

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Dansk og international konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Udfordringer for skattesystemet
- Boligmarkedet - skævt og ineffektivt

Dansk og international konjunkturvurdering

Udsigt til periode med lavere vækst

Dansk økonomi har udsigt til en periode, hvor væksten bliver lavere end i årene 1994-2000. Den indenlandske efterspørgsel, der drev væksten i 2000, ventes kun at stige svagt i 2001. Samtidig skønnes eksporten ikke at vokse i samme tempo som i 2000, da væksten hos Danmarks samhandelspartnere bliver lavere. Den danske vækst ventes på den baggrund at falde til ca. 1¼ pct. i år, mens væksten i de følgende år forudses at blive på ca. 1¾ pct., primært som følge af tiltagende vækst i det private forbrug. Den lavere vækst betyder, at den private beskæftigelse skønnes at stagnere i prognoseperioden. En fortsat stigning i den offentlige beskæftigelse bevirker dog, at der ventes en lille fremgang i den samlede beskæftigelse. Denne fremgang kan imidlertid ikke opveje en skønnet stigning i arbejdsstyrken på 6-7.000 personer årligt i perioden 2001-03. Det betyder, at ledigheden vokser en anelse, således at der i 2003 ventes at være 157.000 ledige.

Resumeet er færdigredigeret den 14. maj 2001.

Vækstbidrag størst fra nettoeksport i 2001

De senere års lave vækst i det private forbrug forventes at fortsætte i 2001 på trods af en stigning i de disponible realindkomster. Det ventes, at væksten i den indenlandske efterspørgsel bliver lavere end i udlandet, hvilket medvirker til, at nettoeksportens vækstbidrag øges. I 2002 og 2003 ventes den indenlandske efterspørgsel at tiltage, drevet primært af en stigning i det private forbrug på baggrund af voksende disponible realindkomster.

Dæmpet markedsvækst i 2001

Væksten var på 3,9 pct. i OECD-området i 2000, hvilket var noget højere end i de foregående år. Væksten aftog imidlertid igennem 2000 samtidig med, at flere indikatorer peger på en fortsat begrænset aktivitet igennem de første måneder af 2001. Det har medført en vis usikkerhed om perspektiverne for den globale økonomi og en generel nedjustering af skønnene for væksten i år. Den væsentligste årsag til de generelle nedjusteringer er afmatningen i den amerikanske økonomi igennem de seneste måneder. Indtil videre er konsekvenserne for Vesteuropa begrænset og bliver i øvrigt modvirket af en relativt stærk indenlandsk efterspørgsel. Flere indikatorer peger imidlertid på, at væksten i Vesteuropa også bliver negativt berørt. Væksten for Danmarks aftagerlande under et ventes således at aftage fra 3,5 pct. i 2000 til 2,7 pct. i 2001.

Lempelig penge- og finanspolitik

I mange vestlige lande vil den økonomiske vækst i 2001 være positivt påvirket af finans- og pengepolitiske lempelser. I USA primært igennem en væsentlig nedsættelse af den pengepolitisk bestemte rente og i Europa primært igennem ufinansierede skattelettelser i flere lande.

Aftagende vækst i eksporten

Den danske eksport ventes ikke at vokse i samme høje tempo som i 1999 og 2000, da markedsvæksten bliver afdæmpet samtidig med, at konkurrenceevnen forværres som følge af en forventet stigning i den effektive kronkurs. Det betyder, at der skønnes en lille nedgang i markedsandelene for industrieksporten i prognoseperioden.

Stort betalingsbalanceoverskud

Betalingsbalancen forventes at udvise et overskud på ca. 30 mia. kr. i 2001. I de kommende år bliver betalingsbalancen forbedret yderligere som følge af en pæn eksportvækst, en mindre stigning i importen og mindskede nettorentebetaling

i kraft af den faldende udlandsgæld. Nedbringelsen af udlandsgælden i prognoseperioden bygger på en antagelse om, at der ikke, modsat hvad der var tilfældet i 1999 og 2000, forekommer store værdireguleringer som følge af aktiekurskorrektioner.

Pæne overskud på de offentlige finanser

Overskuddet på de offentlige finanser ventes at blive stort set uændret i de kommende år på trods af den lavere økonomiske aktivitet. Det skyldes bl.a., at den fortsat lave ledighed bidrager til en begrænset vækst i indkomstoverførslerne. Samtidig nyder de offentlige finanser godt af de faldende nettorenteudgifter på den offentlige gæld.

Aftagende inflation

Forbrugerpriserne steg i 2000 med 3,1 pct., hvilket var den største stigning siden 1989. Stigningen i forbrugerpriserne skyldtes i høj grad de direkte og afledte effekter af olieprisens kraftige stigning gennem 1999 og 2000. Inflationstakten ventes at aftage til 2¼ pct. i 2001 og yderligere til 1¾ pct. i 2002 og 2003. Afdæmpningen i prisudviklingen skyldes en kombination af flere faktorer. For det første bidrager den lavere vækst i den indenlandske efterspørgsel til et mindre pres på priser og lønninger. For det andet vil stigningerne i importpriserne være moderate som følge af den forventede lavere markedsvekst og en styrkelse af kronekursen. Endelig vil antagelsen om aftagende oliepriser medvirke til at dæmpe inflationen.

Den globale afmatning er et risikomoment

Konjunkturvurderingen tegner et billede af en forholdsvis mild afdæmpning af væksten i Danmark. Der er imidlertid en række usikkerheder i forhold til prognosen. Disse knytter sig primært til varigheden af afmatningen i USA og de afsmittende effekter på den globale økonomi. I prognosen forventes det, at der er tale om en midlertidig afmatning, således at den internationale markedsvekst i 2002 og 2003 stort set svarer til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2000*. Hvis der mod forventning skulle indtræffe en mere markant nedgang i de internationale konjunkturer, vil det medføre, at den danske eksportvekst bliver betydelig mindre.

Det private forbrug er en anden usikkerhedsfaktor

Et andet usikkerhedsmoment er udviklingen i det private forbrug. Siden indførelsen af Pinsepakken har forbruget stort set ligget fladt. Samtidig kan den megen fokus på den senere

tids afmatning i USA og den negative udvikling på aktiemarkederne have bidraget til at skabe øget usikkerhed hos forbrugerne omkring omfanget og varigheden af den økonomiske afmatning. Udvikler det sig til en egentlig lavkonjunktur, kan det indebære, at den lave vækst i forbruget fortsætter, hvilket samtidig vil trække investeringerne ned. Det vil betyde, at BNP-væksten falder yderligere.

Prognosens hovedtal

	1999	2000	2001	2002	2003
BNP-vækst (pct.)	2,1	2,9	1,3	1,7	1,8
Offentlig saldo (mia.kr.)	37,8	32,1	33,6	31,6	36,0
Betalingsbalance (mia.kr.)	20,6	25,1	30,7	40,5	52,3
Ledighed (1.000 pers.)	158	150	151	157	157
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	23	21	7	0	6
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,0	3,4	4,2	3,7	3,5
Inflation (pct.)	2,6	3,1	2,2	1,7	1,7

Anm.: Udviklingen i inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Aktuel økonomisk politik

Finanspolitikken er passende

Finanspolitikken skønnes at øge væksten med knap ½ pct. point i 2001 og ¼ pct. point i 2002 i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med udsigt til en overraskende stor afdæmpning af aktiviteten i dansk økonomi i 2001, primært som følge af en fortsat lav forbrugsvækst, vurderes finanspolitikken at være passende. Dansk økonomi befinder sig fortsat tæt på kapacitetsgrænsen med et stramt arbejdsmarked. Der er derfor ikke plads til yderligere lempelse af finanspolitikken i den nuværende situation.

Kun lille risiko for en egentlig lavkonjunktur

To forudsætninger for den forholdsvis pæne udvikling i 2002 og 2003 er, at den internationale afmatning bliver relativt kortvarig, samt at der kommer gang i det private forbrug. En mere markant nedgang i de internationale konjunkturer vil medføre, at den danske eksportvækst bliver betydelig mindre,

hvilket bidrager til at sænke væksten. Hvis det skaber øget usikkerhed hos de danske forbrugere, vil det desuden kunne trække væksten i det private forbrug ned. Det vil betyde, at den økonomiske aktivitet bremses yderligere, og dermed vil ledigheden stige kraftigere. Hvis der opstår en egentlig lavkonjunktur, kan der blive behov for at stimulere aktiviteten gennem en finanspolitisk lempelse.

Aktiveringssystemet revurderes

I prognosen ventes en lille stigning i ledigheden. Det stiller krav til arbejdsmarkedspolitikken, da en aftagende vækst i efterspørgslen efter arbejdskraft gør det sværere for personer med de dårligste kvalifikationer og den højeste ledighedsrisiko at blive sluset ind på arbejdsmarkedet. Arbejdsministeren har iværksat initiativer, som har til formål at revurdere aktiveringssystemet. På linje med arbejdsmarkedsreformen fra 1994 lægges der op til flere valgmuligheder for den enkelte med den hensigt at fremme de lediges motivation til at komme i beskæftigelse. Endvidere lægges der op til at gøre indsatsen mere resultatorienteret. Det indebærer, at der i højere grad skal fokuseres på, hvor mange af de aktiverede der efterfølgende kommer i beskæftigelse.

Arbejdsmarkeds- politikken må ikke lempes

I den aktuelle konjunktursituation vil det formentlig blive vanskeligere og mere omkostningstungt at finde aktiveringstilbud, der giver en relativt høj sandsynlighed for at komme i varig beskæftigelse. Det er imidlertid vigtigt, at en øget fleksibilitet i forhold til den lediges ønsker ikke fører til en lempelse af den samlede arbejdsmarkedspolitik, således at der eksempelvis slækkes på rådighedsreglerne. En lempelse kan gøre det svært at fastholde det nuværende lave ledighedsniveau, da det vil mindske de lediges incitament til at søge job.

Større valgfrihed indebærer risici

Forslaget om større medbestemmelse for den enkelte indebærer en øget risiko for en lempelse, da retningslinjerne for aktiveringen kan blive mindre håndfaste. Det er derfor vigtigt, at der kombineres med andre tiltag. En mulighed er at gøre dagpengesystemet mere individuelt. Det kan f.eks. indebære, at dagpengeniveauet bliver gjort afhængigt af længden af ledighedsperioden i stedet for det nuværende system, hvor dagpengesatsen er den samme i hele perioden. Det ville øge den enkeltes søgeaktivitet. Endvidere er det vigtigt, at større valgfrihed ikke

reducerer kravet om målrettet aktivering, således at fokus bevares på mulighederne for at komme i varig beskæftigelse.

Vigtigt at arbejdsstyrken vokser

Den gennemsnitlige årlige arbejdstid er faldet med omkring 25 pct. siden midten af 1960'erne, mens arbejdsstyrken i samme periode er vokset med knap 20 pct. – primært i kraft af demografiske ændringer og kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet. Det må forventes, at den historiske nedadgående trend i den årlige arbejdstid fortsætter, idet den generelle stigning i indkomsterne vil skabe et ønske om mere fritid. Det lave niveau for ledigheden betyder derudover, at det ikke er muligt at skabe beskæftigelsesfremgang, uden at arbejdsstyrken fortsat vokser.

Den demografiske udvikling bidrager ikke

Den demografiske udvikling bidrager ikke længere til vækst i arbejdsstyrken. Derfor skal der ske en forhøjelse af befolkningens erhvervsdeltagelse, hvis arbejdskraftens bidrag til den økonomiske vækst ikke skal mindskes væsentligt i de kommende år. Der er allerede taget visse skridt med afskaffelsen af overgangsydelsen og gennemførelsen af efterlønsreformen, og dette har givetvis været medvirkende til den let øgede erhvervsfrekvens igennem de allerseneste år.

Yderligere tiltag bør iværksættes

Erhvervsfrekvensen i Danmark er høj, når man sammenligner med udlandet. Dette skyldes dog først og fremmest den høje andel af kvinder, der er erhvervsaktive i Danmark, idet en række andre grupper har lavere erhvervsfrekvens i Danmark end i andre lande. Der er derfor behov for yderligere tiltag for at forøge disse gruppers erhvervsdeltagelse. Især integration af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet synes at være et område, hvor den hidtidige indsats ikke har båret frugt.

Erhvervsdeltagelsen bør øges

Endvidere bør det overvejes, om nogle erhvervsaktive træder for tidligt ud af arbejdsmarkedet pga. dårligt arbejdsmiljø og stressede arbejdsrutiner, som det blev fremhævet i *Dansk Økonomi, forår 2000*. Disse personer kunne fastholdes på arbejdsmarkedet ved en mere aktiv indsats fra arbejdsmarkedets parter. Endelig kan strukturforbedringer i skattesystemet også medvirke til at øge udbuddet af arbejdstimer, jf. kapitel II.

Udfordringer for skattesystemet

Flere udfordringer for skattesystemet i de kommende år

Der kan forventes et øget pres på finansieringen af velfærdsstatens ydelser i de kommende år. Blandt de vigtigste årsager er den demografiske udvikling, der i fravær af reformer vil medføre et større skattetryk. En anden udfordring er den stigende internationalisering, der kan tænkes at sætte flere af de nuværende skattekloder under pres. Tilpasningen til et ydre pres er dog ikke noget nyt problem. Bl.a. punktafgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer samt selskabsbeskatningen er ved en række lejligheder i de sidste 15 år blevet justeret som reaktion herpå, men den fortsatte udvikling kan gøre yderligere tilpasninger nødvendige.

Den helt overordnede problemstilling

Den vigtigste overordnede problemstilling, når den mest hensigtsmæssige indretning af skattesystemet skal overvejes, kan udtrykkes på følgende måde: Skatteopkrævning er nødvendig for at kunne finansiere de offentlige udgifter, som samfundet beslutter at afholde. Desuden er skatterne et vigtigt instrument til at omfordele forbrugsmulighederne mellem borgerne i det omfang, der er et politisk ønske herom. Samtidig medfører de fleste skatter imidlertid samfundsmæssige omkostninger i form af forskellige forvriddinger, fordi de påvirker adfærden hos virksomheder og enkeltpersoner. Skattesystemet bør derfor indrettes, så det minimerer velfærdstabene fra sådanne forvriddinger under hensyntagen til både størrelsen af det samlede ønskede provenu og den fordelingsmæssige profil i beskatningen. De forskellige formål vil typisk i et vist omfang stride imod hinanden, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn, som afvejes imod hinanden.

Den offentlige sektors størrelse diskuteres ikke

Kapitlet forsøger ikke at vurdere, hvor stor den offentlige sektor bør være, og dermed heller ikke størrelsen af det optimale skattetryk. Derimod bliver en række problemer, som knytter sig til de vigtigste enkelte elementer i skattesystemet, undersøgt. Således er det blevet vurderet, hvilke skatter der i særlig grad må formodes at være forvridende i dag, eller som kan tænkes at komme under stærkest pres fremover, og hvilke skatter det omvendt kan være hensigtsmæssigt at lægge relativt mere vægt på. Anbefalingerne i kapitlet forventes at være

relevante for den danske økonomi, som den vil se ud den næste halve snes år.

En sænkning af skat på arbejdsindkomst vil kunne forøge arbejdsudbuddet

Skat på arbejdsindkomst forvrider ved at reducere det samlede antal arbejdstimer, der bliver udbudt. Forvriddingernes omfang afhænger af udbuddets følsomhed over for ændringer i timelønnen efter skat. I et nyt dansk empirisk studie er arbejdsudbuddets følsomhed over for ændringer i lønnen efter skat (arbejdsudbudselasticiteten) fundet til i gennemsnit at være godt 0,1. Dvs., at en 10 pct. stigning i efterskat-lønnen fører til en stigning i arbejdsudbuddet på en pct. Variationerne i ændringerne for forskellige grupper på arbejdsmarkedet er dog ganske stor. Der er regnet på konsekvenserne af en række mulige sænkninger af skatten på arbejdsindkomst, hvor der er taget højde for forskellige reaktionsmønstre i arbejdsstyrken.

En forhøjelse af topskattegrænsen er næsten selvfinansierende

En forhøjelse af topskattegrænsen har den mest positive virkning på arbejdsudbuddet. En forhøjelse af mellemskattegrænsen har lidt mindre gunstige effekter. De positive arbejdsudbudseffekter af at forhøje topskattegrænsen til eksempelvis 350.000 kr. vil give anledning til, at henved 60 pct. af det oprindelige provenutab kommer igen i form af øgede indkomstskatter. Herudover vil skattelettelsen give anledning til afledte forbrugsvirkninger, hvilket forøger moms- og punktafgiftsprovenuet. Dermed er den samlede selvfinansieringsgrad på ca. 90 pct. En forhøjelse af mellemskattens bundgrænse til 240.000 kr. er ca. 70 pct. selvfinansierende. Begge beregninger omfatter dog kun virkningerne af en skattenedsættelse for erhvervsaktive og udgør således et overkantsskøn for virkningerne af tilsvarende lettelser for alle skatteydere.

Det er dyrt at fjerne topskat og sænke bundskat

En fuldstændig fjernelse af topskatten er dyr, da en del højtloønnede får en stor skattelettelse, som langtfra modsvares af et større arbejdsudbud. Tilsvarende betyder en sænkning af bundskatten, at personer med mellem- og højindkomster ganske vist forøger deres arbejdsudbud, men at det ikke opvejer den skattelettelse, der følger med. Begge eksperimenter har selvfinansieringsgrader på ca. 40 pct.

Hensyn til arbejdsudbud skal afvejes over for fordelingshensyn

En hævnning af top- og mellemskattegrænsen er i klar konflikt med et ønske om en mere jævn indkomstfordeling. Valg af personskattestruktur må derfor nødvendigvis ske på baggrund af en afvejning af disse forskellige hensyn. I det omfang, man ønsker skattelettelser i bunden af indkomstskattesystemet, bør man målrette indsatsen mod de svage grupper på arbejdsmarkedet, som har ringe økonomisk tilskyndelse til overhovedet at være i beskæftigelse. Det kan eksempelvis ske via et beskæftigelsesfradrag.

Kun beskeden nettoudvandring

Ud over at indkomstbeskatningen påvirker arbejdsudbuddet blandt personer inden for landets grænser, kan den også tænkes at påvirke ind- og udvandringen. Antallet af udvandrede danskere i alderen 17-62 år har ligget rimeligt stabilt i 1990'erne på omkring 14.000 personer om året. Udvandringmønstret på tværs af uddannelsesbaggrund og indkomstforhold har heller ikke ændret sig i perioden. Udvandringstilbøjeligheden er størst for højtuddannede og personer med en høj indkomst. Det er imidlertid kun omkring 30 pct. af disse personer, der fortsat er i udlandet efter seks år. De hjemvendte danskere får desuden en højere indkomst, end hvis de var blevet i Danmark, hvilket sandsynligvis skyldes, at de har erhvervet kvalifikationer i udlandet. Der har i samme periode været en svagt stigende indvandring af udlændinge fra OECD-lande; i slutningen af 1990'erne drejede det sig om 9.000 personer i alderen 17-62 år. Således er der umiddelbart et vandringsunderskud på 5.000 personer mellem danskere og personer fra andre OECD-lande, men efter seks år er dette reduceret til under 500 personer, blandt andet som følge af, at danskere returnerer til deres hjemland i højere grad, end personer fra OECD-lande gør. Personer fra OECD-lande har dog typisk en lavere indkomst i Danmark end de udvandrede danskere, men forskellene er ikke voldsomme. Alt i alt vurderes det, at migration giver anledning til en så beskeden nettoudvandring af personer, at det ikke ser ud til at kunne true det danske skattegrundlag.

Nettoudvandring truer ikke skattegrundlaget

Punktafgifter på spiritus og tobak bør sænkes senest i 2003

Privatpersoner har siden 1. januar 1993 kunnet grænsehandle til eget forbrug. Op til åbningen af det indre marked foretog Danmark derfor kraftige reduktioner i en række forbrugsafgifter for at undgå for stor grænsehandel. Det nuværende grænse-

handelsomfang er på godt 1 mia. kr. netto i udenlandsk favør og er dermed af beskedent omfang. Senest når Danmark med udgangen af 2003 må opgive 24-timers-undtagelsesreglen for spiritus og tobak, som dermed må medtages til eget forbrug, vil det være hensigtsmæssigt at nedsætte afgifterne på disse varer. Allerede på nuværende tidspunkt er der dog en samfundsmæssig fordel ved en nedsættelse, selv når der tages hensyn til skadelige virkninger af et højere forbrug.

E-handel synes ikke at true danske momsindtægter

Når privatpersoner foretager handel i udlandet via internettet, kan det i visse tilfælde give anledning til, at staten mister afgiftsprovenu. Ifølge en undersøgelse fra OECD foretager privatkunder i OECD-landene kun e-handel i et meget begrænset omfang. I Danmark omfatter den samlede e-handel i dag formentlig nogle få promille af detailhandlen, hvoraf hovedparten sker til dansk moms. E-handel med digitaliserede produkter vil formodentlig stige på længere sigt, men det er vanskeligt at forestille sig, at den inden for en overskuelig fremtid vil kunne antage et omfang af betydning for de danske momsindtægter.

Behandlingen af kapitalindkomst problematisk

Det nuværende skattesystems behandling af kapitalindkomst er på mange måder problematisk. Forskellige former for kapitalindkomst behandles skattemæssigt vidt forskelligt, hvilket i sig selv giver anledning til flere forvridninger. Samtidig er der en række argumenter for at indrette indkomstskaftesystemet sådan, at arbejdsindkomst beskattes progressivt, mens kapitalindkomst af forskellig slags beskattes med en fast, ensartet sats, som bør være lav i forhold til skattesatsen for høj arbejdsindkomst (en såkaldt dual indkomstskaft).

Forskellige former for opsparing beskattes vidt forskelligt

Det danske skattesystem har flere elementer af et sådant dualt skattesystem. Negativ kapitalindkomst for personer beskattes med en proportional sats, der ligger tæt på selskabsskattesatsen. Andre former for kapitalindkomst beskattes imidlertid enten højere eller lavere. Positiv personlig kapitalindkomst beskattes således med op til knap 60 pct. Omvendt beskattes det løbende afkast af pensionsopsparing langt mere lempeligt med kun 15 pct., og ejendomsværdiskatten på 1 pct. for en typisk ejerbolig svarer til en kapitalindkomstbeskaftning på omkring 16 pct. Tilsvarende forskelle viser sig for de effektive reale skattesatser. Sådanne forskelle i skattesatserne giver

anledning til uhensigtsmæssige skævvridninger i opsparings sammensætning.

Særbehandlingen af pensionsopsparing bør afskaffes

Der er ikke gode økonomiske argumenter for at give særlige skattemæssige fordele til pensionsopsparingen i forhold til alle andre former for opsparing. Ønsker man at stimulere den samlede nationale opsparing, vil det være bedre at sørge for en ensartet lav skattesats for alle opsparingsformer end at subsidiere en enkelt måde at anbringe opsparing på. Det er usikkert, om den nuværende lave skat på pensionsopsparing faktisk påvirker den samlede nationale opsparing positivt eller negativt. En del af pensionsopsparingen erstatter sandsynligvis blot anden opsparing, som ellers ville være blevet foretaget. Herudover er der et offentligt provenutab ved subsidieringen, som alternativt kunne have været anvendt til offentlig opsparing eller til at sænke andre forvridende skatter. Fritagelse af beskatning for indbetaling til pensionsordninger og modsvarende beskatning ved udbetaling medfører desuden en manglende systematik i beskatningen, som kan undgås, hvis man i stedet indfører princippet om straksbeskatning af pensionsindbetalinger.

Den skattemæssige subsidiering af ejer-, andels- og almene boliger bør afskaffes

Også beskatningen af ejerboliger er uhensigtsmæssig lav i forhold til beskatningen af andre former for kapital. Det diskriminerer mod folk, som foretrækker at investere i andre aktiver end ejerboliger, og fører til en forvridning af opsparingsincitamentene henimod husbyggeri på bekostning af andre investeringer, som kunne give et større samfundsmæssigt afkast. Tilsvarende bør den kapital, der anbringes i andre boligformer (andelsboliger og almene boliger), beskattes på linje med alle andre investeringer.

Beskatning af al kapitalindkomst bør ensrettes på et lavt niveau

For at afhjælpe de nuværende uhensigtsmæssige forvridninger af opsparings- og investeringsbeslutningerne anbefales det derfor, at det duale indkomstskatteprincip gennemføres mere konsekvent. Det vil medføre, at beskatningen af alle former for kapitalindkomst (såvel positiv som negativ) bliver ensrettet på samme niveau. Det vurderes desuden, at dette niveau bør være lavere end den nuværende sats på ca. 33 pct. for negativ kapitalindkomst. En passende skattesats for alle former for kapitalindkomst vil eksempelvis være i størrelsesordenen 20-25

pct. Det vil svare til en ejendomsværdiskattesats i størrelsesordenen 1,2 til 1,5 pct.

Arveafgiften bør sættes op

En generel sænkning af kapitalindkomstbeskatningen vil medføre en række effektivitetsgevinster i skattesystemet, men kan samtidig medføre en skævere indkomstfordeling i samfundet. Et instrument, der kan modvirke dette, vil være en højere afgift på arv over en vis bundgrænse. Det vil med tiden bevirke en mindre formuekoncentration. Samtidig er det sandsynligt, at arveafgifter forvrider mindre end andre former for kapital-skatte, idet en del arv efterlades utilsigtet. Beskatning af sådanne utilsigtede arvelodder vil ikke forvride opsparingsbeslutningerne.

Selskabsskat beskatter både almindelig forrentning og overnormale profitter

Selskabsbeskatningen er et kompliceret område, hvor der bør tages hensyn til en række særlige forhold. De traditionelle selskabsskatte er både en skat på almindelig forrentning af den investerede kapital og en skat på forskellige former for overnormalt kapitalafkast, som kan skyldes en monopolstilling, udnyttelse af knappe naturressourcer m.m. I modsætning til en skat på almindelig forrentning vil beskatning af en sådan overnormal profit i almindelighed ikke virke forvridende. I det omfang den skyldes specifikt danske forhold og derfor kun kan indtjenes ved investeringer her i landet, vil den også være modstandsdygtig over for ydre pres, selv i en situation hvor kapitalbevægelser over landegrænserne er vidt udbredt.

Selskabers ordinære afkast bør beskattes lavere og ekstraordinær indtjening højere

I princippet bør man derfor adskille beskatningen af ordinær og ekstraordinær selskabsindkomst, og der findes forskellige metoder, der kan adskille de to komponenter i virksomhedernes indtjening. Mens det ordinære afkast ligesom anden kapitalafkastbeskatning bør beskattes med en lavere sats end i dag, bør de overnormale indtægter omvendt principielt beskattes markant højere. Der er dog forskellige praktiske problemer ved at indføre en virksomhedsbeskatning, der skelner mellem de to former for afkast. Især kan multinationale selskaber ofte omgå høje officielle selskabsskattesatser. Det kan ske ved at udnytte særlige interne afregningspriser, der placerer overskuddet i datterselskaber i lande med lav selskabsskat. For at mindske sådanne problemer er der behov for en bedre kontrol med interne afregningspriser og lånearrangementer. Ikke mindst på

dette område kan et stærkere internationalt samarbejde være fordelagtigt.

Transformeres dansk indkomst til udenlandsk indkomst?

Et overslag over omfanget af indkomster, der undgår beskatning i Danmark ved at blive udflyttet til udlandet, tyder på, at det kan dreje sig om mellem 20 og 40 mia. kr. om året. Denne form for transformation af dansk til udenlandsk indkomst kan blandt andet være et symptom på transaktioner inden for større koncerner, der ønsker at undgå beskatning her i landet. Der er et behov for nærmere at afdække mekanismerne bag denne trafik. Ligeledes bør uregistrerede finansielle placeringer i udlandet undersøges nærmere.

Skattesystemet bør lægge større vægt på beskatning af jord og andre immobile skatteobjekter

En velegnet metode til at formindske de skadelige forvridninger i skattesystemet er at lægge større vægt på beskatningen af jord og andre immobile skatteobjekter. Fordi udbuddet af jord ikke påvirkes af ændringer i beskatningen, virker en sådan skat i modsætning til de allerfleste andre eksisterende skatter ikke forvridende, forudsat at grundpriserne kan opgøres med tilstrækkelig nøjagtighed.

Beskatning af naturressourcerne i Nordsøen bør reformeres

Ligesom jord er de naturressourcer, der findes i den danske undergrund, en såkaldt immobil skattekilde, og en korrekt indrettet beskatning af gevinsten ved at udtømme disse vil i princippet ikke virke forvridende. Den eneste skattekilde af betydning på dette område er forekomsten af olie og gas i Nordsøen. Den nuværende beskatning af overskuddet ved olie- og gasproduktion er uhensigtsmæssig på flere måder. Især kulbrinteskattens investeringsfradrag på 250 pct. er særdeles uhensigtsmæssigt. En omlægning af beskatningen henimod en almindelig selskabsskat kombineret med en overbygning i form af en kapitalindkomstskat, der kun beskatter den ekstraordinære ressourcere, vil medføre en mere effektiv skattestruktur og formodentlig et større provenu end det nuværende system.

Nordsøskattereform og koncessionsvilkår kan koordineres

Det er ikke kun skattesystemet, der er kilde til forvridning af produktionsforholdene i Nordsøen. DUC-konsortiets tidsbegrænsede koncession skaber usikkerhed om vilkårene efter 2012. Såvel en hurtig afklaring af koncessionsvilkårene efter dette år som en snarlig ændring af skattereglerne vil være

fordelagtige og kan koordineres gennem forhandlinger mellem staten og DUC.

Kritisk gennemgang af særordninger ønskelig

Ud over de ovenfor anførte større problemstillinger eksisterer der i øjeblikket langt over hundrede særordninger i skattesystemet, der begunstiger bestemte erhverv og befolkningsgrupper. Disse ordninger giver tilsammen anledning til et tabt provenu i størrelsesordenen 35 mia. kr. om året. I nogle tilfælde kan der være gode grunde til sådanne særordninger for at fremme bestemte formål. Der er imidlertid behov for løbende at gennemgå disse ordninger kritisk og vurdere, om de oprindelige formål med ordningerne stadig er velbegrundede. Formandskabet har ikke gennemgået disse særordninger i detaljer, men vurderer, at en række af ordningerne med fordel vil kunne afvikles. I de tilfælde, hvor det ønskes at opretholde begunstigelserne, kan de ofte med fordel ændres til direkte og dermed synlige tilskud.

En række omlægninger i skattesystemet er ønskelige

Der er alt i alt en række områder, hvor man med fordel vil kunne ændre det nuværende skattesystem. Således er flere klare principper for en hensigtsmæssig beskatning ikke overholdt. Blandt de vigtigste prioriteringer for de kommende års ændringer bør være en reform af kapitalindkomstbeskatningen, så ordinært kapitalafkast uanset kilden beskattes med en fast, lav ensartet sats. Desuden bør et gennemgående princip for fremtidige skattereformer være en omlægning af beskatningen fra mere mobile til mere immobile skattekilder. Mens beskatningen af varer og tjenesteydelser og af arbejdsindkomst ikke som helhed giver anledning til meget store forvridninger, vil der være betydelige effektivitetsgevinster ved at sænke skatterne på særlig udsatte steder inden for disse to områder.

Boligmarkedet - skævt og ineffektivt

Boligmarkedet og velfærdstaten

Boligbeholdningen er stor i Danmark, hvilket både er et resultat af høj økonomisk velstand og en massiv offentlig subsidiering af boligforbruget. Boligsektoren er en central del af velfærdsstaten, og der foregår foruden den direkte og indirekte subsidiering af boligforbruget en betydelig offentlig

regulering af boligmarkedet. På mange områder er offentlig indblanding velbegrunder, eksempelvis i form af bygningsregler og lokal- og regionplaner. Argumenterne for generel subsidiering af boligforbruget er derimod tvivlsomme.

Boligmarkedet fungerer dårligt

“Boligmangel” er resultat af huslejereguleringen

Det nuværende boligmarked fungerer ikke tilfredsstillende. Til trods for, at Danmark i dag i en international og historisk sammenligning har et stort boligforbrug, er mange af den opfattelse, at det er svært at få fat i en bolig, og begreber som “boligmangel” og “ungdomsfjendsk boligpolitik” fremføres ofte. Opfattelsen af “boligmangel” er primært et resultat af den omfattende huslejeregulering, der resulterer i en uoverensstemmelse mellem boligernes pris, størrelse og kvalitet. Opfattelsen af, at der er boligmangel, hænger således sammen med, at mange naturligvis gerne vil have en god, stor og billig lejlighed. Samtidig bidrager den skattemæssige subsidiering af ejerboliger gennem for lav ejendomsværdiskat til, at ejerboligpriserne er meget høje, hvilket bl.a. pga. ufuldkomne kapitalmarkeder hæmmer de førstegangs boligsøgende i at komme ind på dette marked.

Huslejereguleringen begrænser mobiliteten på boligmarkedet...

Huslejereguleringen, der omfatter væsentlige dele af det private og hele det almene udlejningsmarked og også direkte påvirker de ældre andelsboliger, gør, at mange huslejer er under markedslejen. Forskellen mellem markedslejen og den faktiske husleje bevirker, at der opstår en reguleringsgevinst. Denne gevinst betyder, at personer, der har fået fat i en god, billig, huslejereguleret lejlighed, har et forøget incitament til at blive boende i den. Herved reduceres mobiliteten på boligmarkedet, bl.a. til skade for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Analyserne i kapitlet viser, at jo større reguleringsgevinsten er, jo længere bliver folk boende - også når hustandsstørrelsen falder, f.eks. pga. skilsmisse, dødsfald, eller fordi børn flytter hjemmefra. En typisk husstand vil således blive boende godt seks år længere i en bolig med høj reguleringsgevinst end i en med lav gevinst. Huslejereguleringen betyder også, at boligforbruget (målt i m²) er større, jo større reguleringsgevinsten er. Huslejeregulering fremmer endvidere forekomsten af et sort marked, hvor penge under bordet og forbindelser er afgørende for tildelingen af attraktive boliger. Desuden er en effekt af reglerne for huslejeregulering, at de private udlejerers incita-

... fremmer et sort marked ...

... og skaber behov for offentlig byfornyelse

ment til at vedligeholde udlejningsejendommene reduceres. De offentlige udgifter til byfornyelse, der i 1999 beløb sig til ca. 1½ mia. kr., er således i betydelig grad en konsekvens af et halvt århundredes huslejeregulering.

Reguleringsgevinsterne tilfalder i høj grad de bedst stillede

Huslejereguleringen kan i forhold til de overordnede mål for velfærdsstaten formentlig kun begrundes med fordelingsmæssige hensyn. Analyserne i kapitlet viser imidlertid, at reguleringsgevinsterne ikke er fordelt til særlig gavn for dem med de laveste indkomster. Personerne med de laveste indkomster modtager godt nok større gevinster end gennemsnittet, men de allerrigeste lejere i private udlejningsboliger modtager klart de største gevinster. Desuden er der en tendens til, at lejere med videregående uddannelse får forholdsvis høje gevinster, mens eksempelvis førtidspensionister klarer sig relativt dårligt på boligmarkedet. Den faktiske fordeling af reguleringsgevinsterne på det private udlejningsmarked kan således ikke forsvares med, at gevinsterne fortrinsvis tilfalder de dårligst stillede grupper.

Ejerboliger subsidieres gennem for lav ejendomsværdiskat

Den almindeligste boligform i Danmark er ejerboligen. Ejerboligerne er gennem skattereglerne subsidieret med et beløb, der selv efter indførelsen af Pinsepakken ville svare til omkring 15 mia. kr. Subsidieringen opstår ved, at ejendomsværdiskatten er lavere end både den skattemæssige værdi af fradrag for renter på boliglån og beskatningen af anden kapitalindkomst (eksempelvis renteindtægter). Subsidiet betyder, at boligudgiften i ejerboliger kun er omkring 85 pct. af udgiften i privat udlejningsbyggeri, der ikke er støttet. Subsidiet, der følger af den lave ejendomsværdiskat, stiger med værdien af boligen, og da husstande med høje indkomster typisk også har store ejerboliger, tilfalder dette subsidium også i udpræget grad de rigeste husstande.

Subsidiet tilfalder de rigeste

Almene boliger modtager direkte støtte ...

De almene boliger modtager direkte tilskud til opførelsen, og staten giver en støtte til reduktion af de kapitalomkostninger, som skal betales over huslejen. Et yderligere støtteelement ligger i, at de almene boliger ikke er skattepligtige. Dette medfører på den ene side, at de ikke kan trække renteudgifter fra i skat, men omvendt også, at de ikke betaler ejendomsværdiskat af boligerne. Som udgangspunkt indebærer denne

... og betaler ikke skat af friværdien

skattefrihed ikke et subsidium, så længe den almene bolig er nyopført og fuldt belånt. Efterhånden som det bagvedliggende lån tilbagebetales, og renteudgifterne derved falder, vil kombinationen af manglende rentefradragsret og fravær af ejendomsværdiskat imidlertid indebære et subsidium, som vil være stigende med tiden. De nuværende regler indebærer, at lejerne i almene boliger også efter, at lånene er betalt ud, fortsætter med at betale et beløb, der er relateret til den oprindelige ydelse på obligationslånet. Dette beløb holdes imidlertid fast i nominelle termer og bliver derved udhulet af inflationen, som tiden går.

Regulerings- gevinsten i almene boliger tilfalder også de rigeste

Huslejen i almene boliger er ofte lavere end den uregulerede leje, som ville være bestemt på et frit marked for boliger. Størrelsen af denne gevinst varierer fra husstand til husstand, og analyserne i kapitlet viser, at den er større, jo højere husstandsindkomsten og formuen er. Der er desuden en klar tendens til, at førtidspensionister, arbejdsløse, lavtuddannede og indvandrere får de mindst attraktive almene boliger med de laveste reguleringsgevinster.

Andelsboliger støttes direkte og gennem fritagelse for skat af friværddi

Andelsboliger er ligesom de almene boliger skattefritagne. Dette indebærer på tilsvarende vis et skattemæssigt subsidium, fordi de ikke betaler skat af friværdien. Nogle andelsboliger modtager oven i dette subsidium en direkte ydelsesstøtte fra staten. For de ældre andelsboliger, der typisk opstår i forbindelse med tilbudpligten ved salg af private udlejningsejendomme, er der endvidere en indirekte gevinst ved, at salgsprisen sættes med udgangspunkt i prisen på ejendommen som udlejningsejendom. Da denne pris typisk er meget lav som følge af huslejereguleringen, bliver boligudgiften for andels-haverne meget lav. Støttede andelsboliger er klart den boligform, der er mest subsidieret, idet boligudgifterne i disse boliger kun er omkring $\frac{2}{3}$ af udgiften i privat udlejningsbyggeri, der ikke er støttet. Også ikke-støttede andelsboliger er på længere sigt stærkt subsidierede pga. den manglende beskatning af friværdien.

De rigeste lejere modtager de største gevinster

De samlede reguleringsgevinster til lejerne i private udlejningsboliger, almene boliger og ældre andelsboliger udgør ca. 15 mia. kr i 1999. Opgjort pr. lejer er denne reguleringsgevinst

stigende med indkomsten, således at de rigeste lejere får de største gevinster på godt 20.000 kr. pr. person. Alt i alt er det derfor vanskeligt at forsvare reguleringen af lejeboligmarkedet med henvisning til fordelingsmæssige hensyn.

Direkte boligstøtte til ca. ½ mio. husstande

Ud over støtten til de enkelte boligformer yder det offentlige direkte støtte til boligforbruget i form af indkomstafhængig boligsikring og boligydelse. Reglerne for boligydelse, der gives til pensionister, er væsentlig mere lempelige end for boligsikring, der gives til andre. Selvom boligstøtten er indkomstafhængig, gives den alligevel til ca. ½ mio. husstande, og de samlede udgifter var i 1999 ca. 9 mia. kr.

Over 30 mia. kr. i direkte og indirekte boligstøtte

Den samlede direkte og indirekte støtte til boligmarkedet udgør inkl. boligsikring og boligydelse mere end 30 mia. kr. om året. Det argument, der med størst rimelighed kan fremføres for en så omfattende subsidiering, er fordelingspolitiske hensyn, dvs. omfordeling til fordel for de svageste i samfundet. Analyserne i kapitlet viser imidlertid, at den fordelingsmæssige profil af gevinsterne ikke er i overensstemmelse med et lighedsprincip. Hvis man ønsker at bruge mere end 30 mia. kr. til omfordeling, kan dette således ske langt mere målrettet til gavn for dem med de laveste indkomster ved at forøge de generelle indkomstoverførsler eller den personlige boligstøtte.

Anbefalingerne:

Omkostningerne ved den omfattende subsidiering og regulering af de forskellige boligformer er betydelige, og da der ikke kan påvises positive fordelings effekter, må den naturlige konsekvens være, at subsidieringen og reguleringen af boligmarkedet afvikles. Dette vil indebære:

- Alle ejerboliger pålægges den korrekte økonomiske ejendomsværdiskat. Med de nuværende skattesatser for kapitalindkomst indebærer dette en ejendomsværdiskattesats på omkring 2 pct. Særregler for personer over 67 år og for personer, der har købt før d. 1/7 1998, bør samtidig afvikles. Mulighed for indefrysning af ejendomsværdiskatten for pensionister kan overvejes.
- Andelsboliger pålignes beskatning af deres friværdi med samme sats som ejendomsværdiskatten for ejerboliger, og de direkte tilskud til nyopførelse afskaffes. Reglerne for

maksimalpriser på andelsbeviserne fjernes.

- Huslejereguleringen for privat og almen udlejning afvikles. Der vil fortsat være behov for generelle bestemmelser for lejerbeskyttelse.
- Den direkte støtte til almene boliger i form af offentlig grundkapital og ydelsesstøtte afskaffes.
- De almene boligselskaber gøres skattepligtige, således at der svares skat af friværdien med samme sats som ejendomsværdiskatten for ejerboliger. Bidragene, der betales over huslejerne til de centrale fonde, efter at lånene er tilbagebetalt, bortfalder.
- De særlig lempelige regler for boligydelse til folkepensionister, førtidspensionister mv. harmoniseres med reglerne for boligsikring. Der bør overvejes overgangsordninger for de nuværende modtagere af boligydelse.
- Ekstraordinær beskatning af de kapitalgevinster for udlejere og indehavere af andelsbeviser, der opstår som følge af afreguleringen.

**Resultat:
Velfungerende
boligmarked og
skattemæssig
ligestilling**

En afvikling af subsidieringen og huslejereguleringen vil gøre boligmarkedet væsentlig mere velfungerende. Der vil blive sammenhæng mellem pris og kvalitet, og køerne på lejemarkedet vil forsvinde. Dette vil bl.a. medføre, at tildeling af boliger efter anciennitet, forbindelser eller penge under bordet stort set vil ophøre. Mobiliteten vil blive forøget, idet folk vil få et større økonomisk incitament til at flytte, når der bliver færre i husstanden. Herved vil relativt store boliger hurtigere blive frigivet til unge og børnefamilier, og der vil generelt blive en bedre overensstemmelse mellem det faktiske boligforbrug og boligbehovet. Lavere ejerboligpriser vil samtidig gøre det lettere for førstegangskøbere at komme ind på ejerboligmarkedet. Indførelsen af en økonomisk korrekt ejendomsværdiskat for ejerboliger og en beskatning af friværdien i andelsboliger og almene boliger vil indebære en skattemæssig ligestilling af boligformerne. En sådan ligestilling vil umiddelbart indebære øgede skatteindtægter på et to-cifret milliardbeløb, hvortil kommer engangsprovenuet fra beskatningen af bl.a. udlejernes kapitalgevinster. De større offentlige indtægter vil muliggøre en tilsvarende reduktion af andre skatter, f.eks. personskatterne.

**Og øgede
boligskatter
kan reducere
andre skatter**

Der bliver både tabere og vindere

Forslag til reformer på boligmarkedet strander ofte på de fordelingsmæssige konsekvenser. Analyserne i kapitlet viser imidlertid klart, at de nuværende gevinster i overvejende grad tilfalder de økonomisk bedst stillede. Det nuværende regelsæt kan derfor ikke forsvares ud fra fordelingsmæssige overvejelser. Omvendt er det oplagt, at der vil blive både vindere og tabere af en afregulering af boligmarkedet. Vinderne vil især blive de unge, der endnu ikke er på boligmarkedet, og som i fremtiden vil kunne træde ind på et velfungerende marked med sammenhæng mellem pris og kvalitet, og hvor der ikke er køer. Også de familier, der i dag bor i relativt lidt subsidierede boliger, vil kunne vinde. Taberne vil især være at finde blandt dem, der i dag sidder i store lejeboliger med lav husleje, andelsboliger med betydelig friværdi eller store ejerboliger. Det er disse boligtyper, der i dag har de største gevinster.

Især de unge vinder

Taber-vinderprofilen kan påvirkes

Opgørelsen af tabere og vindere - og dermed den samlede fordelingsmæssige profil - påvirkes imidlertid af flere ting. For det første vil de nuværende regler for boligsikring og boligydelse reducere omkostningerne ved en reform af boligmarkedet for lavindkomstfamilier, der i dag bebor lejligheder med store huslejereguleringsgevinster. For det andet vil fordelingsprofilen kunne påvirkes af, hvorledes de betydelige øgede skatteindtægter fra ophævelsen af den nuværende boligsubsidiering anvendes. Endelig for det tredje vil effekten på de samlede forbrugsmuligheder blive påvirket af, i hvilket omfang folk vælger at flytte i takt med højere boligomkostninger.

Overgangsordninger er nødvendige

Da en afregulering af boligmarkedet vil give tab for nogle, bør afreguleringen foregå over en årrække, således at folk har mulighed for at tilpasse sig hertil. Overgangsordninger bliver derfor nødvendige. Kortsigtede hensyn bør imidlertid ikke blokere for reformer, der sikrer langsigtede gavnlige effekter af et mere velfungerende boligmarked og muligheden for at kunne reducere andre skatter.