport. Afgifter på transport kan anvendes til at internalisere hensyn til miljø og trængsel i den enkeltes beslutning.

Samlet er beskatningen af transport større end de foreliggende skøn for de eksterne omkostninger. De samlede marginale eksterne omkostninger på personbiler (benzindrevne) udgør ifølge De Økonomiske Råd i gennemsnit ca. 80 og 40 øre pr. km hhv. i byområder og uden for byområder, *jf. Dansk Økonomi forår 2006*. Dette skal sammenlignes med den samlede beskatning af transport (registreringsafgiften, vægt- og ejerafgifterne samt brændstofafgifter), der udgør ca. 1,05 kr. pr. km i gennemsnit.

Tabel 6.4 viser skøn over den samlede gennemsnitlige afgiftsbelastning målt i forhold til udledningen af ét ton CO_2 for forskellige typer af transportmidler samt den forventede CO_2-kvotepris.

Tabel 6.4 Gennemsnitlig afgift ved udledning af ét ton CO_2 for forskellige transportmidler

Transportmiddel	Afgiftsbelastning, kr. pr. ton CO_2
Personbil, benzin	6.000
Varebil	4.000
Lastbil	1.300
Skibe, fly og jernbaner	0
CO_2-kvotepris	150

Anm.: Gennemsnitsbetragtninger for alle transportmidler. Kvoteprisen på 150 kr. pr. ton CO_2 er den forventede kvotepris i perioden 2008-12.
Kilde: Skatteministeriet.

Selvom den samlede transportefterspørgsel er relativt lidt prisfølsom, kan den høje afgiftsbelastning pr. ton CO_2 fra personbiler føre til ændringer i folks præferencer i kraft af substitution mellem bilmodeller.

Selvom afgiftsbelastningen ("prisen") på CO_2-reduktioner i transportsektoren er større end den forventede kvotepris på 150 kr. pr. ton CO_2, kan det være relevant og nødvendigt med yderligere CO_2-reduktioner, hvis der er fastsat et politisk mål herom eller der foreligger internationale forpligtelser. EU's klima- og energipakke indebærer blandt andet, at de ikke-kvoteomfattede sektorer i Danmark (herunder transportsektoren, der tegner sig for ca. 35 pct. af udledningerne i den ikke-kvoteomfattede sektor) under ét har fået et reduktionsmål på 20 pct. i 2020 i forhold til deres drivhusgasudledning i 2005.

Forvridninger ved transportbeskatning

I Danmark er køretøjer beskattet ved anskaffelse, besiddelse og anvendelse. Ved anskaffelse er køretøjer i Danmark beskattet særligt højt. Det følger af registreringsafgiften på personbiler, der er blandt de højeste i verden. I dag beskattes personbiler med op til 180 pct., hvilket er forbundet med et betydeligt forvridningstab. Derudover beskattes de danske køretøjer ved besiddelse (vægt- og ejerafgifter samt afgift på ansvarsforsikringer) og anvendelse (brændstofafgifter), som sammenlignet med de øvrige EU-lande også er blandt de højeste.

Samtidig er afgifterne på transport med til at forskyde de relative priser, og dermed fremme kollektiv transport, der samtidig bliver subsidieret. Mulige intentioner om at ændre de relative priser på transport til fordel for den kollektive transport, kan med størst effektivitet opnås ved at forhøje eksempelvis ejerafgiften på personbiler frem for at øge driftstilskuddet til den kollektive transport. Det skyldes, at der som udgangspunkt er negative eksternaliteter ved transport, og at afgiftsinstrumenter i modsætning til subsidier styrker de offentlige finanser og derved skaber et råderum, der kan anvendes til at nedsætte andre forvridende skatter.

På baggrund af hensyn til miljø, trængsel mv., vil det være mest hensigtsmæssigt at omlægge beskatning af køretøjer fra en afgift på anskaffelsestidspunktet (registreringsafgift) til løbende afgifter (kørsels- eller ejerafgift). Hertil kommer dels markedsmæssige pres på skattegrundlaget, eksempelvis fra udbredelse af el- og hybridbiler, og dels at EU-kommissionen har fremsat forslag om, at landene på sigt omlægger registreringsafgiften på køretøjer til løbende afgifter, og at landene som minimum indfører et CO_2-element i afgiftsberegningen.

En omlægning fra registreringsafgift til løbende afgifter (dvs. det bliver billigere at købe bil, men dyrere at have og køre en bil), kan herudover også medføre en yngre og sikrere bilpark til gavn for miljøet mv.

Særordninger

Nogle erhverv eller varer behandles skatte- og afgiftsmæssigt mere lempeligt end de almindelige skatte- og afgiftsregler, der generelt gælder på området. Der er to særordninger på transportafgiftsområdet, der medfører skatteudgifter.[8]

I dag betales der kun 20 pct. i registreringsafgift af hyrevogne. Når hyrevogne sælges videre til private husholdninger efter at være frikørt[9], skal der ikke betales yderligere registreringsafgift. Det betyder, at vognmændene køber hyrevogne billigt og opnår en høj fortjeneste ved videresalg, fordi hyrevogne nedskrives mindst, når de kører langt. Skatteudgiften er opgjort til godt 300 mio. kr. i 2008, *jf. Redegørelse om erhvervsstøtte 2008*. Frikørselsordningen tilskynder hyrevognsbranchen til at købe store og dyre biler, hvorpå der kan opnås fortjeneste ved videre salg. Samtidig belaster disse biler typisk miljøet mere end mindre biler. Det er en uhensigtsmæssig måde at give en enkelt branche tilskud på.

Færdselsskadede biler er efter gældende regler fritaget for registreringsafgift, når de bliver genopbygget på ny. Skatteudgiften udgør årligt ca. 400 mio. kr. i 2008, *jf. Redegørelse om erhvervsstøtte 2008*. Særordningen medfører, at færre biler skrottes, og at staten mister indtægter fra registreringsafgift af nye personbiler. Antallet af genopretninger er således afgiftsbetinget. Ordningen medfører et efficienstab, da der lægges beslag på ressourcer, der kunne skabe større samfundsmæssig værdi andre steder.

Roadpricing/kørselsafgifter

Roadpricing er opkrævning af kørselsafgifter (afhængig af sted, tidspunkt og type af køretøj), der kan afspejle en eller flere af de omkostninger, der påføres samfundet gennem blandt andet forurening og trængsel. En egentlig roadpricing er ét af flere mulige virkemidler, der kan regulere og/eller begrænse biltrafikkens vækst. Roadpricing vil dog kun være aktuelt på længere sigt, hvilket skyldes de høje omkostninger

[8] En skatteudgift er defineret som en afvigelse fra det generelle skatte- og afgiftssystem, der indebærer en gunstig skatte- og afgiftsmæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter eller af grupper af skatteydere, og som medfører et fald i den effektive beskatning.

[9] Efter 3 år og 210.000 km eller efter 2 år og 250.000 km.

(med den nuværende teknologi), der er forbundet med at indføre roadpricing. Det er blandt andet konklusionen fra De Økonomiske Råd i 2006. Disse omkostninger må dog forventes reduceret efterhånden som anvendelsen af teknikkerne udbredes til flere områder og byer.

Endelig bør indførelse af egentlig roadpricing også ses i sammenhæng med en mulig reduktion af registreringsafgiften på personbiler.

De eksisterende afgifter for lastbiler (femlandsaftalen og den såkaldte tyske Maut) er et eksempel på roadpricing. Den tyske Maut (en kilometerbaseret afgift for lastbilers benyttelse af de tyske motorveje) er desuden et eksempel på en afgift, hvor nyudviklet teknologi anvendes til opkrævning af en kilometerbaseret afgift på motorveje.

I Nederlandene er det besluttet at indføre kørselsafgifter for personbiler og lastbiler på alle veje.

Regeringen har besluttet, at der i Danmark fra 2011 skal indføres kørselsafgifter for lastbiler og fra 2015 for personbiler. Introduktionen af ny teknologi til afgiftsopkrævning mv. forventes at medføre væsentlige udgifter til etablering og drift af systemet. Omkostningerne ved at indføre kørselsafgifter i Danmark er endnu ikke fastlagt. I Nederlandene er der i perioden 2008-16 afsat i alt ca. 5,7 mia. euro til udvikling og drift af kørselsafgiftssystemet.

6.6 Andre miljøafgifter

Miljøafgifter dækker over en række forskellige afgifter på stoffer der belaster miljøet, som fx afgifter på emballage, spildevand, affald, bekæmpelsesmidler mv.

Ideen bag miljøafgifter[10] er at virksomheder eller husholdninger betaler de omkostninger, som deres forurening har påført samfundet. Miljøafgifter giver således incitament til at begrænse forureningen. Fordelen ved miljøafgifter og omsættelige kvoter – frem for en række andre styringsmidler – er, at der sker en mere effektiv fordeling af omkostningerne, ligesom afgifterne giver en vedvarende tilskyndelse til at udvikle mindre forurenende teknologi.

Danmark har mange miljøafgifter. Ud over en afgift på kvælstof, har det ikke været muligt, at finde miljøafgifter i andre lande, der kan være relevante i Danmark.

[10] En afgift er en miljøafgift, hvis afgiftsgrundlaget er en fysisk enhed eller en tilnærmelse hertil, som har vist sig at have specifikke negative konsekvenser for miljøet ved forbrug eller udledning, jf. EUROSTAT. Miljøafgifter svarer altså ideelt til de eksterne omkostninger, men bidrager også til de offentlige finanser.

Særordninger for erhvervslivet

Særordninger kan udfases ud fra "forureneren betaler"[11] tankegangen. Nogle særordninger er så små, at de administrative omkostninger ved ordningerne næppe står mål med afgiftsfritagelsernes størrelsesorden. Det kan derfor overvejes at afskaffe særordninger ud fra forenklingshensyn.

Muligheden for afgift på kvælstof

Eksternaliteter fra landbruget, herunder kvælstof, er blandt de områder, hvor der er et potentiale for afgiftsregulering, jf. blandt andet analyser i forbindelse med Vandmiljøplan III i 2003[12].

Ud fra en miljømæssig synsvinkel kan der argumenteres for en afgift på kvælstof, men en afgift på kvælstofudledningen vil hovedsageligt belaste landbruget og bør derfor ses i sammenhæng med øvrige tiltag, der belaster landbrugssektoren.

Landbrugssektoren har begrænset mulighed for at overvælte afgiften i forbrugerpriserne på grund af international konkurrence. Der vil samtidig være tilpasningsomkostninger samt løbende administrative omkostninger for landbruget.

Der er dog også betydelige administrative omkostninger forbundet med den nuværende regulering (gødningsregnskaber mv.) af kvælstof i landbrugssektoren, der som minimum er på niveau med tilpasningsomkostningerne ved en afgift.

6.7 Sundhedsrelaterede afgifter

Der er afgifter på en række varer, der kan relateres til sundhed:

- Spiritus
- Vin
- Øl
- Alkoholsodavand
- Sodavand
- Tobak
- Chokolade mv.
- Is, kaffe og te

Hertil kommer afgifter på andre stoffer, der også kan påvirke sundhedstilstanden, som fx svovl, kvælstofoxider, fossile brændsler mv.

---

[11] Princippet om at forureneren betaler blev vedtaget i 1972 i Stockholm af OECD-landene og er efterfølgende indført i en række landes miljølovgivninger. Sædvanligvis fortolker man princippet således, at forureneren skal betale omkostningerne ved at bringe forureningen ned til et ønsket niveau (renseomkostningerne), som fastsættes af reguleringsmyndigheden.

[12] Analyser kan findes på www.vmp3.dk.

Der kan være sundhedsmæssige begrundelser for at indføre nye eller forhøje eksisterende afgifter.

Afgiftspolitikken for tobak, sukkervarer, spiritus mv. er styret af flere samfundshensyn, herunder sundhedspolitiske. Det offentliges sundhedsudgifter påvirkes af helbredsproblemer relateret til tobak, alkohol og usunde fødevarer, og samfundet mister indkomst som følge af tabt produktion. Der er imidlertid usikkerhed om der samlet set er tale om en fiskal eksternalitet forbundet med forbruget af disse varer.

Den sundhedsmæssige påvirkning af fedt, sukker, spiritus, vin mv. er ikke entydig. Et vist indtag af fedt er fx nødvendigt, og en moderat indtagelse af fx vin er ikke nødvendigvist usundt.

En afgift på fx sukker og fedt vil forvride konkurrencen til fødevarer indeholdende sukker og fedt. En mere nuanceret afgift, hvor afgiftsgrundlaget er sukkerindholdet i fødevarer, vil formentlig være meget vanskelig at administrere. Danmark har tidligere haft en afgift på husholdningssukker. Den blev afskaffet i 1990 på grund af grænsehandel.

Det samme gælder for en afgift på fedt. Ud fra en rent sundhedsfaglig betragtning kan der argumenteres for en begrænsning af indtaget af fedt ved hjælp af en afgift på fedt generelt eller på mættede fedtsyrer. En sådan afgift vil dog medføre en række administrative problemer.

På grund af virkninger på grænsehandel og usikkerhed vedrørende de fiskale eksternaliteter ved forbruget af potentielt sundhedsskadelige varer kan en anvendelse af afgiftsinstrumenter primært begrundes ud fra hensyn til at fremme sundhedspolitiske målsætninger.

Sundhedsmæssigt kan der imidlertid argumenteres for at det vil være hensigtsmæssigt at prisregulere eksisterende afgifter på konsum-is, sodavand, chokolade mv., hvilket vil fastholde de reale afgiftssatser.

Afgift på tobak

Der kan være sundhedsmæssige begrundelser for at hæve afgiften på tobak. Afgiftsforhøjelsen betyder, at der vil blive røget mindre, hvorfor også de samlede eksterne omkostninger ved tobaksforbrug vil falde. En generel forhøjelse af cigaretafgifterne vurderes derimod ikke – ud fra et provenuhensyn – at være hensigtsmæssig på grund af mulighederne for øget grænsehandel.

Kapitel 7. Erhvervsbeskatning, moms og særordninger for erhvervene

7.1 Indledning

I dette afsnit bliver beskatningen af erhvervene, de danske momsregler (inkl. lønsumsafgift) og særordninger indenfor disse områder analyseret. De væsentligste konklusioner kan sammenfattes på følgende måde:

- Aktuelt fremstår den danske selskabsbeskatning forholdsvis robust med en skattesats på 25 pct. svarende til det gennemsnitlige niveau i EU og lidt under niveauet i de større centrale EU-lande. Der er således ikke noget akut internationalt pres på den danske selskabsskattesats, men det er nødvendigt at følge den internationale udvikling, herunder særligt i sammenlignelige lande.
- Det forholdsvis ensartede danske momssystem med en enhedssats på 25 pct. er en effektiv skattekilde, der giver anledning til forholdsvis få og små forvridninger sammenlignet med differentierede momssatser.
- Særregler i erhvervsbeskatningen og momssystemet indebærer, at samfundets ressourcer ikke nødvendigvis anvendes på en hensigtsmæssig måde.

Provenuet fra erhvervsskatter, moms og lønsumsafgift skønnes at udgøre 235 mia. kr. i 2009, svarende til 13 pct. af BNP, *jf. tabel 7.1*.

Tabel 7.1 Provenu fra erhvervsskatter, moms og lønsumsafgift, mia. kr.

	2001	2007	2009 (skøn)
Selskabsskat	43,3	48,2	32,8
- tonnageskat	-	0,1	0,1
Selskabsskat af kulbrinteindvinding[1)]	-	10,0	5,2
Skat af kulbrinteindvinding[2)]	8,1	9,8	5,8
Virksomhedsskat	2,6	2,6	2,4
Fonds- og foreningsskat	0,3	-	-
Merværdiafgift (moms)	182,9	186,1	184,3
Lønsumsafgift	5,1	5,0	4,8
I alt	**242,3**	**261,7**	**235,3**
I alt, pct. af BNP	**13,4**	**14,5**	**13,1**

Anm.: Bogførte tal, 2009-priser.
1) Omfatter selskabsskat fra kulbrintevirksomhed, men ikke særlig kulbrinteskat.
2) Kulbrinteskat efter modregnet rørledningsafgift.
Kilde: Skatteministeriet og Økonomisk Redegørelse, december 2008, Finansministeriet.

Beskatningen af erhvervene omfatter såvel selskaber som selvstændigt erhvervsdrivende. Selskabsskatten udgør den provenumæssigt væsentligste del af erhvervenes indkomstbeskatning.

Momsen er pålagt det endelige forbrug af varer og tjenester og opkræves hos virksomhederne, når varer og tjenester omsættes. Da momsregistrerede virksomheder har fradrag for moms af indkøb af varer og tjenester i momsbetalingen, er momsen reelt en afgift på værditilvæksten i hvert enkelt led i produktionen af varer og tjenester. Samtidig belaster den danske moms principielt kun forbrug i Danmark, dog med den undtagelse at husholdningernes køb af varer og tjenester i udlandet typisk sker med udenlandsk moms samt at visse erhverv er fritaget for moms. Erhverv der er fritaget for moms er i stedet pålagt lønsumsafgift.

7.2 Gældende regler for erhvervsbeskatningen

Erhvervsbeskatningen afhænger dels af selskabsformen og dels af aktiviteten. I nedenstående afsnit gennemgås de væsentligste regler og principper for den gældende erhvervsbeskatning i Danmark.

Selskabsskat mv.

Selskabsskatten er den indkomstskat, som selskaber pålignes af deres overskud. Selskaber har ved opgørelsen af skattepligtig indkomst fradrag for de løbende udgifter og for nedslidning af maskiner og bygninger mv. Det er således normalt kun nettoindkomsten, der beskattes i virksomheden. Dertil kommer en række særregler og begunstigende ordninger som på forskellig vis reducerer selskabernes selskabsskattebetaling, herunder fx de særlige regler for beskatning af fonde, foreninger og andelsselskaber eller nedslag i beskatningen af aktieudbytter og -avancer. De gældende regler for beskatning af aktieudbytter og -avancer betyder fx, at kun 66 pct. af aktieudbyttet beskattes og gevinster er skattefri efter 3 år[1].

Selskabsbeskatningen er som udgangspunkt baseret på et princip, hvor beskatningen af indkomsten sker i det land, hvor den optjenes. Dermed adskiller selskabsskatten sig fra beskatningen af husholdningernes kapitalindkomster, der som udgangspunkt er baseret på et princip, hvor beskatningen sker i det land, hvor husholdningen er bosiddende, uanset hvor indkomsten stammer fra.

Den formelle selskabsskattesats har betydning for, hvor virksomhederne placerer deres overskud og dermed hvor de betaler skat. Fra 1985 til 2008 er den formelle selskabsskattesats blevet gradvist nedsat med i alt 25 pct.-enheder så satsen i 2008 er 25 pct. Dette modsvarer den generelle internationale udvikling, hvor der også er sket et markant fald i de formelle satser.

I takt med nedsættelsen af den formelle selskabsskattesats er der sket en udvidelse af selskabsskattegrundlaget, som dominerer provenutabet fra satsnedsættelserne. Der er dermed sket en lille stigning i selskabsskatteprovenuet opgjort som andel af BNP.

[1] Jf. Baggrundsnotat *Harmonisering af selskabers beskatning af udbytter og avancer fra deres aktiebesiddelser.*

De gradvise nedsættelser af selskabsskattesatsen og udvidelser af skattebasen har nedbragt forvridninger af investerings- og finansieringsbeslutninger og har samtidig medført, at selskabsbeskatningen aktuelt fremstår forholdsvist robust i forhold til de internationale udfordringer. Desuden er basen blevet udvidet som følge af øget investeringsvolumen og indtægter. Andre landes skattepolitik spiller dog en rolle, da blandt andet yderligere nedsættelser af selskabsskattesatsen i andre lande – herunder særligt i nabolande eller i større lande – kan igangsætte et fornyet nedadgående pres på selskabsbeskatningen i Danmark.

Sideløbende med nedsættelse af selskabsskattesatsen er selskabernes afskrivningsregler blevet strammet de senere år. Særligt er afskrivningssatserne for aktiver med lang levetid nedsat væsentligt, så der ikke længere eksisterer områder med en betydelig afvigelse mellem afskrivningssatser og økonomiske levetider. Ligeledes er selskabernes rentefradragsregler blevet strammet, senest i 2007 med indførelsen af et renteloft, der fjerner fradrag for nettofinansieringsudgifter og som overstiger forrentningen af den skattemæssige værdi af de skattepligtige aktiver.

I takt med de faldende selskabsskattesatser er selskabsskattegrundlaget steget fra knap 19 mia. kr. i 1970 til 148 mia. kr.[2] i 2008. Provenuet fra selskabsskatten (ekskl. kulbrinteproducerende selskaber) skønnes at udgøre godt 36,2 mia. kr. i 2008, svarende til 2,1 pct. af BNP mod ca. 1 pct. af BNP i 1970.

Kulbrinteskat

Kulbrinteskatten er en særskat på indkomst fra kulbrinteindvinding[3]. Selskabsskatten af kulbrinteindkomst udgør 25 pct. og følger de normale regler for selskabsbeskatning.

Udover den almindelige selskabsskat betales en særlig kulbrinteskat på 52 pct. Selskabsskatten af kulbrinteindkomst er fradragsberretiget i grundlaget for kulbrinteskatten, og selskaberne har desuden et kulbrintefradrag på 5 pct. af investeringerne for hvert felt.

Kulbrintereglerne blev ændret væsentligt i 2003, da regeringen indgik en aftale (Nordsøaftalen) med bevillingshaverne i henhold til Eneretsbevillingen, som omfatter DUC's aktiviteter i Nordsøen. De nye regler gælder for bevillinger meddelt efter den 1. januar 2004 og Eneretsbevillingen. Der er derfor andre regler for bevillinger fra før den 1. januar 2004.

[2] Selskabsskattegrundlaget er opgjort indirekte som provenu i forhold til selskabsskattesats og er eksklusiv grundlaget for kulbrinteskatten.

[3] Kulbrintevirksomhed afviger fra traditionel erhvervsvirksomhed, idet den både giver anledning til en normalforrentning og en ekstraordinær forrentning eller overnormal profit af investeringen. Ekstraordinær forrentning opstår typisk i forbindelse med virksomheder, der har eksklusiv ret til at udnytte naturressourcer uden at betale for den fulde værdi af udnyttelsesretten i form af koncessionsafgift eller lignende.

Den samlede marginalskat af kulbrinteindvinding efter de nye regler udgør 71,2 pct. i 2008, mens gennemsnitsskatten er på ca. 60 pct. Efter de gamle regler udgør marginalskatten 80,4 pct., når der betales kulbrinteskat, mens marginalskatten udgør 34,8 pct., hvis der ikke betales kulbrinteskat. Gennemsnitsskatten under de gamle regler er knap 40 pct. og er dermed væsentligt lavere end gennemsnitsskatten efter de nye regler. Det afspejler blandt andet, at der under de gamle regler sjældent bliver betalt kulbrinteskat på grund af fordelagtige fradragsmuligheder.

I 2008 forventes statens samlede indtægter fra kulbrinteindvinding at blive på ca. 35 mia. kr. Heraf kommer ca. ⅔ af indtægterne fra skat af kulbrinteudvinding og den særlige kulbrinteskat[4].

Tonnageskat

Tonnageskatteordningen blev indført i 2002. Hensigten med ordningen er, at fastholde en betydelig rederiaktivitet i Danmark ved at tilbyde en lempeligere beskatning end den almindelige selskabsbeskatning.

Beskatning af rederiernes indkomst opdeles i to dele. Den del af indkomsten, der stammer fra transportydelser leveret ved anvendelse af skibe, beskattes efter tonnageskatteordningen[5]. Den øvrige indkomst følger de normale regler for selskabsbeskatning.

Grundlaget for tonnagebeskatningen er størrelsen af den tonnage, som er omfattet af ordningen. Den skattepligtige indkomst opgøres for hvert skib som et ureguleret grundbeløb pr. 100 nettoton, uanset om skibet er i drift eller ej. Det beløb, der fremkommer, udgør rederiets skattepligtige indkomst, der beskattes med selskabsskattesatsen.

I 2008 skønnes provenuet fra tonnageskatten at være på ca. 66 mio. kr.

Virksomhedsordningen

Reglerne for indkomstbeskatning af selvstændigt erhvervsdrivende indeholder en særlig virksomhedsordning. Hensigten med ordningen er, at sidestille de skattemæssige vilkår for selvstændigt erhvervsdrivende med almindelige selskaber.

Selvstændigt erhvervsdrivende kan gennem denne ordning opnå fuld fradragsværdi for virksomhedens renteudgifter. Herudover kan en del af virksomhedens overskud blive beskattet som kapitalindkomst, mens det resterende overskud beskattes som personlig indkomst. Ordningen giver desuden mulighed for at opspare overskud mod en foreløbig virksomhedsskat på 25 pct., svarende til selskabsskattesatsen.

[4] Den resterende tredjedel kommer fra rørledningsafgift og overskudsdeling.
[5] Desuden beskattes avancer ved salg af tonnagebeskattede skibe også efter tonnageskatteordningen.

Det forventes, at provenuet fra virksomhedsordningen netto vil udgøre ca. 2,4 mia. kr. i 2008 efter modregning af tidligere betalt virksomhedsskat for opsparing der hæves. Der er godt 90 mia. kr. opsparet i virksomhedsordningen.

7.3 Udfordringer i den gældende erhvervsbeskatning

Der kan alt andet lige opnås en økonomisk fordel ved at investere der, hvor selskabsbeskatningen er lavest. Det indebærer et pres på afkastet efter skat, indtil det svarer til afkastet i resten af verden. Lande med relativt høj selskabsskat vil få en lavere kapitalintensitet, hvilket vil resultere i lavere aflønning af arbejdskraft end i lande med lavere selskabsskat og højere kapitalintensitet. Lavere kapitalintensitet betyder samtidig lavere skatteindtægter fra selskaber og arbejdskraft. Selskabsskattesystemerne kan derfor føre til skattekonkurrence mellem lande og skabe et nedadgående pres på selskabsskattesatsen.

Selskabsskattesystemet har indflydelse på de valg, som virksomheder står over for, når de skal vælge mellem alternative placeringer af produktionen. Størrelsen af selskabsskattesatsen må derfor forventes at påvirke investeringsniveauet, produktiviteten og dermed reallønnen.

Der er dog også væsentlige argumenter til fordel for selskabsbeskatningen. Blandt andet sikrer selskabsskatten en beskatning af såkaldt overnormal profit, der kan være knyttet til udnyttelsen af særlig viden eller særlige ressourcer, og som principielt ikke er forvridende. Desuden kan selskabsskatten sikre et vist provenu fra udenlandsk ejede selskaber, der kan ses som et bidrag til betaling for udnyttelsen af de ressourcer det offentlige stiller til rådighed i form af infrastruktur mv. Endelig kan selskabsskatten sikre en vis løbende beskatning af hovedaktionærer, der ellers i vidt omfang ville kunne udskyde beskatningen.

Den øgede kapitalmobilitet gør selskabsskattebasen mere følsom over for ændringer i satserne. Dermed stiger de enkelte landes tilskyndelse til at reducere selskabsskatten for derved at øge skattegrundlaget. Den stigende internationalisering og risikoen for skattekonkurrence øger således omkostningerne ved en selskabsskattesats, der overstiger niveauet i nabolandene. Den nuværende danske selskabsskattesats på 25 pct. svarer nogenlunde til gennemsnittet i EU, men ligger omkring 6 pct.-enheder over gennemsnittet i de nye EU-lande.

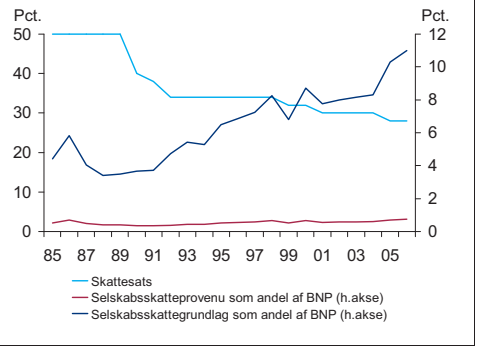
Udviklingen i satser og baser i Danmark og internationalt

Den seneste nedsættelse af selskabsskatten i 2007 giver – i sammenhæng med nye CFC-regler og begrænsningen af fradraget for finansieringsudgifter – en mere effektiv beskyttelse af selskabsskattegrundlaget.

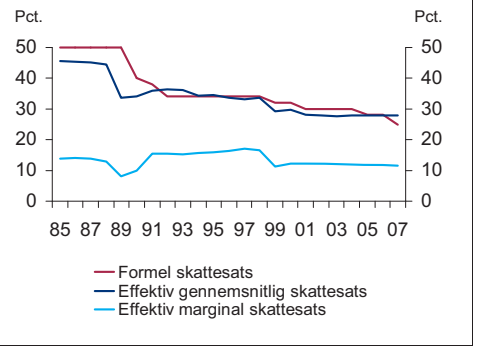
Figur 7.1a og 7.1b viser, at nedsættelserne af den formelle selskabsskattesats er blevet modsvaret af en løbende udvidelse af selskabsskattegrundlaget. I selskabsskatteprovenuet målt som andel af BNP er der sket en stigning. Samme udvikling i selskabs-

skattegrundlaget og -provenuet har fundet sted i EU som helhed og i de lande Danmark normalt sammenlignes med.

Figur 7.1a Udviklingen i selskabsskattesatsen, grundlaget og provenuet i Danmark[1)]



Figur 7.1b Effektiv marginal, effektiv gennemsnitlig samt formel selskabsskattesats i Danmark fra 1985 til 2007[2)]



1) Selskabsskattegrundlaget er opgjort indirekte som provenu i forhold til satsen. Det vil sige skattebasen er indirekte udregnet ud fra skattesatsen og provenu (base = provenu/sats). Kulbrinteskatten er ikke medtaget i figuren.

2) For de effektive gennemsnitlige og effektive marginale skattesatser er der ikke beregnet tal for perioden 2004-06, kun 2007.

Kilde: Skatteministeriet samt Danmarks Statistik.

Udvidelsen af selskabsskattebasen har i høj grad været med til at finansiere satsnedsættelserne, hvilket betyder, at muligheden for at anvende yderligere baseudvidelser som finansieringskilde i dag er indsnævret.

Effektive satser

Når selskaberne tager beslutning om placering af produktion, er det ikke alene den formelle sats, men især den samlede selskabsbeskatning, dvs. den effektive gennemsnitlige skattesats, der er afgørende. Selskabsskatten er dog ikke den eneste afgørende faktor for beslutning om placering af produktion. Arbejdsstyrkens kvalifikationer, løn- og transportomkostninger, tæthed til centrale markeder, afstand til andre producenter og økonomisk og politisk stabilitet kan ligeledes være afgørende faktorer i beslutningsprocessen.

Når selskaberne tager beslutning om størrelsen af et investeringsprojekt i et givent land, er den afgørende skattemæssige faktor den effektive marginale selskabsskattesats.

Den effektive gennemsnitlige selskabsbeskatning i Danmark har i høj grad været bestemt af udviklingen i den formelle sats og er derfor faldet markant siden slutnin-

gen af 80'erne. Den effektive gennemsnitlige skattesats er faldet fra knap 45 pct. siden midten af 80'erne til knap 28 pct. i 2007[6].

Udviklingen i den effektive marginale selskabsbeskatning[7] har i højere grad været påvirket af baseudvidelserne. Den effektive marginale beskatning er i dag ikke på et væsentligt lavere niveau end i slutningen af 80'erne. Dette indikerer, at udviklingen fra midten af 80'erne til i dag mod bredere baser og lavere satser i grove træk har ladet den effektive marginale beskatning uændret. Dette kunne være en indikation af, at de gældende skatteregler samlet set trækker i retning af et for lavt investeringsniveau, idet de beregnede marginalskatter er noget over nul.

Endvidere kan udviklingen tolkes som en konsekvens af international skattekonkurrence, da en sådan primært må forventes at medføre en udvikling mod en lavere formel sats. Men bevægelsen mod den lavere formelle sats og den bredere base må også skønnes at have givet færre indenlandske forvridninger mellem aktiver og brancher.

Virkningen af selskabsskatten på transfer pricing, kapitalisering, investeringer, produktivitet og arbejdskraft

Globaliseringen gør det lettere for internationale koncerner at flytte aktiviteter og kapital rundt i verden. Internationale koncerner kan til en vis grad og inden for lovgivningens rammer selv bestemme, hvor de vil deklarere deres overskud. Dette sætter yderligere pres på de nationale selskabsbeskatningssystemer, da udstrømning af kapital reducerer arbejdskraftens produktivitet og resulterer i lavere reallønninger. Omvendt vil indstrømning af kapital have tilsvarende positive effekter på investeringer, lønninger mv.

Der er flere metoder, hvormed overskud inden for rammerne af skattelovgivningen kan flyttes mellem koncernens led. En anvendt metode til at flytte overskud indenfor en koncern er at flytte koncernens udgifter til højskattelande og koncernens indtægter til lavskattelande. Det kan fx ske ved brug af transferpricing eller ved at placere koncernens gæld og dermed renteudgifter i højskattelande og tilhørende indtægter i lavskattelande. Skattereglerne betyder, at virksomhederne ikke lovligt kan bruge vilkårlige transferpriser ved opgørelse af skattegrundlagene for de forskellige afdelinger. Transferpriserne skal svare til de priser, der ville have været gældende, hvis goderne blev handlet mellem uafhængige parter. Det er dog ikke altid, at omkostningerne selv teoretisk kan fordeles præcist på aktiviteter i flere lande, og der er i praksis et betydeligt legalt rum for fortolkning, når transferpriser fastlægges. Selskabsskattesatsen spiller derfor en rolle for omkostningsfordeling også for koncerner, som ikke overtræder lovgivningen.

---

[6] Den effektive gennemsnitlige selskabsskat er et udtryk for den skat som selskabet betaler af det samlede afkast fra alle selskabets investeringer. Det er ikke muligt at måle den effektive skattesats entydigt, hvorfor satsen er følsom overfor beregningsforudsætningerne, jf. Skat, december 2003, Skatteministeriet samt egne beregninger.

[7] Den effektive marginale selskabsskat angiver forskellen mellem det nødvendige reale før-skat afkastkrav til en marginal investering fratrukket realrenten – målt i forhold til afkastkravet.

De senere års nedsættelser af selskabsskatten har mindsket incitamentet til at nedbringe den skattepligtige indkomst i Danmark gennem brugen af fordelagtige afregningspriser. Lettelserne i andre lande trækker dog i modsat retning[8].

Nedsættelsen af selskabsskattesatsen har ligeledes nedbragt den såkaldte skattekile på egenkapital, som gør det dyrere for selskaberne at finansiere med egen- frem for fremmedkapital. Loftet over rentefradraget har desuden forhindret, at det er fordelagtigt med en uhyre tynd kapitalisering. For de fleste selskaber er der dog fortsat en betydelig skattemæssig omkostning ved egenkapitalfinansiering, og det kan muligvis udgøre et særligt problem i de kommende år, hvor konsolideringen i banksektoren efter finanskrisen vil begrænse fremmedkapitaltilførslen.

7.4 Gældende momsregler[9]

Danmark har en enhedsmoms på 25 pct. på næsten alle varer og tjenester. Momsgrundlaget er forholdsvis bredt, hvor de vigtigste undtagelser er husleje, finansielle ydelser, aviser mv.[10]

De fleste EU-lande har forskellige momssatser, hvor der anvendes reduceret momssats på fx fødevarer. Danmark adskiller sig dermed fra de fleste andre europæiske lande ved at have et meget ensartet momssystem, og har – sammen med Sverige og Norge – den højeste generelle momssats på 25 pct.

Boks 7.1 Momsdirektivet

De danske momsregler skal være i overensstemmelse med EU's momsregler, herunder momsdirektivet. Ifølge momsdirektivet gælder blandt andet:

- Den generelle momssats skal mindst være 15 pct.
- Medlemslandene kan anvende en eller to nedsatte momssatser for visse grupper af varer og tjenester.
- Minimumssatsen (for enkelte produkter) er 5 pct., men satsen må ikke reduceres mere end at den reducerede sats kan "rumme" den fradragsberettigede moms.
- Visse varer og tjenester skal fritages for moms, eksempelvis finansielle ydelser.

Ifølge EU's momsregler, *jf. boks 7.1*, er der ikke en formel øvre grænse for, hvor høj momssatsen kan være. Medlemslandene har i en årrække arbejdet hen mod en harmonisering af afgiftsstrukturen. For at sikre det indre markeds funktion, vedtog landene i 1998 en Rådserklæring om, at medlemslandene tilstræber at momssatsen ikke bliver højere end 25 pct. Det betyder i princippet, at der er et interval på 15-25 pct.

[8] Ved en nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-enhed skønnes selskabsskattegrundlaget at stige med ca. 1,6 mia. kr. i 2008-niveau, jf. (Skatteministeriet 2006). Huizinga og Laeven (2008) estimerer det tilsvarende tal for Danmark til ca. 2,5 mia. kr.

[9] Jf. Baggrundsnotat *Beskrivelse af momssystemet.*

[10] I stedet for moms betales der lønsumsafgift. For virksomheder indenfor den finansielle sektor er afgiftsgrundlaget virksomhedens lønsum med tillæg af 90 pct., mens for virksomheder, der udgiver eller importerer aviser er afgiftsgrundlaget værdien af virksomhedens salg af aviser.

for standardsatserne for moms. En række lande har afskaffet højere momssatser end 25 pct. på udvalgte varer for at efterleve Rådserklæringen.

I 2008 skønnes provenuet fra momsen at være 186 mia. kr.

7.5 Udfordringer i det danske momssystem

Den danske enhedsmoms er en generel forbrugsafgift, der ikke ændrer de relative priser mellem forskellige forbrugsvarer og dermed sammensætningen af privatforbruget. En fravigelse af enhedsmomsen vil betyde forskydninger i priser og forbrug, hvilket vil øge forvridningstabet. Der mistes altså som udgangspunkt økonomisk effektivitet i form af velfærdstab ved differentierede momssatser.

Ofte hænger ønskerne om differentieret moms sammen med en målsætning om at fremme forbruget af bestemte varer og serviceydelser, eksempelvis sunde fødevarer[11], dansk produktion (med hensyn til danske virksomheders internationale konkurrenceevne) og at begrænse grænsehandelen. I andre tilfælde hænger det sammen med fordelings- og sektorpolitiske målsætninger.

Der er imidlertid en række fordele ved at anvende en enhedsmoms frem for at anvende differentierede momssatser. En enhedssats er let at administrere, både for myndighederne og erhvervslivet. Eksempelvis viser målinger af de administrative byrder af momssystemet for virksomheder i henholdsvis Sverige og Danmark, at et system der bygger på flere momssatser (tre momssatser i Sverige) har højere administrationsomkostninger[12]. Herudover kan det forventes, at virksomhedernes administrationsomkostninger som følge af differentierede momssatser bliver overvæltet i forbrugerpriserne.

Ved en enhedssats er det heller ikke muligt at omgå systemet ved at lade varer til høj sats afregne til lav sats. Det er heller ikke nødvendigt med meget detaljerede retningslinjer for, hvilke varer og serviceydelser der er omfattet af hvilken sats, for at komme eventuelle afgrænsningsproblemer til livs.

Endelig medfører et differentieret momssystem et provenutab. Hvis der antages uændret adfærd, vil en isoleret nedsættelse af momssatsen på eksempelvis fødevarer fra 25 til 15 pct. medføre et direkte provenutab i størrelsesorden 7 mia. kr.

---

[11] Med hensyn til sunde varer er der dels afgrænsningsproblemet og dels EU-reglerne, der sætter grænser for en differentiering af momssatsen. Det klassiske eksempel er mælk, hvor man umiddelbart vil sige, at sødmælk er federende og skummetmælk er ikke fedende, men hvilken kategori letmælk hører i, er der ikke noget klart svar på. Desuden anbefales sødmælk til små børn, dvs. at sødmælk er sundt for små børn, men ikke for voksne. Ifølge EU-reglerne kan der godt indføres en lavere momssats for mælk, men så gælder det al mælk. Det betyder, at der ikke kan skelnes mellem fx skummetmælk og sødmælk. Ifølge EU-reglerne kan der heller ikke differentieres ud fra fx produktionsmetode, dvs. det er ikke muligt at sætte momsen ned kun på økologiske fødevarer. En differentiering af momsen indenfor nogle bestemte varegrupper, fx økologiske, vil være at betragte som indirekte statsstøtte, da disse dermed tilgodeses i forhold til andre varer. Statsstøtte er ikke tilladt ifølge EU's regler.

[12] Jf. Måling af virksomhedernes administrative byrder ved afregning af moms, energiafgifter og udvalgte miljøafgifter 2004, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

På den baggrund er det hensigtsmæssigt at bevare momsens generelle karakter. Hvis der er et ønske om eller behov for økonomiske incitamenter til at ændre privatforbrugets sammensætning, sker det derfor bedst uden for momssystemet ved enten at lægge en afgift på eller at give tilskud til de konkrete varer og serviceydelser.

Hvad angår fordelingspolitiske målsætninger varetages denne opgave mest hensigtsmæssigt via det progressive indkomstskattesystem og de offentlige udgifter, og ikke ved et differentieret momssystem. Det skyldes, at det er muligt at målrette støtten til lavindkomster fx via de skattefinansierede offentlige udgifter.

7.6 Særordninger, herunder skatteudgifter og direkte erhvervsstøtte

På erhvervsbeskatningsområdet eksisterer en række særordninger og undtagelser. Herudover er der erhvervsstøtte, erhvervsfremme og støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og forskning på finansloven mv.

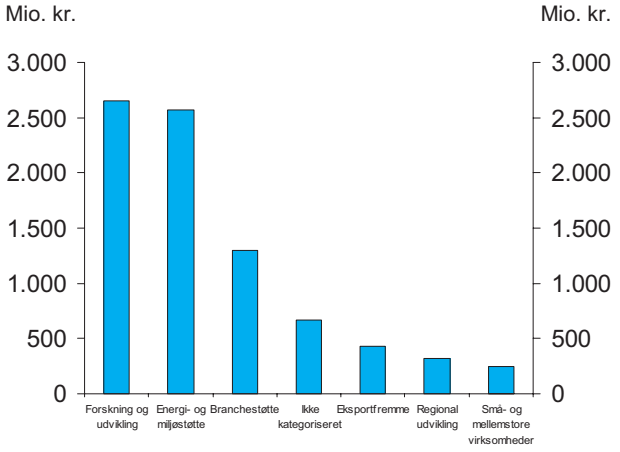
De specifikke ordninger – i form af direkte støtte, særordninger eller undtagelser fra de generelle regler – giver mere gunstige vilkår for visse aktiver eller brancher frem for andre. Det kan betyde, at der overinvesteres i disse støttede aktiviteter. En løbende overinvestering i et aktiv eller branche kan betyde efficienstab, og at der dermed via den selektive støtte skabes en samfundsøkonomisk ikke ønskværdig situation.

Erhvervsstøtte kan også give en bedre samfundsøkonomisk anvendelse af ressourcerne i de tilfælde, hvor der foreligger markedsfejl. Markedsfejl kan blandt andet være relateret til; eksternaliteter, offentlige goder, manglende eller asymmetrisk information eller manglende konkurrence.

Ud over markedsfejl, kan der være andre begrundelser for at yde erhvervsstøtte, fx støtte til fremme af miljøvenlig el-produktion, forskning og udvikling samt til regionale formål, der både kan være til gavn for dele af erhvervslivet og samfundet som helhed.

Figur 7.2 viser fordelingen af de samlede udgifter til erhvervsstøtte på finansloven fordelt på formål.

Figur 7.2 Udgifter til erhvervsstøtte fordelt på formål, 2008



Kilde: Redegørelse om erhvervsstøtte 2008, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Den generelle begrundelse for selektiv erhvervsstøtte er, at markedskræfterne alene ikke altid fører til den bedste anvendelse af ressourcerne. Principielt bør erhvervsstøtte kun ydes, hvor der er klare positive eksternaliteter. Desuden bør det sikres, at det samfundsmæssige afkast af særordningen står mål med omkostningerne – her kan cost-benefit analyser være et nyttigt redskab. Der kan dog også være argumenter for erhvervsstøtte ud fra fx regionale og kulturelle hensyn.

De væsentligste skatteudgifter i 2008 fremgår af *tabel 7.2*.

Tabel 7.2 Danske særordninger på erhvervsområdet – de væsentligste skatteudgifter i 2008, mio. kr.

Vurderingen af landbrugets produktionsjord	1.452
DIS-ordningen	658
Tonnageskatteordningen	50
Forsøgs- og forskningsaktiviteter	944
Forskere og nøglemedarbejdere	346
Edb-software	411
Undersøgelse af nye markeder	100
Længere momskredittider til små og mellemstore virksomheder	299
Vindmøller	82
Nedskrivning af husdyrbestand	73
Anlægs- og etableringsudgifter	43
Andelsforeninger	81
Fondes bundfradrag	28
Fondsbeskattede foreningers bundfradrag	26
Penge- og realkreditinstitutters henlæggelser	190

Kilde: Redegørelse om erhvervsstøtte 2008, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

De samlede udgifter til erhvervsstøtte – såvel udgifter til ordninger som fortrinsvis optræder på statens budget, og indirekte støtte i form af skatteudgifter[13] – er i 2008 opgjort til i alt 21,1 mia. kr. fordelt med 8,2 mia. kr. til direkte støtte via finansloven og 12,9 mia. kr. til indirekte støtte via skatteudgifter. Ifølge indberetninger fra administratorerne af støtteordningerne er højst en tredjedel af ordningerne begrundet i andre hensyn end markedsfejl.

Det er landbruget der får mest direkte støtte tildelt via finansloven. I 2006 fik landbrugs- og fiskeribranchen tilsammen tildelt 42,2 pct. af den samlede direkte erhvervsstøtte. Af den indirekte støtte, i form af skatteudgifter, er det på energi- og miljøområdet, der ydes mest støtte. Der er dog også relativt store skatteudgifter i forbindelse med forskning, branchestøtte til landbruget og avisudgivelser. Godt 4,8 mia. kr. af de opgjorte skatteudgifter i 2007 kan kategoriseres som branchestøtte, og her vejer særlige momsfritagelser for udvalgte erhverv tungt.

Der har været en tydelig fremgang i skatteudgifterne til erhvervsstøtte i anden halvdel af 90'erne. Stigningen hænger primært sammen med væksten i skattegrundlaget og ikke mere lempelige skatteregler. Det er hovedsageligt branchestøtte samt energi- og miljøstøtte, der er steget i perioden.

[13] Skatteudgifter er defineret som afvigelser fra det normale skattesystem, der indebærer en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter eller skatteydere.

Boks 7.2 Danske særregler på momsområdet – skatteudgifter

De fleste momsfritagelser er obligatoriske fælles EU-fritagelser, der ikke kan ændres nationalt Herudover har Danmark en række særlige momsfritagelser mv. Eksempelvis er der nulsats for aviser, hvorved køberen ikke pålægges moms, mens producenten (avisudgiveren) kan få købsmomsen refunderet. Dermed har aviser en konkurrencefordel i forhold til momspligtige tidsskrifter. Samtidig medfører den nedsatte moms en forbrugsforvridning.

Der skelnes mellem momsfritagelse og nulmoms. Ved en momssats på nul er der fradragsret ved køb af inputs til fremstilling, hvilket ikke er muligt ved en momsfritagelse. Eksempelvis er finansielle ydelser momsfritaget, men er i stedet pålagt lønsumsafgift.

De særlige danske momsfritagelser, nulsatser og andre lempelige ordninger vedrører:

Entré ved amatørsportsarrangementer	-
Forfatter- og komponistvirksomhed samt anden kunstnerisk virksomhed	-
Levering af fast ejendom (nye ejendomme samt byggegrunde)	900
Ejendomsadministration	175
Ydelser i direkte tilknytning til bisættelser	25
Rejsebureauvirksomhed mm.	155
Personbefordring	500
Særordninger for kunstnere	200
Særordning for indførsel af kunst mv.	-
Særordning for blinde	3
Den generelle omsætningsgrænse	5
Nulsats for aviser	1.200

Kilde: Redegørelse om erhvervsstøtte 2008, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Boks 7.3 Støtteordninger på erhvervsområdet – de væsentligste ordninger

Den direkte støtte på erhvervsområdet vedrører:

- Det strategiske forskningsråd
- Samarbejde om innovation og vidensprednin g
- Højteknologifonden
- Godkendte teknologiske serviceinstitutter
- Tilskud til energiforskning
- Overgangsordning for støtte til vindmøller
- Afregning af el fra VE-anlæg
- Elproduktionstilskud
- Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder
- Elsparefonden
- Forskningsaktiviteter indenfor fødevare- og jordbrugssektoren
- Distributionsstøtte til dagblade
- VisitDenmark
- Hjemmeservice
- Blandede kreditordninger (UM)
- Tilskud til filmformål
- Tilskud til zoologiske anlæg
- Business-to-business programmer (UM)
- Den Storkøbenhavnske Teaterstøtteordning
- Offentlige private partnerskaber
- Forskellige ordninger vedr. eksport- og investeringsfremme
- Erhvervsservice
- Strukturforanstaltninger mv. indenfor fiskerisektoren
- Tilskud til færgedrift

Indirekte støtte kan endelig ydes via det offentliges tilvejebringelse af aktiviteter, der er direkte til gavn for virksomhederne. De væsentligste støtteordninger på erhvervsområdet fremgår af *boks 7.3*. Omkostningerne i forbindelse med offentlige aktiviteter finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige. Eksempelvis er der fuld eller høj grad af egenbetaling vedrørende Finanstilsynets kontrol af den finansielle sektor og fødevarestyrelsens kontrol af fødevarevirksomheder i grossistleddet.

På andre områder er der en høj grad af offentlig finansiering, fx fødevarekontrollen i detailleddet ("smiley-ordningen"), Arbejdstilsynets virksomhed og Fiskerikontrollen.

En del af de opgaver, som styrelser og direktorater mv. udfører i relation til virksomheder, er direkte til gavn for virksomhederne, idet aktiviteterne kan være en forudsætning for eller medføre større erhvervsaktivitet og dermed forventet (øget) indtjening. Herudover kan styrelsernes opgaver være nødvendiggjort af virksomhedernes erhvervsmæssige aktiviteter, fx kan der være et samfundsmæssigt behov for at kontrollere virksomhederne aktiviteter.

De erhvervsrettede styrelsers budget udgør samlet set 3,2 mia. kr. En række aktiviteter i styrelserne kan af tekniske grunde ikke brugerfinansieres, fx er der aktiviteter,

hvor det ikke er teknisk muligt eller ikke tilladt (fx administration af EU-tilskudsordninger) eller der er aktiviteter, som er rettet mod andre offentlige institutioner.

En gennemgang af styrelsernes aktiviteter peger på at potentialet for brugerbetaling kan udgøre op til 1,3 mia. kr. Det omfatter styrelsernes udgifter til reguleringsvirksomhed, informationsaktiviteter, rådgivning, registre og databaser samt kontrol og tilsyn med en erhvervsmæssig kobling. Provenuskønnene er primært foretaget uden inddragelse af relevante ministerier og institutioner og er udtryk for maksimale størrelser.

Der kan være effektivitetsmæssige fordele ved, at virksomheder finansierer hele eller dele af et tilsyn eller kontrolaktiviteterne. Ved at kræve betaling for tilsyns- og kontrolydelser vil de involverede virksomheder sætte fokus på at indrette systemet så effektivt som muligt for herved at reducere omkostningerne. Effektiviseringsgevinster forudsætter, at den enkelte virksomhed oplever en direkte sammenhæng mellem betalingen og aktiviteten, fx tilsyn.

www.skattekommissionen.dk