

Dansk Økonomi · Efterår 2008

Danish Economy · Autumn 2008 · English Summary

Konjunkturvurdering

Principper i
skattepolitikken

De Økonomiske Råd 

Dansk Økonomi, efterår 2008

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke
- Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Tlf.: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

E-mail: boghandel@schultz-grafisk.dk

Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Amaliegade 44

1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00

Fax: 33 32 90 29

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

Tryk: Schultz Grafisk

Pris: 175 kr. inkl. moms

Oplag: 1.400

ISBN: 978-87-89027-58-6

ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	27
	Indledning	27
	International baggrund	45
	Indenlandsk efterspørgsel	74
	Udenrigshandel og betalingsbalance	94
	Produktion og beskæftigelse	103
	Løn og priser	117
	De offentlige finanser	124
	Risikoscenarium	129
	Aktuel økonomisk politik	136
	Bilagstabeller	147
Kapitel II	Udfordringer for det danske skattesystem	157
	Indledning	157
	Skattesystemets forskellige formål	161
	Skattestrukturen	174
	Afslutning	183
	Litteratur	186
Kapitel III	Beskatning af arbejdsindkomst	187
	Beskatningen af personindkomst	188
	Adfærdsvirkninger af skatter på arbejdsindkomst	203
	Virkninger af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst	211
	Litteratur	233
	Bilag III.A – Afgrænsning og adfærdsparemetre for adfærdsgrupper	236
Kapitel IV	Beskatning af kapitalindkomst	241
	Indledning	241
	Lidt statistik	244
	Beskatning af opsparing	247
	Beskatning af boliger	275
	Argumenter for og imod skat på boliger	279
	Kapitalgevinstskat på ejerboliger	291
	Fordelingen af boligkapitalgevinster	298
	Skat på erhvervslivets kapitalindkomst	302
	Skat på afkast af naturressurser	316

	Skatteudgifter på erhvervsbeskatningsområdet	320
	Litteratur	327
Kapitel V	Indirekte skatter	331
	Indledning	331
	Indirekte skatter og arbejdsmarkedet	334
	Fordeling af de indirekte skatter	337
	Indirekte skatter og miljø	342
	Differentierede indirekte skatter	346
	Grænsehandel	348
	Skat og tidsanvendelse	351
	Skatteudgifter vedrørende indirekte skatter	352
	Afrunding	354
	Litteratur	355
Kapitel VI	Skattepakker	357
	Indledning	357
	Skattepakke 1: Fuldt finansieret sænkning af skatten på arbejdsindkomst	361
	Skattepakke 2: Yderligere sænkning af skatten på arbejdsindkomst finansieret af dynamiske effekter	373
	Skattepakke 3: Sænkning af skatten på arbejdsindkomst og reform af kapitalafkastbeskatningen	381
Kapitel VII	Sammenfatning og anbefalinger vedrørende skat	393
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	413
	English Summary	459

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og økonomisk politik, kapitel I
- Principper i skattepolitikken, kapitel II-VII

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Finansiell krise forstærker afmatningen

Den globale finansielle uro er øget mærkbart de seneste måneder. Aktiekurserne er faldet markant, og pengemarkedet har ikke fungeret med likviditetsproblemer og stigende renter til følge. Den finansielle krise har nået et omfang, hvor der trods omfattende redningspakker og pengepolitiske lempelser må forventes et kraftigt internationalt økonomisk tilbageslag. På denne baggrund forventes nu negative vækstrater i 2009 i udlandet såvel som i Danmark. Der er dermed lagt op til, at afslutningen på højkonjunktoren i Danmark indebærer en hård landing, og der er udsigt til en decideret lavkonjunktur.

Gunstigt udgangspunkt

Gennem de senere år har dansk økonomi været karakteriseret af høj vækst og faldende ledighed, og det skønnes, at BNP i 2007 lå knap 3 pct. over det normale niveau. Udgangspunktet er således gunstigt med produktionen på et højt niveau og overskud på såvel betalingsbalance som de offentlige finanser. Væksten i efterspørgsel og produktion skønnes at aftage markant i år og de kommende år. I år ventes BNP kun at stige knap ½ pct., mens væksten i 2009 skønnes til ca. -½ pct. og ca. -¼ pct. i 2010. Den drastiske udvikling de seneste måneder har således medført en markant nedjustering af BNP-væksten i 2009 og 2010 med omkring 1½ pct.point henholdsvis 1 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2008*. Selvom væksten i Danmark således ventes at falde tilbage på linje med vækstudsigterne i andre lande, forudses lavkonjunktoren i dansk økonomi at

Udsigt til lav vækst

Markant nedjustering

Resumeeet er færdigredigeret den 23. november 2008

blive mindre dyb, da udgangspunktet i Danmark er mere gunstigt.

Pres på kronen fik Nationalbanken til at hæve renten

Den finansielle krise har haft en mærkbar effekt på Danmark. Mistilliden bankerne imellem, om hvem der lå inde med de dårlige lån, har ført til stigende risikopræmier på interbankmarkedet, og rentespændet mellem danske og tilsvarende europæiske renter er øget. Det større rentespænd afspejler et pres på kronen, der primært må opfattes som et resultat af de aktuelt ikke særligt velfungerende finansielle markeder. I en situation med finansiell uro foretrækker investorer tyske og amerikanske statsobligationer, som de opfatter som mere sikre end danske realkreditobligationer. For at modvirke presset på kronen har Nationalbanken flere gange hævet renten.

Konsekvens af at stå uden for euro-samarbejde og samtidig føre fastkurspolitik

Norge og Sverige har oplevet tilsvarende problemer med pres på valutaerne, men disse lande har en flydende valutakurspolitik, hvorfor den norske og svenske nationalbank ikke har været nødsaget til at hæve renten for at forsvare valutaen. Tværtimod har centralbankerne i de to lande sænket renten for at modvirke effekterne af den finansielle krise. Presset på den norske og svenske valuta har derfor resulteret i, at den norske og svenske krone er faldet i værdi. Danmarks problem med pres på kronen og den deraf følgende rentestigning er således en konsekvens af at stå uden for euro-samarbejdet og samtidig føre fastkurspolitik.

Lav vækst i det private forbrug

Den finansielle krise kommer direkte til udtryk over for de danske forbrugere bl.a. gennem rentestigninger. Det er således blevet dyrere at lånefinansiere forbrug, huskøb og boliginvesteringer, og samtidig er det sandsynligt, at bankernes kreditpolitik er blevet opstrammet i lyset af problemerne i banksektoren. Den finansielle uro afspejles også i historisk meget lave forbrugerforventninger. Skattelettelser i 2008-09 understøtter dog det private forbrug, men højere renter, faldende boligpriser og faldende beskæftigelse giver udsigt til meget lav vækst i det private forbrug i de kommende år.

Faldende boligpriser	<p>Boligpriserne er begyndt at falde, hvilket mindsker de store friværdier, der er opbygget gennem de seneste år, og som har understøttet det private forbrug. Som følge af højere rente, den finansielle uro og udsigten til faldende beskæftigelse ventes boligpriserne at falde yderligere i de næste år. Over de næste fire år ventes et reelt boligprisfald på omkring 20 pct., hvilket vil bringe de reale huspriser ned på et niveau, der omtrent svarer til niveauet i 2005. Det forventede fald i boligpriserne medfører faldende boliginvesteringer.</p>
Faldende investeringer	<p>Erhvervsinvesteringerne begrænses af højere renter og aftagende efterspørgsel, og erhvervsinvesteringerne ventes derfor også at udvise egentlige fald de kommende år. I såvel 2009 som 2010 forventes den indenlandske efterspørgsel således at falde.</p>
Lav eksportvækst	<p>De danske eksportmarkeder er også ramt af den finansielle krise, som forstærker den begyndende afmatning. Der er således også udsigt til lav vækst på de danske eksportmarkeder, hvilket i kombination med forringet dansk konkurrenceevne ventes at føre til meget lav vækst i eksporten i de kommende år. Importkvoten er i de senere år steget mere end i en normal konjunktursituation. Som følge af tilbageslaget i økonomien i de kommende år må der forudses en betydelig lavere vækst i importkvoten. Efter nogle år med store negative vækstbidrag fra den samlede udenrigshandel vil nettoeksportens vækstbidrag dermed blive relativt tæt på nul i de kommende år.</p>
Vækstbidrag omkring nul fra nettoeksporten	
Ledigheden stiger mærkbart	<p>Ledigheden er de seneste år faldet til et historisk lavt niveau på ca. 45.000 personer, hvilket vurderes at være væsentligt lavere end det ledighedsniveau, der på lang sigt er foreneligt med en indenlandsk inflation på niveau med inflationen i euroområdet. Manglen på arbejdskraft er imidlertid aftagende, og det forventes, at ledigheden vil stige mærkbart i de kommende år. Det skønnes, at ledigheden i 2011 vil nå op omkring 120.000 personer, hvilket er ca. 20.000 personer over det skønnede strukturelle niveau. Både beskæftigelse og arbejdsstyrke ventes at falde i de kommende år. Beskæftigelsen ventes at falde 110.000 personer i prognoseperioden, og arbejdsstyrken skønnes at falde 40.000 personer. Bag faldet i arbejdsstyrken ligger et konjunkturbetinget fald,</p>

men også et underliggende fald i det demografisk betingede arbejdsudbud.

**Lønstigningerne
forringer
konkurrenceevnen**

Den meget lave ledighed har ført til tiltagende lønstigninger. Selvom reallønstigningerne har været begrænsede, er størrelsen på lønstigningerne problematiske, idet de er markant højere end i udlandet. Da de højere danske lønstigninger ikke har været modsvaret af højere produktivitetsstigninger, men tværtimod har været ledsaget af et direkte fald i produktiviteten, er der sket en markant forringelse af konkurrenceevnen, der ventes at fortsætte de kommende år. Lønstigningerne ventes dog at aftage som følge af den markante stigning i ledigheden, men vil stadig ligge betydeligt over lønstigningerne i udlandet.

Inflationen aftager

Som for mange andre lande har inflationen været tiltagende, primært forårsaget af stigende importpriser, herunder stigende olie- og fødevarerpriser. De tiltagende lønstigninger har også bidraget til stigningen i inflationen. I år ventes inflationen at være knap 3 pct. I de kommende år ventes inflationen at komme ned på omkring 2 pct.

Prognosens hovedtal

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP-vækst (pct.)	1.6	0.4	-0.5	-0.3	0.7
Offentlig saldo (mia. kr.)	75	53	10	10	-3
Betalingsbalance (mia. kr.)	12	29	28	28	31
Ledighed (1.000 pers.)	78	50	76	112	121
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	80	24	-45	-48	-19
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3.9	4.5	4.2	3.8	3.1
Inflation (pct.)	1.8	2.7	1.9	2.2	2.0

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Aktuel økonomisk politik

Hård landing bør ikke føre til yderligere finanspolitiske lempelser i 2009

Udsigten til stigende ledighed bør ikke umiddelbart føre til yderligere lempelser af finanspolitikken i 2009. Selvom væksten forventes at blive negativ og ledigheden at stige hurtigt, ventes ledigheden først at nå op på det strukturelle niveau ved indgangen til 2010. Dette betyder, at arbejdsmarkedet også vil være presset i 2009. Forsøg på at holde ledigheden nede på det aktuelle niveau vil blot føre til større import, højere lønstigninger og en markant forværring af konkurrenceevnen. Dette vil efterfølgende udløse en endnu større stigning i ledigheden end det, der forudses i denne prognose. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at stimulere efterspørgslen yderligere i 2009.

En lempelse af finanspolitikken kan ske via en skattereform

Der er imidlertid udsigt til en mærkbar og sandsynligvis længerevarende afmatning i den internationale økonomiske vækst. Usikkerheden om den finansielle krise og dens konsekvenser betyder imidlertid, at forholdene kan blive anderledes end forudsat. Det er derfor for tidligt at foretage en endelig vurdering af en passende aktivitetsvirkning af finanspolitikken i 2010. Hvis den økonomiske udvikling bliver som beskrevet i prognosen, vil den danske produktion og beskæftigelse i 2010 imidlertid falde til et niveau, der er lavere end i en normal konjunktursituation, og der er udsigt til et endnu lavere aktivitetsniveau i 2011. Det er i denne situation naturligt at overveje at lempe den økonomiske politik, hvilket hensigtsmæssigt kan ske i forbindelse med en skattereform i 2010.

Fuldt finansieret skattereform kan øge beskæftigelsen med op til 15.000 personer på kort sigt

Der er lagt op til, at der skal gennemføres en skattereform i den nærmeste fremtid. I kapitel VI beskrives en række skattepakker, der nedsætter skatten på arbejdsindkomst gennem en sænkning af marginalskatterne og en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Ifølge beregningerne er det muligt at øge beskæftigelsen på kort sigt med op til 15.000 personer ved en sænkning af skatten på arbejdsindkomst, der er fuldt finansieret via højere afgifter og en udbredning af skattebasen. En sådan reform, der i kraft af dynamiske effekter styrker den finanspolitiske holdbarhed, skønnes at have en langsigtet beskæftigelseseffekt på ca. 6.000 helårspersoner. Hvis man er villig til at gennemføre en skatteom-

lægning, der inkluderer en reform af boligbeskatningen, viser beregningerne i kapitel VI, at der kan opnås en endnu større stigning i beskæftigelsen på såvel kort som lang sigt uden at svække den finanspolitiske holdbarhed.

Yderligere lempelse af finanspolitikken kan komme på tale

Hvis konjunktursituationen i 2010-11 indebærer, at der er behov for større lempelser af finanspolitikken, end skatte-reformen umiddelbart giver anledning til, kan dele af finansieringstiltagene udskydes. Alternativt kan finanspolitikken lempes ved at øge det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer. Disse tiltag har dog ikke umiddelbart samme effektivitetsgevinster som en lettelse af indkomstkatten. Samtidig må øgede udgifter nødvendigvis følges op af stramminger på et senere tidspunkt for at undgå en permanent forværring af de offentlige finanser.

2015-planen under pres

Væksten i det offentlige forbrug har de senere år oversteget målsætningerne. Et pejlemærke i 2015-planen er, at udgifterne til offentligt forbrug ikke må overstige 26½ pct. af konjunkturrenset BNP, men dette pejlemærke er nu overskredet. Et andet centralt element i 2015-planen er krav om tiltag, der kan øge beskæftigelsen og modvirke tendensen til kortere arbejdstid, men der er hverken gennemført eller planlagt tiltag, der øger beskæftigelsen i tilstrækkelig omfang til at opfylde målsætningerne. Der er dermed fortsat behov for konkrete tiltag på arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at forbedre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Det bliver svært at fastholde efterlønsordningen og dagpengesystemet i den nuværende form, hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem en mærkbar stigning i beskæftigelsen.

Stadig behov for reformer på arbejdsmarkedet

Måske mindre gevinster at hente hos marginal-grupperne

Siden 2003 er det samlede antal personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension steget med ca. 30.000, især som følge af en stigende tilslutning til fleksjobordningen. Ordningen er økonomisk meget attraktiv for den enkelte arbejdstager, idet timelønnen typisk er højere end ved ordinær beskæftigelse. Reglerne for fleksjob bør gennemgås med henblik på en stramning. Personer, der er visiteret til et fleksjob, men som er ledige, modtager ledighedsydelse. Mange er på ledighedsydelse i lang tid, hvilket kan skyldes, at kommunerne ikke har tilstrækkeligt økonomisk incita-

ment til at få folk fra ledighedsydelse til et fleksjob. Derfor anbefales det at reducere den statslige refusion til kommunerne for personer på ledighedsydelse. Tilgangen til førtidspension er faldet de senere år, men andelen af tilkendelser til personer under 40 år er steget og udgør i dag knap en fjerdedel af alle tilkendelser. Det bør derfor overvejes, at tilkendelser af førtidspension automatisk tages op efter f.eks. fem år for personer under en vis alder. Arbejdsudbuddet fra personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension kan øges, men det kan dog langt fra forventes, at man ad denne vej kan sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed.

Finansiell krise ...

Den internationale økonomi har på det seneste været præget af den verdensomspændende finansielle krise. Krisen har ramt Danmark og den danske finansielle sektor med en styrke, der nødvendiggjorde en aktiv indgriben fra myndighedernes side. Regeringen, Nationalbanken og Finanstilsynet har derfor gennemført en række tiltag, der begrænser krisens omfang. De nye tiltag omfatter blandt andet, at bankerne nu kan låne mod flere og mindre sikre aktiver i Nationalbanken, at der stilles statsgaranti for indlån i danske banker, at kravene til pensionselskaberne lempes, og at staten opkøber rentetilpasningsobligationer.

... har medført lempelse af reglerne

I den nuværende situation har det været nødvendigt at understøtte den finansielle sektor for at undgå uheldige konsekvenser for resten af økonomien. I forbindelse med indgrebene er det dog vigtigt, at der foretages en afvejning mellem at sikre den finansielle stabilitet på kort sigt og undgå øget ustabilitet på længere sigt. Flere af de gennemførte tiltag er med til at reducere renten på rentetilpasningslån, hvilket sender et uheldigt signal om, at regeringen også i fremtiden vil træde til, hvis der er udsigt til markante stigninger i de korte renter. Det giver boligejerne tilskyndelse til at optage variabelt forrentede lån frem for de mere sikre 30-årige lån. Desuden afskaffes ordningen med det såkaldte gule trafiklys for pensionselskaberne. Ordningen gav kunderne indblik i pensionselskabernes risiko, og afskaffelsen af det gule lys kan derfor tilskynde selskaberne til at tage større risiko.

Krisepakke til banksektoren

Den finansielle uro har givet de danske banker likviditetsproblemer. Manglende tillid mellem bankerne, store aktiekursfald og frygt for tab på udlån har bevirket, at selv solvente banker har haft svært ved at rejse tilstrækkelig likviditet. For at imødegå dette problem har Nationalbanken udvidet lånefaciliteten, og der er indført statsgaranti for indlån i danske banker. Statsgarantien betyder, at skatteyderne kommer til at betale i tilfælde af omfattende konkurser i banksektoren. Statsgarantien er dog indrettet på en måde, så bankerne selv betaler de første 35 mia. kr.

Større åbenhed kan forbedre markedsdisciplinen

I lyset af den nuværende krise og med henblik på at sikre indlånerne mod tab i fremtiden bør reglerne for finansielle virksomheder gennemgås kritisk. Det bør imidlertid indgå i overvejelserne, at strammere regler f.eks. i form af højere kapitaldækningskrav er en omkostning for bankerne, der kan føre til en mindre effektiv banksektor. I forbindelse med tilrettelæggelsen af fremtidige nye regler bør der derfor foretages en afvejning mellem effektivitet og sikkerhed. Sikkerheden kan forbedres ved at øge gennemsigtigheden i banksektoren, f.eks. ved offentliggørelse af bankernes individuelle solvensbehov. Solvensbehovet afspejler bankernes eksponering overfor ekstraordinær risiko som f.eks. boligmarkedet, store enkeltkunder, pludselig likviditetsmangel eller ekstraordinært store ændringer i markedsrnten. Offentliggørelse af det individuelle solvensbehov giver bankernes kreditorer og aktionærer bedre mulighed for at vurdere risikoen og dermed kræve en ekstra risikopræmie hos de mest risikofyldte banker. Dermed tilskyndes bankerne til at tage mindre risiko eller øge basiskapitalen, så de bliver bedre i stand til at modstå tab.

Fælles europæisk afviklingsfond ...

Myndighedernes adfærd under den nuværende finansielle krise, hvor banker er blevet reddet, og der er blevet stillet omfattende statslige garantier, har bidraget til en forventning om, at banker også i fremtiden vil blive reddet. For at beskytte skatteyderne mod tab i forbindelse med kommende kriser anbefales det, at Danmark arbejder for, at der oprettes en fælles europæisk afviklingsfond, som skal finansiere bankredninger under fremtidige kriser.

**... efter dansk
forbillede**

Principperne for en fælles europæisk fond kan på mange områder følge den danske retningsplan. Fonden bør finansieres af bidrag fra banksektoren. Bidragene skal afspejle den enkelte banks risikoprofil, samtidig med at de skal være tilstrækkelige til at dække de forventede udgifter – bidragene kan således betragtes som forsikringspræmier. I tilfælde af en truende bankkonkurs skal al simpel gæld overgå til et afviklingsselskab under fonden, mens den ansvarlige kapital (herunder aktiekapitalen) går tabt. For at reducere bankernes tilskyndelse til at tage unødigt risiko, er det vigtigt, at aktiekapitalen går tabt, når en insolvent banks kreditorer reddes af afviklingsfonden. Afviklingsfonden kan f.eks. placeres under Den Europæiske Investeringsbank (EIB), der bestyres af finansministrene fra EU's 27 medlemsstater. I tilfælde af, at der ikke er tilstrækkelige midler i fonden, kan EIB udstede statsobligationer, hvorved udgifterne bliver fordelt på alle medlemsstaterne. En fælles europæisk afviklingsfond vil mindske problemet med byrdefordelingen i forbindelse med redningen af eksempelvis store grænseoverskridende banker.

Principper i skattepolitikken

Behov for en skattereform

Det nuværende danske skattesystem er under stigende pres. Globaliseringen betyder, at grundlagene for de fleste skatter bliver mere sårbare over for international skattekonkurrence, da kapital og efterhånden også arbejdskraft bliver mere mobile over landegrænserne. Samtidigt medfører befolkningsudviklingen en faldende arbejdsstyrke over det kommende årti, hvilket udhuler den vigtigste skattebase, nemlig arbejdsindkomsterne. Derudover medfører den stigende opmærksomhed over for miljøproblemer, ikke mindst klimaproblemet, et behov for at inddrage skattepolitikken som et af instrumenterne til at opfylde de stadig mere ambitiøse klimapolitiske målsætninger. Der er derfor mange gode grunde til at gennemføre en større reform af skattesystemet.

Afvejning mellem effektivitet og fordeling

Skatterne bruges til at omfordele forbrugsmuligheder mellem borgerne. Imidlertid medfører de fleste skatter et tab af samfundsøkonomisk effektivitet, fordi de forvrider beslutningerne om arbejdsudbud, opsparing, investeringer, forbrugsvalg mv. Den mest grundlæggende problemstilling i indretningen af et hensigtsmæssigt skattesystem er derfor at afveje effektivitetshensyn over for fordelingshensyn. Den rette afvejning er i sidste ende et politisk spørgsmål om, hvor store effektivitetsmæssige omkostninger man er parat til at betale for at opnå et givet provenu og en given indkomstfordeling. De forskellige målsætninger vil typisk i et vist omfang være modstridende, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn. Det gælder både indretningen og vægtningen af de enkelte elementer i systemet og hensynet til den samlede skattebyrde.

Sammenhænge mellem skatter

En fornuftig omlægning bør se på hele skattesystemet i sammenhæng, da de forskellige elementer i vidt omfang påvirker hinanden. Det gælder især den direkte beskatning af arbejds- og kapitalindkomster samt den indirekte beskatning i form af afgifter på varer og tjenesteydelser.

Arbejdsudbuddet afhænger af det samlede skatte tryk	Ved analyser af beskatningen af arbejdsindkomst er det således afgørende at se på det samlede skatte tryk bestående af både direkte og indirekte skatter. Analyser viser, at den marginale beskatning i Danmark stiger med ca. 11 pct.point, når indirekte skatter medregnes. En ændring af en indirekte skat og en ændring af skat på arbejdsindkomst, der har samme virkning på den disponible realløn, vil stort set have den samme påvirkning på den enkeltes arbejdsudbud. En omlægning fra direkte skat til indirekte skatter vil dog medføre en bredere skattebase, da en forhøjelse af de indirekte skatter også rammer allerede opsavede formuer, når disse anvendes til forbrug. Omlægningen kan herudover i visse tilfælde øge beskatningen på indkomstoverførsler. Dette vil alt andet lige kunne mindske skatten på arbejde, men beregninger i rapporten tyder på, at en generel omlægning fra direkte skatter til afgifter kun i begrænset omfang vil øge effektiviteten i økonomien. Samtidig viser analyserne, at højere indirekte skatter svagt forøger indkomstuligheden i samfundet.
Differentierede afgifter kan øge effektiviteten	Den økonomiske effektivitet kan i visse tilfælde øges ved en differentiering af afgifter. Dette kan eventuelt gøres ved at pålægge afgifter på forbruget af varer, der har en skadelig effekt på resten af samfundet. Det kan f.eks. være forurenende eller sundhedsskadelige varer. Ved overvejelser om, hvor meget man kan forøge specifikke afgifter, skal der dog tages højde for grænsehandel. På trods af dette vil der formodentlig være en gevinst ved at forhøje afgiften på visse sundhedsskadelige varer og anvende provenuet til at sænke den direkte skat på arbejdsindkomst.
Afgifterne falder over tid	Skattestoppets nominalprincip indebærer, at der sker en løbende udhuling af skatteprovenuet fra stykafgifter mv. I det omfang skattestrukturen er indrettet hensigtsmæssigt i udgangspunktet, betyder skattestoppets nominalprincip, at der sker en tilfældig og uhensigtsmæssig ændring af skattestrukturen.
Mange betaler topskat	Som led i omfordelingen af indkomsterne beskattes indkomsten progressivt. Den danske personbeskatning er præget af, at grænsen for at betale topskat ligger forholdsvis lavt, hvilket indebærer, at 1 mio. personer forventes at

skulle betale topskat i 2009. Over de seneste ca. 15 år er antallet af topskatteydere steget med 50 pct.

Lavere skat kan øge lysten til at arbejde mere

Et af de væsentlige effektivitetsproblemer ved den nuværende progression i beskatningen er, at den reducerer tilskyndelsen til at arbejde. En nedsættelse af marginalskatten vil således kunne forøge arbejdsudbuddet. Et formål med analyserne i rapporten er at undersøge mulighederne for at omlægge beskatningen på en måde, der øger arbejdsudbuddet.

Direkte og afledte provenueffekter af skatteændringer

Ved beregninger af skatte- og afgiftsændringer kan den samlede effekt af ændringen opdeles i en umiddelbar provenueffekt og en såkaldt dynamisk provenueffekt. Den umiddelbare effekt fremkommer som provenueændringen ved uændret aktivitet. Den dynamiske virkning inkluderer konsekvenserne for skatteprovenuet af, at skatteyderne ændrer adfærd som følge af skatteændringen, bl.a. ved at ændre arbejdsudbuddet og forbruget af beskattede varer. Den dynamiske provenueffekt er et udtryk for effektivitetsgevinsten ved en skattereform. Beregningerne viser, at ændringer af de højeste marginalskatter giver store dynamiske provenueffekter i takt med, at skatteydere ændrer deres arbejdsudbud. Analyserne viser f.eks., at en reduktion af topskatten med 1 pct.point kan øge arbejdsstyrken med knap 2.000 personer og vil være 57 pct. selvfinansierende, jf. tabel 1.

Høj men faldende selvfinansieringsgrad med stigende nedsættelse af topskatten

Beregningerne viser også, at selvfinansieringsgraden ved en nedsættelse af topskatten er afhængig af størrelsen af nedsættelsen. Således falder selvfinansieringsgraden fra 57 pct. ved en nedsættelse på 1 pct.point til knap 44 pct., hvis topskatten helt afskaffes.

Tabel 1 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt provenu

	Mekanisk provenutab	Arbejdsudbuds- ændring	Dynamiske provenu effek- ter	Selvfinan- sieringsgrad
	-- Mio. kr. --	-- Personer --	-- Mio. kr. --	-- Pct. --
Topskatte- nedsættelse ^{a)}	-1.160	1.900	660	57
Forhøjelse af topskattegræn- se ^{b)}	-1.210	2.500	770	63
Beskæftigelses- fradrag – højere sats ^{c)}	-1.230	600	170	13
Beskæftigelses- fradrag – højere indkomstgræn- se ^{d)}	-1.260	2.000	430	34

a) 1 pct.point nedsættelse af satsen.

b) 10.000 kr. forøgelse af grænsen for topskat.

c) Beskæftigelsesfradraget er forøget til 4,8 pct., og det maksimale fradrag er hævet med 1.700 kr.

d) Indkomstgrænsen er hævet til 415.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Højere grænse for
topskat har høj
selvfinansierings-
grad**

Mange skatteydere har en indkomst lige omkring topskatgrænsen. En højere grænse for topskat vil derfor mærkbart øge tilskyndelsen til at arbejde for denne forholdsvis store gruppe af skatteydere. Analyserne viser, at en forhøjelse af topskattegrænsen med 10.000 kr. ved inddragelse af de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet har en selvfinansieringsgrad på omkring 63 pct. Ved større forøgelser af grænsen for topskat er ændringen ikke selvfinansierende i samme grad.

**Lavere topskat til
fordel for de
højeste indkomster**

Fordelingsmæssigt er en lempelse af topskatten til fordel for personerne med de højeste indkomster, og en nedsættelse af satsen for topskat er i højere grad en fordel for de allerstørste indkomster end en forøgelse af topskattegrænsen.

Større gevinst af uddannelse ved lavere topskat	Den økonomiske gevinst ved at gennemføre en videregående uddannelse vil øges ved en nedsættelse af topskatten. Det gælder især ved en forøgelse af grænsen for at betale topskat, som giver en væsentlig nedsættelse af skatten for mange personer med videregående uddannelse.
Beskæftigelsesfradrag har relativt lav selvfinansieringsgrad	Beskæftigelsesfradraget nedsætter skatten af den sidst tjente krone for lav- og mellemindkomstgrupper og giver samtidig en større gevinst ved at være i job frem for at være på overførselsindkomst. Effektivitetsgevinsten ved at hæve dette fradrag er dog væsentligt lavere end gevinsten ved sænkninger af topskatten. En stigning i satsen for beskæftigelsesfradraget og en tilsvarende stigning i det maksimale beskæftigelsesfradrag har således kun en selvfinansieringsgrad på 13 pct. En stigning i det maksimale beskæftigelsesfradrag for en fastholdt sats minder om en ændring i grænsen for mellem- eller topskat og har en selvfinansieringsgrad på 34 pct. Denne ændring øger den disponible indkomst for personer med en arbejdsindkomst over den nuværende grænse på godt 300.000 kr.
Størst effekt på samlet velstand ved lempelser i topskatten	Analyserne peger på, at der er betydelige effektivitetsgevinster ved at koncentrere sænkningerne af indkomstskatten omkring lempelser i topskatten. De største samlede velstandseffekter målt ved den samlede indkomst i samfundet opnås derfor ved at koncentrere reduktionerne i indkomstskatten om topskatten. Skattelettelse til lavere lønnede beskæftigede i form af forøget beskæftigelsesfradrag vil reducere effektivitetsgevinsten af skatteomlægningen og dermed effekten på den samlede velstand. Samtidig vil denne skatteændring dog formindske stigningen i indkomstuligheden. Der skal således foretages en politisk afvejning mellem hensynet til stigningen i den samlede velstand og fordelingen af velstandsstigningen.
Beskæftigelsesfradrag giver lavere gevinst, men mere ligelig fordeling	Samlet set er der stærke effektivitetsargumenter for at nedsætte skatten på den sidst tjente krone ved at lempe topskatten. En forøgelse af beskæftigelsesfradraget kan imidlertid bidrage til, at også de lavtlønnede beskæftigede får en økonomisk gevinst. Prisen for dette er dog, at den samlede velstandsgevinst falder.

Selvfinansieringen størst ved at forøge grænsen for topskat	Lempelsen af topskatten kan gennemføres både ved en nedsættelse af satsen og en forøgelse af grænsen for topskatten. Selvfinansieringen er størst for en forøgelse af grænsen for betaling af topskat, hvilket taler for, at den største lempelse af topskatten skal ske gennem en forhøjelse af grænsen for at betale topskat.
Overførsel til pensionister skal udlignes	En lettelse af topskatten vil dog medføre en gevinst til nogle nuværende og fremtidige pensionister. De har fratrukket deres pensionsindbetalinger med den nuværende sats for topskatten, men vil ved en nedsættelse af topskatten i fremtiden, hvis de til den tid betaler topskat, kun blive beskattet med den lavere sats. Det anbefales derfor at udligne denne utilsigtede overførsel i form af en engangsskat på den pensionsopsparing, der er foretaget før skattereformen.
Kapitalindkomst er den anden hovedindkomstkilde	Den anden hovedindkomstkilde ved siden af arbejdsindkomst er kapitalindkomst i bred forstand. Den omfatter både forrentningen af frie finansielle formuer, afkastet i virksomheder og pensionselskaber samt værdien af at eje en bolig. Sidstnævnte består igen dels af den husleje, man sparer ved at eje sin egen bolig, dels af den eventuelle kapitalgevinst, hvis boligen stiger i værdi. Som udgangspunkt burde disse forskellige former for kapitalindkomst behandles ens skattemæssigt. Det vil sikre, at rent skattemæssige overvejelser ikke kommer til at påvirke, hvilke aktiver der investeres i. Kapitalindkomst beskattes imidlertid i dag meget uensartet, og den reale kapitalindkomst beskattes i nogle tilfælde meget højt.
Kapitalindkomst bør ikke beskattes inflationskompensationen	Kapitalindkomst opstår som følge af, at man stiller kapital til rådighed i længere tidsrum. Derfor er den løbende inflation en vigtig problemstilling i behandlingen af denne form for indkomst. Beskatningen bør tage hensyn til, at en del af det nominelle afkast af et års opsparing er kompensation for prisstigninger, og dermed udgør den ikke nogen reel indkomst for kapitalejeren. Ser man på beskatningen af den reale kapitalindkomst, bliver skattesatserne generelt højere. Med de beregningsforudsætninger, der anvendes i kapitel IV, bliver den reale marginalbeskatning eksempelvis over 90 pct. for de højest beskattede kapitalindkomster, jf. tabel 2. Ønsker man at beskatte real kapitalindkomst på lige fod

med arbejdsindkomst, vil det med de anvendte beregningsforudsætninger føre til, at kapitalindkomst skal beskattes med nominelle satser på henholdsvis 28 pct. og 40 pct. Tager man højde for inflationen, vil disse satser svare til en real beskatning på ca. 44 pct. henholdsvis ca. 63 pct., der omtrent svarer til beskatningen af arbejdsindkomst for bundskatteydere henholdsvis mellem- og topskatteydere i dag.

Tabel 2 Real marginal beskatning af kapitalindkomst

	---- Pct. ----
Pensionsopsparing	24
Ejerbolig	16
Selskabsskat ^{a)}	40
Rentefradrag	53
Renteindtægter, bundskatteyder	62
Renteindtægter, topskatteyder	93

a) For selskabsskatten gælder beregningen en nominel beskatning på 25 pct. af finansiel indkomst.

Kilde: Egne beregninger.

Beskatning af real kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst

Ser man bort fra fordelingshensyn, bør den relative (reale) beskatning af kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst afhænge af, hvor stort effektivitetstabet ved beskatningen af de to former for indkomst er. Der kan være forskellige argumenter for at holde også den reale beskatning af kapital på et lidt lavere niveau end skatten på arbejde. Et niveau for den almindelige kapitalindkomstsattesats kunne være de 25 pct., som selskabsskatten er i dag.

Kapitalindkomst bør kun delvis indregnes i personbeskatningen

En enkel justering i forhold til de nuværende skatteregler, som vil sænke beskatningen af både negativ og positiv personlig kapitalindkomst, vil være kun at lade en vis andel af kapitalindkomsten være skattepligtig. Det foreslås derfor at arbejde hen imod et system, hvor kun 75 pct. af kapitalindkomsten er skattepligtig. Det vil indebære, at personer med negativ nettokapitalindkomst fremover kan fratække

	<p>75 pct. af deres renteudgifter ved beregningen af kommuneskat og sundhedsbidrag, hvilket vil medføre, at den samlede skatteværdi af rentefradraget netop bliver omkring 25 pct. For personer med positiv nettokapitalindkomst bør også kun 75 pct. af denne indkomst indgå i beskatningsgrundlagene for de forskellige personskatter. Det vil give en delvis kompensation for det ovennævnte inflationsproblem og bringe bedre balance i beskatningen af kapitalindkomst i forhold til beskatningen af arbejdsindkomst.</p>
<p>Progression bør være mere konsekvent</p>	<p>Progressionen i kapitalindkomstbeskatningen bør foregå mere konsekvent end i dag. Aktieindkomsten kan således med fordel integreres i den personlige kapitalindkomst i stedet for at blive behandlet særskilt.</p>
<p>Modregningsregler giver problemer for pensionsopsparing</p>	<p>For pensionsafkastskattens vedkommende er der det særlige problem, at modregningsregler i forskellige offentlige overførsler for pensionister gør den sammensatte pensionsbeskatning ret forskelligartet for forskellige grupper af pensionister. I nogle tilfælde kan den effektive reale beskatning af afkastet på pensionsopsparing på denne måde komme over 100 pct. Det er derfor vigtigt at gennemføre tiltag, der kan gøre den sammensatte marginalbeskatning mere ensartet for alle. Her vil eventuelle ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst også spille en rolle for den effektive beskatning. Modregningen af pensioner bør således ændres i forbindelse med en skattereform.</p>
<p>Skattetænkning i pensionsordninger bør begrænses</p>	<p>De vidt forskellige forhold for forskellige pensionsopparere medfører samtidig, at der for nogle grupper kan være en tilskyndelse til skattetænkning. Det kan f.eks. ske ved at optage lån og placere pengene i pensionsordninger, eller for topskatteydere ved at bruge ratepensioner som alternativ til fri opsparing, selvom pengene tænkes hævet og brugt inden pensionsalderen. For at modvirke sådanne former for skattearbitrage kan man indføre et loft over årlige pensionsindskud, eksempelvis på 20 pct. af arbejdsindkomsten, dog altid op til 100.000 kr.</p>
<p>En neutral boligbeskatning</p>	<p>Skattesystemet bør som udgangspunkt hverken favorisere eller diskriminere imod boliginvesteringer frem for andre investeringer. Et skridt i retning af en mere neutral bolig-</p>

beskatning, der opfylder dette mål, kan tages ved at ophæve skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten og indføre en skat på realiserede boligkapitalgevinster. Det foreslås derfor at genindføre princippet om, at ejendomsværdiskatten følger udviklingen i ejerboligpriserne. Endvidere foreslås en skat på realiserede kapitalgevinster på boliger i det omfang, gevinsten ikke geninvesteres i en ny bolig.

En forenklet ejendomsværdiskat på det nuværende niveau

Hvis boligkapitalgevinster beskattes på passende vis, kan en mere neutral samlet boligbeskatning opnås ved at sætte ejendomsværdiskatten til ca. 0,5 pct. af den faktiske ejendomsværdi, svarende til det nuværende gennemsnitlige niveau. Det foreslås således at afskaffe de nuværende særregler for pensionister og for ejerboliger købt før 1. juli 1998 til fordel for en ensartet ejendomsværdiskat på 0,5 pct. af den aktuelle ejendomsværdi under en passende progressionsgrænse. Denne forenkling vil umiddelbart betyde, at nogle skal betale mere, mens andre skal betale mindre i ejendomsværdiskat. En højere løbende beskatning kan give likviditetsmæssige problemer for skatteyderne. For alle boligejere, der oplever en stigning i ejendomsværdiskatten, bør skattestigningen derfor indefryses, så den løbende boligudgift ikke forøges, med mindre skatteyderen ønsker at betale den højere skat med det samme. Det udskudte skattebeløb forrentes og forfalder til betaling ved det første ejerskifte efter skattereformen.

En mere lempelig progression i ejendomsværdiskatten

Det foreslås endvidere, at progressionen i ejendomsværdiskatten tilpasses sådan, at satsen og progressionsgrænsen kommer i bedre overensstemmelse med de tilsvarende satser i den øvrige del af kapitalindkomstbeskatningen. Med de foreslåede nye langsigtede satser for kapitalindkomstbeskatning indebærer dette, at ejendomsværdier over 3,5 mio. kr. beskattes med 1 pct. En ejendomsværdi på 3,5 mio. kr. svarer til den gennemsnitlige boligformue for de 10 pct. dyreste enfamiliehuse i 2006.

Skattemæssig ligestilling af andels- og ejerboliger

Beskatningen af andelsboliger bør ligestilles med beskatningen af ejerboliger, da de øvrige markedsvilkår for de to boligtyper i stigende grad er blevet tilnærmet hinanden i de senere år. En skattemæssig ligestilling indebærer, at der skal

betales ejendomsværdiskat og kapitalgevinstskat af andelsboliger, men at andelsboligforeningens renteudgifter til gengæld kan fradrages i kapitalindkomsten hos de enkelte andelshavere.

Kapitalgevinstskat med fradrag for forbedringer og tab

Det foreslås, at der indføres en kapitalgevinstskat for at sikre en neutral boligbeskatning og for at forebygge, at gevinster og tab fører til store vilkårlige omfordelinger. Realiserede boligkapitalgevinster kan enten indregnes med 75 pct. i den skattepligtige kapitalindkomst eller beskattes med en reduceret sats på 25 pct. Dermed tages der på skematisk vis hensyn til, at rent inflationsbetingede gevinster ikke bør beskattes, og der sikres et niveau for kapitalgevinstskatten svarende til det, der foreslås som et langsigtet mål for anden kapitalindkomst. Dokumenterede momsbelagte udgifter til boligforbedring kan fradrages i den skattepligtige gevinst. Det vil samtidigt mindske omfanget af sort arbejde. Alle realiserede kapitaltab på boliger efter reformens indførelse fremføres til fradrag i fremtidige gevinster. Dermed udløses kun beskatning i det omfang, skatteyderen har opnået en nettogevinst efter skattens indførelse.

Ingen bremse på mobiliteten: Kun beskatning af gevinster, der omsættes i forbrug

Det er afgørende, at indførelsen af en kapitalgevinstskat ikke medfører en velfærdsreducerende barriere for mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet. Dette sikres gennem to vigtige elementer i forslaget: For det første udløses der ingen skat, hvis gevinsten på den afhændede ejerbolig geninvesteres i en ny ejerbolig. For det andet udløses der heller ikke skat, når skatteyderen flytter fra en ejer- til en lejerbolig, forudsat at han opsparer sin gevinst på en særlig konto, som nærmere forklaret i kapitel IV.

Bedre risikodeling mellem det offentlige og boligejerne

Den foreslåede ændring i boligbeskatningen sikrer, at de nuværende boligejere ikke får højere løbende udgifter til boligbeskatningen. Tværtimod vil mange husstande allerede fra indførelsen opleve en lavere ejendomsværdibeskatning. Da ændringen herudover indebærer, at ejendomsværdiskatten igen følger udviklingen i ejendomsværdierne, vil den konjunkturmæssige boligprisudvikling med nominelle prisfald i de nærmeste år føre til, at den løbende udgift til

ejendomsværdiskat falder for de fleste husstande i forhold til en situation, hvor det nuværende skattestop er fastholdt.

Arveafgiften kan modvirke uønskede fordelings effekter

En lavere beskatning af personlig kapitalindkomst vil medføre forskellige effektivitetsgevinster i skattesystemet, men samtidig indebære en skævere indkomstfordeling. Et instrument, der kan modvirke dette, vil være en højere beskatning af arv. Reglerne for beskatning af gaver bør i så fald justeres tilsvarende.

Større vægt på beskatning af jord og andre immobile skatte kilder

Effektivitetshensyn tilsiger, at skattesystemet bør lægge større vægt på immobile skatte kilder som indtægter fra udnyttelsen af jord og andre naturressurser. Ud fra disse overvejelser vil det derfor være en god ide på længere sigt at indføre en statslig grundskyld på alle jordværdier. Fordi udbuddet af jord ikke påvirkes af ændringer i beskatningen, virker en sådan skat i modsætning til de allerfleste andre skatter ikke forvridende. Da en sådan skat må forventes at blive kapitaliseret, er det imidlertid et problem, at den kan medføre insolvens for ejerne af højt belånte ejendomme ved indførelsen. Den bør derfor indføres langsomt i forbindelse med nedsættelsen af andre skatter.

Egenkapitalfradrag i selskabsskatten

Den generelle selskabsskat er på flere måder en stærkt forvridende skat, der hæmmer investeringerne i Danmark og dermed på længere sigt kapitalapparat, produktion og real-løn. Det foreslås derfor, at regeringen undersøger de praktiske muligheder for at skabe en mere neutral selskabsskat i form af indførelsen af et egenkapitalfradrag for nyinvesteringer. Dermed vil virksomheder kunne fratække en nærmere angivet normalforrentning af den egenkapital, de investerer i virksomheden, i grundlaget for selskabs- eller virksomhedsskatten. Det vil medføre en række fordele: Samtidig med at det vil stimulere investeringerne, vil det formindske selskabsskattens påvirkning af virksomhedernes finansieringsbeslutning og soliditet. Ligeledes vil det afhjælpe de problemer, der følger af, at de skattemæssige regler for afskrivning ofte afviger fra den reelle kapitalnedslidning.

Særbeskatning af overnormal forrentning

En del af indtjeningen fra virksomheder ligger ud over den normale forrentning (inklusive risikopræmie), som virksomheder kan forvente at tjene. En sådan overnormal forrentning kommer typisk fra udnyttelsen af en form for monopolfordel eller fra afkastet af ejerskabet af en særlig produktionsfaktor ud over den almindelige kapital. I det omfang, denne overnormale profit stammer fra udnyttelsen af specifikt danske forhold, vil det i princippet være en fordel at beskatte dette afkast højere end det ordinære kapitalafkast. En sådan skat på overnormal profit kan indrettes, så den i modsætning til beskatningen af normalforrentningen ikke forvrider investeringerne. Det bør derfor overvejes at kombinere indførelsen af et egenkapitalfradrag med en vis forøgelse af beskatningen af overnormale indtægter.

Direkte tilskud frem for skatteudgifter

Nogle erhverv og varer behandles skattemæssigt mere lempeligt, end de generelle skatteregler på området tilsiger. Dette kaldes for skatteudgifter. En mere lempelig beskatning kan sidestilles med statsstøtte. En ulempe ved at yde statsstøtten som skattelempelse frem for som direkte tilskud er, at det gør gennemsigtigheden mindre, hvilket vanskeliggør prioriteringen af de offentlige udgifter. Det anbefales derfor, at statsstøtte så vidt muligt gives i form af direkte tilskud, og at der som en del af fremlæggelsen af finansloven igen udarbejdes en oversigt over alle skatteudgifter.

Behov for kritisk gennemgang af skatteudgifterne

Der er behov for en grundig vurdering af alle ordninger, der indebærer en skatteudgift. Inden for rammerne af denne rapport har det ikke været muligt at gennemgå alle ordninger, men der er nogle ordninger, som bør revurderes kritisk i forbindelse med en kommende skattereform. Det gælder f.eks. skattefritagelse for søfolk under Dansk Internationalt Skibsregister, skattefriheden for arbejdsgiveradministrerede sundhedsforsikringer og for medarbejderobligationer. Bondegårdsreglen for landbrugsjord foreslås endvidere moderniseret, så vurderingen fremover kommer til at følge den reelle handelsværdi.

Tre eksempler på omlægninger af skattesystemet

Tre forskellige skattepakker

I rapporten betragtes tre forskellige ambitionsniveauer for en omlægning af skattesystemet. I den mindst ambitiøse omlægning sker der lempelser i indkomstskatten for ca. 15 mia. kr., mens lempelserne i de to øvrige er på 20 mia. kr. og 25 mia. kr. I alle tre tilfælde er der afsat 5 mia. kr. til forhøjelse af personfradraget. Denne stigning gennemføres som kompensation for en stigning i energiafgiften. Den resterende del af lempelsen fordeles ligeligt mellem en forøgelse af beskæftigelsesfradraget og en reduktion af topskatten. Reduktionen i topskatten fremkommer som en kombination af en stigning i grænsen for topskat og en reduktion i satsen for topskat, hvor der anvendes samme direkte provenu på hvert af de to elementer. Analyserne peger på, at den samlede velstandsgevinst kunne forøges ved at koncentrere indkomstskattelettelserne omkring reduktioner i topskatten. Stigningen i beskæftigelsesfradraget er således indbygget i pakkerne af hensyn til indkomstfordelingen.

Eksempler på lettelser af indkomstskatten

Sammensætningen af reduktionen i indkomstbeskatningen skal opfattes som et eksempel på, hvordan man kan forestille sig en skatteomlægning, der lever op til de økonomiske og politiske krav, som stilles til skattesystemet.

Finansiering ved indirekte skatter og udbredelse af skattebasen

Den mindste af de tre forskellige reduktioner i indkomstskatten indebærer, at provenuet fra topskatten sænkes med 5 mia. kr., udgiften til beskæftigelsesfradraget forøges med 5 mia. kr., og personfradraget stiger med en provenueffekt på 5 mia. kr. De 15 mia. kr. forudsættes finansieret ved en stigning i de indirekte skatter og en udbredelse af skattebasen for indkomstskatten bl.a. ved en reduktion af skatteudgifter. Stigningen i de indirekte afgifter er sammensat af forøgede energiafgifter, forøgede punktskatter på sundhedsskadelige varer og en ophævelse af nominalprincippet for ikke-energiafgifter. Herudover forudsættes salg af CO₂-kvoter at bidrage til finansieringen fra 2013.

Topskat reduceres og beskæftigelsesfradrag øges

Topskattesatsen sænkes i dette eksempel med 2 pct.point, og indkomstgrænsen forøges med 20.000 kr. Beskæftigelsesfradraget hæves til 6 pct. af arbejdsindkomsten, og det

maksimalt fradrag øges. Endelig stiger personfradraget med 3.100 kr. pr. person.

**Skattepakke 1:
Langsigtet effekt på
beskæftigelsen
svarende til godt
6.000 personer**

En sådan skatteomlægning vurderes at øge den samlede beskæftigelse svarende til 6.200 helårspersoner. Heraf skyldes de ca. 5.500 helårspersoner, at personer i beskæftigelse forøger deres timetal. Indkomstfordelingen påvirkes kun meget lidt ved omlægningen. Indregnes de dynamiske effekter, findes den største relative fremgang i købekraften hos personer i de tre højeste indkomstdeciler og den laveste indkomstdecil, der alle har en indkomstfremgang på mellem 1 og 1¼ pct.

**Krone-til-krone
finansiering
forbedrer den
finanspolitiske
holdbarhed**

Skatteomlægningen i dette eksempel er finansieret således, at de umiddelbare provenugevinster fra finansieringen svarer til de umiddelbare provenutab fra reduktionen i indkomstskatten. Krone-for-krone finansieringen indebærer således, at det er valgt at sikre en offentlig nettoindtægt, som forbedrer den finanspolitiske holdbarhed. I det konkrete eksempel er forbedringen af den finanspolitiske holdbarhed på omkring 0,04 pct. af BNP svarende til ca. 0,6 mia. kr. i 2008-niveau.

**Skattepakke 2:
Provenugevinst og
øgede afgifter
anvendes til
yderligere
skattenedsættelse**

I skattepakke 2 antages, at hele effektivitetsgevinsten omsættes til lavere skatter. Det betyder, at holdbarhedsforbedringen på 0,6 mia. kr. anvendes til at medfinansiere en yderligere skattelettelse. Herudover forøges finansieringen med 2,6 mia. kr. primært fra forøgede afgifter. Disse elementer kan tilsammen finansiere en skattelettelse med en yderligere umiddelbar provenueffekt på 5 mia. kr., uden at den finanspolitiske holdbarhed forværres.

Større beskæftigelsesfradrag og lavere topskat

Derfor kan topskattesatsen (i alt) reduceres med 4 pct.point til 11 pct., og indkomstgrænsen for topskat kan stige med i alt 35.000 kr. Samtidig kan beskæftigelsesfradraget forøges med yderligere 1 pct.point til 7 pct., og det maksimale fradrag fastsættes, så dette netop nås ved grænsen for topskatten.

**Langsigtvirkning:
I alt knap 14.000
helårspersoner**

Denne skatteomlægning, der medregner dynamiske effekter som en del af finansieringen, forventes at føre til en stigning i beskæftigelsen svarende til godt 14.000 helårspersoner. Af

disse skyldes knap 12.600, at beskæftigede personer forøger deres arbejdstid.

Behov for forsigtige skøn for provenugevinst uanset anvendelse

Der er stor usikkerhed knyttet til såvel størrelsen som timingen af den beskæftigelsesfremgang, der kommer som følge af effektivitetsgevinsten ved skatteomlægningen. Der er derfor grund til at pege på, at vurderingen af denne gevinst bør baseres på et forsigtigt skøn, uanset om det politisk prioriteres at anvende gevinsten til øgede skattelettelser eller til øget offentligt forbrug.

Skattepakke 3: Mest ambitiøse eksempel på omlægning

Det tredje og mest ambitiøse eksempel på reduktion af indkomstkatten indebærer et samlet provenutab på 25 mia. kr. svarende til 5 mia. kr. mere end i ovenstående eksempel. Denne lempelse indebærer, at topskattegrænsen kan forøges med (i alt) 50.000 kr., mens topskattesatsen reduceres med samlet 5 pct.point til 10 pct. Beskæftigelsesfradragssatsen fordobles til 8,5 pct., og det maksimale fradrag fastsættes, så det opnås ved grænsen for topskatten.

Kapitalindkomstskat eller kapitalgevinstbeskatning af boliger kan anvendes til finansiering

Lempelsen af indkomstkatten på yderligere 5 mia. kr. til i alt 25 mia. kr. forudsætter yderligere finansiering, som næppe kan fremkomme alene ved yderligere stigninger i afgifter mv. Omlægninger af kapitalindkomstskatten er vigtig alene ud fra langsigtede effektivitetshensyn. Herudover kan en sådan omlægning bidrage til finansieringen af indkomstskattelettelsen. Såvel en reduktion af kapitalindkomstbeskatningen (og herunder en reduktion af skatteværdien af rentefradraget) som en indførelse af kapitalgevinstbeskatning på boliger på 25 pct. er oplagte kandidater til finansiering ud fra et effektivitetshensyn. Selvom der er usikkerhed forbundet med provenueeffekterne af disse forslag, viser beregninger på DREAM-modellen, at de hver især ud fra en holdbarhedsbetragtning er tilstrækkelige til at finansiere en permanent reduktion af indkomstkatten med et provenu på 5 mia. kr.

Langsigtsvirkning: I alt knap 20.000 helårspersoner

I den mest ambitiøse skatterreform, hvor skatteomlægningen udgør i alt 25 mia. kr., forventes beskæftigelsen at stige svarende til knap 20.000 helårspersoner, hvoraf ca. 17.500 hidrører fra forøget arbejdstid blandt de beskæftigede.

Kapitalgevinstbeskatning giver størst underfinansiering på kort sigt ...

Kapitalgevinstkatten giver et meget begrænset provenu fra tidspunktet, hvor beskatningen indføres, fordi skatten først forfalder, når den skattepligtige forlader ejerboligmarkedet. Skatteomlægningen bliver derfor underfinansieret på kort sigt, men overfinansieret på lang sigt. Reduktionen i kapitalindkomstbeskatningen giver derimod et større provenu fra indførelsen, således at den kortsigtede underfinansiering er mindre med denne beskatning.

... og kun begrænset virkning på boligpriserne

Påvirkningen af boligmarkedet forventes at blive forskellig på det kortere sigt. En reduktion i kapitalindkomstbeskatningen påvirker den øjeblikkelige omkostning for husejeren og må dermed forventes at slå hurtigt igennem og medføre et fald i huspriserne. Kapitalgevinstbeskatning på boliger må også forventes at påvirke huspriserne nedad, specielt på længere sigt. Beskatningen påvirker imidlertid ikke de umiddelbare omkostninger ved boligforbruget, men kun gevinsten ved fraflytning. Derfor forventes gennemslaget på huspriserne af denne finansiering at blive væsentligt mindre end reduktionen af kapitalindkomstbeskatningen.

Konjunkturvurderingen kan påvirke finansieringsvalget

Valget af finansieringsform kan derfor afhænge af konjunktursituationen på tidspunktet for reformens gennemførelse. Med den aktuelle konjunkturudsigt, hvor der er udsigt til fortsatte reale boligprisfald også i fravær af en skattereform og en lav vækst i den samlede efterspørgsel, taler meget for at foretrække en kapitalgevinstbeskatning af boliger som finansieringsform, da denne på kort sigt både vil medføre en underfinansiering, som kan stimulere den økonomiske aktivitet, og samtidig vil have en meget begrænset effekt på boligpriserne.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

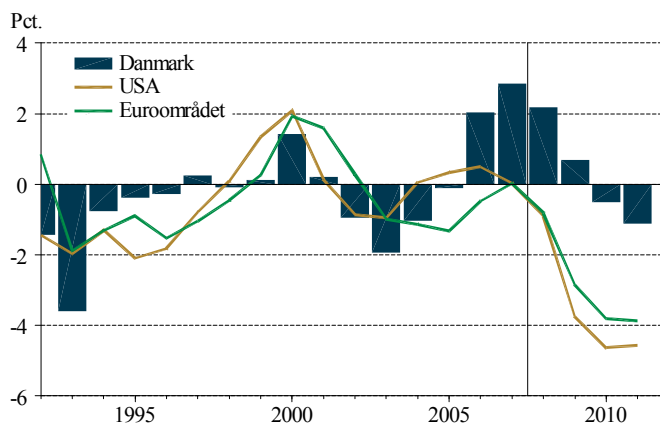
Finansiell krise giver økonomisk tilbageslag

Den globale finansielle uro er forøget markant de seneste måneder med voldsomme fald i aktiekurserne, store problemer i den finansielle sektor og stigende renter. I Danmark kom kronen under pres i oktober, og Nationalbanken måtte ensidigt hæve renten i flere omgange. Den finansielle krise har nået et omfang, der vil føre til et mærkbart internationalt realøkonomisk tilbageslag. Væksten i USA er allerede negativ, og der er udsigt til negative vækstrater i 2009 i flere lande, herunder også i Danmark.

Gunstig udgangspunkt i Danmark

Udgangspunktet for dansk økonomi er heldigvis gunstigt, også sammenlignet med udlandet. Hvor dansk økonomi i flere år har oplevet en kraftig højkonjunktur, har USA og euroområdet ikke oplevet helt samme opgang. Output gap, der måler produktionens størrelse i forhold til en normal konjunktursituation, er således større i Danmark end i USA og euroområdet. Endvidere er der ingen alvorlige balanceproblemer i dansk økonomi, der er store overskud på såvel betalingsbalancen som de offentlige finanser. Selv om væksten i Danmark ventes at falde tilbage på linje med vækstudsigterne i flere andre lande, forudses der en mildere lavkonjunktur i Danmark end i udlandet, jf. figur I.1.

Figur I.1 Output gap



Anm.: Output gap er defineret som forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP målt i pct. af strukturelt BNP. For Danmark er strukturelt BNP OECD's bud til og med 2005 og derefter egne skøn. For USA og euroområdet er strukturelt BNP beregnet af OECD, og det er antaget, at væksten i strukturelt BNP i 2010 og 2011 er uændret i forhold til 2009, dvs. 2,4 pct. for USA og 1,9 pct. for euroområdet. Overgangen til prognoseperioden er markeret med lodret streg.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Periode med høj vækst erstattes af lavkonjunktur

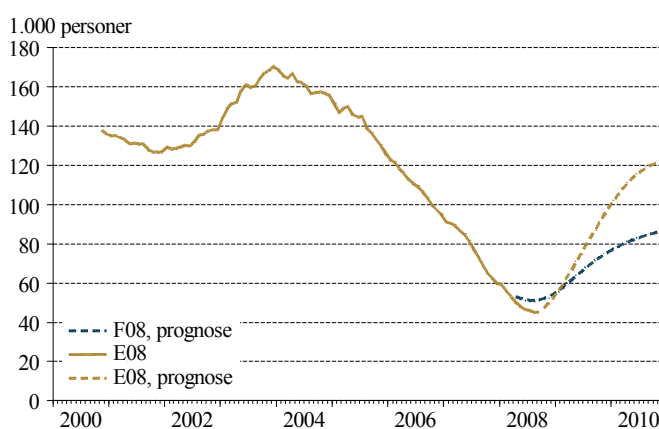
Danmark har i flere år oplevet en høj vækst, som har været bredt funderet på såvel høj indenlandsk som høj udenlandsk efterspørgsel. Beskæftigelsen er steget til et historisk højt niveau, og ledigheden er faldet markant. Den høje vækst og faldende ledighed har bragt økonomien nær kapacitetsgrænsen, og det skønnes, at BNP i 2007 lå knap 3 pct. over niveauet i en normal konjunktursituation. Selv om ledigheden er fortsat med at falde, har der siden slutningen af 2007 været en afdæmpet vækst i den økonomiske aktivitet, og den seneste udvikling på de finansielle markeder gør, at der må forventes en mere brat nedgang i efterspørgselsvæksten. I de kommende år ventes perioden med højkonjunktur dermed at blive afløst af en decideret lavkonjunktur.

**Væksten
nedjusteres
markant ...**

**... og nu forudses
en hård landing**

BNP er kun steget med 0,2 pct. i første halvår 2008 i forhold til samme periode året før. I andet halvår 2008 og igennem 2009 forventes også lav vækst og sandsynligvis flere kvartaler med direkte fald i BNP. Herefter ventes BNP at vokse svagt i takt med, at den internationale økonomi stabiliseres. I år ventes BNP således at vokse omkring $\frac{1}{2}$ pct., mens væksten i 2009 skønnes at blive omkring $-\frac{1}{2}$ pct. Dette forløb indebærer en markant nedjustering i forhold til den seneste konjunkturvurdering i *Dansk Økonomi, forår 2008*. Der forventes nu, at output gap bliver negativt allerede i 2010, og at ledigheden vil stige hurtigere, jf. figur I.2. Den forventede udvikling indebærer med andre ord en hård landing efter perioden med høj vækst, hvor vurderingen i foråret var, at der var udsigt til en klart mere blød landing.

Figur I.2 Ledighed



Anm.: Seneste observation i nærværende prognose (E08) er september 2008, og seneste observation i *Dansk Økonomi, forår 2008* (F08) var marts 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

**Væksten begrænses
af fald i
efterspørgslen**

Den forventede lave vækst i de kommende år er et resultat af en mærkbart afdæmpet udvikling i efterspørgslen. På samme tid indebærer den historisk lave ledighed imidlertid, at der fortsat er et betydeligt pres på store dele af arbejdsmarkedet. Selvom der er stor usikkerhed om niveauet for den strukturelle ledighed og dermed for produktions-

niveauet i en normal konjunktursituation, er der ikke tvivl om, at en normalisering af konjunkturerne under alle omstændigheder ville kræve en periode med lav vækst i produktionen og en stigning i ledigheden.

**Den finansielle
krise er eskaleret**

Den finansielle krise, som startede sidste sommer, er de seneste måneder blevet forværret og har ført til manglende likviditet, stigende risikopræmier, konkurser i banksektoren og kraftige fald i aktiekurserne. I flere lande er der gennemført redningspakker for at skabe stabilitet på finansmarkederne og i banksektoren. I forsøget på at afhjælpe krisen har centralbanker og regeringer stillet likviditet til rådighed og indskudt kapital i banker og kreditinstitutioner. Dette gælder både i USA og de fleste europæiske lande. I et yderligere forsøg på at stabilisere det finansielle system og understøtte realøkonomien gennemførte flere centralbanker i begyndelsen af oktober 2008 en koordineret nedsættelse af den pengepolitiske rente. Ultimo oktober sænkede centralbanken i USA igen den pengepolitiske rente med 0,5 pct.point til 1 pct. Primo november sænkede ECB den pengepolitiske rente med yderligere 0,5 pct.point, mens Bank of England samtidig sænkede sin rente med hele 1½ pct.point. ECB's rente er nu 3,25 pct., hvilket er 1 pct.point mindre end i sommer.

**De finansielle
markeder fungerer
ikke effektivt**

Manglende tillid og frygt for, at modparten går konkurs, har gjort bankerne meget tilbageholdende med at låne til hinanden, og reelt brød interbankmarkedet sammen i september måned. Bankerne har lidt store tab, og der er en stor risiko for en såkaldt kreditklemme, hvor kreditinstitutterne reducerer låneudbuddet mere, end konjunkturudviklingen tilsiger. Redningspakkerne og rentenedsættelserne forsøger at modvirke dette. Det er dog endnu ikke muligt at vurdere redningstiltagenes fulde virkning, men udsigten for den internationale økonomi må under alle omstændigheder vurderes at være dystert.

Redningspakker skal bidrage til at redde danske banker og realkreditobligationer

Den internationale finansielle krise påvirker også dansk økonomi. Flere danske banker er kommet i vanskeligheder og er blevet hjulpet af Nationalbanken eller opkøbt af andre banker. I Danmark er der også iværksat en redningspakke af regeringen og bankerne, der giver statsgaranti for bankindskud og søger dermed at sikre finansiel stabilitet. Den danske redningspakke indebærer, at bankerne selv skal dække tabet af de første 35 mia. kr., der måtte opstå. Det er således ikke i første omgang skatteyderne, som skal betale, hvilket er tilfældet i mange andre lande. Regeringen har også lempet reglerne for pensionssekskabernes hensættelser. Lempelserne har blandt andet til hensigt at stabilisere udviklingen på markedet for realkreditobligationer, hvor renten som følge af den finansielle uro er steget markant.

Usikkerhed om konsekvenserne af den finansielle krise

Den finansielle krise indebærer, at der er stor usikkerhed om den realøkonomiske udvikling. På den ene side kan det naturligtvis ikke afvises, at de negative effekter af finanskrisen er overvurderet i denne prognose. De omfattende aktioner fra de fleste landes centralbanker og regeringer indikerer en betydelig vilje til at modvirke finanskrisens negative effekter, og det er muligt, at de finansielle markeders funktionsevne som følge heraf genoprettes hurtigere end implicit antaget i prognosen. Der er dog også en risiko for, at den finansielle krise får større realøkonomiske konsekvenser end forudsat i prognosen. Den negative udvikling i forbrugernes og erhvervslivets forventninger kan blive selvforstærkende, hvilket kan trække forbrug, investeringer og produktion nedad. Faldet i aktiekurser og boligpriser kan fortsætte, og de massive redningspakker kan forårsage så betydelige omkostninger på statsbudgetterne, at risikopræmierne på de ellers sikre statspapirer øges. I afsnit I.8 præsenteres derfor et risikoscenarium, hvor væksten i udlandet er lavere, og hvor faldet i boligpriserne er større, og væksten i det private forbrug er mindre end i nærværende prognose. I risikoscenariet falder BNP-væksten til omkring $-1\frac{1}{4}$ pct. i 2009, hvilket er ca. $\frac{3}{4}$ pct.point lavere end i prognosen. Også i 2010 bliver væksten i risikoscenariet lavere, og ledigheden stiger til ca. 170.000 personer inden for de næste tre år, hvilket er omkring 50.000 personer mere end i prognosen. Risikoscenariet indebærer lavere vækstrater og en længere lav-

konjunktur end det økonomiske tilbageslag i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne. Ledigheden vil dog være lavere og balanceproblemerne mindre end i 1980'erne.

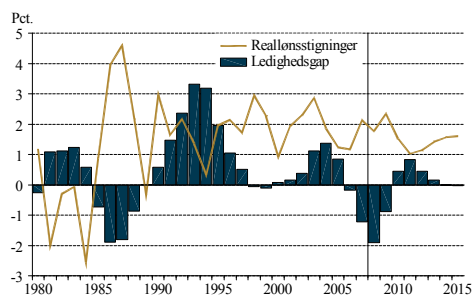
Kapacitetspres som i 1980'erne, men betydelige forskelle

De seneste år har ligesom perioden frem imod overophedningen i 1980'erne været karakteriseret ved høj vækst og markante fald i ledigheden. Den gang blev højkonjunktoren efterfulgt af syv år med lav vækst og stigende ledighed. Siden 1980'erne har skattereformer og struktur-reformer på arbejdsmarkedet dog understøttet væksten, og skønnet over den strukturelle ledighed er reduceret fra omkring 250.000 personer i 1980'erne til omkring 100.000 personer i dag. Samtidig er den danske økonomi i dag væsentligt mere åben, end den var i 1980'erne. Selvom den faktiske ledighed også er faldet og er betydeligt lavere end den strukturelle ledighed, har reallønsstigningerne ikke været nær så høje som i 1980'erne, jf. figur I.3a.

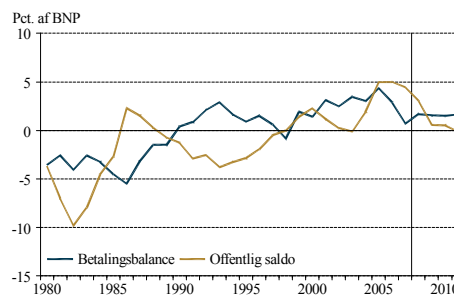
Økonomien i dag er mere robust ...

Dansk økonomi var i 1980'erne karakteriseret ved betydelige ubalancer med kraftig forværring af betalingsbalancen og et stort underskud på de offentlige finanser, jf. figur I.3b. Udviklingen var uholdbar, og det var nødvendigt at stramme den økonomiske politik. Stramningen af den økonomiske politik var en væsentlig del af forklaringen på, at perioden med lav vækst i kølvandet på overophedningen kom til at vare længe. I dag er der ikke tilsvarende problemer med ubalancer, og selv i et risikoscenarium vil der være overskud på betalingsbalancen og begrænset underskud på de offentlige finanser. Hvis konjunkturerne udvikler sig meget negativt, er der derfor i modsætning til i 1980'erne et råderum til ved hjælp af ekspansiv finanspolitik at begrænse effekterne af lavkonjunkturerne.

Figur I.3a Løn og ledighed



Figur I.3b Balancer



Anm.: Ledighedsgap er forskellen mellem faktisk og strukturel ledighed.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

**... så
lavkonjunkturen
bliver næppe
så slem som i
1980'erne**

Strukturreformer på arbejdsmarkedet, lavere reallønsstigninger og ingen balanceproblemer er således nogle faktorer, der peger på, at lavkonjunkturen bliver mere begrænset end for 20 år siden. Et usikkerhedsmoment er dog den finansielle krise. Lavkonjunkturen sidst i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var dog også præget af international recession, en nordisk bankkrise og en europæisk valutakrise i slutningen af perioden, men den finansielle krise i dag er af større omfang. Samlet vurderes perioden med lav vækst dog at blive kortere og knap så dyb som i lavvækstperioden fra 1987 til 1993.

Hovedtræk i konjunkturvurderingen

**Forbrugsfesten
er slut**

Sidste år voksede det private forbrug med 2,4 pct. efter tre år med vækst over 3½ pct. I første halvår 2008 steg det private forbrug kun med 0,2 pct. i forhold til andet halvår 2007. Samtidig er forbrugertilliden faldet til det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne. I andet halvår 2008 ventes det private forbrug at falde, hvilket indebærer, at væksten i det private forbrug i indeværende år bliver omkring ¾ pct. Boligpriserne er begyndt at falde, hvilket mindsker de store boligformuer, der er opbygget gennem de seneste år, og som har understøttet det private forbrug. I år og de kommende år ventes boligpriserne – og dermed også boligformuerne – at falde yderligere. Det private forbrug holdes dog oppe af de skattelettelser, der er givet i 2008 og

2009, og af den fortsatte suspension af den Særlige Pensionsordning (SP). Fremadrettet ventes lav vækst i det private forbrug i takt med afdæmpningen af konjunkturerne, faldende boligpriser og faldende beskæftigelse, jf. tabel I.1. Den lave vækst i forbruget indebærer, at forbrugskvoten ventes at falde.

**Boligpriserne
falder fortsat**

Boligpriserne har været stigende de seneste 14 år som følge af fald i renten og gode konjunkturer. Væksten i boligpriserne var særligt kraftig i 2005 og 2006, men aftog i 2007. I første halvår 2008 er boligpriserne faldet, og antallet af boliger til salg er steget markant. Som følge af højere renter, den finansielle uro og udsigten til faldende beskæftigelse ventes boligpriserne at falde yderligere i de næste år. Fra 2008 til 2011 ventes samlet et reelt boligprisfald på omkring 20 pct. Dette vil bringe de reale huspriser ned på et niveau, der svarer til niveauet i 2005.

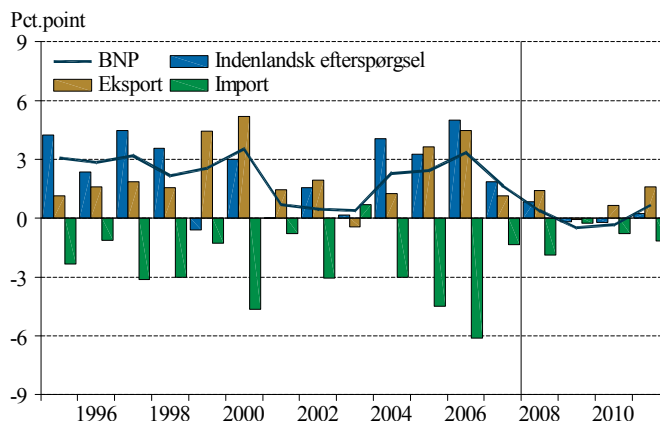
**Investeringer
aftager**

De stigende boligpriser i det seneste årti har ført til stigende boliginvesteringer, og boliginvesteringerne udgør i dag en markant større andel af BNP, end de har gjort de seneste 20 år. Det forventede fald i boligpriserne indebærer faldende byggeaktivitet, og boliginvesteringernes andel af BNP ventes derfor at blive reduceret. Erhvervsinvesteringerne har også været kraftigt stigende i flere år. Fremadrettet begrænses erhvervsinvesteringerne af højere renter og aftagende efterspørgsel, og erhvervsinvesteringerne ventes at udvise deciderede fald de kommende år.

**Indenlandsk
efterspørgsel
aftager markant**

Bidraget til væksten i BNP fra den indenlandske efterspørgsel ventes på denne baggrund at falde til knap 1 pct. i år, og de kommende år ventes direkte fald i efterspørgslen, jf. figur I.4.

Figur I.4 Bidrag til BNP-vækst



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Lav eksportvækst i de kommende år

De danske lønstigninger har i længere tid været markant højere end i udlandet, hvilket har forringet den danske konkurrenceevne og ført til tab af markedsandele. Samtidig har den internationale finansielle krise allerede sat negative spor på de danske eksportmarkeder. I de kommende år ventes både meget lav vækst i den udenlandske efterspørgsel og fortsatte tab af markedsandele som følge af udviklingen i lønkonkurrenceevnen. På denne baggrund ventes en meget lav eksportvækst i de kommende år.

Dæmpet udvikling i importen

I de seneste år har efterspørgslen været meget høj, og importen er steget kraftigt. Importkvoten er steget væsentligt mere end i en normal konjunktursituation, hvilket kan tilskrives, at økonomien har opereret nær kapacitetsgrænsen. I de kommende år ventes presset på arbejdsmarkedet at aftage og importkvoten at vokse mindre. Efter nogle år med negative vækstbidrag fra den samlede udenrigshandel vil nettoeksportens vækstbidrag dermed blive relativt tæt på nul i de kommende år. Dette afspejler nedgangen i de danske og udenlandske vækstudsigter, men det afspejler også forventningen om mindre pres på arbejdsmarkedet. Et mindre presset arbejdsmarked gør det i højere grad muligt at tilfredsstille efterspørgslen med dansk produktion, hvorfor efterspørgslen efter importvarer mindskes.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	Pct.				
	2007	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	----- Pct. -----				
Privat forbrug	827	2,4	0,8	1,1	0,6	-0,2
Offentligt forbrug	439	1,3	1,4	1,2	0,8	1,0
Offentlige investeringer	29	-10,0	2,0	0,5	1,9	2,0
Boliginvesteringer	117	4,8	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6
Erhvervsinvesteringer	230	4,4	1,0	-4,1	-2,4	1,0
Lagerændringer	9	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.652	1,9	0,9	-0,2	-0,2	0,3
Eksport i alt	883	2,2	2,7	-0,1	1,2	2,9
Vareeksport	545	-0,4	1,9	-0,7	1,4	2,5
heraf industrivarer	366	1,4	2,4	0,2	1,4	3,4
Tjenesteeksport	337	6,7	3,9	1,0	0,9	3,5
Efterspørgsel i alt	2.535	2,0	1,5	-0,1	0,3	1,2
Import i alt	847	2,8	3,7	0,5	1,5	2,2
Vareimport	558	2,2	3,4	0,1	1,6	1,7
heraf industrivarer	446	2,3	3,3	0,1	1,7	1,7
Tjenesteimport	288	4,0	4,5	1,3	1,1	3,3
Bruttonationalprodukt	1.688	1,6	0,4	-0,5	-0,3	0,7
Bruttoværditilvækst	1.427	1,7	0,4	-0,3	-0,3	0,7
heraf private byerhverv	872	3,1	0,9	-0,6	-0,9	0,9

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	2,7	1,9	2,2	2,0
Eksportpriser	2,1	5,6	1,2	1,8	1,5
Importpriser	3,3	4,9	1,1	1,3	1,4
Timelønomkostninger	3,9	4,5	4,2	3,8	3,1
Kontantpris på boliger	5,2	-5,4	-7,8	-1,8	1,2
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	48	-4	-18	-12	-10
Privat beskæftigelse	79	29	-53	-49	-20
Offentlig beskæftigelse	1	-5	8	1	1
	----- 1.000 pers. -----				
Ledighed	78	50	76	112	121
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	12	29	28	28	31
Offentlig saldo	75	53	10	10	-3
Tilgodehavende i udlandet	-112	-82	-53	-25	6
Offentlig bruttogæld	441	387	377	368	371
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	3,3	1,7	0,3	1,5	2,5
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,9	2,9	2,6	2,2	2,7
Ændring i den effektive kronekurs	1,8	1,6	-2,0	0,0	0,0
10-årig obligationsrente	4,3	4,4	4,4	4,5	4,6
Timeproduktivitet i private byerhverv	-2,0	-0,3	2,6	2,2	2,2

Anm.: Mængdestigninger er angivet i kædeindeks. Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. ændringen i lagerinvesteringerne i pct. af BNP det foregående år. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde, og at ændringen i tilgodehavende i udlandet er lig saldoen på betalingsbalancen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, EcoWin og egne beregninger.

Historisk god udvikling på arbejdsmarkedet

men ledigheden forventes at stige

Ledigheden er de seneste år faldet til et meget lavt niveau, og beskæftigelsen er steget betydeligt. Ledigheden er i september 2008 faldet til ca. 45.000 personer, hvilket vurderes at være væsentligt lavere end det ledighedsniveau, der på lang sigt er foreneligt med en indenlandsk inflation på niveau med inflationen i euroområdet. Beskæftigelsesstigningen har i de senere år været større end faldet i ledigheden, hvilket betyder, at arbejdsstyrken er steget. Manglen på arbejdskraft har de senere år bl.a. øget antallet af "grænsearbejdere" i Danmark. Manglen på arbejdskraft er imidlertid aftagende. Ledigheden har dermed nået bunden, og det forventes, at den vil stige mærkbart i de kommende år. Ifølge prognosen vil ledigheden i 2011 nå op omkring 120.000 personer, hvilket er godt 20.000 personer over det skønnede strukturelle niveau. Både beskæftigelse og arbejdsstyrke ventes at falde i de kommende år, beskæftigelsen forventes at falde ca. 110.000 personer, og arbejdsstyrken skønnes at falde ca. 40.000 personer. Mange af de udenlandske arbejdere ventes at rejse ud af landet igen i takt med, at konjunkturerne vender. Bag faldet i arbejdsstyrken ligger et konjunkturbetinget fald, men også et underliggende fald i det demografisk betingede arbejdsudbud.

Højere produktivitetsvækst ventes i de kommende år

Da beskæftigelsen steg mere end produktionen i 2007, faldt produktiviteten. Udviklingen i beskæftigelse og produktion i første halvår af 2008 tyder på et yderligere fald i produktivitsudviklingen. Den svage produktivitet kan skyldes, at den høje beskæftigelse har fået nye og mindre produktive grupper ind på arbejdsmarkedet, og at oplæring af nye medarbejdere har været ressourcekrævende. I de kommende år ventes produktiviteten at stige mere end normalt, idet de mindst produktive personer forventes at miste beskæftigelse først. Antagelsen om høj produktivitetsvækst fremover indebærer, at arbejdsgiverne nedbringer beskæftigelsen hurtigt. Givet den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion kan det ikke udelukkes, at produktivitetsvæksten bliver lavere end antaget.

Højere lønstigninger

Den meget lave ledighed har ført til tiltagende lønstigninger. I 2. kvartal 2008 steg lønnen i industrien i forhold til samme kvartal året før med 4,5 pct. Indenfor bygge- og anlægsbranchen er lønstigningstakten dog

aftaget, idet lønnen i denne branche i 2. kvartal kun steg med 4,7 pct. mod lønstigningstakter på over 5 pct. de foregående to kvartaler. I år ventes en lønstigningstakt omkring 4½ pct. Lønstigningstakten skønnes at aftage i de kommende år, da den stigende ledighed vil fjerne en del af presset fra arbejdsmarkedet. Selvom reallønsstigningerne har været begrænsede, er størrelsen af lønstigningerne problematiske, idet de er markant højere end lønstigningerne i udlandet. Da de højere danske lønstigninger ikke har været modsvaret af højere produktivitetstigninger – snarere tværtimod – har udviklingen indebåret en markant forringelse af konkurrenceevnen, der ventes at fortsætte de kommende år.

Højere prisstigningstakt

De tiltagende lønstigninger har også bidraget til stigning i inflationen. Den tiltagende inflation har dog primært været forårsaget af stigende importpriser, herunder stigende olie- og fødevarerpriser. I år ventes inflationen, målt ved deflatoren for det private forbrug, at være ca. 2¾ pct. Inflationen ventes at ligge omkring 2 pct. i de kommende år.

Lempelig finanspolitik

Finanspolitikken har været ekspansiv de seneste år, og den har dermed bidraget til at øge og fastholde presset på arbejdsmarkedet. Også i 2008 og 2009 er der med skattelettelser og en relativ høj vækst i det offentlige forbrug lagt op til en lempelig finanspolitik. De offentlige finanser har de senere år udover af de gunstige konjunkturer været positivt påvirket af høje indtægter fra olieudvindingen i Nordsøen. I de kommende år ventes overskuddet at blive mærkbart reduceret som følge af dels den stigende ledighed, dels lempelserne af finanspolitikken og lavere skatteindtægter fra Nordsøen, selskabsskatten og skatten på pensionsafkast.

Ændringer i konjunkturvurderingen

Grundlaget for konjunktur- vurderingen

Konjunkturvurderingen er baseret på De Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 2. kvartal 2008, mens flere indikatorer rækker ind i andet halvår.

**Kraftig
nedjustering ...**

Den negative udvikling på de finansielle markeder de seneste måneder har medført en meget markant nedjustering af vækstudsigterne. Vækstskønnet for BNP er således nedjusteret med knap 1 pct.point i 2008, godt 1¼ pct.point i 2009 og 1 pct.point i 2010 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2008*, jf. tabel I.2 og figur I.5a. Nedjusteringen af vækstskønnet for Danmark er af samme størrelsesorden som den nedjustering, der er foretaget af væksten i udlandet. EU-Kommissionen har eksempelvis primo november nedjusteret skønnet for BNP-væksten i euroområdet med godt ½ pct.point i år og 1½ pct.point i 2009 i forhold til prognosen fra maj 2008. IMF's skøn fra oktober for væksten i euroområdet i 2009 var omkring 1 pct.point lavere end i prognosen fra april, mens væksten i USA i 2009 var blevet nedjusteret med ½ pct.point. Primo november har IMF foretaget yderligere nedjusteringer i forhold til prognosen fra oktober. BNP-væksten i USA og euroområdet i 2009 er blevet nedjusteret yderligere med 0,8 pct.point hhv. 0,7 pct.point. I nærværende prognose er vækstskønnet for den sammenvejede udenlandske vækst nedjusteret med godt 1¾ pct.point i 2009 og knap 1 pct.point i 2010.

**... også i andre
prognoser**

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, forår 2008 og efterår 2008

	Forår 2008				Efterår 2008			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	2,3	1,9	1,6	-	0,8	1,1	0,6	-0,2
Offentligt forbrug	1,3	1,2	0,8	-	1,4	1,2	0,8	1,0
Offentlige investeringer	4,3	6,0	1,9	-	2,0	0,5	1,9	2,0
Boliginvesteringer	-3,0	-3,8	-4,2	-	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6
Erhvervsinvesteringer	3,4	1,2	1,3	-	1,0	-4,1	-2,4	1,0
Lagerændringer ^{a)}	0,0	0,0	0,0	-	0,1	0,1	0,0	0,0
Incl. efterspørgsel i alt	1,8	1,3	0,9	-	0,9	-0,2	-0,2	0,3
Vareeksport	2,0	2,0	2,4	-	1,9	-0,7	1,4	2,5
Tjenesteeksport	5,1	2,8	2,2	-	3,9	1,0	0,9	3,5
Efterspørgsel i alt	2,3	1,6	1,4	-	1,5	-0,2	0,3	1,2
Vareimport	4,1	3,6	3,3	-	3,4	0,1	1,6	1,7
Tjenesteimport	4,1	2,5	2,1	-	4,5	1,3	1,1	3,3
Bruttonationalprodukt	1,3	0,8	0,7	-	0,4	-0,5	-0,3	0,7
BVT i private byerhverv	2,3	1,1	0,8	-	0,9	-0,6	-0,9	0,9
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Arbejdsstyrke	-6	-5	-7	-	-4	-18	-12	-10
Privat beskæftigelse	17	-19	-24	-	29	-53	-49	-20
Offentlig beskæftigelse	1	1	1	-	-5	8	1	1
	----- 1.000 pers. -----							
Ledighed	53	66	83	-	50	76	112	121
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser ^{b)}	3,1	2,6	2,3	-	2,7	1,9	2,2	2,0
Eksportpriser	3,4	1,2	1,3	-	5,6	1,2	1,8	1,5
Importpriser	2,8	1,1	0,8	-	4,9	1,1	1,3	1,4
Timelønomkostninger	4,9	5,0	4,4	-	4,5	4,2	3,8	3,1
Realvækst i aftagerlande	2,2	2,1	2,4	-	1,7	0,3	1,5	2,5
10-årig obligationsrente	4,4	4,6	4,8	-	4,4	4,4	4,5	4,6
Timeprod. i priv. byerhvv.	1,4	2,3	2,2	-	-0,3	2,6	2,2	2,2
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	15	7	6	-	29	28	28	31
Offentlig saldo	69	56	42	-	53	10	10	-3

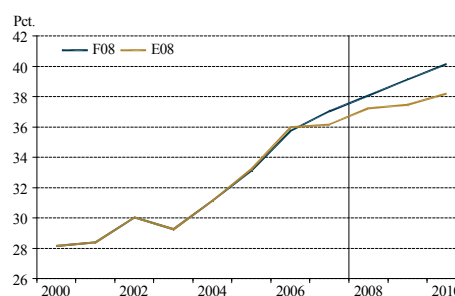
a) Vækstbidraget til BNP, dvs. lagerændringerne målt i pct. af BNP det foregående år.

b) Væksten i deflatoren for det private forbrug.

Figur I.5a BNP-vækst



Figur I.5b Importkvote



Anm.: Importkvoten vedrører kun handel med varer og er opgjort i forhold til BNP i faste priser.

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet, ADAM's databank og egne beregninger.

Output gap lukkes hurtigere

Den lavere forventede vækst i BNP indebærer, at aktivitetsniveauet skønnes at blive normaliseret væsentligt hurtigere end forventet i foråret. Output gap ventes således nu at blive reduceret fra knap 3 pct. i 2007 til omkring $-\frac{1}{2}$ til -1 pct. i 2010-11, hvor skønnet for output gap i 2010 i *Dansk Økonomi, forår 2008* var 1 pct. De lavere vækstudsigter indebærer med andre ord, at BNP-niveauet målt i forhold til en normal konjunktursituation nu skønnes at være omkring $1\frac{1}{2}$ pct. lavere i 2010 end forventet i foråret.

Lavere skøn på alle komponenter

Vækstforventningerne er nedjusteret på stort set alle efterspørgselskomponenterne. Skønnet for væksten i den samlede efterspørgsel er ændret fra $2\frac{1}{4}$ pct. til ca. $1\frac{1}{2}$ pct. i 2008, fra $1\frac{1}{2}$ pct. til knap $-\frac{1}{4}$ pct. i 2009 og fra ca. $1\frac{1}{2}$ pct. til ca. $\frac{1}{4}$ pct. i 2010.

Væsentlig lavere vækst i det private forbrug skyldes bl.a. større fald i boligprisen

I nærværende prognose skønnes en vækst i det private forbrug, der i 2008 er knap $1\frac{1}{2}$ pct.point lavere end skønnet i foråret, og i både 2009 og 2010 ca. 1 pct.point lavere. Vækstbidraget fra det private forbrug er dermed godt $\frac{1}{2}$ pct.point lavere i denne prognose end i *Dansk Økonomi, forår 2008*. Den markant lavere forbrugsvækst hænger sammen med den generelle nedjustering af vækstsønnet, men nærværende prognose indebærer også en nedjustering af forbrugskvoten. Den lavere forbrugskvote hænger blandt andet sammen med det markante fald i forbrugertilliden, der

er sket i forbindelse med, at finanskrisen eskalerede i efteråret 2008. Samtidig er skønnet over boligpriserne sat ned, blandt andet i lyset af en forventning om et højere niveau for boligrenterne. I 2009 forventes boligprisen nu at falde realt med ca. 9½ pct. mod et fald omkring 3½ pct. i forrige prognose. Isoleret set har ændringen i skønnet for boligpriserne medført en BNP-vækst i 2009, der er knap ½ pct.point lavere.

Lavere vækstbidrag fra investeringerne

De samlede investeringer skønnes i denne prognose at falde i det kommende år, mens det i *Dansk Økonomi, forår 2008* var forventningen, at investeringerne ville være omtrent uændret i 2009. Det er især maskininvesteringerne, der forventes at udvise et relativt stort fald i lyset af den aftagende efterspørgsel, men også boliginvesteringerne forventes nu at falde mere som følge af det større fald i boligprisen. Nedjusteringen af udviklingen i investeringerne indebærer, at vækstbidraget fra investeringerne i 2009 er omkring ¾ pct.point mindre i nærværende prognose end i foråret.

Udsigt til større lavkonjunktur i udlandet

Den globale afmatning og finansielle krise påvirker de danske eksportmarkeder, og i de kommende år skønnes nu en markant lavere BNP-vækst i udlandet. I 2008, 2009 og 2010 er væksten i Danmarks aftagerlande således nedjusteret med ca. ½ pct.point, godt 1½ pct.point henholdsvis ca. 1 pct.point. Lavere vækst i udlandet smitter af på dansk eksport, og der ventes således et væsentligt lavere vækstbidrag fra eksporten i de kommende år. De mere dystre udsigter for væksten i udlandet er en relativt stor del af årsagen til, at der nu skønnes lavere vækst i dansk økonomi. Isoleret set medfører den lavere vækst på de danske eksportmarkeder, at BNP-væksten i Danmark bliver knap ¼ pct.point lavere i indeværende år, ca. ¾ pct.point lavere i 2009 og ca. ½ pct.point lavere i 2010.

Vækstbidrag fra nettoeksporten omtrent nul

Importen forventes også at reagere på udsigten til en mere mærkbar afmatning. Da importen er vokset meget under den aktuelle højkonjunktur, er importkvoten steget mere end i en normal konjunktursituation, men med udsigt til en større afmatning end i foråret ventes nu en noget mindre stigning i importkvoten, jf. figur I.5b. Samlet skønnes vækstbidraget

fra nettoeksporten at være tæt på nul i de kommende år, mens det var omkring minus ½ pct. i *Dansk Økonomi, forår 2008*.

Opjustering af skøn for udvikling på betalingsbalancen

Den mindre stigning i importkvoten indebærer, at skønnet over betalingsbalanceoverskuddet er opjusteret i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2008*. I foråret forventedes det, at betalingsbalancen ville blive forværret i de kommende år som et resultat af, at opsparingskvoten faldt hurtigere end investeringskvoten. Et kraftigere fald i investeringerne i nærværende prognose indebærer, at faldet i investerings- og opsparingskvote nu vurderes at blive stort set parallelt, hvilket indebærer, at betalingsbalanceoverskuddet vil være stort set uændret i de kommende år. Det højere skøn end i foråret for betalingsbalancen i 2008 skal bl.a. ses i lyset af, at løn- og formueindkomst fra udlandet har udviklet sig overraskende positivt i den forløbne del af 2008.

Fald i produktiviteten i 2008

Forventningen til udviklingen i beskæftigelsen i 2008 er blevet nedjusteret mærkbart. Dette skyldes primært de mere afdæmpede forventninger til efterspørgslen, men er også et resultat af en betydelig ændring i niveauet for beskæftigelsen i 2007, som er sket i forbindelse med, at Danmarks Statistik har revideret nationalregnskabet. Skønnet over produktivitetsvæksten er også sat ned i 2008. I *Dansk Økonomi, forår 2008* var det forventet, at produktiviteten oven på et markant fald i 2007 ville stige i 2008. Den forventede stigning er imidlertid udeblevet i første halvår. Udviklingen i første halvår peger derimod på et fald i produktiviteten, hvilket er baggrunden for nedjusteringen af skønnet for produktivitetsvæksten i 2008.

Mere drastisk stigning i ledigheden

Skønnet for ledigheden i 2008 er lavere end i den seneste konjunkturvurdering, da ledigheden mod forventning er fortsat med at falde hen over sommeren og efteråret. I 2009 skønnes imidlertid en hurtigere stigning i ledigheden end i *Dansk Økonomi, forår 2008*. Niveauet for ledigheden ved udgangen af 2009 skønnes nu at blive omkring 100.000 personer, hvor skønnet i foråret var omkring 75.000. I 2010 er ledighedsskønnet omkring 40.000 personer højere end i foråret.

Lavere lønstigninger

Forventningen til lønstigningerne i 2008 og 2009 er nedjusteret ca. ½ pct.point. Den lavere lønstigningstakt er et resultat af de markant nedjusterede vækstforventninger, og udsigten til højere ledighed. I 2010 skønnes lønstigningstakten nu at blive omkring 3¾ pct., hvilket er godt ½ pct.point lavere end i *Dansk Økonomi, forår 2008*. Inflationstakten er ligeledes nedjusteret, hvilket for 2009 blandt andet skyldes en lavere oliepris. I foråret forventedes en oliepris på godt 100 dollar pr. tønde i 2009-10, mens olieprisen nu antages at ligge på 80-85 dollar i disse år.

Nedjustering af skøn for offentlige finanser – bl.a. som følge af finanskrisen og lavere oliepris

Overskuddet på den offentlige saldo forværres i nærværende prognose markant fra 2007 til 2008 med en yderligere forværring i 2009. Konkret ventes nu et overskud i 2009 på kun 10 mia. kr., hvor der i *Dansk Økonomi, forår 2008* blev forudsagt et overskud på over 50 mia. kr. Den markante nedjustering skal delvis ses som et resultat af den kraftigere afmatning, der nu lægges op til. Indtægterne fra de generelle skatter er således nedjusteret, og udgifterne er opjusteret, bl.a. som følge af højere ledighed. To poster står dog for hovedparten af nedjusteringen af skønnet for den offentlige saldo, nemlig selskabsskatterne og pensionsafkastskatten. Selskabsskatterne er negativt påvirket dels af den lavere oliepris, der giver mindre indtægter fra Nord-søen, dels af mindre forventede overskud i erhvervslivet, herunder den finansielle sektor. Pensionsafkastskatten er især påvirket af den finansielle krise, hvor store kurstab indebærer, at pensionssektoren forventes stort set ikke at skulle betale skat hverken i 2008 eller 2009. Nedjusteringen af disse to poster står alene for en nedjustering på tilsammen 36 mia. kr. i 2009.

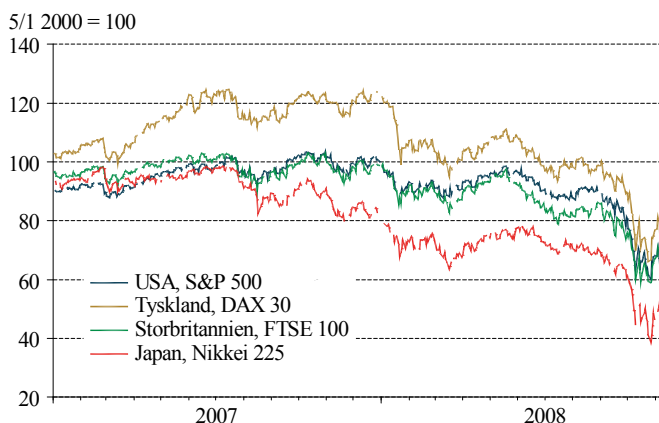
I.2 International baggrund

Finanskrisen fører til markant lavere global vækst

Den globale vækst er aftaget siden slutningen af 2007, og der er udsigt til endnu lavere vækst i år og næste år. De markant lavere vækstrater skal blandt andet ses i lyset af store prislefald på boliger, aktiekursfald, stigende renter og stramninger af kreditvilkårene som følge af finanskrisen samt en periode med høje energi- og fødevarerpriser. Den

finansielle krise eskalerede i oktober måned, hvor aktiekurserne på alverdens børser faldt med i størrelsesordenen 20 til 40 pct., jf. figur I.6. Trods omfattende tiltag fra regeringer, centralbanker og tilsynsmyndigheder har den finansielle krise nået et omfang, der gør, at en omfattende økonomisk afmatning med negativ vækst i flere lande må imødeses. For 2009 forventes således svagt negativ vækst i Europa og en negativ vækst på ½ pct. i USA, jf. tabel I.3.

Figur I.6 Aktiekursindeks



Anm.: Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

Udsigt til den værste krise i mange år

Udsigterne for den internationale økonomi er præget af betydelig usikkerhed. Den største usikkerhed vedrører konsekvenserne af den finansielle krise, herunder de afledte realøkonomiske effekter. Der er trods omfattende redningspakker, ekstraordinær likviditetstilførsel og en koordineret rentenedsættelse fortsat en betydelig nervøsitet på de finansielle markeder, og det er vanskeligt at vurdere, hvor alvorlig den økonomiske situation bliver. Nærværende vurdering tegner et billede af amerikansk økonomi, der indebærer en økonomisk recession med store fald i aktiekurser. Den negative udvikling er ikke begrænset til USA, og også i Europa forventes de laveste vækstrater i mange år. I slutningen af dette afsnit diskuteres den finansielle krise nærmere.

Tabel I.3 Hovedtræk i international konjunkturvurdering

	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----			
Realvækst				
USA	1,5	-0,5	1,5	2,5
Euroområdet	1,1	-0,2	0,9	1,9
DKs aftagerlande ^{a)}	1,7	0,3	1,5	2,5
Inflation				
USA	4,4	1,5	1,0	1,5
Euroområdet	3,5	2,2	2,1	2,0
Lønomkostninger				
USA	3,7	2,6	1,2	2,0
Tyskland	2,5	3,1	2,4	2,7
DKs aftagerlande	2,9	2,6	2,2	2,7
Pengepolitiske renter				
USA	2,20	0,90	1,75	3,00
Euroområdet	4,00	2,90	2,75	3,25
Lange renter				
USA	3,80	4,00	4,10	4,40
Tyskland	4,10	4,00	4,10	4,40
	----- Dollar pr. tønde -----			
Oliepris, Brent	100	80	85	88
	----- Dollar pr. euro -----			
Dollar/euro-kurs	1,45	1,30	1,30	1,30

a) I bilagstabel I.1 er BNP-væksten i de enkelte lande angivet.

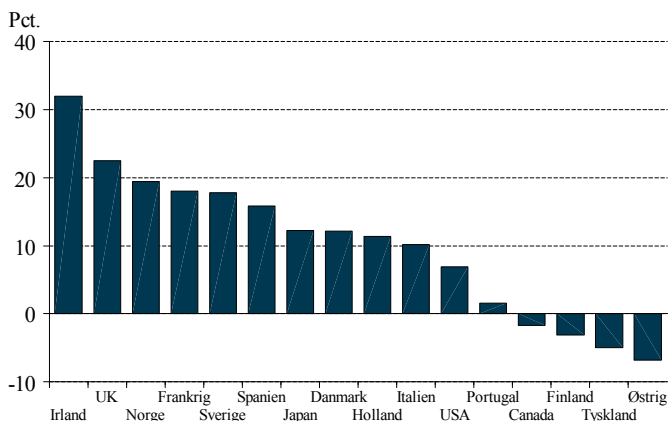
Anm.: Inflationen angiver stigningstakten i forbrugerprisindekset. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne i industrien. Renterne er gennemsnitlige årlige renter. De lange renter er renten på 10-årige statsobligationer.

Kilde: EcoWin og egne skøn.

Faldende boligpriser

En del af baggrunden for den finansielle krise er de seneste års store boligprisstigninger, der i de fleste OECD-lande er blevet afløst af stagnation eller prisfald. Den Internationale Valutafond (IMF) vurderer, at huspriserne indtil udgangen af 2007 har været mere overvurderet i en række europæiske lande end i USA, hvor afmatningen på boligmarkedet begyndte allerede i 2006, jf. figur I.7.

Figur I.7 Overvurdering af huspriser



Anm.: Prisfald i 2008 er ikke indregnet i figuren. Overvurderingen beregnes som den del af priserne, der ikke kan forklares ved grundlæggende faktorer som disponibel indkomst, demografiske forhold, kreditvilkår, aktiekurser samt renteutviklingen siden 1997.

Kilde: IMF. *World Economic Outlook – Financial Stress, Downturns, and Recoveries*. October 2008.

Sandsynligvis store makroøkonomiske konsekvenser

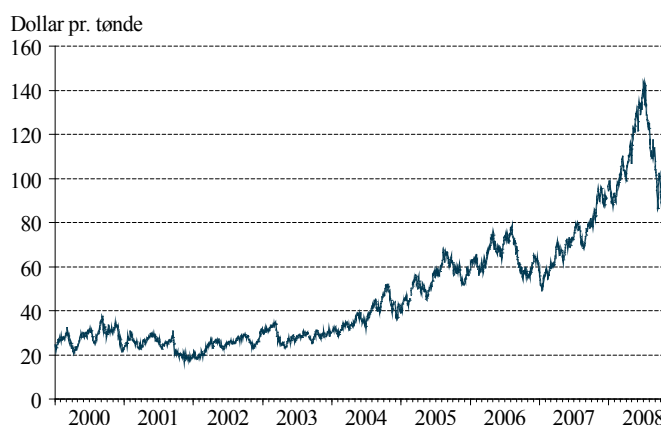
På baggrund af analyser af tidligere perioder med boligprisfald vurderer IMF, at de makroøkonomiske konsekvenser af faldende boligpriser er større, når de optræder sammen med en afmatning i økonomien (recession) og strammere kreditkrav, som det er tilfældet nu. Det gælder for både varighed af recessionen, afdæmpningen af BNP-væksten og stigningen i arbejdsløsheden.

Store udsving i olieprisen

De seneste år har olieprisen været særdeles volatil – fra en pris på omkring 50 dollar i begyndelsen af 2007 over en pris

på 145 dollar i juli i år til en pris på kun lidt over 60 dollar i slutningen af oktober, jf. figur I.8. Det markante olieprisfald siden sommeren er hovedsageligt et resultat af de mærkbart lavere vækstforventninger. Det er vanskeligt at vurdere ligevægtsniveauet for olieprisen, idet denne ikke alene afhænger af efterspørgslen, men også af de reaktioner der måtte ske på udbudssiden som følge af ændringer i markedsprisen. I prognosen antages det, at olieprisen i løbet af 2009 stiger til et niveau omkring 85 dollar pr. tønde, hvorefter den antages at stige med 3 pct. om året. Denne antagelse indebærer, at olieprisen i gennemsnit bliver ca. 100 dollar i 2008 og 80 dollar i 2009.

Figur I.8 Oliepris



Anm.: Figuren viser prisen på Brent-olie. Seneste observation er primo november 2008.

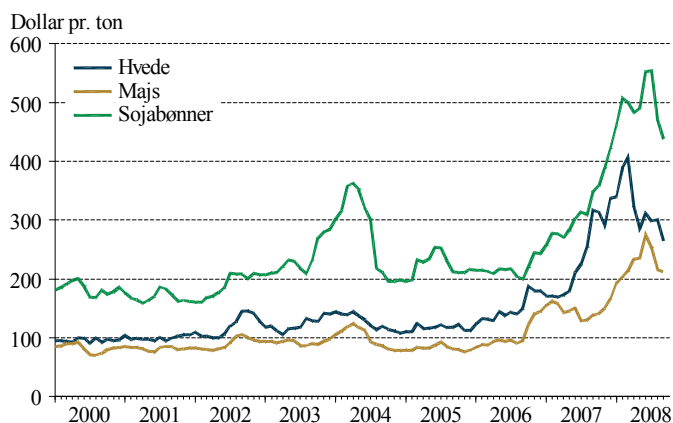
Kilde: EcoWin.

Fødevarepriserne er begyndt at falde

Prisstigningerne på fødevarer begyndte i 2006 og var hovedsageligt et resultat af stigninger i prisen på majs, hvede, ris, sojabønner samt raps- og palmeolie. Flere faktorer medvirkede til de stigende priser, bl.a. høj global vækst (og dermed stigende efterspørgsel), manglende ekstra produktionskapacitet, små fødevarelagre samt langsom tilpasning på udbudssiden. Af mere specifikke forklaringer kan blandt andet nævnes øget efterspørgsel efter biobrændstoffer, dårlig høst i 2007, indførelse af handels-

restriktioner i visse lande samt stigende omkostninger, bl.a. væsentligt højere priser på gødning. Som følge af blandt andet bedre høstresultater, fjernelse af handelsrestriktioner samt den aftagende globale vækst er de globale fødevarerpriser faldet igen, jf. figur I.9. Samtidig har de højere priser skabt et incitament til at udvide de dyrkede arealer og dermed øge produktionen.

Figur I.9 Prisen på hvede, majs og sojabønner



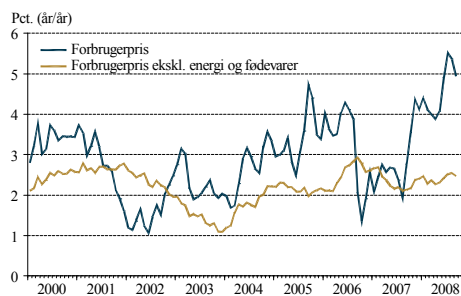
Anm.: Seneste observation er september 2008.

Kilde: Fødevarøkonomisk Institut ved Københavns Universitet.

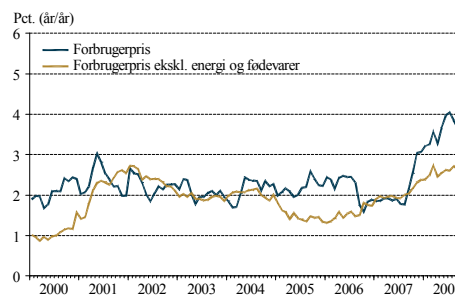
Inflationen høj, men aftagende

Forbrugerprisinflationen er steget kraftigt siden efteråret 2007 i både USA og euroområdet, jf. figur I.10. Den højere inflation skyldes især de betydelige stigninger i råvare- og fødevarerpriserne. Inflationen eksklusiv energi og fødevarer er således steget væsentligt mindre, men er i euroområdet dog steget så meget, at den er højere end ECB's inflationsmålsætning. Den aftagende vækst har allerede ført til markante fald i fødevarer- og råvarepriserne, og der er dermed udsigt til mærkbare fald i prisstigningstakten. Samtidig reduceres kapacitetspresset i takt med den aftagende vækst. For Europa og USA forventes det på denne baggrund, at inflationen ved udgangen af 2009 er faldet til et niveau, som ligger inden for centralbankernes inflationsmålsætninger. Den lavere inflation forventes at give plads til yderligere pengepolitiske lempelser.

Figur I.10a Inflation i USA



Figur I.10b Inflation i euroområdet



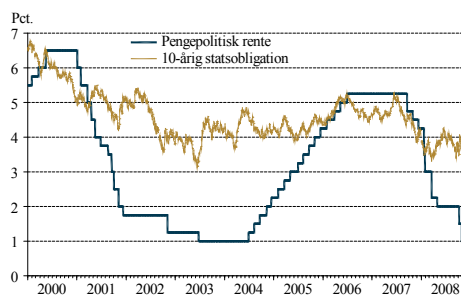
Anm.: Seneste observation er september 2008.

Kilde: EcoWin.

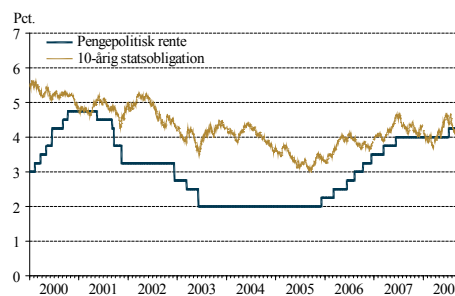
Faldende pengepolitisk rente i USA ...

I løbet af efteråret 2007 og foråret 2008 blev den pengepolitiske rente i USA sat ned fra 5,25 pct. til 2 pct. Den pengepolitiske lempelse blev begrundet med udsigten til lav vækst og betydelig usikkerhed omkring situationen på boligmarkedet og de finansielle markeder. Den seneste udvikling i finanskrisen har forværret udsigterne for økonomien yderligere, hvilket har medført, at renten i løbet af oktober måned blev nedsat ad to omgange til 1 pct., jf. figur I.11. Den meget lave rente er et udtryk for, at den amerikanske centralbank (Federal Reserve) ser med betydelig bekymring på udviklingen i såvel den finansielle sektor som i realøkonomien – kombineret med, at centralbanken vurderer, at inflationspresset er aftagende. Den første rentesænkning i oktober var en del af en fælles rentesænkning på 50 basispoint, som blev foretaget af centralbankerne i USA, euroområdet, Sverige, England, Schweiz og Canada. Som følge af den eskalerende finanskrisen og udsigterne til en meget svag økonomisk udvikling forventes pengepolitikken at være meget lempelig, og yderligere rentenedsættelser kan ikke udelukkes. Det må forventes, at renten først sættes op igen, når der er klare tegn på, at økonomien er ved at stabiliseres. Dette ventes ikke at ske før tidligst i sidste halvdel af 2009.

Figur I.11a Renter, USA



Figur I.11b Renter, euroområdet



Anm.: Den lange rente i figur b er den tyske 10-årige statsobligationsrente. Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

... og i euroområdet

Trods uroen på de finansielle markeder og moderate vækst-udsigter hævdede den europæiske centralbank (ECB) renten til 4,25 pct. i juli. Baggrunden var den høje inflation, der var drevet af de stadigt højere oliepriser, men som også havde sat sig i den underliggende inflation. I sommermånederne så ECB fortsat relativt optimistisk på vækstudsigterne for euroområdet og forventede kun en gradvis afmatning. Den seneste forværring af finanskrisen har imidlertid forværret udsigterne for økonomien betydeligt, og ECB valgte i oktober og november at nedsætte renterne med i alt 100 basispoint til 3,25 pct. Kombinationen af lav vækst, afdæmpede inflationsforventninger og fortsatte problemer på de finansielle markeder indebærer, at der er lagt op til yderligere rentenedsættelser i det kommende år. Det antages, at renten i løbet af 2009 sænkes til 2,50 pct. I takt med at økonomien stabiliseres, antages den pengepolitiske rente gradvist at blive hævet i løbet af 2010.

Lange renter

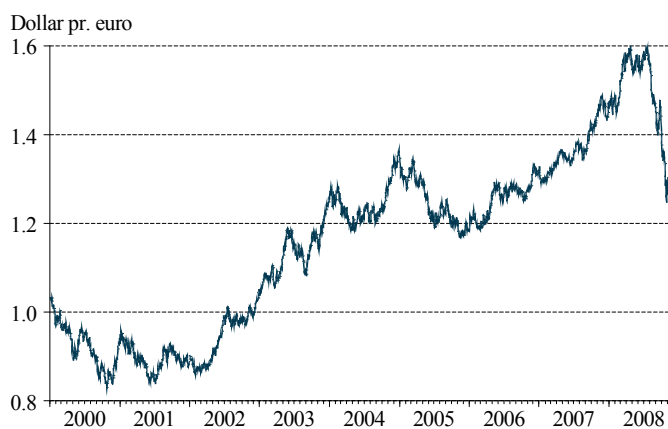
Uroen på de finansielle markeder har ført til et fald i renten på de 10-årige statsobligationer, der fungerer som "sikker havn". Udsvingene i de lange renter er langt mere begrænsede end i de korte renter, og på sigt ventes den lange rente i både USA og Tyskland at nærme sig knap 5 pct., der anses for at være det langsigtede niveau.

Stigende dollarkurs

Dollaren er siden 2002 faldet i forhold til euroen, men er på det seneste steget igen, jf. figur I.12. Årsagen til den obser-

verede stigning har været en øget efterspørgsel efter dollar, som kan skyldes flere forhold. En forklaring kan være, at finanskrisen har medført større risikoaversion hos investorer, hvilket ofte medfører, at investorerne trækker deres midler ud af udenlandske investeringer og satser på indenlandske investeringer i stedet. Stigningen i dollarens værdi kan således være et resultat af, at investorer i USA har tilpasset sig hurtigere end udenlandske investorer, hvilket har medført en nettotilstrømning af kapital til USA. Desuden medfører en øget risikoaversion, at pengene søger mod de store og mere likvide valutaer, og der kan endvidere være en forventning om, at økonomien i USA de kommende år klarer sig relativt bedre end økonomien i euroområdet. I øvrigt har mange vækstøkonomier været nødt til at sælge ud af udenlandske valutaer, specielt euro, hvilket har svækket euroen overfor dollaren. Beregningsteknisk forudsættes det, at dollar/eurokursen forbliver på det aktuelle niveau i prognoseperioden.

Figur I.12 Dollar/euro-kurs



Anm.: Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

USA

Fald i BNP i 3. kvartal

Væksten i USA har gennem de seneste tre år været aftagende, og i 2007 steg BNP således kun med godt 2 pct. I første halvår 2008 steg BNP, og specielt i andet kvartal 2008 var vækstraten høj. I dette kvartal blev væksten understøttet af en høj nettoeksport og af regeringens skattepakke, der gav et løft til det private forbrug. I tredje kvartal blev væksten imidlertid negativ med en vækstrate på -0,3 pct., og der må også forventes lav eller negativ vækst i de kommende kvartaler.

Udsigt til negativ vækst i 2009

En lang række faktorer trækker i retning af forventning om en svag (og negativ) vækst i USA. Stigende udlånsrenter og strammere kreditvilkår i kølvandet på kreditkrisen vil dæmpe forbruget og investeringerne. Lave og sandsynligvis fortsat faldende boligpriser vil ligeledes trække forbrug og især boliginvesteringer ned, og den styrkede dollar vil sammen med afmatningen i resten af verden bidrage til en lavere eksportvækst. BNP-væksten i USA ventes på denne baggrund at blive ca. 1½ pct. i år og omkring -½ pct. i 2009. Den aktuelle nedtur i amerikansk økonomi vurderes at blive den største i mange år.

Fortsat korrektion på boligmarkedet

En del af forklaringen på den nuværende krise i den amerikanske økonomi er udviklingen på boligmarkedet. Efter en periode med kraftigt stigende boligpriser er priserne nu ifølge Case-Shiller-boligprisindekset faldet med ca. 15 pct. det seneste år. De lavere boligpriser har ført til et kraftigt fald i boliginvesteringerne og et stigende antal tvangsauktioner. Faldet i boligpriserne er forstærket af finanskrisen, der har ført til strammere lånevilkår og til højere renter. Faldet i huspriserne og aktiekurserne har medført et fald i husholdningernes nettoformue, og det private forbrug forventes derfor at udvikle sig svagt. Den negative udvikling har allerede vist sig i form af lavere detailomsætning og et markant fald i forbrugerforventningerne. Forventningen om stigende ledighed trækker selvsagt yderligere ned i forbruget.

Betydelig usikkerhed

Der er fortsat stor usikkerhed om især finanskrisens og boligmarkedets påvirkning af væksten i de kommende år.

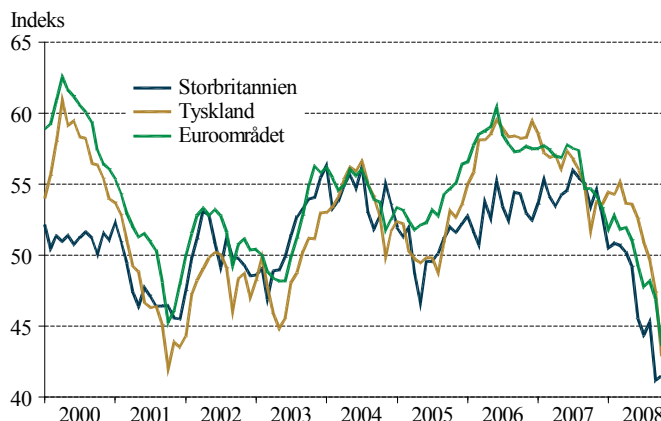
Det er aktuelt vanskeligt at vurdere, hvor omfattende problemerne er i erhvervslivet generelt og i den finansielle sektor i særdeleshed. Der hersker dog næppe tvivl om, at de amerikanske banker til trods for pengepolitiske initiativer og redningspakker har brug for at øge deres kapitaldækning. Dette øger risikoen for, at udlånspolitikken vil blive strammet yderligere med negative konsekvenser for forbrug og investeringer. På den positive side tæller omvendt, at de pengepolitiske myndigheder og regeringen er gået langt for at tilføre bankerne likviditet og sikre de finansielle institutioners overlevelse. Samtidig vil det markante fald i olieprisen og øvrige råvarepriser give et kærkomment bidrag til den reale købekraft.

Europa

Markant vækstnedgang i euroområdet

Væksten i euroområdet er aftaget det seneste 1½ år og forventes at aftage yderligere i de nærmeste kvartaler. I første kvartal 2008 steg BNP med 0,7 pct., men blev efterfulgt af en negativ vækst på 0,2 pct. i andet kvartal hovedsageligt som følge af et fald i den indenlandske efterspørgsel. Det private forbrug har været påvirket af de høje olie- og fødevarerpriser og strammere lånebetingelser, og forbrugertilliden er faldet markant. Eksporten er negativt påvirket af den internationale afmatning, men også af den styrkede euro de senere år. Da afmatningen i den indenlandske efterspørgsel samtidig har reduceret importen, var bidraget fra nettoeksporten i første halvår nul. Erhvervenes tillidsindikatorer er ligesom forbrugertilliden faldet markant i de fleste lande, jf. figur I.13.

Figur I.13 Erhvervstillid



Anm.: Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: EcoWin.

Finanskrisen i Europa

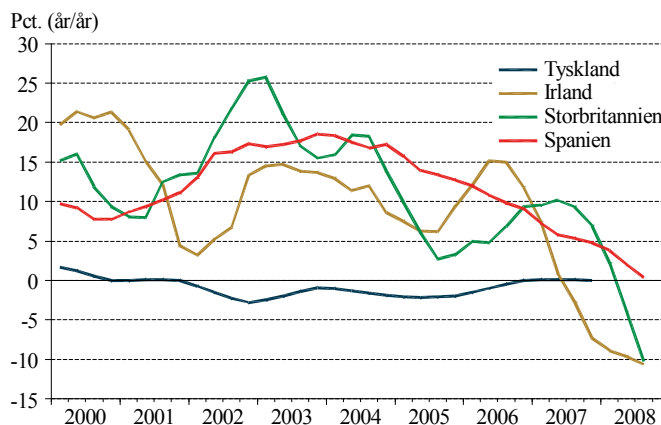
Selvom det europæiske boligmarkeds belåning ikke i samme grad som i USA består af høj-risikolån (f.eks. subprime-lån til personer med begrænset kreditværdighed), har de europæiske banker lidt tab på deres beholdninger af disse låntyper. Usikkerhed og mistillid har derfor også i Europa ført til likviditets- og solvensproblemer samt store fald i aktiekurser. Konsekvensen er stigende renter på udlån til forbrugere og virksomheder samt opstramninger af kreditpolitikken.

Nedjustering på mange boligmarkeder

Flere lande i Europa har haft store og delvist uforklarlige stigninger i huspriserne i perioden 1997-2007 heriblandt Irland, Holland, Storbritannien, Frankrig, Østrig og Spanien. Flere af disse lande har på det seneste oplevet en afmatning af boligmarkedet med aftagende eller direkte faldende priser, jf. figur I.14. En yderligere tilpasning på boligmarkedet med faldende boligpriser vil føre til en reduktion i boliginvesteringerne og et fald i formuen. Generelt slår formueændringer mindre igennem på det private forbrug i euroområdet end i USA, men formueeffekterne kan være vigtige i lande med en høj andel af husejere, eller hvor kredittsikkerhed i fast ejendom er udbredt. I Tyskland og Frankrig påvirker ændringer i bolig-

formuen næsten ikke forbruget, mens der er en effekt i f.eks. Spanien, Italien og Storbritannien.¹ Boligpriserne er fortsat overvurderede i en del europæiske lande. Kombinationen af overvurderede boligpriser, stigende rentekomkostninger og strammere kreditkrav i kølvandet på finanskrisen samt generel økonomisk afmatning giver anledning til at forvente prisfald. Resultatet vil i givet fald være, at såvel boliginvesteringer som privat forbrug dæmpes, og samtidig vil en betydelig forværring af boligmarkedet lægge yderligere pres på den finansielle sektor.

Figur I.14 Boligpriser



Anm.: Figuren angiver den årlige vækstrate. Seneste observation er 3. kvartal 2008, dog 4. kvartal 2007 for Tyskland.

Kilde: EcoWin.

Stabilitets- og Vækstpagten

De mange hjælpepakker, der er gennemført i Europa, kan belaste de offentlige budgetter, og samtidig giver afmatningen udsigt til faldende indtægter i de forskellige lande. Dette kan føre til, at flere lande får problemer med at opfylde kravet i Stabilitets- og Vækstpagten om, at budgetunderskuddet skal forblive under 3 pct. af BNP. Ekstraordinære store underskud skal fortsat følges op med strukturændringer, der sikrer balance på længere sigt, men EU-Kommissionen har dog tilkendegivet, at der vil være særlig

¹⁾ EU kommissionen. *Interim forecast, September 2008.*

opmærksomhed på, hvorvidt stigende gæld skyldes de enkelte landes redningspakker for at modvirke den finansielle krise.

Tysk eksport svækkes

Den globale økonomiske afmatning og den finansielle uro ventes at få relativt stor betydning for Tysklands eksport, der sammen med investeringerne er den største drivkraft bag væksten. Erhvervsledernes forventninger til fremtiden er faldet til et niveau, der historisk er sammenfaldende med negativ vækst. Tyskland har til gengæld færre problemer på boligmarkedet end flere andre europæiske lande, og arbejdsmarkedet har indtil videre udviklet sig gunstigt. Det private forbrug ventes at blive understøttet af aftagende inflation og stigende lønninger, men dæmpes af en forventet stigning i arbejdsløsheden i kombination med et stort fald i forbrugertilliden.

Stærkt svækket boligmarked i Storbritannien

Den økonomiske vækst i Storbritannien er aftaget relativt hurtigt i de tre første kvartaler i 2008 til et fald på 0,5 pct. i 3. kvartal. Den primære drivkraft bag væksten de seneste år har været den indenlandske efterspørgsel. De seneste fald i BNP er drevet af drastiske fald i bl.a. boliginvesteringer samt et aftagende privat forbrug som følge af faldende realindkomst. Boligmarkedet er stærkt svækket af store prisfald samt strammere kreditbetingelser. Ifølge IMF kan de britiske boligpriser ved indgangen til 2008 være mere end 20 pct. overvurderet, og boliginvesteringerne forventes derfor også fremover at påvirke BNP-væksten negativt. Arbejdsløsheden ventes at stige, hvilket vil påvirke forbrug og boligpriser yderligere i negativ retning. Endvidere er der et begrænset finanspolitisk råderum til at stimulere økonomien, og EU-kommissionen skønner, at underskuddet på det offentlige budget vokser til 5 pct. af BNP i 2009.

Generel afmatning i Frankrig

I Frankrig er væksten gennem mange år blevet understøttet af den indenlandske efterspørgsel, herunder især det private forbrug. På det seneste har den stigende inflation dog lagt en dæmper på det private forbrug, og finanskrisens konsekvenser i form af bl.a. højere renter og strammere kreditvilkår ventes også at bremse investeringerne. Udenrigshandlen har bidraget negativt til væksten med omkring -½ pct.point pr. år de seneste fem år, og dette ventes ikke

forbedret i lyset af afmatningen i verdensøkonomien. IMF vurderer, at huspriserne i Frankrig er næsten 20 pct. overvurderede, hvilket lægger op til et relativt stort fald i priserne fremover. Husholdningerne er dog i betydeligt mindre omfang forgældede end i Storbritannien og USA, og andelen af variabelt forrentede lån er lav. Som for Storbritannien er der kun et begrænset finanspolitisk råderum til at stimulere økonomien.

Den svenske krone svækket

Væksten i Sverige er aftaget i 2008, især som følge af svagere efterspørgsel fra udlandet. Den finansielle krise har ført til en svækkelse af den svenske krone, hvilket kan understøtte eksporten fremover, men samtidig også sænke den indenlandske købekraft. Det forventes, at væksten i forbruget vil aftage yderligere, bl.a. fordi arbejdsløsheden forventes at stige hurtigt. Også i Sverige ventes boligpriserne at falde.

Asien

Også nedjustering af væksten i Asien

Også for Asien er der tale om en nedjustering af vækstforventningerne. Forventningen til udviklingen i de asiatiske økonomier som følge af den internationale finanskrisen og globale afmatning varierer dog, hvor Kina og Indien vurderes at være de lande, der er mindst følsomme overfor udviklingen i de store industrialiserede økonomier.

Afmatning i Japan

Væksten i Japan har længe været drevet af eksporten, mens udviklingen i både det private forbrug og investeringer har været svag. I 2. kvartal 2008 var væksten negativ som følge af fald i forbruget, nettoeksporten og boliginvesteringerne. Den årlige vækstrate forventes at aftage yderligere fremover, hvilket understreges af betydelige fald i både forbruger- og erhvervsforventningerne. Den økonomiske afmatning viser sig også på arbejdsmarkedet, hvor arbejdsløsheden er steget siden midten af 2007, og lønstigningerne er aftaget. Stigende priser på fødevarer og energi har medført en inflation på omkring 2 pct. (med en kerneinflation på omkring nul), hvilket har ramt husholdningerne, som ellers har været vant til uændrede eller faldende priser på næsten alle varer.

Japan mindre sårbar over for finanskrisen

I forhold til banker i USA og Europa, anses japanske banker generelt for at være mindre sårbare overfor finanskrisen, da de kun i mindre omfang er eksponeret i forhold til boligmarkedet i USA.² Alligevel forventes finanskrisen også at påvirke Japan i form af øget pres på det finansielle system, dog i mindre grad end det er tilfældet i USA og Europa.

Kinas eksport under pres

Efter flere års kraftig fremgang med BNP-vækstrater over 10 pct. er den kinesiske økonomi inde i en periode med aftagende vækst blandt andet som følge af den generelle afmatning på eksportmarkederne. Eksportvæksten ventes derfor at aftage markant. Udsigterne for væksten i det private forbrug er relativt gode som følge af en solid real-lønsfremgang, og den kraftige stigning i inflationen i begyndelsen af året er aftaget, hvilket har givet plads til en lempelse af den pengepolitiske rente. Den indenlandske efterspørgsel ventes at blive understøttet af bl.a. en lempeligere finanspolitik. Kina er det land i Asien, som historisk set har været mindst følsomt overfor vækstforholdene i USA, Japan og euroområdet. Vækstskønnene for Kina ligger for 2009 mellem 8 og 9 pct.

Finansiell krise

Finansiell krise dæmper global vækst

Den globale økonomi er ramt af en verdensomspændende finansiell krise, der vil lægge en mærkbar dæmper på væksten de kommende år. Banksektoren har lidt store tab, og bankerne ventes derfor at øge udlånsrenterne samt begrænse udlånsvæksten i den kommende tid. Samtidig forstærkes afmatningen i den globale efterspørgsel af faldet i aktiekurserne og boligpriserne samt lavere forbrugertillid. Den finansielle krise er således med til at forværre den økonomiske afmatning, der i forvejen var sat i gang af de faldende boligpriser. De globale finansielle markeder har desuden været sat delvist ud af drift, hvilket hæmmer investeringerne.

2) IMF, *World Economic Outlook – Financial Stress, Downturns, and Recoveries*. October 2008.

Subprime-lån som katalysator

Den finansielle krise brød ud i sommeren 2007 og har nu varet i mere end et år. Grundstenen til krisen var dog lagt noget tidligere. Såkaldte subprime-lån til boligejere med begrænset kreditværdighed var gennem en årrække blevet stadig mere udbredt i USA. Udlånene blev udstedt af lånemæglere, som solgte lånene videre til en bank eller andre finansielle institutioner. Lånemæglerne havde derfor begrænset tilskyndelse til at afvise kunder med dårlig kreditværdighed. Mange af lånene blev pakket sammen i såkaldte strukturerede produkter på en sådan måde, at en stor andel af subprime-lånene opnåede den højeste kreditvurdering hos de internationale ratingbureauer. Afmatningen på det amerikanske boligmarked førte til stigende misligholdelser på de amerikanske boliglån. Det stigende antal misligholdelser gjorde det klart, at boliglånene og specielt subprime-lånene var mere risikofyldte end hidtil antaget. Denne erkendelse førte i august 2007 til stigende risikopræmier på værdipapirer knyttet til disse lån. Udviklingen på boligmarkedet fik investorerne til at genoverveje og opjustere risikoen på andre aktiver, som derfor også faldt i værdi.

Amerikansk boligmarkedskrise blev global finanskrise

De amerikanske boliglån handles mellem bankerne, og det var derfor uklart, hvilke banker der lå inde med de dårlige lån. På grund af denne usikkerhed blev bankerne tilbageholdende med at låne til hinanden, og risikopræmierne (og dermed renterne) på interbankmarkederne steg markant, jf. figur I.15. Efter den indledende uro faldt risikopræmierne til omkring et halvt pct.point i oktober måned 2007, men udmeldinger om yderligere tab i både europæiske og amerikanske banker sammenholdt med fortsatte fald på det amerikanske boligmarked fik frygten for bankkonkurser og dermed risikopræmierne til at stige igen. I slutningen af januar 2008 var risikopræmierne imidlertid faldet tilbage omkring ½ pct.point, men flere banker var fortsat i vanskeligheder. Nyheden om, at den britiske bank Northern Rock var kommet i så store vanskeligheder, at den i februar måtte overtages af Bank of England, var medvirkende årsag til, at risikopræmierne igen begyndte at stige. Det blev ikke bedre, da det store amerikanske finanshus Bear Sterns kort efter måtte lade sig opkøbe af JPMorgan Chase med støtte fra den amerikanske centralbank.

Figur I.15 Risikopræmier



Anm.: Risikopræmierne er rentespændet mellem 3-måneders sikre og usikre pengemarkedsrenter på interbankmarkedet. Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

Sammenbrud på interbankmarkedet

I september 2008 nåede krisen et nyt højdepunkt. Månedens blev indledt med, at de to store amerikanske realkreditinstitutter Fannie Mae og Freddie Mac erklærede sig insolvente, og institutterne blev overtaget af det amerikanske finansministerium. Herefter kollapsede flere store finansielle institutioner, og nyheden om, at den amerikanske stat ikke ville redde den store amerikanske investeringsbank Lehman Brothers fra konkurs, fik risikopræmierne på interbankmarkedet til at stige til hidtil usete højder.

Regeringsindgreb løste op for krisen

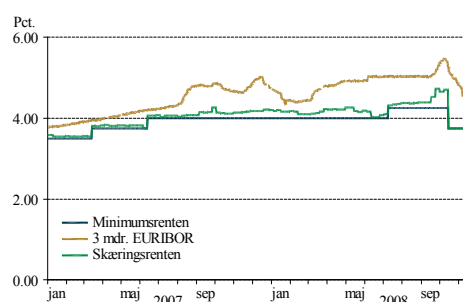
Dette sammenbrud på interbankmarkedet fik flere af verdens centralbanker – herunder ECB og Federal Reserve – til at gå sammen om en koordineret rentenedsættelse den 8. oktober 2008 for at forsyne bankerne med mere likviditet. Samtidig gennemførte ECB en teknisk ændring af lånefaciliteten, så det blev lettere for bankerne at låne den mængde likviditet i centralbanken, de havde brug for. Kort efter offentliggjorde regeringer verden over forskellige redningspakker, hvor hovedindholdet var statsgarantier af indestående samt kapitalindsud i bankerne, jf. boks I.1. Med statsgarantierne i ryggen fik bankerne mere tillid til hinanden, men der kræves fortsat høje risikopræmier på

interbankmarkederne, og meget tyder på, at der kan gå lang tid, før markederne kommer til at fungere normalt igen.

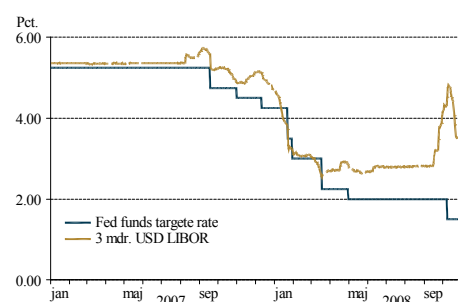
Renteinstrument svækket

Som konsekvens af de stigende risikopræmier blev spændet mellem pengemarkedsrenterne og de pengepolitiske renter udvidet, og centralbankerne havde svært ved at styre de korte renter. I Europa steg og faldt renterne uafhængigt af den pengepolitiske rente, og rentestigningen i juli 2008 slog stort set ikke igennem på pengemarkedsrenterne, jf. figur I.16a. På det amerikanske marked har spændet mellem den pengepolitiske rente og pengemarkedsrenterne også udviklet sig mere ustabil end normalt, men rentesænkningerne i andet halvår 2007 og starten af 2008 trak dog pengemarkedsrenterne ned. De to rentesænkninger i foråret 2008 slog ikke fuldt igennem på pengemarkedsrenterne, og i forbindelse med uroen i eftersommeren blev spændet udvidet markant, jf. figur I.16b. Med renteinstrumentet delvist sat ud af kraft og en banksektor, der manglede likviditet, forsøgte centralbankerne i oktober at afhjælpe situationen ved at sende mere likviditet ud i banksektoren. Bankerne fik mulighed for at låne i centralbankerne mod flere og mindre sikre aktiver. Pengepolitikken blev således lempet uden at nedsætte styringsrenterne. Samtidig annoncerede den amerikanske regering, at den ville udstede garantier for interbanklånene, og renterne begyndte herefter at falde.

Figur I.16a Euroområdet



Figur I.16b USA



Anm.: Skæringsrenten er den rente, ECB udlåner til. Skæringsrenten sættes ikke lavere end minimumsrenten. Fed funds target rate er Federal Reserves styringsrente. 3 mdr. EURIBOR og USD LIBOR er tremåneders renter på interbankmarkederne for henholdsvis euro og dollar. Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

Der blev i oktober 2008 gennemført en række statslige redningspakker. Overordnet set bygger redningspakkerne på en kombination af statsgarantier og tilførsel af statslig kapital til banksektoren. Redningspakkerne indebærer, at der stilles statsgaranti for indskud i bankerne. Dette gælder både almindelige indlån fra privatkunder og lån mellem bankerne på interbankmarkedet. Statsgarantierne skal understøtte, at privatkunderne fortsat beholder deres penge i bankerne, og at bankerne igen låner til hinanden på interbankmarkedet. Dermed får bankerne nemmere ved at anskaffe og bibeholde den fornødne kortsigtede likviditet, så de ikke bliver tvunget til at opsige udlån for at rejse ny likviditet eller i værste fald indgive konkursbegæring.

Tilførslen af statslig kapital til banksektoren foretages ved såkaldt rekapitalisering eller gennem opkøb af aktiver. Den finansielle krise har betydet, at mange aktiver er faldet i værdi, og bankerne har fået tab, som har udhulet deres egenkapital. Derfor skal de rejse ny kapital eller reducere udlånene for fortsat at leve op til de lovmæssige (og forretningsmæssige) kapitalkrav. De lave aktivpriser kan være et midlertidigt problem i lyset af den finansielle krise, og staterne kan derfor øge bankernes egenkapital ved at opkøbe undervurderede aktiver til en pris, der er højere end den umiddelbare markedspris.

Gennem rekapitaliseringerne forsyner staterne bankerne med ansvarlig kapital og likviditet mod til gengæld at modtage aktier eller lignende. Der er primært tale om præferenceaktier, som er sikrere end almindelige aktier og/eller giver større udbytte. Den nye kapital øger bankernes egenkapital, så de fortsat er i stand til at leve op til de lovmæssige (og forretningsmæssige) kapitalkrav, og derigennem sikres bankernes mulighed for at drive forretningen videre.

I mange af landene er bankernes adgang til de nye faciliteter forbundet med begrænsninger i ledelsens aflønning og udbyttebetalingerne. Samtidig skal der i flere lande betales for statsgarantierne.

Statsgarantier for indskud i bankerne er det mest udbredte instrument i redningspakkerne, og i de mest omfattende redningspakker er der afsat midler i størrelsesordenen 15-35 pct. af BNP til garantier, mens der er afsat 2-5 pct. af BNP til rekapitaliseringer mv. De afsatte midler skal ses i lyset af, at rekapitaliseringerne indebærer et umiddelbart træk på de offentlige finanser, mens garantierne ikke nødvendigvis kommer til at belaste de offentlige finanser. Rekapitaliseringerne og garantierne kan betragtes som investeringer, der ikke går tabt, med mindre bankerne går konkurs. Nedenfor beskrives hovedelementerne i fire store redningspakker.

USA

- Indskydergarantien hæves fra 100.000 dollar til 250.000 dollar. Alle ikke-rentebærende indskud dækkes af den amerikanske indskydergarantifond mod en årlig ekstrapræmie på 0,1 pct. af det dækkede beløb
- Indskydergarantifonden dækker desuden øvrig usikret gæld som f.eks. interbanklån mod en årlig præmie på 0,75 pct. af det dækkede beløb
- Der er afsat op til 700 mia. dollars til kapitalindskud i amerikanske banker og opkøb af illikvide aktiver. Kapitalindskuddene ydes mod udstedelse af præferenceaktier til staten sammenholdt med begrænsninger i udbyttebetalingen på almindelige aktier
- Planen for opkøb af illikvide aktiver er endnu ikke præsenteret

Tyskland

- Staten yder garantier for usikret gæld, herunder interbanklån mod en præmie i overensstemmelse med markedsvilkårene – dog mindst 2 pct. Der kan ydes garantier for op til 400 mia. euro
- Der er afsat op til 70 mia. euro til kapitalindskud i tyske banker. Kapitalindskuddene ydes primært mod udstedelse af præferenceaktier til staten

Storbritannien

- Staten yder garanti for gæld med op til tre års løbetid, herunder interbanklån mod en ekstrapræmie på 0,5 pct.point i forhold til en tilsvarende CDS.^a Der kan ydes garantier for op til 250 mia. pund
- Der er afsat 37 mia. pund til kapitalindskud i britiske banker. Kapitalindskuddene ydes mod præferenceaktier eller lignende

Frankrig

- Staten og bankerne opretter en fond, der kan yde statsgaranti for ny gæld med op til fem års løbetid, herunder interbanklån. Der kan ydes garantier for op til 320 mia. euro
- Der er afsat op til 40 mia. euro til kapitalindskud i franske banker. Kapitalindskuddene ydes som efterstillet gæld med en rente på 4 pct.point over statsobligationsrenten. Der oprettes desuden en statsgaranteret fond med 320 mia. euro, som bankerne kan låne

a) Credit Default Swap (CDS) er et finansielt instrument, der virker som forsikring mod konkurs og misligholdelse.

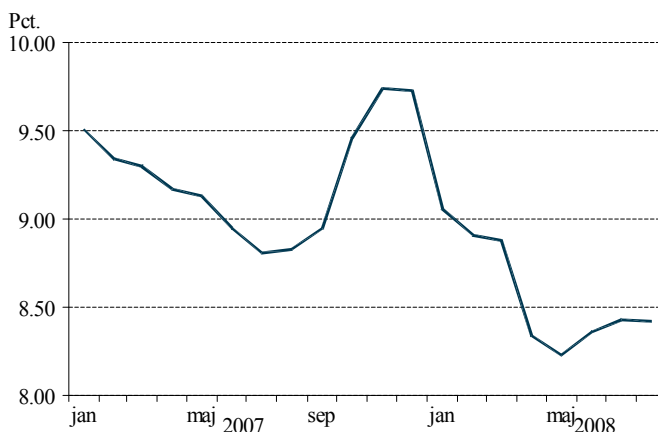
**Forbrugerne
rammes af krisen**

Uroen på de finansielle markeder og rentestigningerne på pengemarkederne har også påvirket de renter, forbrugerne står overfor. Siden krisen brød ud i august 2007 og frem til august i år er renterne på nyudstedte forbrugslån i euroområdet steget med knap ½ pct.point. Samtidig har væksten i de europæiske bankers udlån til forbrug været svagt stigende gennem krisen. Dermed har den finansielle krise indtil nu kun sat sig begrænsede spor i forhold til forbrugerne. Den forestående økonomiske afmatning og det højere renteniveau må imidlertid forventes at reducere forbrugernes låneefterspørgsel, og samtidig er det sandsynligt, at bankerne vil reducere udlånene som følge af den finansielle krise, jf. boks I.2.

**Federal Reserve
sikrer forbrugerne
lave renter**

I USA var renterne på forbrugslån faldende frem mod krisens udbrud i august 2007, men i forbindelse med den afledte stigning i pengemarkedsrenterne steg renterne på forbrugslån med knap 1 pct.point, jf. figur I.17. Federal Reserve gennemførte en række rentenedsættelser i efteråret 2007 og foråret 2008. Disse rentenedsættelser bidrog til, at renterne på forbrugslån faldt. Siden maj er de amerikanske renter på forbrugslån imidlertid steget igen, hvilket understreger, at de amerikanske forbrugere også på dette punkt bliver ramt af den finansielle krise. Det er dog værd at bemærke, at forbrugerne som følge af de pengepolitiske lempelser står overfor en lavere rente end før krisens udbrud. De amerikanske banker har fastholdt en nogenlunde konstant udlånsvækst gennem det første år af den finansielle krise, men i august og september 2008 faldt væksten, hvilket kan være et tegn på, at bankerne er ved at stramme udlånspolitikken. Det forventes, at de amerikanske banker yderligere begrænser udlånene for at øge deres solvensgrad. De statslige redningspakker indeholder dog elementer, som skal tilføre bankerne i både USA og Europa ny kapital, hvilket vil afdæmpe tilbageslaget i långivningen.

Figur I.17 Renter på forbrugslån i USA



Anm.: Kurven viser udviklingen i den gennemsnitlige rente i forbindelse med udlån til køb af brugte biler. Seneste observation er august 2008.

Kilde: EcoWin.

Historisk sammenligning

Finansielle kriser kommer og går

Finansielle kriser er et tilbagevendende fænomen. Ofte er finansielle og afledte økonomiske kriser forårsaget af, at priserne på boliger, aktier eller andre aktiver i en periode er steget til et uholdbart højt niveau for derefter at falde hurtigt. I det efterfølgende betragtes fire perioder i nyere tid med store fald i amerikanske aktivpriser: Den nuværende subprime-krise, den såkaldte dot-com-krise i 2000, kreditkrisen i 1990 og det store fald i aktiekurserne 19. oktober 1987, som populært kaldes Black Monday. Fælles for kriserne er, at prisfaldene på aktiemarkederne spredte sig til andre lande.

Pengepolitikken virker gennem flere kanaler, og kreditkanalen er en af disse. Når en centralbank sænker renten, øges værdien af bankernes aktiver, og samtidig stiger forbrugernes og virksomhedernes sandsynlighed for at betale lånene tilbage. En rentesænkning giver dermed bankerne mulighed for at udbyde flere lån.

Kreditkanalen kan også påvirke økonomien, selvom centralbanken ikke ændrer renten. Bankerne er underlagt kapitaldækningsregler, der tilsiger, at basiskapitalen (egenkapital mv.) skal udgøre en vis andel af aktiverne (udlån mv.). Konkret skal solvensgraden være mindst 8 pct., hvilket vil sige, at bankernes basiskapital skal udgøre mindst 8 pct. af de risikovægtede aktiver.

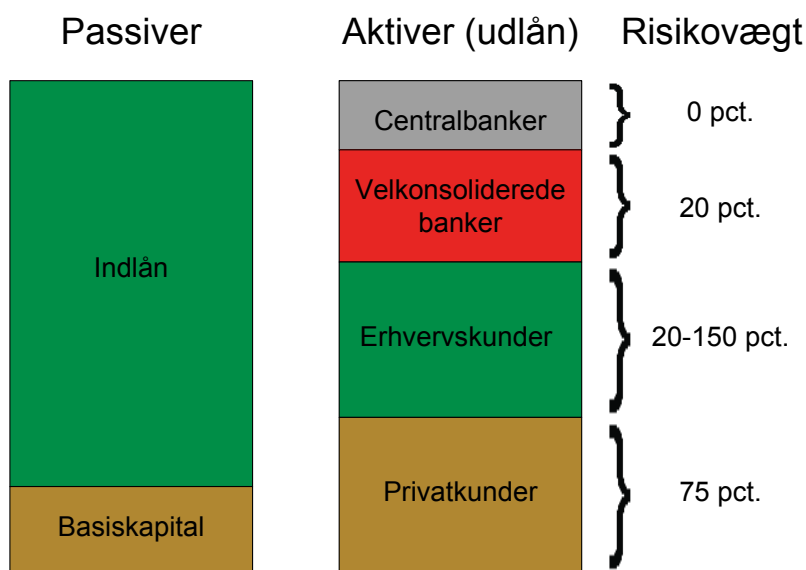
Ved opgørelsen af en banks risikovægtede aktiver tilordnes forskellige risikovægte til engagementerne (udlånene), således at de mest risikofyldte engagementer vægter mest i opgørelsen af solvensgraden. Eksempelvis betragtes indskud i centralbanker (med den højeste rating) som helt sikre, og indskuddene vægter derfor 0 pct., jf. figur A. Det betyder, at bankerne ikke skal afsætte basiskapital til at dække sådanne indskud. Udlån til privatkunder vægter typisk 75 pct. Det betyder, at et udlån på 100.000 euro indgår i de risikovægtede aktiver med 75.000 euro. Af de 75.000 euro skal mindst 8 pct. dækkes af basiskapitalen, og et nyudlån på 100.000 euro giver dermed alt andet lige anledning til en forøgelse af kravet til basiskapitalen med 6.000 euro ($0,08 \cdot 75.000$). Nogle engagementer vægter mere end 100 pct.; det gælder f.eks. lån, der ikke tilbagebetales rettidigt, eller lån til erhvervskunder med lav kreditvurdering.

I en situation som den nuværende, hvor bankerne har lidt store tab, bliver solvensgraderne reduceret. Bankerne kan øge solvensgraden igen ved at reducere udlånene eller ved at ændre sammensætningen af deres aktiver over mod mindre risikofyldte udlån.

En ændring over mod mindre risikofyldte udlån indebærer, at bankerne reducerer udlånene til privatkunder samt små- og mellemstore virksomheder, som har stor risikovægt, for i stedet at øge indskuddene i centralbanker, der har en lav risikovægt. Denne reduktion i udbuddet af bankudlån kaldes en kreditklemme (credit crunch).

En kreditklemme kan også forårsages af tab hos bankernes debitorer, f.eks. som følge af faldende bolig- og aktivpriser. Faldende aktivpriser indebærer mindre sikkerhed for lånene, hvorved bankernes risiko for tab øges. Bankerne kan for at modgå dette reducere udlånene og i stedet placere deres midler i mere sikre aktiver som f.eks. statsobligationer eller i centralbanken.

Figur A Bankbalance



Anm.: Risikovægtene følger Basel-retningsliniernes standard-metode for kreditrisiko (The Standardised Approach).

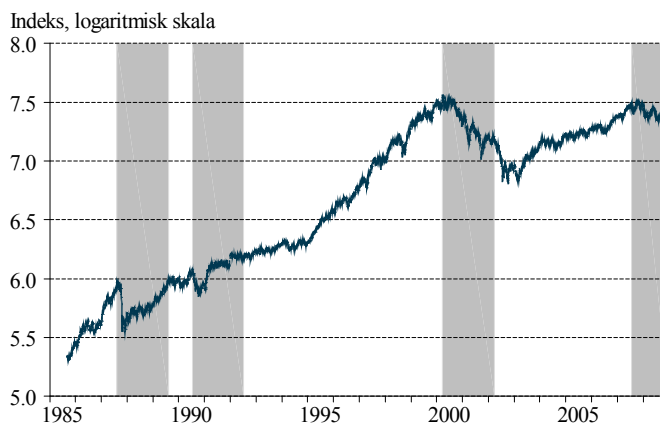
Bankerne behøver ikke at reducere udlånene for at øge solvensgraden. De kan også forøge basiskapitalen. Basiskapitalen kan forøges ved at suspendere udbyttebetalinger eller gennem udstedelse af nye aktier. En forøgelse af basiskapitalen ved at tilbageholde udbytter kan tage lang tid i den nuværende situation, hvor indtjeningsmulighederne er reducerede. Det er samtidig relativt dyrt at øge basiskapitalen ved udstedelse af nye aktier i en periode med finansiell uro, fordi aktiekurserne er lave. Flere af de statslige redningspakker har derfor til formål at øge bankernes basiskapital gennem kapitalindskud og opkøb af illikvide aktiver. Dermed kan de statslige hjælpepakker reducere effekterne af en potentiel kreditklemme.

I det omfang de statslige kapitalindskud ikke dækker bankernes tab i tilstrækkeligt omfang, bliver bankerne nødt til at reducere udlånene for at opretholde solvensgraden. Det forventes derfor, at udlånsvæksten bliver lavere end normalt i de kommende år. En reduktion af låneudbuddet kan være med til forstærke og forlænge den forestående lavkonjunktur.

Tilbageslag på aktiemarkedet i 1987 og 1990

Krisen på aktiemarkedet i 1987 var karakteriseret af en brat opbremsning, hvor aktiekurserne faldt med mere end 30 pct. i løbet af få dage, jf. figur I.18. Kurserne begyndte dog hurtigt at stige igen, men der gik to år, før de var tilbage på udgangsniveauet. Udviklingen i 1987 afspejler sandsynligvis opbygningen og punkteringen af en aktiemarkedsboble, hvilket også understøttes af historier fra perioden om, at en del af handlen var automatiseret og blev foretaget af computerprogrammer på baggrund af modelberegninger. I 1990 kom et nyt kortvarigt tilbageslag på aktiemarkedet, men kurserne blev forholdsvis hurtigt genoprettet. Der var dog andre og mere alvorlige problemer i den amerikanske økonomi i begyndelsen af 1990'erne, jf. nedenfor. Faldet i aktiekurserne i forbindelse med den såkaldte dot-com-krise i 2000-02 ligner ikke udviklingen i de to forudgående kriser. I perioden op til krisen var der blevet opbygget en boble i specielt IT-aktierne, som toppede i foråret 2000 og for alvor bristede i sensommeren samme år. Det førte til et langvarigt aktiekursfald, som blev yderligere forstærket efter terrorangrebet i New York 11. september 2001. Aktiekurserne begyndte at stige igen i løbet af 2003, men de havde først genvundet det tabte umiddelbart inden subprime-krisens udbrud i sommeren 2007. Perioden op til subprime-krisen var således også præget af en lang periode med stigende aktiekurser, og til at starte med så det ud til, at aktiekurserne igen var på vej ind i et længerevarende gradvist fald. Efter Lehman Brothers konkurs i september 2008 er aktiekurserne dog faldet brat, og udviklingen på aktiemarkedet minder dermed lidt om situationen i 1987.

Figur I.18 Aktieindeks, S&P 500



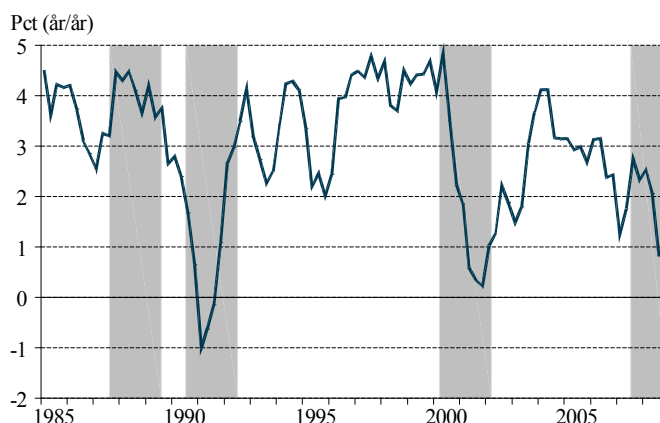
Anm.: De grå områder angiver en periode på to år efter, aktieindekset toppede. Aktieindeksets seneste top var den 19/7-2007, og det seneste grå område afbilder derfor en kortere periode. Den logaritmiske skala indebærer, at en ændring på 0,5 skal oversættes til et 50 pct. fald (eller stigning). Herved kan størrelsen af aktiekursfaldene umiddelbart sammenlignes over tid. Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

Realøkonomien kan undslippe en finansiel krise

De realøkonomiske konsekvenser af de fire episoder med aktiekursfald er ganske forskellige. I 1987 var vækstraterne i BNP uberørte af krisen på aktiemarkedet, mens kriserne i 1990 og 2000 blev efterfulgt af en periode med meget lav vækst, jf. figur I.19. På baggrund af erfaringerne fra slutningen af 1980'erne er der således mulighed for, at realøkonomien kan slippe nogenlunde upåvirket igennem en finansiel krise. Perioden 2000-01 med det langvarige fald i aktiekurserne var omvendt præget af svag økonomisk vækst, og det forholdsvist kortvarige tilbageslag på aktiemarkedet 1990 blev ligeledes efterfulgt af en periode med svage (og endda negative) BNP-vækstrater. Små udsving i aktiekurserne kan således være forbundet med store tilbageslag i den økonomiske vækst, mens store udsving i aktiekurserne ikke nødvendigvis er forbundet med realøkonomiske forhold.

Figur I.19 BNP, USA



Anm.: De grå områder angiver en periode på to år efter aktieindekset toppede. Seneste observation er 3. kvartal 2008.

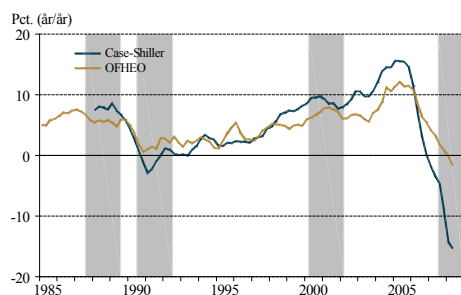
Kilde: EcoWin.

Kreditklemmen i slutningen af 90'erne

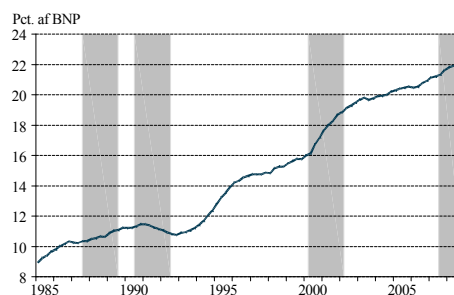
Det korte tilbageslag på det amerikanske aktiemarked i 1990 faldt sammen med fald i boligpriserne, jf. figur I.20a. Samtidig var der et markant tilbageslag i bankernes udlånsvækst med direkte fald i udlånet i 1991, jf. figur I.20b. Det er normalt, at udlånsvæksten aftager i en lavkonjunktur, da den lavere vareefterspørgsel også medfører et mindre behov for at lånefinansiere forbrug og investeringer. Bernanke og Lown (1991)³ finder imidlertid, at der herudover var en tilbagegang i bankernes låneudbud i starten af 1990'erne, som førte til en yderligere reduktion i udlånene. Amerikanske banker måtte realisere store tab på en række boliglån i kølvandet på de aftagende boligpriser. Tabene reducerede bankernes basiskapital, og de blev nødt til at reducere udlånene for at overholde de lovmæssige kapitalkrav. Hverken dot-com-krisen eller krisen i 1987 var forbundet med en afmatning på boligmarkedet eller markante tilbageslag i udlånsvæksten.

3) Bernanke og Lown: *The Credit Crunch*. Broking Papers on Economic Activity 2:1991.

Figur I.20a Boligpris, USA



Figur I.20b Forbrugslån, USA



Anm.: De grå områder angiver en periode på 2 år, efter aktieindekset toppede. Seneste observation er 3. kvartal 2008.

Kilde: EcoWin.

Værste krise i mange år

Den aktuelle krise forventes at blive værre end de tre store kriser siden slutningen af 1980'erne. Et år efter krisens udbrud har aktierne tabt mere i værdi end under dot-com-krisen i starten af årtusindet og efter Black Monday i slutningen af 1980'erne, jf. tabel I.4. Samtidig er boligpriserne faldet mere end forud for de tidligere kriser herunder også 1990-krisen, der førte til en kreditklemme og efterfølgende negative BNP-vækstrater. Den nuværende situation har både elementer af dot-com-krisen, hvor faldende aktiekurser blev efterfulgt af en periode med meget lave BNP-vækstrater, og 1990-krisen, hvor en afmatning på boligmarkedet førte til en kreditklemme og faldende bankudlån. I den nuværende situation er der dog endnu ikke observeret fald i udlånene, men vækstraterne er aftagende.

Risiko for ny kreditklemme

De faldende boligpriser lægger i sig selv en dæmper på efterspørgslen i den nuværende situation, og kombineret med bankernes store tab er der stor risiko for, at bankerne strammer kreditvilkårene og reducerer låneudbuddet i de kommende år. Dermed vil en kreditklemme lægge en yderligere dæmper på efterspørgslen, og et tilbageslag i kreditgivningen kan derfor føre til et markant fald i efterspørgslen og BNP-væksten som i 1991. De statslige redningspakker hjælper dog bankerne med at få genopbygget balancerne, så de har mindre behov for at reducere udlånene.

Tabel I.4 Finansielle kriser

	Subprime	Dot-com	1990-krisen	Black Monday
	Pct.			
Aktiekursvækst året efter	-39,0	-29,0	4,0	-24,0
Boligprisvækst året før	-4,6	8,6	0,8	•
BNP-vækst:				
året før	4,0	4,8	2,4	3,2
året efter	•	0,6	-0,6	4,1
Udlånsvækst:				
2 år før ^{a)}	4,7	8,3	6,2	8,3
året efter	3,8	12,6	-0,4	7,3

a) Angiver gennemsnitlig årlig vækstrate.

Kilde: EcoWin.

Krisen forværrer den globale afmatning

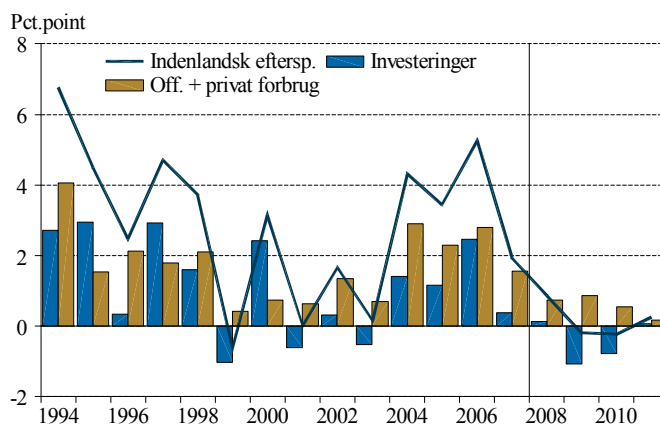
Samlet set vurderes det, at den nuværende krise bliver værre end de tre forudgående perioder med store fald i aktiekurserne. Den nuværende krise blev indledt af prisfaldene på det amerikanske boligmarked, som både førte til en afmatning i efterspørgslen og påførte bankerne store tab. Krisen har ført til et markant fald i forbrugerforventningerne og samtidig lagt et opadgående pres på udlånsrenterne, som har forstærket afmatningen i efterspørgslen. Kreditkrisen har således allerede ramt realøkonomien, og det forventes, at den vil forlænge og forstærke den forestående lavvækstperiode.

I.3 Indenlandsk efterspørgsel

Fald i indenlandsk efterspørgsel i de kommende år

Afmatningen i den indenlandske efterspørgsel, der satte ind for mere end et år siden, er fortsat i første halvår af 2008, og der er udsigt til yderligere afdæmpning de kommende år. I såvel 2009 som 2010 forventes den indenlandske efterspørgsel at falde svagt, hvilket først og fremmest skyldes forventninger om direkte fald i investeringerne og en markant opbremsning af væksten i det private forbrug, jf. figur I.21 og tabel I.5.

Figur I.21 Vækstbidrag til indenlandsk efterspørgsel



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Tabel I.5 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2007	Mængdestigning				
		2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	Pct.				
Privat forbrug	827	2,4	0,8	1,1	0,6	-0,2
Bilkøb	51	4,5	-11,5	-15,9	-6,8	-3,1
Andet forbrug	775	2,3	1,6	2,1	1,0	-0,1
Offentligt forbrug	439	1,3	1,4	1,2	0,8	1,0
Offentlige investeringer	29	-10,0	2,0	0,5	1,9	2,0
Bolinvesteringer	117	4,8	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6
Erhvervsinvesteringer	230	4,4	1,0	-4,1	-2,4	1,0
Maskiner	165	4,9	2,9	-3,7	-2,2	0,8
Bygninger	65	2,8	-5,1	-5,5	-3,4	1,9
Lagerændringer	9	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.652	1,9	0,9	-0,2	-0,2	0,3

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel.

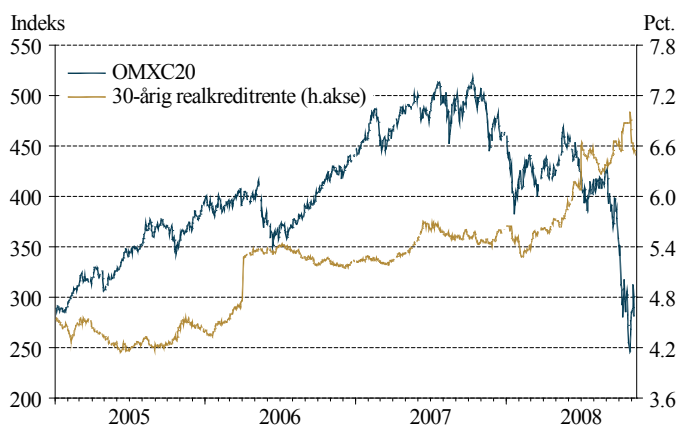
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Den finansielle krise har ramt Danmark ...

... og dæmper efterspørgslen

Den finansielle krise har haft en mærkbar effekt i Danmark. Krisen har dog indtil nu primært været synlig på de finansielle markeder. Nationalbanken har måttet hæve renten for at modvirke presset på kronen, og der har været store fald i aktiekurserne, jf. figur I.22. Faldende aktiekurser og boligpriser har ført til betydelige tab i bank- og pensionssektoren. Problemerne i banksektoren har ført til gennemførelsen af en finansiell redningspakke, og der er indgået en aftale, som lemper reglerne for pensionselskaberne. Den finansielle krise kommer direkte til udtryk over for de danske forbrugere bl.a. gennem rentestigninger. Renten på 30-årige realkreditobligationer er steget fra et niveau omkring 5,5 pct. ved krisens udbrud i august 2007 til ca. 7 pct. ultimo oktober. Renterne på almindelige forbrugslån har fulgt nogenlunde samme udvikling, og det er således blevet dyrere at lånefinansiere forbrug, huskøb og boliginvesteringer. Samtidig er det sandsynligt, at bankernes kreditpolitik er blevet opstrammet i lyset af problemerne i banksektoren. Selv om direkte tegn på afsmitning til realøkonomien endnu er begrænsede, er der næppe tvivl om, at den finansielle krise vil føre til en markant afdæmpning af efterspørgslen. I slutningen af dette afsnit diskuteres de danske aspekter af finanskrisen nærmere.

Figur I.22 Aktiekurs og obligationsrente



Anm.: Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

Forbrugerne har meget pessimistiske forventninger til fremtiden

Den seneste tids udvikling afspejles også i forbrugernes forventning til fremtiden. Forbrugerforventningerne er således faldet drastisk og ligger nu på det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne, jf. figur I.23. Forbrugerforventningerne er bl.a. sammensat af oplysninger om forbrugernes forventninger til Danmarks økonomiske situation om et år henholdsvis forbrugerens egen økonomiske situation om et år. Der er en tendens til, at forbrugerne er bekymrede for landets samlede økonomi, mens forventningerne til forbrugerens egen økonomi stadig er forholdsvis positive. Den relativt gunstige opfattelse af forbrugernes egen økonomi kan hænge sammen med den aktuelt lave ledighed, mens vurderingen af landets økonomi om et år formentlig i højere grad påvirkes af medier og udvikling i finansielle og makroøkonomiske størrelser.

Figur I.23 Forbrugerforventninger



Anm.: I forbrugerforventningsundersøgelsen stilles en række spørgsmål vedrørende familiers økonomiske situation til et udsnit af befolkning. Forbrugertillidsindikatorer er beregnet som gennemsnittet af nettotalene for disse spørgsmål. Et højere nettotal skal tolkes positivt. Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

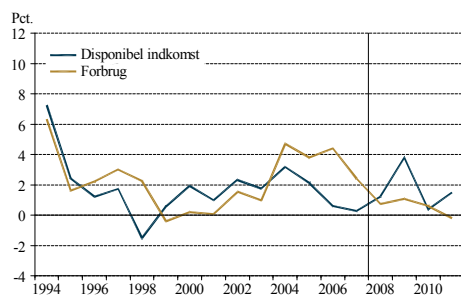
**Fald i
detailomsætning
og nyregistrerede
køretøjer**

Det private forbrug faldt i 1. kvartal 2008 med 1,3 pct. i forhold til kvartalet forinden, men steg igen i 2. kvartal med 1 pct. Niveauet for forbrugerforventningerne og udviklingen i detailomsætning og antallet af nyregistrerede køretøjer tyder på et betydeligt fald i det private forbrug i 3. kvartal. Detailomsætningen er i 3. kvartal samlet set faldet med 3,3 pct. i forhold til forrige kvartal. Bilkøbet faldt med mere end 5 pct. i forhold til kvartalet forinden, og antallet af nyregistrerede køretøjer er faldet gennem hele 3. kvartal.

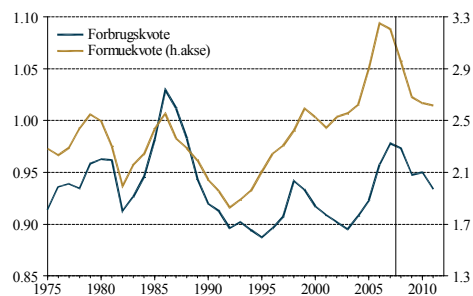
**Opbremsning i det
private forbrug**

På denne baggrund ventes det private forbrug kun at stige knap 1 pct. i indeværende år. Trods en relativt stor stigning i realindkomsterne i 2009 forventes forbrugsvæksten også i de kommende år at blive meget lav. Baggrunden for den lave vækst i forbruget er blandt andet, at boligpriserne skønnes at falde de kommende år. Herved reduceres friværdierne, hvilket sammen med de høje renter og stramme kreditvilkår kan dæmpe det lånefinansierede forbrug. Samtidig forventes forbrugerne at være tilbageholdende i lyset af usikkerheden om udgangen af den finansielle krise. I 2009 vil skattelettelser og kombinationen af høje lønstigninger og lavere inflation indebære en stigning i den disponible realindkomst på omkring 4 pct., jf. figur I.24a. Når forbruget kun ventes at vokse 1 pct., er der med andre ord lagt op til et betydeligt fald i forbrugskvoten, jf. figur I.24b. Også i de følgende år forventes et svagt, yderligere fald i forbrugskvoten, hvilket hænger sammen med det fortsatte, svage fald i formuekvoten.

Figur I.24a Indkomst og forbrug



Figur I.24b Forbrugs- og formuekvote



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemte private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Den forbrugsbestemte private formue udgøres af husholdningernes finansielle formue (der er negativ), værdien af boliger og biler samt pensionsformuen efter skat.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

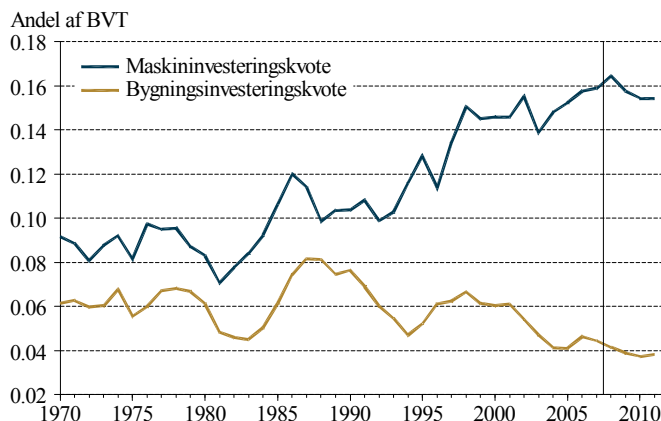
Fald i maskininvesteringerne

Afmatningen i økonomien ventes også – i kombination med højere renter og strammere kreditvilkår – at påvirke investeringerne. Maskininvesteringerne steg i 2006 og 2007 med 13 pct. henholdsvis 4½ pct., og væksten er aftaget yderligere i første halvår 2008. I andet halvår 2008 ventes fald i maskininvesteringerne, hvilket medfører en årlig vækst omkring 3 pct. i 2008. Virksomhederne ventes at blive markant mere tilbageholdende med at investere i nye maskiner, og i de kommende år skønnes maskininvesteringerne at falde yderligere i lyset af den aftagende efterspørgsel. Under det seneste opsving er maskininvesteringenskvoten steget betydeligt, jf. figur I.25. Faldet i maskininvesteringerne i de næste par år indebærer, at maskininvesteringenskvoten aftager.

Også fald i byggeinvesteringerne

Bygningsinvesteringerne skønnes også at falde som følge af den aftagende efterspørgsel og stigende renter. Den markante stigning i byggeomkostningerne, der har fundet sted i de seneste år, er aftaget i første halvår af 2008, men set i lyset af de faldende ejendomspriser og lavere efterspørgsel er det mindre attraktivt at opføre nye bygninger. Bygningsinvesteringenskvoten, som allerede ligger på et relativt lavt niveau, ventes at falde svagt i de kommende år.

Figur I.25 Maskin- og bygningsinvesteringskvote



Anm.: Maskininvesteringskvoten er defineret som maskininvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten i de private byerhverv. Bygningsinvesteringskvoten, som ikke indeholder boliginvesteringer, er defineret tilsvarende.

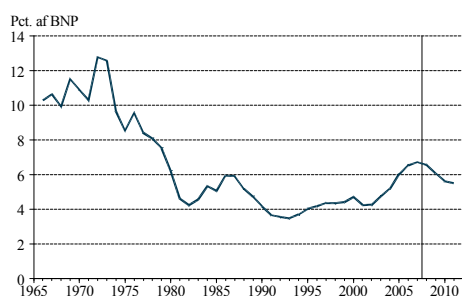
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Boligmarkedet

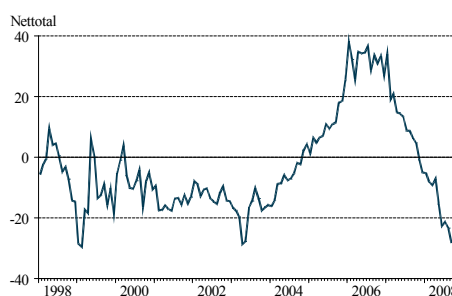
Boliginvesteringer forventes at falde

Boliginvesteringerne er steget betydeligt frem til starten af 2007, også som andel af BNP, og boliginvesteringskvoten er nu højere end før kartoffelkuren i midten af 1980'erne. I de kommende år forventes et fald i kontantprisen. Faldende boligpriser gør det mindre profitabelt at opføre nye boliger, og boliginvesteringerne må derfor forventes at falde de kommende år. Aktuelle indikatorer understøtter disse forventninger på den korte bane. Eksempelvis udviser konjunkturbarometeret for bygge/anlæg en markant tilbagegang i ordrebeholdningen for boligbyggeri fra starten af 2008, og antallet af nyopførelser såvel som byggetilladelser er faldet. I de kommende år ventes boliginvesteringskvoten at aftage som følge af faldet i kontantprisen, hvorefter den forventes stabiliseret på et niveau omtrent som i 2004, jf. figur I.26.

Figur I.26a Boliginvesteringer



Figur I.26b Ordrebeholdning, boligbyggeri



Anm.: Netttotal viser tendensen i udviklingen. Netttotal siger således intet om størrelsen af væksten eller tilbagegangen. Et netttotal på 20 henviser til, at der forventes en fremgang i ansættelser (netto) i virksomheder, der repræsenterer 20 pct. af den samlede beskæftigelse i bygge- og anlægssektoren. Seneste observation er september 2008 for ordrebeholdning, boligbyggeri.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Boligpriserne falder 20 pct. realt

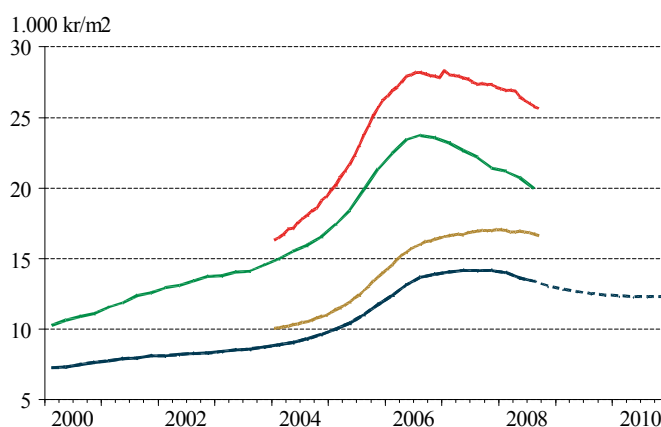
Boligpriserne toppede i løbet af 2007 efter et par år med vækstrater omkring 20 pct. Fra 2000 til 2007 steg de nominelle huspriser med mere end 80 pct., men siden slutningen af 2007 er boligpriserne faldet. Det er især i hovedstadsområdet og resten af Sjælland, hvor boligpriserne også er steget meget, at boligpriserne aktuelt falder. Seneste langvarige periode med faldende nominelle huspriser var fra midten af 1986 til midten af 1993, hvor huspriserne faldt 20 pct. De kommende år ventes boligpriserne at fortsætte med at falde, dels som følge af højere renter og den generelle økonomiske afmatning, dels som en korrektion af det aktuelt meget høje niveau. Der ventes et realt fald i huspriserne på ca. 20 pct. frem til 2011. Dette er i samme størrelsesorden som den reale stigning 2005-07.

Udbudspris langt over salgspris

Meget tyder på, at boligsælgerne endnu ikke har tilpasset sig afmatningen på boligmarkedet. Huspriserne er ifølge Realkreditrådet faldet med 5½ pct. fra toppunktet i andet kvartal 2007 til tredje kvartal 2008. Samtidig er forholdet mellem den udbudte pris og den faktiske salgspris steget, og i tredje kvartal var udbudsprisen for huse ca. 25 pct. højere end den gennemsnitlige salgspris pr. kvadratmeter. For ejerlejligheder er udbudsprisen endnu højere set i forhold til salgsprisen (30 pct. i tredje kvartal mod 10 pct. i starten af

2004). Prisen på ejerlejligheder er faldet med 16 pct. fra 3. kvartal 2006 til 3. kvartal 2008, jf. figur I.27.

Figur I.27 Nominelle udbuds- og salgspriser



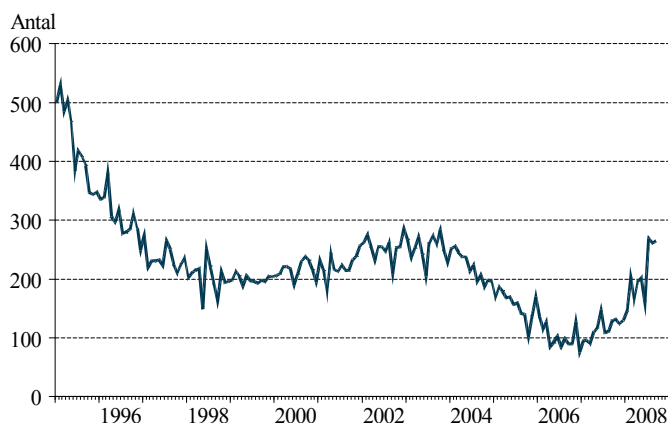
Anm.: Seneste observation er 3. kvartal 2008 for salgspriser og september for udbudspriser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Realkreditrådet og egne beregninger.

Boligmarkedet er gået i stå

Usikkerheden på boligmarkedet og sælgernes manglende villighed til at tilpasse udbudspriserne nedad har bidraget til, at antallet af hushandler er faldet støt siden udgangen af 2005. Modstykket til det lavere antal salg er, at liggetiden (den gennemsnitlige tid et hus er til salg) er steget fra ca. 100 dage i foråret 2006 til næsten 200 dage i efteråret 2008, jf. Realkreditrådets opgørelser. Antallet af tvangsauktioner er også steget siden starten af 2007. Efter de seneste måneders kraftige stigning, er antallet af tvangsauktioner nu oppe på niveauet i 2002-03 med ca. 250 tvangsauktioner om måneden, jf. figur I.28. Det er primært i hovedstadsområdet, de fleste tvangsauktioner finder sted, hvor der også har været de største boligprisfald. Set over en længere årrække er antallet af tvangsauktioner dog fortsat relativt beskedent.

Figur I.28 Tvangsauktioner



Anm.: Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

**Stigende rente
medvirker til fald i
huspriserne**

Lave og faldende renter har været en væsentlig faktor bag de stigende huspriser i de senere år. Siden begyndelsen af 2006 er den 30-årige realkreditrente imidlertid steget fra under 4½ pct. til over 6½ pct. i oktober 2008. De højere renter vil medvirke til at lægge en dæmper på huspriserne.

**Hvor
overvurderede er
huspriserne?**

Boligpriserne er de senere år steget mere, end udviklingen i de bagvedliggende faktorer, såsom indkomst og rente, umiddelbart kan forklare. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere præcist, i hvor høj grad boligpriserne er overvurderede. For det første skal der fastlægges et udgangspunkt, hvor det vurderes, at boligmarkedet var omtrent i ligevægt. For det andet skal det fastlægges, hvordan udviklingen i de bagvedliggende faktorer påvirker boligmarkedet. Forskellige modeller giver anledning til forskellige vurderinger af betydningen af de enkelte faktorer – og dermed også forskellige vurderinger af udviklingen i boligpriserne. Med udgangspunkt i kontantprisrelationen i De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC vurderes det, at kontantprisen var ca. 20 pct. for høj i 2006 og godt 15 pct. for høj i 2007, givet udviklingen i de bagvedliggende faktorer, jf. boks I.3. Til sammenligning vurderer IMF, at de danske huspriser var ca. 12 pct. overvurderede ved udgangen af 2007, jf. afsnit I.2.

Nærværende prognose indebærer et fald i kontantprisen i de kommende år, hvilket betyder, at boligpriserne i løbet af et par år forventes at komme ned på et niveau, der er i overensstemmelse med SMEC's kontantprisrelation, givet prognosens forudsætninger om rente, indkomst mv.

Andre grunde til stigning

Der kan nævnes en række årsager til, at boligpriserne er steget mere de senere år, end de økonomiske modeller tilsiger. Nogle af disse forhold vurderes kun at have en midlertidig effekt, mens andre kan have permanent effekt på kontantprisen. Forhold, der øger bolig efterspørgslen, vil på lang sigt give sig udslag i en større boligbeholdning, men de vil i en lang årrække kunne have en betydelig priseffekt. Demografiske forhold kan eksempelvis påvirke bolig efterspørgslen og dermed på kort sigt boligprisen. Prisen på en bolig dækker både over værdien af huset (som kan ses i forhold til investeringsomkostningerne) og værdien af grunden. Givet at udbuddet af byggegrunde er begrænset, kan en stigende bolig efterspørgsel give sig udslag i en permanent effekt på kontantprisen. Endelig er det overvejende sandsynligt, at en lang periode med store kontantprisstigninger har medført en generel forventning om yderligere fremtidige prisstigninger.

Afdragsfrie lån har kun begrænset effekt

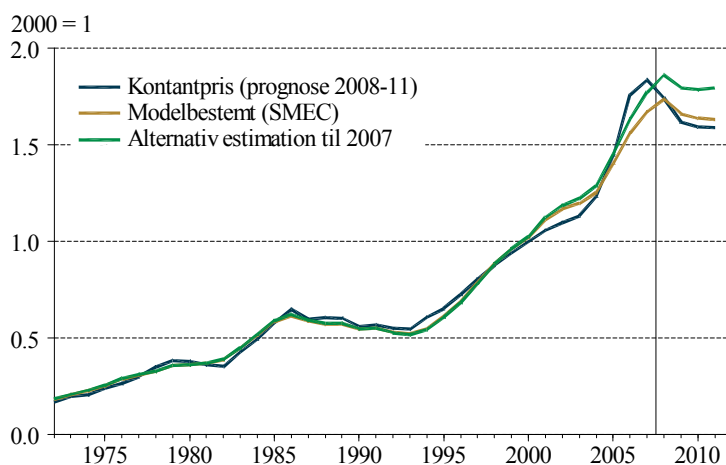
Afdragsfrie lån blev indført i efteråret 2003. På baggrund af egne beregninger på boligmodellen i ADAM vurderes det, at faldet i afdragsprofilen fra 2004 som følge af muligheden for afdragsfrie lån kan betyde, at kontantprisen er knap 5 pct. højere i 2007, end den ellers ville have været. Denne beregning understøttes af Økonomi- og Erhvervsministeriet, som kommer frem til nogenlunde samme konklusion.⁴ Til sammenligning vurderer Økonomi- og Erhvervsministeriet effekten på kontantprisen af ophævelsen af mix-lån i 1993 til 14 pct. og effekten af forlængelse af løbetiden på realkreditlån fra 20 til 30 år i 1990 til 17 pct. Effekterne er som nævnt midlertidige og forsvinder, når boligbeholdningen er tilpasset.

4) Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008): *Afdragsfrie lån og prisstigninger på boligmarkedet. Notat. September 2008.*

Med udgangspunkt i SMEC's estimerede relation for kontantprisen vurderes det, at kontantprisen i 2007 var godt 15 pct. højere end de bagvedliggende faktorer kan forklare, jf. figur A. Det antages, at boligprisen i gennemsnit over perioden 1966-2005 har været omtrent i overensstemmelse med de bagvedliggende faktorer.

SMEC's ligning er estimeret frem til 2005, og egenskaberne er dermed upåvirket af de kraftige boligprisstigninger i 2006-07. Estimeres kontantprisligningen alternativt frem til og med 2007, tilsiger ligningen, at boligpriserne kun er ca. 6 pct. for høje i 2007 (grøn kurve). Estimeres ligningen over en endnu kortere periode end til 2005, får de stigende kontantpriser frem til og med 2005 mindre vægt i estimationsresultatet, og den beregnede uligevægt i 2007 bliver større. Dette understreger vanskelighederne ved at fastlægge ligevægtsniveauet for kontantprisen.

Figur A Overvurdering af boligprisen



Anm.: Kontantprisen (blå kurve) er normeret til 1 i 2000. For årene 2008-11 er udviklingen i nærværende prognose vist. Der er vist to modelberegne værdier, dels den aktuelle ligning i SMEC (brun) estimeret til 2005, dels den tilsvarende ligning estimeret frem til 2007 (grøn). De modelberegne værdier er normeret, således at afvigelsen til den faktiske pris i gennemsnit er 0 over estimationsperioden, 1972-2005 (brun) hhv. 1972-2007 (grøn). De beregnede værdier for perioden 2008-11 baseres i alle tilfælde på de samme antagelser om indkomst, rente mv.

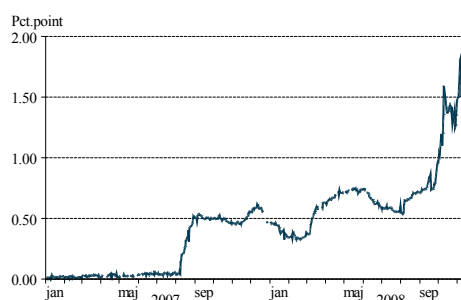
Kilde: Egne beregninger med SMEC's kontantprisrelation.

Finansiell krise

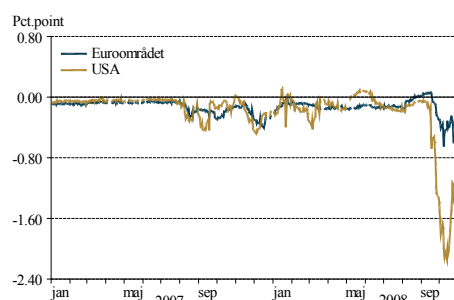
Mistillid og usikkerhed skaber høje risikopræmier

Den finansielle krise startede bl.a. med mistillid mellem bankerne pga. usikkerhed om, hvem der lå inde med de dårlige amerikanske boliglån. Da de finansielle markeder internationalt er tæt forbundne, spredte usikkerheden sig til de danske banker allerede ved krisens udbrud i sommeren 2007. Ligesom på de amerikanske og europæiske interbankmarkeder førte mistilliden til en forøgelse af risikopræmierne i Danmark, jf. figur I.29a. I slutningen af januar var Bank Trelleborg kommet i så store solvensproblemer, at den måtte lade sig opkøbe af Sydbank, og det gik værre for Roskilde Bank, der blev overtaget af Nationalbanken i slutningen af august. Disse hændelser påvirkede dog ikke tilliden til det danske banksystem i en sådan grad, at det kunne ses på risikopræmierne på det danske interbankmarked. Den store amerikanske investeringsbank Lehman Brothers konkursbegæring i midten af september øgede dog usikkerheden og risikopræmierne verden over, herunder også i Danmark.

Figur I.29a Risikopræmie



Figur I.29b Risikopræmiespænd



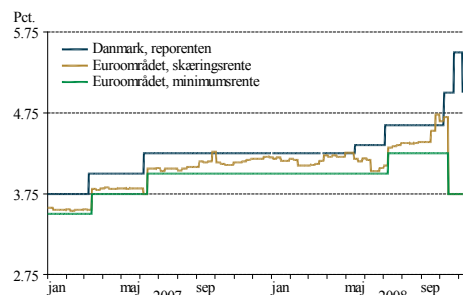
Anm.: Risikopræmien er forskellen mellem 3-måneders sikrede (swap) og usikrede pengemarkedsrenter på interbankmarkedet. Risikopræmiespændet i figur I.30b angiver forskellen mellem risikopræmierne på det danske og henholdsvis de europæiske og amerikanske interbankmarkeder. Seneste observation er primo november 2008.

Kilde: EcoWin.

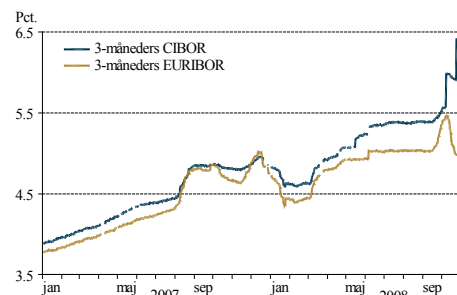
Danmark mindre hårdt ramt end udlandet

Generelt har der ikke været mindre tillid til de danske banker end til andre banker, og risikopræmierne på det danske interbankmarked har ligget under risikopræmierne i USA og også lidt under risikopræmierne i euroområdet, jf. figur I.29b. Den stigende usikkerhed i kølvandet på Lehman Brothers konkursbegæring ramte de amerikanske og europæiske banker hårdere end de danske, og forskellen mellem de danske og udenlandske risikopræmier blev udvidet. Situationen på de finansielle markeder var forværret, og Folketinget vedtog i starten af oktober en redningspakke, der sikrede alle indskud i danske banker. Pakken medførte umiddelbart et lille fald i de danske risikopræmier, og selvom de danske risikopræmier stadig er på et højt niveau, er de faldet væsentligt ned under de udenlandske. Målt på risikopræmierne er der således større tillid til de danske banker end til de europæiske og amerikanske banker i øjeblikket. Den europæiske 3-måneders pengemarkedsrente (EURIBOR) er dog faldet væsentlig hurtigere end den danske 3-måneders pengemarkedsrente (CIBOR) på det seneste, men dette kan primært forklares ved, at rentespændet mellem de pengepolitiske renter er udvidet, jf. figur I.30.

Figur I.30a Pengepolitiske renter



Figur I.30b Korte renter



Anm.: Seneste observation er primo november 2008, men kurven for skæringsrenten stopper 14/10 2008, hvor ECB suspenderede de ugentlige auktioner for i stedet at udbyde likviditet til minimumsrenten.

Kilde: EcoWin.

Valutaudstrømning fra Danmark gav pres på kronen ...

... og fik Nationalbanken til at hæve renten ...

... samt indgå valutaaftale med ECB

ECB og Nationalbanken sænkede renten

Også pres på den norske og svenske krone

Den danske pengepolitiske rente ligger normalt knap 0,2 pct.point over ECB's skæringsrente, men den finansielle uro har været med til at reducere denne forskel. Indtil medio oktober 2008 blev ECB's skæringsrente fastsat ved ugentlige auktioner, hvor bankerne hver især meddelte, hvor meget likviditet de havde brug for, og hvilken rente de var villige til at betale. Mangel på likviditet i euroområdet fik de europæiske banker til at byde udlånsrenten op ved de ugentlige auktioner, og i starten af oktober var ECB's udlånsrente derfor højere end den danske pengepolitiske rente. Dette førte til udstrømning af valuta fra Danmark og dermed faldende valutareserve. For at undgå yderligere dræn af valutareserven hævdede Nationalbanken den pengepolitiske rente den 8. oktober 2008. Kort efter sænkede ECB renten og ændrede samtidig lånefaciliteten, så det fremover blev muligt at låne til minimumsrenten i stedet for skæringsrenten. Valutaudstrømningen fortsatte dog herefter, og Nationalbanken måtte hæve renten yderligere den 24. oktober 2008, hvilket resulterede i et rentespænd mellem den danske og europæiske pengepolitiske rente på 1,75 pct.point. Den seneste rentestigning var tilsyneladende heller ikke nok til at lette presset på kronen, og Nationalbanken indgik derfor den 27. oktober 2008 en valutaaftale (swap-aftale) med ECB. Formålet var primært at sikre eurolikviditet til de danske pengeinstitutter, hvilket alt andet lige også vil medføre et mindre pres på kronen. Udstrømningen af valuta kan også have andre forklaringer, herunder at investorer i urolige tider anser tyske eller amerikanske statsobligationer for at være mere attraktive end danske obligationer.

Den 6. november satte ECB den pengepolitiske rente ned, og umiddelbart efter fulgte Nationalbanken med og satte den danske pengepolitiske rente tilsvarende ned, således at rentespændet fortsat er 1,75 pct.point. Nationalbankens rentenedsættelse kan tages som tegn på, at presset på kronen ikke er øget.

Presset på den danske krone er ikke et enestående fænomen. Norge og Sverige har oplevet tilsvarende problemer med pres på valutaerne. Norge og Sverige har imidlertid en flydende valutakurspolitik, hvorfor den norske og svenske

nationalbank ikke har været nødsaget til at hæve renten for at forsvare valutaen. Tværtimod har centralbankerne i de to lande sænket renten for at modvirke effekterne af den finansielle krise. Presset på den norske og svenske valuta har derfor resulteret i, at den norske og den svenske krone er faldet i værdi. Danmarks problem med pres på kronen og deraf stigende rente er således en konsekvens af at stå uden for euro-samarbejdet og samtidig føre fastkurspolitik.

**Den finansielle
krise skaber
likviditets-
problemer i
banksektoren**

Mistilliden mellem bankerne og deres tilbageholdenhed med at låne penge til hinanden af frygt for, at modparten går konkurs, har skabt likviditetsproblemer i banksektoren. De danske banker har haft stor vækst i udlåne siden 2005, hvilket har medført et stigende indlånsunderskud, jf. figur I.31. Hvor bankerne tidligere i vid udstrækning baserede sig på indlån fra husholdninger og virksomheder, er de nu i højere grad afhængige af indlån fra andre banker, herunder udenlandske banker. Disse lån har som regel korte løbetider, og i en situation, hvor de fleste banker mangler likviditet, er det svært at forny lånene, når de udløber. Bankernes udlån er af længere løbetid og kan derfor ikke opsiges med samme hastighed. Konsekvensen har været, at (også solvente) danske banker har haft svært ved at rejse tilstrækkelig likviditet under den finansielle krise. For at imødegå dette problem har Nationalbanken udvidet lånefaciliteten – første gang allerede i foråret 2008, hvor bankerne fik lov til at låne mod sikkerhed i flere og mere risikofyldte aktiver. Det er dermed nu muligt for bankerne at låne i Nationalbanken mod sikkerhed i unoterede aktier, hvor de før krisen skulle stille statsobligationer, realkreditobligationer eller lignende som sikkerhed.

Figur I.31 Indlånsoverskud



Anm.: Seneste observation er 3. kvartal 2008.

Kilde: Nationalbanken.

Bankerne reddes af staten ...

... men endnu ingen stor effekt på interbankmarkedet

Nationalbankens udvidelse af lånefaciliteten viste sig ikke at være nok, og den stigende mistillid i den internationale banksektor efter Lehman Brothers konkursbegæring gjorde det også sværere for danske banker at rejse likviditet. Regeringen og Folketinget gennemførte derfor i begyndelsen af oktober en ordning i samarbejde med de danske pengeinstitutter, hvor der ydes en statsgaranti til alle simple kreditorer i danske pengeinstitutter. Statsgarantien indebærer, at såvel almindelige indlån som interbanklån er garanterede, jf. boks I.4. Med statsgarantien på plads burde mistilliden til de danske banker forsvinde, og risikopræmierne burde falde til nul. Selv om risikopræmierne er lavere end i udlandet, er de dog stadig på et højt niveau, hvilket kan skyldes, at det er svært for udenlandske banker at forstå indholdet i og konsekvenserne af ny dansk lovgivning.

Regeringen og Folketinget har i samarbejde med pengeinstitutterne (Finansrådet) aftalt og gennemført en række initiativer, der understøtter den finansielle stabilitet i Danmark.

Aftalen betyder, at den danske stat garanterer simple kreditorer i de danske pengeinstitutter. Det vil sige, at almindelige bankkunders indeståender og lån mellem banker på interbankmarkedet er sikret af den danske stat i tilfælde af konkurs. Der er således i praksis ingen usikkerhed på denne type indskud i pengeinstitutterne. Aftalen løber i to år med mulighed for forlængelse.

Der oprettes et statsligt afviklingsselskab, som kan overtage gæld og indskud i pengeinstitutter, der er truet af konkurs, eller hvis solvensgrad er kommet under det lovmæssige solvenskrav. Afviklingsselskabet overtager ikke den risikovillige kapital (aktiekapital, hybrid kernekapital og supplerende kapital), hvilket betyder, at disse investeringer mister deres værdi, mens de simple kreditorers indskud bliver dækket af statsgarantien i afviklingsselskabet. Afviklingsselskabet træder kun til i tilfælde af, at et nødlidende pengeinstitut ikke kan afhændes til anden side.

Pengeinstitutterne betaler for ordningen gennem en garantiprovision (forsikringspræmie) på 7,5 mia. kr. årligt – dvs. i alt 15 mia. kr. Hertil kommer en kaution (selvrisiko), som skal dække de første 10 mia. kr. af et statsligt tab som følge af ordningen. Hvis tabene på garantiordningen overstiger de 15 mia. kr., der indbetales i garantiprovision, plus de 10 mia. kr., der stilles i kaution, skal pengeinstitutterne yderligere bidrage med op til 10 mia. kr. Alt i alt indebærer ordningen, at den danske stat kun lider tab, hvis de samlede tab overstiger 35 mia. kr.

Det enkelte pengeinstituts betaling til ordningen beregnes i forhold til det enkelte instituts nødvendige basiskapital. Mængden af nødvendig basiskapital afhænger af pengeinstituttets størrelse og risikoen på pengeinstituttets engagementer. Dvs. pengeinstitutterne indbetaler til ordningen i forhold til deres størrelse, men de mest risikofyldte pengeinstitutter betaler relativt mere end de mindst risikofyldte.

Som led i aftalen skal pengeinstitutterne bruge de næste to år på at konsolidere sig. De må derfor ikke betale udbytte, lave nye aktietilbagekøbsprogrammer eller igangsætte nye aktieoptionsprogrammer. Der er endvidere indlagt beføjelser, der sigter mod at undgå spekulation i ordningen. Finanstilsynet har bemyndigelse til at udelukke pengeinstitutter fra ordningen, hvis de forsøger at spekulere i denne.

Pensionselskaber har også lidt tab og hjælpes af ny aftale

Pensionselskaberne er også blevet ramt af den finansielle uro. Investorer har søgt over i statsobligationer, som opfattes som mere sikre aktiver, hvilket har medført fald i kurserne på danske realkreditobligationer. Da pensionselskaberne ligger inde med mange realkreditobligationer, har stigende renter på realkreditobligationer påført pensionselskaberne store tab, og de kan blive nødsaget til at sælge ud af realkreditobligationerne for at sikre sig mod yderligere tab. For at modvirke et stort udsalg af danske realkreditobligationer, er reglerne for pensionselskaberne blevet lempet, jf. boks I.5. Det er desuden annonceret, at staten via Den Sociale Pensionsfond vil købe 1-årige realkreditobligationer for 22 mia. kr. i forbindelse med fornyelsen af rentetilpasningslånene til december. De lempeligere regler for pensionselskaberne og opkøbet af realkreditobligationer er med til at holde kurserne på realkreditobligationer oppe og dermed renterne nede.

Dansk kreditklemme kan forekomme

Det vurderes, at de danske bankers tab som følge af den finansielle krise har været forholdsvis begrænsede. De danske boligpriser er imidlertid faldet, og som følge heraf har bankerne allerede lidt tab. Boligpriserne skønnes at falde yderligere de kommende år, hvilket kan føre til en stigning i konkurser og tvangsauktioner, som vil give bankerne yderligere tab. Hertil kommer, at bankerne skal betale 15 mia. kr. til staten for statsgarantien, og sektorens indtjening vil således være begrænset de kommende år.⁵ Bankernes udlånsvækst er allerede aftaget, jf. figur I.32, og det må forventes, at bankerne vil reducere udlånsvæksten yderligere. En reduktion af udlånene kan fremkomme som følge af, at de højere renter har reduceret forbrugernes efterspørgsel efter lån, men det kan også være et resultat af, at bankerne reducerer låneudbuddet, fordi de mangler likviditet og/eller kapital. Mangel på likviditet eller kapital kan således føre til en kreditklemme i Danmark.

5) Til sammenligning havde pengeinstituttsektoren et resultat før skat på knap 40 mia. kr. i 2007 og godt 9 mia. kr. i første halvår 2008.

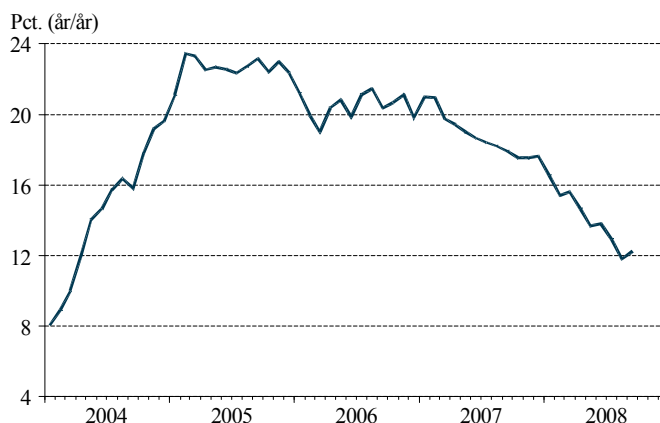
I slutningen af oktober blev der indgået en aftale, som skal hjælpe pensionselskaberne gennem krisen. Aftalen understøtter, at pensionselskaberne kan beholde deres realkreditobligationer, og dermed modvirkes yderligere stigninger i realkreditrenterne.

Ved opgørelsen af hensættelserne skal pensionselskaberne tilbagediskontere deres fremtidige forpligtelser med statsobligationsrenterne. Pensionselskaberne ligger inde med mange realkreditobligationer, og da statsobligationsrenterne og realkreditrenterne (og tilsvarende kurserne) under normale omstændigheder følges ad, har der været god overensstemmelse mellem udviklingen i pensionselskabernes hensættelser (fremtidige forpligtelser) og deres aktiver. Den seneste finansielle uro betyder imidlertid, at realkreditrenterne er steget, og kurserne er faldet, uden at statsobligationerne er fulgt med. Dermed er pensionselskabernes aktiver faldet i værdi uden hensættelserne er faldet tilsvarende, og det har påført pensionselskaberne store tab. For at forsikre sig mod yderligere tab kan pensionselskaberne blive nødt til at nedbringe mængden af realkreditobligationer til fordel for statsobligationerne for dermed igen at øge samhørigheden mellem hensættelserne og værdien af aktiverne.

Aftalen indebærer, at realkreditrenterne tæller med i diskonteringsraten, når pensionselskaberne skal opgøre hensættelserne. Det betyder, at der kommer større samhørighed mellem værdien af hensættelserne og værdien af realkreditobligationerne, og derfor har pensionselskaberne ikke samme behov for at sælge ud af realkreditobligationerne.

Det gule lys i den såkaldte trafiklysordning afvikles, og ordningen vil derfor kun indeholde grønt og rødt lys. Et gult lys indikerer, at det pågældende pensionselskab ikke er i stand til at modstå en voldsomt negativ hændelse, som f.eks. en ny finansiell krise eller en meget kraftig stigning i markedsrenterne. Der bliver fremover lagt større vægt på solvensregler, og pensionselskaberne skal ligesom bankerne opgøre det individuelle solvensbehov kvartalsvist.

Figur I.32 Udlån til husholdningerne



Anm.: Figuren viser udviklingen i bankernes udlån til husholdninger. Seneste observation er september 2008.

Kilde: EcoWin.

I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

Finansiell krise forværrer de internationale vækstudsigter

De internationale vækstudsigter er forværret betydeligt. Der var allerede begyndende afmatning i mange lande efter flere år med høj vækst, og vækstudsigterne er blevet yderligere forværret af den finansielle krise. Væksten på de danske eksportmarkeder skønnes at blive knap $1\frac{3}{4}$ pct. i år, godt $\frac{1}{4}$ pct. næste år og i 2010 og 2011 ca. $1\frac{1}{2}$ henholdsvis $2\frac{1}{2}$ pct., jf. afsnit I.2 og boks I.6.

Høje lønstigninger og styrket dansk krone skader konkurrenceevnen

Den lave ledighed i Danmark har ført til tiltagende lønstigninger, som i længere tid har været højere end lønstigningerne i udlandet. Produktiviteten er samtidig faldet to år i træk og har således slet ikke kunnet opveje lønudviklingen. I foråret bidrog uroen på de finansielle markeder til fortsat fald i dollarkursen, og i år vil ændringen i den effektive kronkurs bidrage til forværringen af den danske konkurrenceevne. Dollaren er imidlertid styrket under den seneste udvikling i den finansielle krise, mens både den norske og svenske krone er svækket. Som følge af udviklingen gennem 2008 og med antagelse af uændret valutakurs, vil der i 2009 være fald i kronkursen, som opvejer det negative bidrag fra ændringerne i den relative

løn. I de efterfølgende år ventes aftagende lønstigninger i Danmark, som dog fortsat vil ligge væsentlig over lønstigningen i udlandet, og dermed bidrage til en forværring af lønkonkurrenceevnen, jf. tabel I.6.

Svækket svensk og norsk kronkurs kan ramme eksporten

Godt en femtedel af Danmarks samlede eksport går til de nærmeste nordiske nabolande, Sverige og Norge. De seneste uger er både den norske og svenske krone faldet markant i værdi. Svækkelsen af den norske og svenske kronkurs forstærkes yderligere af, at de to lande har sat renterne ned for at bekæmpe det økonomiske tilbageslag, og det ventes, at renterne sættes yderligere ned. Kursfaldet indebærer, at importen for nordmændene og svenskerne bliver dyrere, hvilket kan dæmpe den danske eksport. Den samlede danske eksport af varer skønnes at falde i andet halvår af 2008, og den årlige vækst i vareeksporten skønnes at blive relativt lav omkring 2 pct. i år, jf. tabel I.7.

Tabel I.6 Lønkonkurrenceevne

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger, indland	3,9	4,5	4,2	3,8	3,1
Stigning i timelønomkostninger, udland	2,9	2,9	2,6	2,2	2,7
Ændring i relativ løn	-1,1	-1,6	-1,6	-1,6	-0,4
Ændring i effektiv kronkurs	1,8	1,6	-2,0	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-2,9	-3,2	0,4	-1,6	-0,4

Anm.: Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger, og lønudviklingen angiver stigningstakten for timeløsomkostningerne i industrien. Se anmærkningen i bilagstabel I.8 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt. Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronkurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin, OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Autumn 2008*, og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Danmarks fem største aftagerlande for eksporten af industrivarer er Tyskland, Sverige, USA, Norge og Storbritannien, jf. bilagstabel I.1. Nedenfor er udviklingen på de fem vigtigste danske eksportmarkeder kort beskrevet, først euroområdet og derefter de fem lande.

Euroområdet

Væksten i euroområdet ventes at aftage markant pga. både svag indenlandsk efterspørgsel og aftagende eksport. Den finansielle krises realøkonomiske effekter begynder at slå igennem for alvor i kombination med skrøbelige boligmarkeder i flere lande. Det private forbrug er påvirket af fald i realindkomsterne. Tillidsindikatorerne for både virksomheder og husholdninger er faldet kraftigt, og der er udsigt til en dæmpet udvikling i investeringer såvel som forbrug. Eksporten påvirkes negativt af den aftagende udenlandske vækst, selvom den seneste svækkelse af euroen overfor dollaren trækker i modsat retning. Arbejdsløsheden er omkring det strukturelle niveau, men den forventes at stige i de kommende år. På denne baggrund forventes væksten i euroområdet at blive på knap $-\frac{1}{4}$ pct. i 2009.

Tyskland

Væksten i Tyskland er stærkt aftagende efter relativt høj vækst de to seneste år. På trods af god konkurrenceevne er udsigterne for resten af 2008 og 2009 dystre, blandt andet fordi eksporten hæmmes af lavere vækst i de vigtigste aftagerlande. Stort fald i forbrugertilliden og forventet stigning i ledigheden peger på aftagende vækst i det private forbrug, som dog understøttes af aftagende inflation og stigende løn. Det tyske boligmarked har ikke problemer i samme grad som i en del andre lande. I 2009 ventes en negativ vækst på $\frac{1}{2}$ pct. i Tyskland.

Sverige

Væksten i svensk økonomi er stort set gået i stå i 1. halvår 2008. En vigtig årsag er svagere efterspørgsel fra udlandet og en deraf følgende afdæmpning af eksporten. Det seneste fald i den svenske krone kan dog understøtte eksporten. Faldende aktiekurser, høje energi- og råvarepriser og stigende renter har mindsket både virksomhedernes og husholdningernes råderum til investeringer og forbrug. Det forventes, at væksten i det private forbrug vil aftage yderligere som følge af stigende ledighed. Dertil kommer, at boligpriserne skønnes at falde, hvilket vil bidrage til at mindske det private forbrug. Væksten i økonomien forventes at blive omkring $\frac{1}{4}$ pct. i 2009.

USA

Som for de øvrige lande er vækstudsigterne svage, og væksten ventes at være negativ et godt stykke ind i 2009. Den årlige vækstrate i 2009 skønnes at blive omkring -½ pct. Afmatningen på boligmarkedet og den finansielle krise har spredt sig til resten af økonomien. Det private forbrug er stagneret som et resultat af stigende fødevarer- og oliepriser, faldende bolig- og aktiepriser, strammere kreditvilkår samt faldende beskæftigelse. Nettoeksportens vækstbidrag skønnes at aftage som følge af aftagende vækst på eksportmarkederne, og effekten forstærkes af en forventet styrket dollar.

Norge

Norsk økonomi har de senere år haft høj vækst, og ledigheden er meget lav. Det stramme arbejdsmarked og et stort kapacitetspres har ført til høje lønstigninger, som har bidraget til en stigende kerneinflation og svækket konkurrenceevne. Vækstudsigterne er nu forværret som følge af udsigten til en svagere verdensøkonomi. Væksten er aftaget i første halvår 2008, og nedgangen skyldes især lavere vækst i boligbyggeri og forbrug. Forbrugsvæksten trækkes ned af et højere renteniveau, øget opsparingsrate, lavere reallønsvækst og lavere bolig- og aktivpriser. Investeringsvæksten i olierelaterede virksomheder kan dæmpes som følge af finanskrisens effekt på kreditadgang og den lavere globale efterspørgsel. Som for Sverige er den norske krone faldet i værdi, hvilket til en vis grad kan understøtte eksporten. Væksten forventes at aftage til ca. 1 pct. i 2009.

Storbritannien

Der har været en udpræget afmatning af økonomien med fald i BNP og stigende arbejdsløshed. Den økonomiske vækst er aftaget relativt hurtigt i de tre første kvartaler i 2008 fra en vækst på 0,3 pct. i 1. kvartal, 0 pct. i 2. kvartal til et fald på 0,5 pct. i 3. kvartal. Den primære drivkraft bag væksten de seneste år har været den indenlandske efterspørgsel, herunder især det private forbrug. Faldet i BNP er især drevet af aftagende indenlandsk efterspørgsel, hvor investeringerne er faldet drastisk. I 2. kvartal er også det private forbrug aftaget som følge af faldende realindkomst. Selvom nettoeksporten ikke har bidraget meget til BNP-væksten i lang tid, er der mulighed for en bedring, da pundet er blevet svækket over det seneste år. Boligmarkedet er stærkt svækket af store prisfald og fald i boliginvesteringer. Boliginvesteringerne og det private forbrug forventes derfor at påvirke BNP-væksten negativt. På denne baggrund ventes en årlig vækstrate på ca. -1 pct. i 2009.

Tabel I.7 Eksport og import

	Årets priser 2007	Mængdestigning				Prisstigning			
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	----- Pct. -----		----- Pct. -----		----- Pct. -----		----- Pct. -----	
Vareeksport	545	1,9	-0,7	1,4	2,5	7,2	1,0	2,0	1,5
heraf industri	366	2,4	0,2	1,4	3,4	4,3	2,0	1,8	1,3
Tjenesteeksport	337	3,9	1,0	0,9	3,5	3,0	1,6	1,6	1,5
Eksport i alt	883	2,7	-0,1	1,2	2,9	5,6	1,2	1,8	1,5
Vareimport	558	3,4	0,1	1,6	1,7	5,8	0,8	1,1	1,3
heraf industri	446	3,3	0,1	1,7	1,7	3,5	1,0	1,0	1,0
Tjenesteimport	288	4,5	1,3	1,1	3,3	3,0	1,7	1,5	1,5
Import i alt	847	3,7	0,5	1,5	2,2	4,9	1,1	1,3	1,4

Anm.: Industrieksport er varehandel ekskl. nærings- og nydelsesmidler (landbrug) og energi. Tilsvarende for industriimport.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Fald i energieksporten

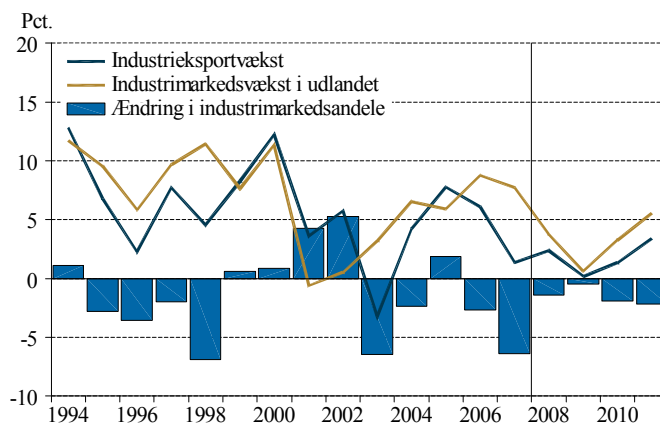
Den samlede eksport af varer blev i 2007 trukket ned af en lavere olie- og gasproduktion. Ifølge Energistyrelsens prognose for olie- og gasproduktion skønnes produktionen i Nordsøen at falde 7-8 pct. i år og til næste år, og som følge af dette fald ventes energieksporten også de kommende år at bidrage negativt til eksportudviklingen.

Meget lav vækst i industrieksporten

Langt størstedelen af vareeksporten udgøres af industrieksporten. Oven på tre år med vækst over 4 pct. i industrieksporten, aftog væksten i 2007 til 1,4 pct. I lyset af den faldende lønkonkurrenceevne og dystre vækstudsigter på de danske eksportmarkeder ventes industrieksporten i år kun at stige knap 2½ pct. Dette understøttes af aftagende eksportordrebeholdninger de seneste tre kvartaler. I det kommende år skønnes væksten i industrieksporten at aftage markant til omkring ¼ pct., hvilket er meget lavt i et historisk perspektiv. I gennemsnit over de seneste 25 år er industrieksporten steget knap 5 pct. om året. Kun i enkelte år i perioder med international lavkonjunktur har væksten i industrieksporten været lavere end den skønnede vækst i 2009. I de efterfølgende år ventes svagt stigende, men fortsat lav, vækst i industrieksporten. Da industrieksporten

skønnes at vokse langsommere end importen i Danmarks samhandelslande, forventes der fortsat tab af markedsandele, jf. figur I.33.

Figur I.33 Industrieksport, markedsvækst og markedsandele



Anm.: Markedsandelene er beregnet ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook* og egne beregninger.

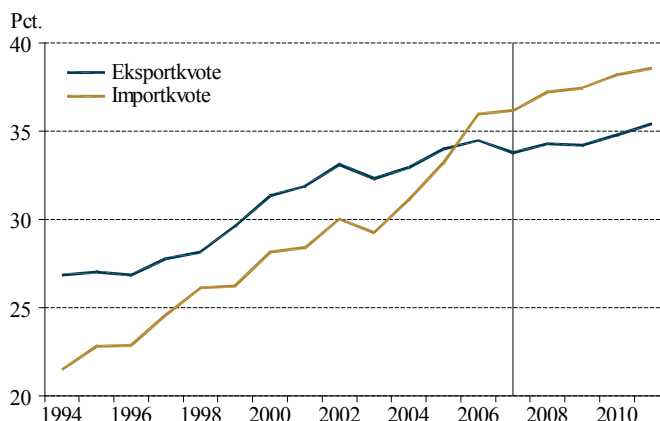
Markant lavere import i de kommende år

I de seneste år med høj efterspørgselsvækst er importen steget betydeligt. Dette afspejler, at der har været et betydeligt kapacitetspres i økonomien, hvor produktionen ikke har kunnet tilfredsstille hele stigningen i efterspørgslen. Importen er vokset væsentlig mere end BNP under denne højkonjunktur. Tendensen til mervækst i importen under højkonjunkturer kan tages som et udtryk for, at den marginale importtilbøjelighed er højere end den gennemsnitlige. Importkvoten er dermed i de senere år steget mere end i en normal konjunktursituation, mens der som følge af tilbageslaget i økonomien i de kommende år

Nul vækstbidrag fra nettoeksporten

må forudses en betydelig lavere vækst i importkvoten, jf. figur I.34. Samlet resulterer udviklingen i eksport og import i et vækstbidrag fra nettoeksporten tæt på nul i de kommende år.

Figur I.34 Udenrigshandelskvoter



Anm.: Import- og eksportkvoterne vedrører kun handel med varer og er opgjort i forhold til BNP i faste priser.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Lavere vækst i tjenestehandlen

Nedgangen i den globale økonomi forventes også at give sig udslag i væsentlig lavere vækstrater i tjenestehandlen. Omkring 90 pct. af tjenesteeksporten består af søfart, som i år ventes at vokse med godt 4 pct. Det er stadig en relativt høj vækstrate, men det afspejler primært et højt udgangsniveau fra 2007. I de kommende år forventes væsentligt lavere vækstrater, og den samlede tjenesteeksport skønnes at vokse ca. 1 pct. om året i 2009-10 og godt 3½ pct. i 2011. Da importindholdet i tjenesteeksporten er højt, forventes tjenesteimporten i store træk at følge udviklingen i tjenesteeksporten – både i mængder og priser.

Høje eksport- og importpriser i år

Den stigende oliepris og stigende rå- og fødevarerpriser frem til sommeren 2008 har medført både stigende eksport- og importpriser. Den samlede eksportpris skønnes at vokse ca. 5½ pct. i år, mens importprisen ventes at stige lidt

mindre. I de kommende år er der udsigt til væsentlig lavere vækst i både eksport- og importpriserne. De højere lønstigninger i Danmark bidrager til at øge eksportpriserne i forhold til importpriserne i år. Denne tendens til forbedring af bytteforholdet skønnes at fortsætte i prognoseperioden.

Pres på betalingsbalancen aftager

De seneste års nedadgående pres på betalingsbalancen er stoppet i 2008. Forværringen af betalingsbalancen de foregående år skyldtes især en forværring af varebalancen, som blev forværret med ca. 50 mia. kr. fra 2005 til 2007. Overførslen af løn til udlandet er samtidig steget de seneste to år fra 3½ mia. kr. i 2005 til 10½ mia. kr. i 2007. Både forværringen af varebalancen og stigende overførsel af løn til udlandet er sket som følge af presset på arbejdsmarkedet, der har medført en betydelig indvandring af arbejdskraft og stigende efterspørgsel efter import af varer og tjenester. Med de ændrede udsigter for arbejdsmarkedet ventes udviklingen i de kommende år vendt til et fald i overførslen af løn til udlandet og lavere vækst i importefterspørgslen. Samtidig forventes prisudviklingen isoleret set at medvirke til stigende overskud på vare- og tjenestebalancen. Forbedringen af betalingsbalancen i år på ca. 17 mia. kr. skyldes dog primært en markant stigning i formueindkomsten, der ikke umiddelbart kan forklares ved udviklingen i gæld og renter. I de kommende år ventes betalingsbalanceoverskuddet at være omtrent uændret, jf. tabel I.8.

Tabel I.8 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

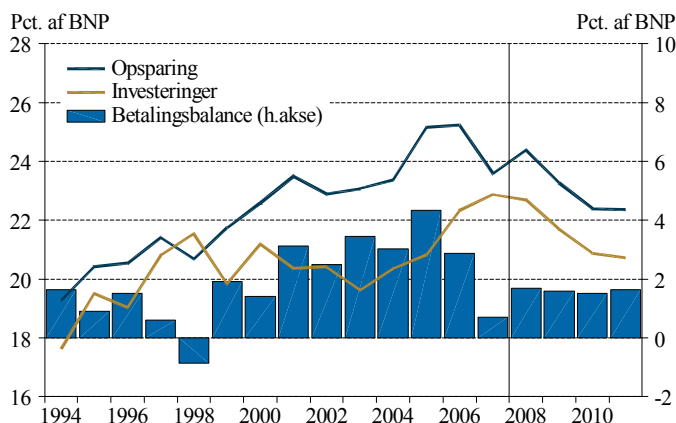
	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	-13	-15	-19	-16	-10
Tjenestebalance	49	51	51	52	56
Formueindkomst, netto	15	35	36	32	27
Øvrige poster	-39	-41	-41	-41	-42
Løbende poster i alt	12	29	28	28	31
Udlandsgæld, ultimo	112	82	53	25	-6
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	0,7	1,7	1,6	1,5	1,6
Udlandsgæld, ultimo	6,6	4,7	3,0	1,4	-0,3

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Parallel udvikling i investerings- og opsparingskvote giver omtrent uændret betalingsbalance

Forbedringen af betalingsbalancen i år kan ses som et resultat af stigende opsparingskvote, som primært skyldes en stigning i den private sektors opsparing, jf. figur I.36. Efter flere års kraftig stigning forudsættes fald i investeringskvoten i de kommende år som følge af det økonomiske tilbageslag. Investerings- og opsparingskvoten ventes at falde parallelt i de kommende år, hvilket indebærer, at betalingsbalanceoverskuddet bliver omtrent uændret. Faldet i opsparingskvoten skyldes, at opsparingen i den offentlige sektor er aftagende, især fra 2007 til 2009, hvorimod den private sektors opsparing er svagt stigende.

Figur I.35 Betalingsbalance, investeringer og opsparing



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

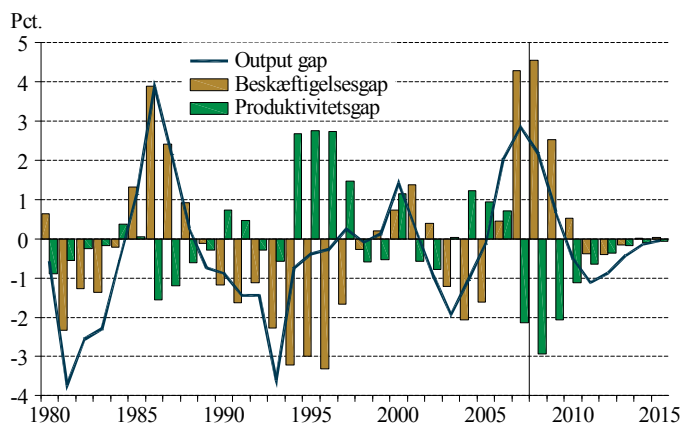
I.5 Produktion og beskæftigelse

Stort kapacitetspres

Høj beskæftigelse, men lav produktivitet

Presset på arbejdsmarkedet har været stigende og er historisk stort. Beskæftigelsen er næsten 2,9 mio. personer, og den private beskæftigelse fortsatte med at stige i 1. halvår af 2008. Ledigheden faldt i september til under 45.000 personer, og både arbejdsstyrke og gennemsnitlig arbejdstid er steget betydeligt. Det vurderes, at timebeskæftigelsen er godt 4 pct. over niveauet i en normal konjunktursituation. Produktivitetsvæksten har omvendt været svag de seneste år. Produktivitetsstigningen er ofte lav, når der har været nogle år med stigende beskæftigelse, hvilket bl.a. kan skyldes, at det er mindre produktive grupper, der kommer ind på arbejdsmarkedet. Det skønnes, at produktivitsniveauet aktuelt er omkring 3 pct. under det normale niveau. Med udgangspunkt i udviklingen i produktivitet og beskæftigelse vurderes det, at produktionen i 2008 ligger godt 2 pct. over niveauet i en normal konjunktursituation, jf. figur I.36.

Figur I.36 Beskæftigelses-, produktivets- og output gap



Anm.: De forskellige gap er opgjort som forskellen mellem den faktiske og strukturelle udvikling. Beskæftigelsesgap er beregnet som arbejdstidsgap plus arbejdsstyrkegap minus ledighedsgap. Output gap er omtrent givet ved summen af beskæftigelsesgap og produktivetsgap. For en beskrivelse af beregningen af output gap og strukturelt BNP, se *Dansk Økonomi, forår 2008*.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Demografi og fald i produktionen i Nordsøen mindsker strukturelt BNP

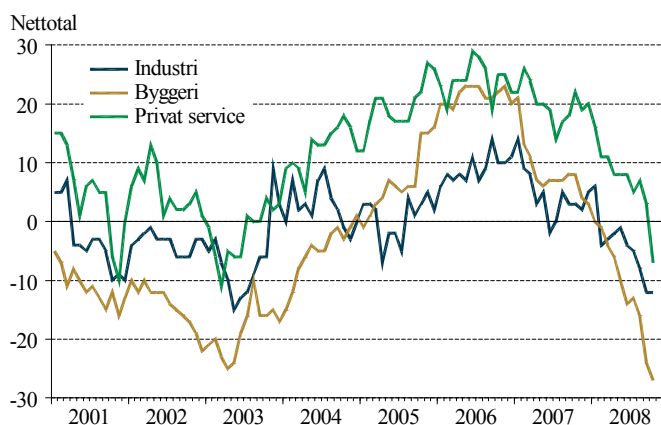
Den strukturelle vækst i BNP skønnes at være ca. 1 pct. om året i 2008-10 og ca. 1½ pct. i de efterfølgende år, hvilket omtrent svarer til den forudsatte gennemsnitlige timeproduktivtetsvækst i hele økonomien. Der vurderes at være et lille, negativt bidrag til den strukturelle vækst fra beskæftigelsen i de kommende år. Dette er sammensat af et skønnet fortsat fald i den strukturelle ledighed, mens den demografiske udvikling bidrager negativt med hensyn til udviklingen i arbejdsstyrke og arbejdstid; et fald, som langt fra opvejes af allerede vedtagne politiktiltag. Produktionen af olie og naturgas i Nordsøen faldt ca. 9 pct. både i 2006 og 2007 og vurderes ifølge Energistyrelsen at falde næsten lige så meget i 2008 og 2009. Dette mindsker alt andet lige BNP-væksten, faktisk såvel som strukturelt, med omtrent ⅓ pct.point disse år.

Fald i produktionen

Mens den private beskæftigelse i første halvår af 2008 har fortsat den næsten uafbrudte stigning siden starten af 2005, er væksten i produktionen aftaget. Både BNP og værdis-

tilvæksten i den private sektor lå således i første halvår 2008 under niveauet i andet halvår 2007. Som følge af den forventede afmatning af efterspørgslen er der udsigt til yderligere fald i produktionen fremover. Denne forventning understøttes blandt andet af, at erhvervenes forventninger til produktionen er aftaget betydeligt i det seneste års tid. Faldet i produktionsforventningerne har været særlig udpræget i byggebranchen, jf. figur I.37.

Figur I.37 Konjunkturbarometer



Anm.: Den sammensatte konjunkturindikator er en sammenvæjning af spørgsmål vedr. virksomhedernes vurdering af beskæftigelse og ordrebeholdning. Nettotal skal tolkes som udtryk for tendensen i omsætningen. Eksempelvis er et nettotal på 20 udtryk for, at der forventes en fremgang i omsætningen (netto) i virksomheder, der repræsenterer 20 pct. af den samlede beskæftigelse i sektoren. Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Stort set ingen vækst i de private byerhverv

I de private byerhverv (der står for omkring 90 pct. af den private beskæftigelse) ventes produktionen kun at stige knap 1 pct. i år, og produktionen forventes at falde med ca. ½ pct. næste år. Årene efter er der kun udsigt til en beskedne vækst i produktionen som følge af lavkonjunktoren. Byggeriet er den mest konjunkturfølsomme branche. Her er produktionen allerede begyndt at falde, og udsigten til store fald i boliginvesteringerne og erhvervsbyggeriet trækker produktionen endnu længere ned de

kommende år. Industriproduktionen påvirkes også af afmatningen i indenlandsk efterspørgsel og af den svage vækst i eksporten. Denne forventning understøttes af, at industriens ordreindgang er faldet til et lavt niveau de seneste måneder. Produktionen i private serviceerhverv påvirkes i mindre omfang af konjunkturtilbageslaget, men væksten bliver dog kun beskeden.

**Privat
beskæftigelse er
steget meget ...**

Siden slutningen af 2004 er den samlede beskæftigelse steget kraftigt og ligger nu på et historisk højt niveau. Beskæftigelsesstigningen er primært sket i den private sektor. Fra 2004 til 2007 er den private beskæftigelse steget med ca. 160.000 personer, hvorimod den offentlige beskæftigelse i samme periode har ligget mere eller mindre konstant frem til 1. kvartal 2008. Forårets strejke i den offentlige sektor indebærer, at den offentlige beskæftigelse faldt med godt 30.000 personer i årets 2. kvartal, da personer i strejke eller på orlov ikke medregnes i beskæftigelsen. Den offentlige beskæftigelse antages at vende tilbage til niveauet før strejken, men den lave beskæftigelse i 2. kvartal medfører et relativt lavt beskæftigelsesniveau i 2008.

**... mens offentlig
beskæftigelse har
været konstant**

**Privat
beskæftigelse
ventes at falde over
120.000 personer**

Den private beskæftigelse skønnes at falde med over 120.000 personer fra 2008 til 2011, jf. figur I.38. Det forventede fald indebærer, at den samlede beskæftigelse i 2011 bliver lavere end det strukturelle beskæftigelsesniveau. Faldet i beskæftigelsen er først og fremmest et resultat af, at efterspørgselsvæksten forventes at blive meget lav de kommende år. Opbremsningen på boligmarkedet giver anledning til forventninger om et særligt stort fald i byggeriets beskæftigelse. Konkret skønnes byggebeskæftigelsen at falde med ca. 20.000 personer i løbet af de næste to år, jf. tabel I.9. Faldet i byggebeskæftigelsen er af nogenlunde samme størrelse, som den stigning, der var i 2005 og 2006.

Tabel I.9 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2007	2007	2008	2009	2010	2011
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.		-----	
Arbejdsstyrke ^{a)}	2.939	48	-4	-18	-12	-10
Beskæftigelse	2.861	80	24	-45	-48	-19
Fremstillingserhverv	298	9	2	-13	-15	0
Serviceerhverv	1.344	57	28	-26	-24	-16
Bygge-og anlægserhverv	220	9	0	-12	-9	-2
Privat beskæftigelse i øvrigt	173	4	-1	-2	-2	-2
Offentligt ansatte	827	1	-5	8	1	1
Registrerede ledige	78	-32	-28	27	36	9
		-----	1.000 pers.		-----	
Registrerede ledige		78	50	76	112	121
Aktiverede uden for arbejdsstyrken ^{b)}		37	46	55	57	57
Efterløn og overgangsydelse		142	142	146	150	149
		-----	Pct.		-----	
Ledighed		2,6	1,7	2,6	3,9	4,2

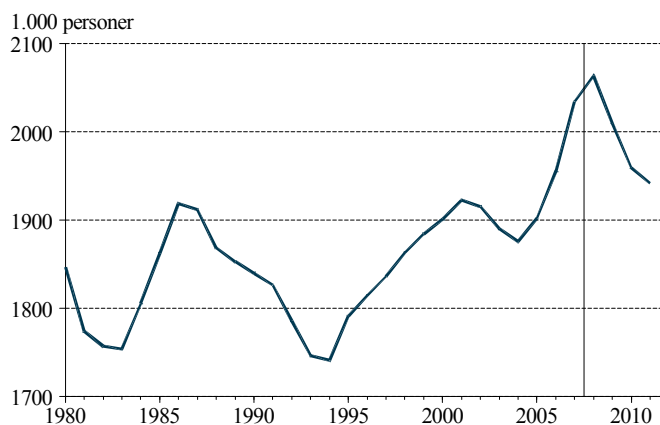
a) Udviklingen i arbejdsstyrken er nærmere beskrevet i tabel I.10.

b) Aktiverede uden for arbejdsstyrken er f.eks. personer i uddannelsesaktivering. Summen af aktiverede uden for arbejdsstyrken og ledige benævnes til tider "bruttoledigheden", der kan opfattes som et udtryk for, hvor mange der potentielt kan øge beskæftigelsen. Det samlede antal aktiverede er højere, idet bl.a. dagpengemodtagere med løntilskud i jobtræning også tælles med i den samlede aktivering.

Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "Privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur I.38 Privat beskæftigelse

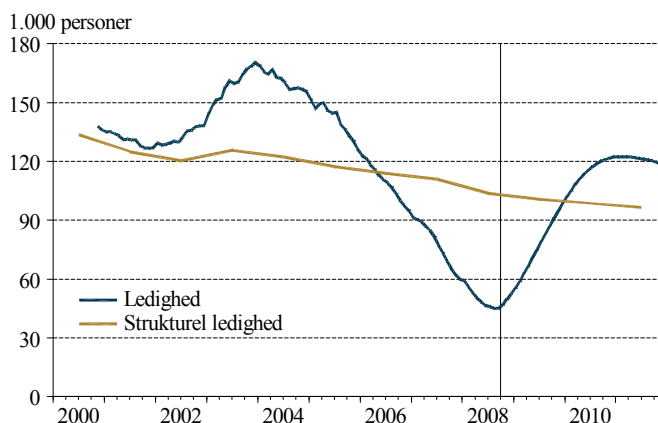


Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Ledighedsfaldet er stoppet

Perioden med faldende ledighed, som har stået på siden starten af 2004, ser nu ud til at være slut. De seneste tre måneder har ledigheden således været stort set uændret. Det nuværende ledighedsniveau på ca. 45.000 personer er det laveste siden begyndelsen af 1970'erne og ligger langt under niveauet for den strukturelle ledighed, der skønnes at være omkring 100.000 personer, jf. boks I.7. Fremadrettet ventes ledigheden at stige kraftigt. Dette understreges bl.a. af, at forbrugertillidsindikatoren viser, at befolkningen forventer en markant højere ledighed om et år i forhold til i dag. Ved udgangen af 2009 skønnes ledigheden at passere 100.000 personer, og i løbet af de efterfølgende år forventes ledigheden at nå op omkring 125.000 personer, jf. figur I.39.

Figur I.39 Ledighed



Anm.: Seneste observation er september 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

Arbejdsstyrken vender også

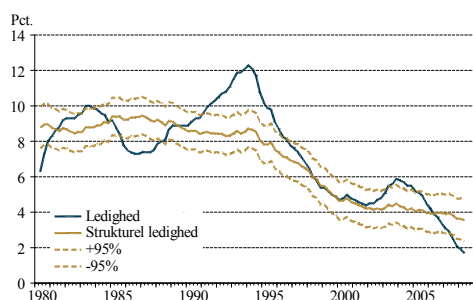
Fra 2004 til 2007 er arbejdsstyrken vokset med over 80.000 personer, og sidste år lå arbejdsstyrken ca. 50.000 personer over det strukturelle niveau. Stigningen i arbejdsstyrken har især været betinget af den gode konjunktursituation, hvor de gode beskæftigelsesmuligheder har bidraget til, at personer, der tidligere har været uden for arbejdsmarkedet, i et vist omfang er kommet i beskæftigelse. Et stort bidrag til stigningen i arbejdsstyrken er endvidere kommet i form af en stor tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft. Antallet af aktive arbejdstilladelser steg med omkring 12.000 fra midten af 2004 til midten af 2007, og antallet "grænssegængere" steg samtidig. Med udsigt til en markant afdæmpning af konjunkturerne forventes det, at den konjunkturbetingede stigning vendes til et fald, hvilket allerede ses af, at antallet af aktive arbejdstilladelser er faldet betydeligt i 2008. Samtidig vil antallet af personer i den arbejdsdygtige alder blive reduceret i de kommende år, fordi en række store årgange når efterløns- og pensionsalderen. Samlet forventes arbejdsstyrken at falde med omkring 40.000 personer i løbet af prognoseperioden, jf. tabel I.10.

Strukturledigheden kan opfattes som det ledighedsniveau, der på lang sigt er foreneligt med en indenlandsk inflation på niveau med inflationen i euroområdet. Den strukturelle ledighed er estimeret på baggrund af kvartalstal fra 1980 frem til og med 2. kvartal 2008 for lønstigning, inflation og ledighed. Metoden er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2006*. Udviklingen i den estimerede strukturelle ledighed ses i figur A (venstre). Det skønnes, at den strukturelle ledighed aktuelt er godt 3½ pct. af arbejdsstyrken, svarende til godt 100.000 personer. Usikkerheden i fastlæggelsen af den strukturelle ledighed skønnes at være omkring +/- 1 pct.point.

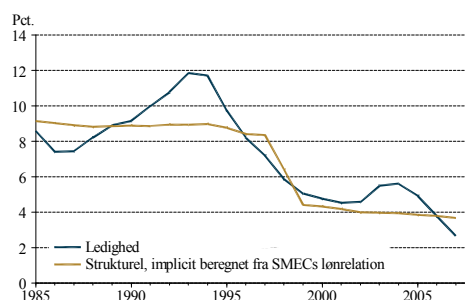
Den strukturelle ledighed faldt markant i løbet af 1990'erne, hvilket især må tilskrives arbejdsmarkedsreformerne. Siden slutningen af 1990'erne har den strukturelle ledighed udvist en yderligere svag tendens til fald. Det er ikke umiddelbart muligt at give en forklaring på dette fald på baggrund af estimationen, men en række opstramninger i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken og et svagt fald i dagpengenes kompensationsgrad er sandsynligvis en del af forklaringen. Samtidig er det sandsynligt, at den lavere faktiske ledighed har gjort det muligt – med uændret ressourceomfang – at øge beskæftigelsesindsatsen overfor de ledige, hvilket i sig selv kan bidrage til den lavere strukturelle ledighed. Endelig er det sandsynligt, at den stadigt stigende globalisering kan bidrage til øget lønmoderation for given ledighed. Netop de relativt lave lønstigninger for et givet lavt faktisk ledighedsniveau er spejlbilledet af en lav strukturel ledighed.

Figur A Strukturel ledighed

Estimeret (Kalman filter)



Implicit beregnet (SMEC's lønrelation)



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank, Nationalbanken, MONA's databank og egne beregninger.

SMEC's lønrelation har grundlæggende samme tilgangsvinkel til at bestemme forholdet mellem udviklingen i ledighed og lønstigningstakt, jf. nedenstående ligning. I SMEC er der ikke en eksplicit formuleret strukturel ledighed. SMEC's lønrelation fastlægger imidlertid indirekte en ligevægtsledighed, der blandt andet er en funktion af kompensationsgraden samt en dummy, der tænkes at fange effekterne af arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne. Konkret indebærer dummyen, at lønstigningstakten fra 1999 og frem alt andet lige reduceres med 2,7 pct.point om året fra 1999 og frem.

Ud fra SMEC's lønrelation kan der beregnes et implicit udtryk for den strukturelle ledighed, jf. figur A (højre). Relationen kan ikke bestemme niveauet for strukturel ledighed, men i figuren er det valgt at fastsætte niveauet sådan, at den strukturelle ledighed er sammenfaldende med den faktiske ledighed i 2006, hvilket er i overensstemmelse med estimationen vist i den venstre figur. Den implicit beregnede strukturelle ledighed falder med 3½ pct.point i 1999. Dette skal dog ikke tages som udtryk for, at hele faldet sker dette år, men henover de omkringliggende år, hvilket svarer til faldet i figuren til venstre.

SMEC's lønrelation, hvor lønstigningstakten afhænger af inflationen, ledighedsprocenten (gennemsnit af indeværende og forrige år), kompensationsgraden forrige år samt en dummy:

$$\begin{aligned}\dot{w} &= \alpha_1 \cdot \dot{p} - \alpha_2 \cdot U_{-1/2} + \alpha_3 \cdot komp_{-1} + \alpha_4 \cdot D_{4898} + \alpha_5 \\ &= \alpha_1 \cdot \dot{p} - \alpha_2 \cdot (U_{-1/2} - U_{-1/2}^*)\end{aligned}$$

Implicit strukturel ledighed:

$$U_{-1/2}^* = \frac{1}{\alpha_2} \cdot [\alpha_3 \cdot komp_{-1} + \alpha_4 \cdot D_{4898} + \alpha_5]$$

Hvor

\dot{w}	er stigningstakten i timeløn i industrien
\dot{p}	er inflation
U	er ledighedsprocent
U^*	er strukturel ledighedsprocent
$komp$	er dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad før skat
D_{4898}	er en dummy med værdien 1 til og med 1998 og 0 derefter

Tabel I.10 Befolkning og arbejdsstyrke

	2007	2007	2008	2009	2010	2011
	1000 pers.	---	Ændring i	1.000 personer	---	---
Samlet befolkning	5.455	17	15	14	13	13
under 15 år	1.012	-3	-5	-7	-9	-8
15 til 64 år	3.599	6	0	-3	-6	-10
65 år og derover	844	15	20	24	28	31
Arbejdsstyrken						
Demografisk forløb		-7	-8	-6	-4	-2
Andre strukturelle forhold		5	7	4	3	3
Strukturelt forløb, i alt		-2	-1	-2	-1	1
Konjunktur mv.		50	-3	-16	-11	-11
Det ventede forløb	2.939	48	-4	-18	-12	-10

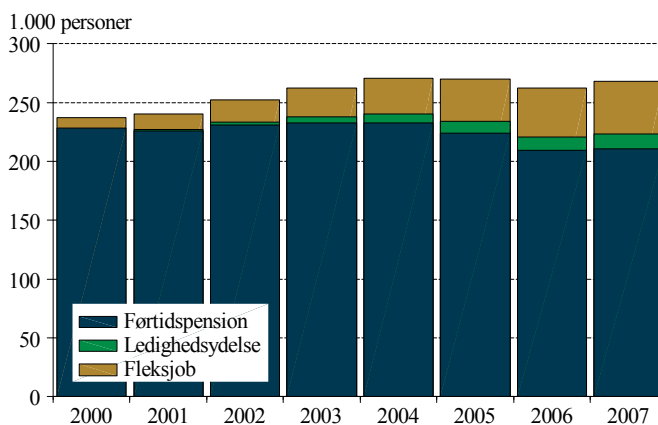
Anm.: "Strukturelt forløb, i alt" er beregnet som summen af "Demografisk forløb" og "Andre strukturelle forhold", mens summen af "Strukturelt forløb, i alt" og "Konjunktur mv." giver "Det ventede forløb". Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2005. Bidragene til arbejdsstyrken fra "Andre strukturelle forhold" indeholder korrektioner for bl.a. skønnede strukturelle ændringer i antallet af efterlønsmodtagere som følge af øget betydning af modregning af pensioner, ændringer i antallet af udlændinge, effekten af øget beskæftigelsesfradrag i 2008 samt jobplanen.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

Flere i fleksjob og på ledighedsydelse

Udviklingen i beskæftigelse og arbejdsstyrke er udover konjunkturerne påvirket af ændringer i de offentlige overførselsordninger. I de senere år er det samlede antal af personer på førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse steget betydeligt. Der har især været en stigning i antallet af personer i fleksjob, hvilket hænger sammen med, at det fra 2003 kun er muligt at komme på førtidspension, hvis arbejdsevnen er varigt nedsat, og beskæftigelse i fleksjob ikke er en mulighed. Den samlede gruppe af personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension er steget fra ca. 240.000 i 2001 til over 270.000 i 2007, jf. figur I.40 og boks I.8.

Figur I.40 Førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Arbejdstiden ændrer sig over konjunktoren

Den gennemsnitlige arbejdstid har været stigende de senere år som følge af presset på arbejdsmarkedet. I 2007 var den årlige gennemsnitlige arbejdstid 1.569 timer pr. lønmodtager, hvilket er godt 20 timer mere end i 2005. Fremadrettet ventes arbejdstiden at falde. Dette skyldes først og fremmest den afsvækkede konjunktursituation. Herudover indebærer den demografiske udvikling et fald i arbejdstiden, hvortil kommer, at forårets overenskomster på det offentlige område indebærer en lidt lavere arbejdstid, bl.a. som følge af ret til fravær på barnets 2. sygedag og mulighed for nedsat tid for ældre medarbejdere.

Fleksjobordningen trådte i kraft i 1998 og havde til hensigt at nedbringe tilgangen til førtidspension samt at forbedre mulighederne for at være på arbejdsmarkedet for personer med varig nedsat arbejdsevne. Når en person er ansat i fleksjob, opnår arbejdsgiveren tilskud fra kommunen svarende til enten halvdelen eller to tredjedele af lønnen, alt efter hvor funktionsnedsat personen er. Det er både muligt at være ansat i fleksjob i den private og i den offentlige sektor, men især den offentlige sektor ansætter mange i fleksjob.

Lønnen i et fleksjob fastsættes som udgangspunkt efter den på området gældende overenskomst. Staten refunderer normalt 65 pct. af kommunens udgifter til løntilskud. For fleksjob oprettet efter 1. juli 2006 kan løntilskuddet højst beregnes ud fra en løn på 404.480 kr. på årsbasis. Virksomheden kan dermed maksimalt få et løntilskud fra kommunen på 269.653 kr., hvilket er væsentligt større end dagpengenes højeste beløb.

Der udbetales ledighedsydelse til personer, som er visiteret til et fleksjob, men som endnu ikke har fået et fleksjob. Ledighedsydelse gives således eksempelvis i perioden efter visitationen, indtil den pågældende ansættes i fleksjob, ved ledighed efter et fleksjob og i perioder med sygdom eller barsel. Ledighedsydelsen kan i 2007 højst være på 161.720 kr. på årsbasis, hvilket svarer til 91 pct. af dagpengenes højeste beløb. Som minimum kan ledighedsydelsen i 2007 udgøre 145.600 pr. år, hvilket svarer til 82 pct. af dagpengenes højeste beløb. Kommunerne får refunderet 65 pct. af udgiften til ledighedsydelse (svarende til refusionen for kontanthjælp, hvis personen er i aktivering).

Førtidspension gives til personer med en varig nedsættelse af arbejdsevnen, og som ikke kan varetage et fleksjob. Den højeste ydelse for førtidspension er 150.984 kr. (2007). Kommunerne får refunderet 35 pct. af udgifterne til førtidspension (svarende til kontanthjælp, hvis personen ikke er i aktivering).

Ultimo 2007 bestod langt den største aldersgruppe på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension af personer mellem 50 og 59 år. Denne aldersgruppe udgør ca. 40 pct. af personerne på ordningerne, mens knap 5 pct. af personerne på ordningerne var under 30 år.

Det er mest kvinder, som bliver visiteret til fleksjob. Ultimo 2007 udgjorde kvinderne ca. 60 pct. af alle personer på fleksjob og ledighedsydelse. 21 pct. af de kvinder, der er visiteret til fleksjob, var på ledighedsydelse, mens den tilsvarende andel for mænd er 24 pct.

Mange er i fleksjob i lang tid. Af de godt 27.000 personer, der var i fleksjob i november 2003 var 60 pct. fortsat i fleksjob i slutningen af 2007. Kun omkring 5 pct. havde forladt fleksjob for at vende tilbage til ustøttet beskæftigelse eller selvforsørgelse. Hovedparten af dem, der havde forladt fleksjob, modtog efterfølgende førtidspension.

I november 2003 var der 4.683 personer på ledighedsydelse. Afgangen fra ledighedsydelse sker væsentligt hurtigere end fra fleksjob, men i slutningen af 2007 var 20 pct. fortsat på ledighedsydelse. Af dem, der ophørte med at modtage ledighedsydelse, var en stor del overgået til førtidspension, mens en ca. lige så stor andel var kommet i fleksjob. Afgangen til ordinær beskæftigelse fra ledighedsydelse er ligesom fra fleksjob meget begrænset.

Antallet af personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension er steget fra ca. 240.000 i 2001 til over 270.000 i 2007. Antallet af personer i fleksjob er steget med 22.000, antal personer på ledighedsydelse med 12.000, men antallet af førtidspensionister er faldet med 15.000.

Knap 14 pct. af førtidspensionisterne udgøres af personer under 40 år i 2007. Andelen af unge førtidspensionister er som følge af en relativ stigning i antallet af nytilkendelser steget de senere år. Fra 2003 til 2006 er andelen af nytilkendelser til personer under 40 år således steget fra knap 23 pct. til godt 25 pct.; i 2007 faldt andelen en smule. Der har siden 1998 være en kraftig stigning i antallet af nytilkendelser med baggrund i psykiske lidelser. Andelen af denne gruppe er gået fra at udgøre knap 26 pct. af samtlige tilkendelser i 1998 til at udgøre 47 pct. i 2007. Ca. 39 pct. af disse tilkendelser er til personer under 40 år.

**Høj produktivets-
vækst i starten af
konjunkturopsving
...**

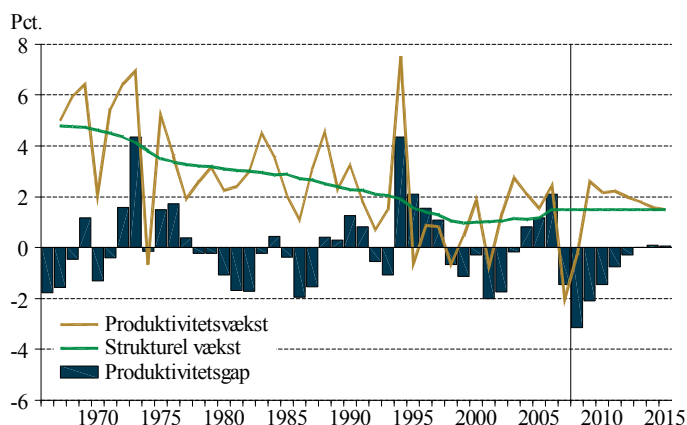
**... lav i
afslutningen**

**Udsigt til høj
produktivets-
vækst**

I første del af det nuværende konjunkturopsving steg produktiviteten langt hurtigere end den trendmæssige vækstrate. Således steg timeproduktiviteten i de private byerhverv (byggeri, industri og privat service) i årene 2003-06 med omkring 2 pct. om året, mens den underliggende vækstrate skønnes at være omkring 1½ pct. Dette betød, at produktionen kunne vokse langt mere end stigningen i beskæftigelsen tilsagde, og produktionen pr. beskæftiget (produktiviteten) kom dermed et godt stykke op over niveauet i en normal konjunktursituation. Efterhånden som presset på arbejdsmarkedet steg, kom også mindre produktive grupper ind på arbejdsmarkedet, hvilket bidrog til at sænke det gennemsnitlige produktivetsniveau. Samtidig opstod flaskehalse i produktionen, eksempelvis som følge af mangel på materialer, hvilket ligeledes bidrog til aftagende produktivetsvækst. De negative bidrag indebar, at timeproduktiviteten sidste år faldt med ca. 2 pct., og produktiviteten vurderes at være faldet yderligere i år. Når konjunktursituationen vender, vil virksomhederne ofte være tilbageholdende med at fyre deres medarbejdere, så længe det er usikkert, om der er tale om en længerevarende produktionstilbagegang. Dette er en medvirkende årsag til lav (eller negativ) produktivetsvækst i slutningen af en højkonjunktur. Dette skal også ses i lyset af, at det kan være vanskeligt at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, når der er stort pres på arbejdsmarkedet. Samlet vurderes timeproduktiviteten aktuelt at ligge ca. 3 pct. under det normale niveau i år, jf. figur I.41.

Den svage udvikling i produktiviteten indebærer, at der skønnes at være et betydeligt produktivitetsefterslæb. På denne baggrund vurderes det, at produktivetsvæksten vil være højere end normalt i en årrække. Antagelsen om høj produktivetsvækst de kommende år indebærer, at arbejdsgiverne skal nedbringe beskæftigelsen relativt hurtigt. Under forudsætning af den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion kan det ikke udelukkes, at den antagne produktivetsvækst er for optimistisk.

Figur I.41 Timeproduktivitet i private byerhverv



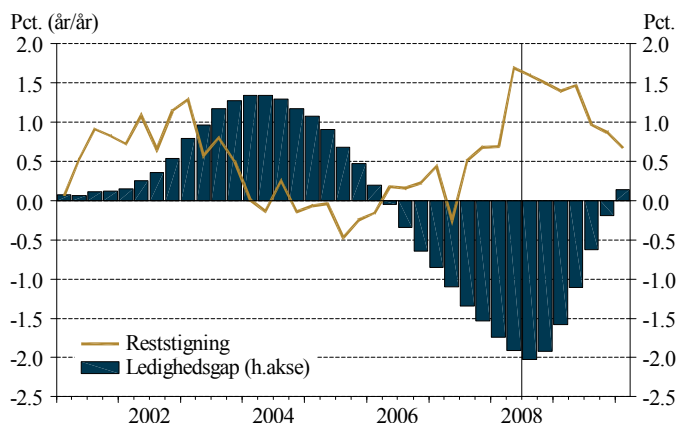
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

I.6 Løn og priser

Lav ledighed og høj lønstigning

Ledigheden er faldet siden starten af 2004, og med lidt forsinkelse er lønstigningerne tiltaget. Den årlige lønstigningstakt i industrien er steget til 4,5 pct. i andet kvartal 2008, hvilket er væsentligt højere end stigningerne i referenceforløbet, som ligger på ca. 3 pct. Referenceforløbet afspejler de centralt aftalte lønstigninger mv., dvs. ekskl. lokalt aftalte lønstigninger. Den store forskel mellem de faktiske lønstigninger og referenceforløbet kan i et vist omfang forklares med, at de lokale lønmidler i 2. kvartal 2007 blev udmøntet senere end normalt, fordi de centrale overenskomstaftaler ikke var forhandlet færdigt. Det betyder, at de høje lønstigninger i 2. kvartal 2008 også afspejler de forsinkede lønmidler fra 2. kvartal 2007. De faktiske lønstigninger ligger dog stadig væsentligt højere end de aftalte, og med den fortsat lave ledighed forventes lønstigningerne også at ligge over de aftalte stigninger de næste par år. Der er en tendens til, at lønstigningerne ligger over de aftalte lønstigninger, når ledigheden er lav, men også at der er en vis forsinkelse, inden ændringer i ledigheden slår igennem på reststigningerne i lønnen, jf. figur I.42.

Figur I.42 Reststigning og ledighedsgap



Anm.: Reststigningen er forskellen mellem lønstigning i industrien og referenceforløbet. Referenceforløbet er baseret på overenskomst-aftalerne i industrien og rækker frem til 1. kvartal 2010. Ledighedsgap er opgjort som forskellen mellem faktisk ledighed og strukturel ledighed, jf. boks I.7. Seneste observation for faktiske lønstigning er 2. kvartal 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Finansministeriet og egne beregninger.

Aftagende lønstigningstakt

Den stigende ledighed vil fjerne en del af presset på arbejdsmarkedet, og forskellen mellem de faktiske og de aftalte lønstigninger skønnes at aftage i resten af den nuværende overenskomstperiode (2008-09). På denne baggrund skønnes lønstigningerne at blive ca. 4½ hhv. 4¼ pct. i indeværende og næste år. Der skal forhandles nye overenskomster i foråret 2010, og de efterfølgende år ventes den højere ledighed at dæmpe lønstigningstakten, der således vurderes at aftage til ca. 3 pct. i 2011, jf. tabel I.11.

Tabel I.11 *Udvikling i lønomkostninger og realløn*

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Lønomkostninger	3,9	4,5	4,2	3,8	3,1
Realløn ^{a)}	2,1	1,7	2,3	1,5	1,0
Produktrealløn ^{b)}	1,1	2,1	1,3	1,1	1,3
Produktivitet i private byerhverv ^{c)}	-2,0	-0,3	2,6	2,2	2,2

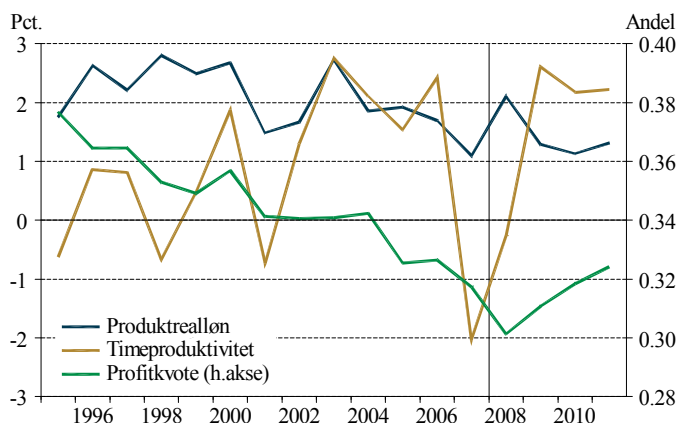
- a) Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabets forbrugsdeflator.
- b) Produktreallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv.
- c) Timeproduktiviteten er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer i de private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Løn er steget mere end produktiviteten

Produktreallønnen er igennem de seneste 10 år typisk steget mere end timeproduktiviteten. Modstykket til det er, at der har været en tendens til, at profitkvoten er faldet, jf. figur I.43. Da den negative udvikling i produktiviteten i 2007 og 2008 ikke er modsvaret af en tilsvarende udvikling i reallønnen, er profitkvoten faldet ekstra meget i disse år. En faldende profitkvote er udtryk for, at virksomhederne ikke har været i stand til at overvælte de stigende omkostninger til løn og råvarer på salgspriserne fuldt ud. Dermed er profitterne blevet presset, og lønmodtagernes andel af det samlede produktionsresultat er steget. De kommende år forventes en relativt høj produktivitetsvækst, der sammen med lavere lønstigninger bidrager til, at stigningstakten i lønomkostningerne pr. produceret enhed reduceres. I takt med, at presset på arbejdsmarkedet aftager de kommende år, ventes det således, at profitkvoten gradvist stiger.

Figur I.43 Løn, produktivitet og profitkvote



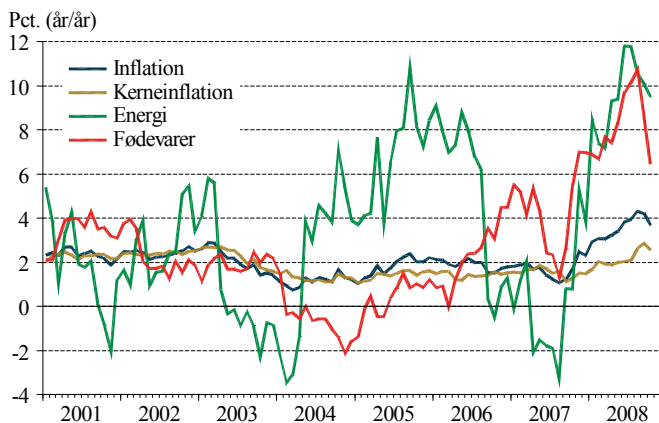
Anm.: Produktreal løn og timeproduktivitet, se anmærkning til tabel I.11. Profitkvoten er beregnet som bruttooverskud og blandet indkomsts andel af BVT i private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Stigning i inflation stoppet

Forbrugerpriserne er steget stadigt hurtigere det seneste år. Inflationen nåede i august og september op på 4,3 pct., men faldt til 3,7 pct. i oktober. Stigningen skyldes især stigende priser på fødevarer og energi, der de seneste måneder begge er steget med ca. 10 pct. i forhold til samme tidspunkt sidste år, men også kerneinflationen er steget, jf. figur I.44. Prisstigningstakten på fødevarer såvel som energi er dog mindsket, især i oktober, bl.a. fordi olieprisen er faldet betydeligt siden sommerens rekordniveau.

Figur I.44 Forbrugerprisinflation



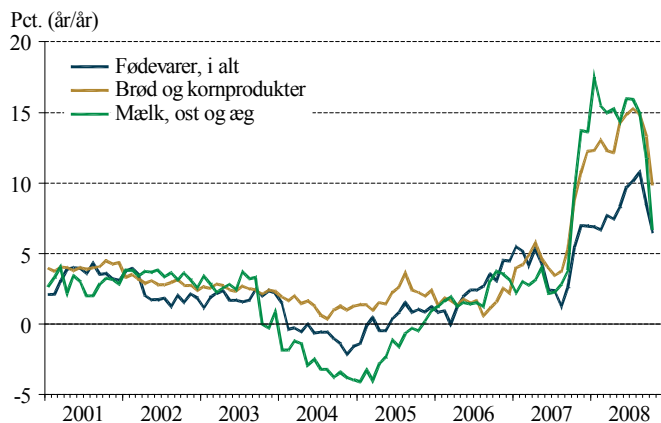
Anm.: Kerneinflationen er inflationen eksklusiv fødevarer (rød kurve) og energi (grøn kurve). Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Høje fødevarerpriser skyldes især basisvarer

De betydelige prisstigninger på fødevarer skyldes hovedsageligt, at prisstigningstakten på basisvarer, såsom brød og kornprodukter samt mælk, ost og æg, tiltog i efteråret 2007 til 10-15 pct., jf. figur I.45. Enkelte komponenter, som dog ikke vejer meget i forbrugerprisindekset, er steget endnu mere; eksempelvis er prisen på smør, olie og margarine steget ca. 20 pct. Omvendt er prisstigningerne på kød fortsat væsentligt lavere, 2-3 pct. En væsentlig forklaring på de høje prisstigninger på basisfødevarer er de høje verdensmarkedspriser på korn mv., jf. afsnit I.2. Ifølge Konkurrencestyrelsen er de danske brødpriser dog steget tre til fire gange mere, end forhøjede råvarepriser kan forklare.

Figur I.45 Fødevarerpriser



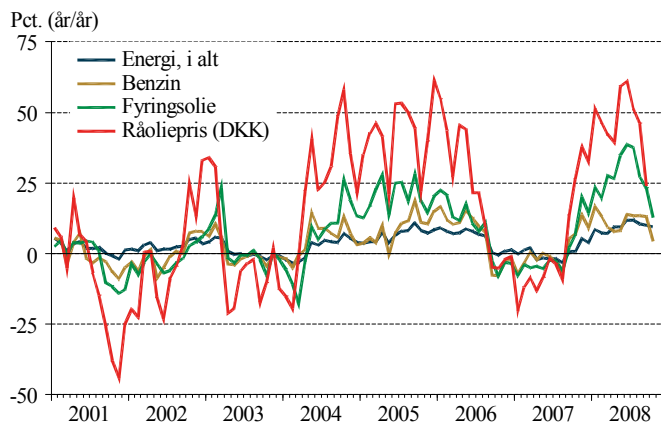
Anm.: Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Begrænset gennemslag fra oliepris

Der er en betydelig dødvægt af afgifter i de danske energipriser, hvorfor en olieprisstigning kun slår begrænset igennem på de danske energipriser. Den historiske sammenhæng tilsiger, at når råolieprisen (i danske kroner) stiger med 10 pct., stiger prisen på fyringsolie ca. 3 pct. og benzinprisen ca. 2 pct., mens den gennemsnitlige energipris stiger mindre end $\frac{3}{4}$ pct., jf. figur I.46. Også andre priser påvirkes indirekte af en stigning i olieprisen. I indeværende år er olieprisen frem til oktober måned steget næsten 30 pct., hvilket har givet et betydeligt bidrag til de danske forbrugerpriser. I løbet af oktober faldt olieprisen dog markant, og det forventes, at olieprisen opgjort i danske kroner i 2009 vil ligge ca. 10 pct. under det gennemsnitlige niveau i år, hvilket medvirker til at dæmpe inflationen.

Figur I.46 Energipriser



Anm.: Olieprisen (på brent-olie) er omregnet fra dollar til danske kroner. Seneste observation er oktober 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Høj inflation i år

På denne baggrund skønnes den samlede inflation i år at blive omkring $2\frac{3}{4}$ pct. Inflationen ventes at aftage til knap 2 pct. næste år som følge af væsentligt lavere stigninger i importpriserne i takt med lavere oliepris. De efterfølgende år skønnes inflationen at være omkring 2 pct., jf. tabel I.12.

Tabel I.12 Ændringer i centrale prisindeks

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	2,7	1,9	2,2	2,0
Importpriser	3,3	4,9	1,1	1,3	1,4
Eksportpriser	2,1	5,6	1,2	1,8	1,5
Kontantpris på bolig	5,2	-5,4	-7,8	-1,8	1,2

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

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

I.7 De offentlige finanser

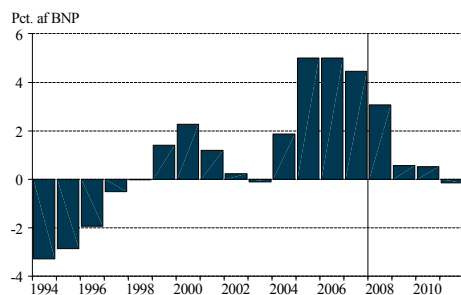
Store offentlige overskud

De seneste tre års højkonjunktur har været drivkraften bag rekordstore overskud på de offentlige finanser, jf. figur I.47a. Den økonomiske udvikling har betydet, at udgifterne til dagpenge og kontanthjælp har været lave, samtidig med at skatteindtægterne har været høje. Desuden har midlertidige store indtægter fra pensionsafkastskatten og Nordsøen bidraget til at skabe de store overskud. Overskuddene har endvidere haft en selvforstærkende effekt, idet gælden er blevet reduceret, og renteudgifterne er derfor mindre.

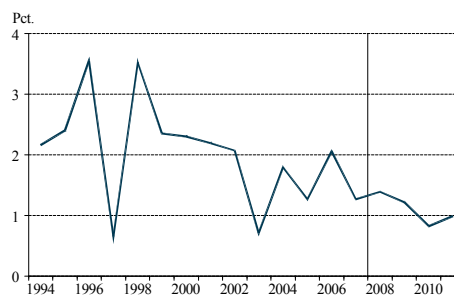
Økonomisk afmatning rammer offentlige finanser

De kommende år bliver billedet et andet. Indtægterne fra pensionsafkast- og aktieindkomsts-katten bliver reduceret som følge af det kraftige fald i aktie- og obligationskurserne, og faldende oliepriser betyder, at indtægterne fra aktiviteterne i Nordsøen bliver lavere. Samtidig stiger udgifterne til dagpenge og kontanthjælp, og skatteindtægterne falder som følge af den kommende lavkonjunktur. De planlagte skattelettelser er også med til at svække de offentlige finanser, og den demografiske udvikling giver anledning til stigende udgifter til folkepension. I 2010 forventes en gradvis normalisering af forholdene på de finansielle markeder at indebære øgede indtægter fra pensionsafkastskatten og aktieindkomsts-katten, som trækker i retning af stigende overskud. Lavkonjunktoren skønnes at føre til underskud på de offentlige finanser i 2011, jf. tabel I.13.

Figur I.47a Offentlig saldo



Figur I.47b Offentligt forbrug, realvækst



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Tabel I.13 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2007	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	Ændring i mia. kr.				
Indirekte skatter	304	9,6	9,5	3,6	4,0	5,0
Direkte skatter	499	3,3	0,9	-14,1	34,3	16,8
heraf personlige skatter	339	15,0	4,7	-6,9	13,3	10,1
selskabsskatter	61	-10,0	-3,1	-10,7	4,2	2,2
pensionsafkastbeskatning	4	-8,0	-4,3	0,0	14,5	1,7
arbejdsmarkedsbidrag	76	4,4	2,9	2,6	1,5	1,9
Andre skatter	21	0,3	0,6	0,6	0,9	0,8
Indtægter i alt	824	13,1	11,0	-9,8	39,2	22,6
Offentligt forbrug	439	16,3	21,2	23,8	15,5	15,9
Indkomstoverførsler	244	2,8	3,9	14,8	21,4	16,5
Offentlige investeringer	29	-2,9	1,4	0,9	1,3	1,2
Øvrige udgifter, netto	37	3,2	6,2	-5,8	1,5	1,4
Udgifter i alt	749	19,5	32,7	33,6	39,7	35,0
		----- Mia. kr. -----				
Saldo		75	53	10	10	-3
		----- Pct. af BNP -----				
Saldo		4,5	3,1	0,6	0,5	-0,2
Offentlig bruttogæld		26,1	22,2	21,2	20,2	19,8
Skattetryk		48,8	47,8	46,3	47,4	47,4
Offentligt forbrug ^{a)}		26,7	27,0	27,5	27,3	27,3

a) Udgifter til offentligt forbrug i pct. af strukturelt BNP.

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Den offentlige gæld nedbringes langsomt

De store overskud de seneste år har ført til en betydelig reduktion af den offentlige bruttogæld, som er faldet fra 44 pct. af BNP i 2004 til 26 pct. af BNP i 2007. Der forventes nogle mindre overskud på de offentlige finanser de kommende år, som vendes til underskud i 2011 og dermed stopper de seneste års nedbringelse af den offentlige bruttogæld i denne prognoseperiode.

Lavere vækst i offentligt forbrug i 2008

De store prisstigninger i 2008 rammer også den offentlige sektor. De offentlige institutioner skal som udgangspunkt overholde deres udgiftsbudgetter, og med begrænsede muligheder for at øge indtægterne bliver de nødt til at reducere aktiviteten som konsekvens af de stigende priser. Samtidig er den sene vedtagelse af finansloven og strejkerne blandt de offentlige ansatte i foråret med til at lægge en dæmper på aktivitetsniveauet, og realvæksten i det offentlige forbrug skønnes derfor til 1,4 pct. i 2008, jf. figur I.47b. Dette er lidt lavere end forudsat i *Økonomisk Redegørelse, august 2008*.

Besparelse udbetales i 2009

Finansloven for 2008 indebærer en besparelse på op mod 1 pct. på det statslige driftsbudget. Besparelsen på de statslige driftsudgifter er som udgangspunkt kun en midlertidig indefrysning af midler i 2008, som frigives næste år. Det antages derfor, at de statslige institutioner øger det offentlige forbrug ekstraordinært i 2009. I 2015-planen fra efteråret 2007 er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på 1,0 pct., men den udskudte stigning i det statslige forbrug vurderes at bidrage med ca. 0,2 pct.point til væksten. Realvæksten i det offentlige forbrug skønnes derfor at blive 1,2 pct. i 2009.

Offentlige investeringer

Realvæksten i de offentlige investeringer er forudsat til 2,0 pct. i 2008 og 0,5 pct. i 2009, hvilket svarer til den skønnede vækst i *Økonomisk Redegørelse, august 2008*. I 2010 er realvæksten i de offentlige investeringer forudsat til 1,9 pct., svarende til udviklingen i 2015-planen. Planen afspejlede dog ikke de kommende infrastrukturinvesteringer i kølvandet på infrastrukturkommissionens arbejde, og det er således muligt, at investeringerne bliver højere end forudsat i prognosen.

Holdbarheden i fare

2015-planen indeholder en række pejlemærker for finanspolitikken frem mod 2015. Med henblik på at sikre den finanspolitiske holdbarhed er det en forudsætning, at det offentlige forbrug udgør mindre end 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015. Med den forudsatte vækst i det offentlige forbrug de kommende år vil forbruget udgøre ca. 27½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2009, og der er således behov for tilbageholdenhed i den offentlige udgiftsvækst,

hvis forudsætningen skal overholdes. Selv hvis de indefrosne statslige driftsmidler fra 2008 ikke frigives, vil forbruget stadig ligge væsentligt over pejlemærket på 26½ pct. af konjunkturrenset BNP. Endvidere er der endnu ikke gennemført de fornødne initiativer, som kan skabe 2015-planens forudsatte stigning i beskæftigelsen og modvirke tendensen til kortere arbejdstid frem mod 2015. Den finanspolitiske holdbarhed er således både presset fra udgifts- og indtægtsiden.

Stigende udgifter til indkomstoverførsler

Udgifterne til indkomstoverførsler vurderes at falde i 2008, når der korrigeres for den automatiske regulering som følge af satsreguleringen. Faldet skyldes hovedsageligt, at den lave ledighed giver store besparelser på udgifterne til dagpenge. Udgifterne til indkomstoverførsler ventes imidlertid at stige de kommende år, hvilket især kan henføres til et stigende antal folkepensionister samt flere dagpengemodtagere som følge af den stigende ledighed.

Skattelettelser i 2008 og 2009

I 2008 blev beskæftigelsesfradraget og personfradraget øget svarende til en skattelettelse på godt 4 mia. kr., og i 2009 er der vedtaget skattelettelser for yderligere godt 9 mia. kr. Skattelettelserne i 2009 ydes primært som en forøgelse af mellemskattegrænsen, men bundskattesatsen reduceres også som kompensation for kommunale skattestigninger i 2008. Skattelettelserne er således med til at svække de offentlige finanser de kommende år. Det antages, at Den Særlige Pensionsopsparing (SP) fortsat suspenderes i 2009, og i resten af prognoseperioden er det forudsat, at SP ikke genindføres.

Finansiell krise reducerer offentligt overskud

Aktie- og obligationskurserne er faldet som følge af den finansielle krise, hvilket medfører store tab i pensions-selskaberne i 2008. De negative resultater i pensions-selskaberne betyder, at proventet fra pensionsafkastskatten, der var 6½ mia. kr. i 2007, reduceres til stort set ingenting i 2008. Pensions-selskaberne kan modregne tidligere års underskud i det skattepligtige afkast, og med de store tab i 2008 forventes der heller ikke meget proventu fra pensionsafkastskatten i 2009. Kursfaldene påvirker også proventet fra aktieindkomstskatten, som skønnes at falde med ca. 7½ mia. kr. fra 2007 til 2009.

Ekspansiv finanspolitik

Der har været ført en yderst lempelig finanspolitik gennem det seneste økonomiske opsving med en skønnet gennemsnitlig effekt på BNP – den såkaldte finanseffekt – i størrelsesordenen ½ pct.point om året. Det er især en relativ kraftig vækst i det offentlige forbrug, der har gjort finanspolitikken ekspansiv. Med udgangspunkt i den skønnede vækst i det offentlige forbrug og de planlagte skattelettelser vurderes finanspolitikken også at blive ekspansiv i 2009. Finanspolitikken for 2010-11 er endnu ikke fastlagt, men med den planlagte realvækst i offentligt forbrug og offentlige investeringer ifølge 2015-planen er der udsigt til en omtrent neutral finanspolitik i 2010 og 2011, jf. tabel I.14.

Tabel I.14 Finanseffekt 2005-11

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,5	1,0	-0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
heraf offentligt forbrug	0,5	0,8	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
off. investeringer	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
heraf personlige skatter	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
boligskatter	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,7	1,1	-0,1	0,3	0,4	0,0	0,1

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikkenes aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikkenes vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås f.eks., at indkomstskattesatserne holdes konstante, at punktafgiftssatserne reelt er uændrede, at satserne for indkomstoverførsler følger satsreguleringen, og at offentlig beskæftigelse udgør en fast andel af den strukturelle arbejdsstyrke. Et positivt tal indikerer en aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposterne mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken). Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

I.8 Risikoscenarium

**Udsigt til en
årrække med
meget lav vækst**

Udviklingen i dansk økonomi har taget en drastisk vending, og økonomien er nu på vej ind i en lavkonjunktur. En lignende situation opstod i slutningen af 1980'erne, hvor en periode med høj vækst førte til overophedning og endte med syv års lavkonjunktur.

**Højkonjunktur
i 1980'erne**

Højkonjunktoren i midten af 1980'erne var karakteriseret af kraftig vækst i efterspørgslen, bl.a. drevet af faldende rente og stigende boligpriser. Den reale kontantpris steg med omkring 10 pct. om året i perioden 1983-86. Den stærke efterspørgsel bidrog til et fald i ledigheden fra over 280.000 i 1983 til omkring 220.000 personer i 1986. Samtidig steg arbejdsstyrken ca. 100.000 personer, hvilket betød, at den samlede beskæftigelse steg med op imod 160.000 personer. Erhvervsfrekvensen steg betydeligt bl.a. pga. stigende erhvervsdeltagelse for kvinder.

**Lav ledighed og
høje lønstigninger
...**

I begyndelsen af højkonjunktoren i 1980'erne var faldet i ledigheden, stigningen i arbejdsstyrken og stigningen i produktiviteten tilstrækkelig til at tilfredsstille efterspørgslen. Da opsvinget varede ved, var den danske produktionskapacitet imidlertid ikke tilstrækkelig, og væksten i importen tog til. Importen steg således 5-6 pct.point mere end BNP i 1985-86. Samtidig faldt ledigheden, hvilket gav sig udslag i mærkbart tiltagende lønstigninger. Højkonjunktoren indebar en markant forværring af betalingsbalancen. Med kartoffelkuren i 1986 og skattereformen, som blev vedtaget i 1986, blev den økonomiske politik strammet for at rette op på det store underskud på betalingsbalancen. Kombinationen af den forværrede konkurrenceevne og den markante stramning af den økonomiske politik førte til, at faldet i ledigheden ophørte, de reale boligpriser faldt, og BNP-væksten faldt drastisk fra 4,9 pct. i 1986 til 0,3 pct. i 1987. For hele perioden 1987-93 blev den årlige BNP-vækst i gennemsnit kun ca. $\frac{3}{4}$ pct., og ledigheden steg med 120.000 personer.

**... endte med
overophedning og
mange års
lavkonjunktur**

**Økonomien i dag
er mere robust**

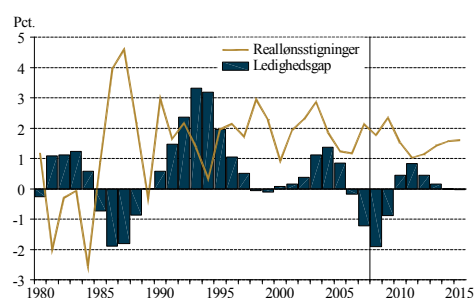
Udviklingen de seneste år ligner på nogle områder udviklingen i 1980'erne. De seneste år har således i lighed med perioden op til 1987 været karakteriseret ved høj vækst og

et markant fald i ledigheden. Der er dog flere områder, hvor økonomien i dag adskiller sig fra 1980'erne. Måske væsentligst har strukturreformer på arbejdsmarkedet bidraget til, at den strukturelle ledighed skønnes at være faldet fra omkring 250.000 personer i 1980'erne til omkring 100.000 personer i dag. Selvom den faktiske ledighed også er faldet, og i dag er betydeligt lavere end den strukturelle ledighed, har reallønsstigningerne ikke været nær så høje som i 1980'erne, jf. figur I.48a. En anden væsentlig forskel er, at der i dag ikke er problemer med underskud på de offentlige finanser og på betalingsbalancen.

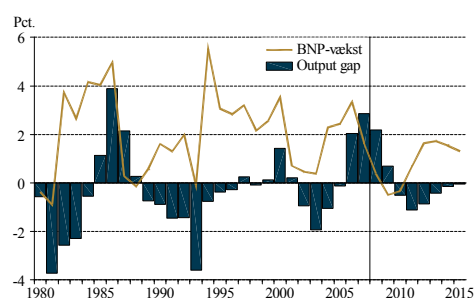
Lav vækst og stigende ledighed i de kommende år

I de kommende år skønnes BNP-væksten at falde fra 1,7 pct. i 2007 til knap ½ pct. i år. BNP-væksten ventes de næste par år at være negativ, og output gap ventes dermed at falde fra omkring 3 pct. i 2007 til omkring -1 pct. i 2011, jf. figur I.48b. Ledigheden vurderes på denne baggrund at stige til godt 120.000 personer i 2011, hvorefter den gradvist ventes at falde tilbage mod det strukturelle niveau. De reale boligpriser skønnes at falde samlet med 20 pct. i år og de kommende år, før boligmarkedet stabiliseres igen. Offentlig saldo og betalingsbalance er i overskud, og trods en betydelig forværring af den offentlige saldo i de kommende år forventes de offentlige finanser at fastholdes omkring balance.

Figur I.48a Ledighed og løn



Figur I.48b Output gap



Anm.: Output gap og ledighedsgap er opgjort som forskellen mellem den faktiske og strukturelle udvikling.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Knap så slemt som i 1980'erne

Der er således udsigt til lavkonjunktur de kommende år. Den reale boligpris ventes at falde omtrent lige så meget som i slutningen af 1980'erne, mens stigningen i ledighed og faldet i beskæftigelse vurderes at blive noget mindre – men hurtigere – end i forbindelse med lavkonjunktureren i slutningen af 1980'erne. Væksten i BNP ventes at blive lidt lavere end i slutningen af 1980'erne. Da niveauet for produktionen imidlertid er meget højt i udgangspunktet, skønnes BNP kun at falde til omkring 1 pct. under det niveau, der kan forventes i en normal konjunktursituation. I begyndelsen af 1990'erne var output gap næsten $-3\frac{1}{2}$ pct.

Den finansielle krise skaber usikkerhed

Afslutningen på den aktuelle højkonjunktur ventes således at resultere i en knap så omfattende lavkonjunktur som i 1980'erne. Et usikkerhedsmoment ved nærværende prognose er imidlertid omfanget og den realøkonomiske konsekvens af den finansielle krise. På den ene side kan det naturligvis ikke afvises, at de negative effekter af finanskrisen er overvurderet i denne prognose. De omfattende aktioner fra de fleste landes centralbanker og regeringer indikerer en betydelig vilje til at modvirke finanskrisens negative effekter, og det er muligt, at de finansielle markeders funktionsevne som følge heraf genoprettes hurtigere, end implicit antaget i prognosen. Hvis tilliden genoprettes hurtigt, kan forbrugs- og investeringsudviklingen blive mere positiv, ligesom en hurtig stabilisering på boligmarkedet vil kunne trække i positiv retning. Samtidig indebærer den lavere inflation og det betydelige fald i olieprisen en stigning i købekraften i de olieimporterende lande, hvilket også kan bidrage til at sætte mere gang i økonomien end i nærværende prognose.

Risiko for et hårdere tilbageslag

Der er dog også en risiko for, at den finansielle krise får større realøkonomiske konsekvenser end forudsat i prognosen. Den negative udvikling i forbrugernes og erhvervslivets forventninger kan blive selvforstærkende, hvilket kan trække forbrug, investeringer og produktion nedad. Faldet i aktiekurser og boligpriser kan fortsætte, idet forventninger om fremtidige kurs- og prisfald kan forårsage yderligere fald. Og de massive redningsplaner kan forårsage så betydelige omkostninger på statsbudgetterne, at risiko-præmierne på de ellers sikre statspapirer øges. Hvis

redningsplanerne ikke virker efter hensigten, kan likviditets- og solvensproblemer føre til en markant reduktion i udbuddet af lån, og for Danmarks vedkommende kan den finansielle uro føre til et fortsat pres på kronen med endnu højere renter som følge. Sammenlignet med 1980'erne er der desuden mange flere med variabelt forrentede lån, hvilket gør boligmarkedet mere udsat. Samtidig har boligmarkedet i den seneste tid højst sandsynligt været overvurderet, og det er vanskeligt at fastslå størrelsen heraf præcist, jf. afsnit I.3. Udviklingen i indkomst og rente kan delvist forklare boligprisstigningen, men meget tyder på, at stigningerne har været for høje. Det kan tænkes, at den finansielle krise kan påvirke boligprisen i en sådan grad, at boligpriserne falder til et lavere niveau i nogle år, end udviklingen i rente og indkomst vil tilsige.

Eksempel på større økonomisk tilbageslag

For at illustrere de mulige effekter af et mere omfattende konjunkturtilbageslag er der foretaget en modelberegning, hvor det konkret antages, at:

- Den udenlandske vækst er $\frac{3}{4}$ pct.point lavere både i 2009 og i 2010 end i prognosen. Herefter antages BNP-niveauet i udlandet gradvist at vende tilbage til niveauet i prognosen
- Boligpriserne falder yderligere ca. 10 pct. i 2009-10 i forhold til prognosen
- Det private forbrug falder yderligere ca. $\frac{1}{2}$ pct. i både 2009 og 2010 i forhold til prognosen (udover det fald, der følger af lavere udlandsvækst og fald i boligpriserne)

Der tages ikke højde for eventuelle finanspolitiske tiltag for at modvirke tilbageslaget. Det bør understreges, at dette kun er et eksempel på, hvordan et større tilbageslag muligvis kan ramme økonomien.

Lavere eksport

En lavere vækst i udlandet mindsker alt andet lige den danske eksport og medfører dermed lavere BNP-vækst i risikoscenariet. Der er i beregningen ikke taget højde for, at et mere markant tilbageslag i udlandet vil kunne ændre forudsætningerne om f.eks. rente i udlandet, mens der er taget højde for lavere løn og priser i udlandet. Hvis det

internationale tilbageslag bliver stærkere, må det forventes, at der vil komme finans- eller pengepolitiske lempelser, hvilket delvist vil modvirke effekten på dansk økonomi.

Større boligprisfald sænker boliginvesteringer og det private forbrug ...

... og øger ledigheden til over 150.000 personer

Det yderligere boligprisfald i risikoscenariet har to primære effekter. For det første falder boliginvesteringerne, da det ikke længere er så attraktivt at bygge, og for det andet mindskes den private formue, hvilket medvirker til en lavere vækst i det private forbrug. Det private forbrug antages herudover at falde yderligere som følge af aktiekursfald og en selvforstærkende effekt fra mere negativ forventningsdannelse. Dermed mindskes den samlede efterspørgsel yderligere. Som følge heraf bliver beskæftigelsen næsten 50.000 personer lavere end i prognosen i løbet af årene 2011-12. Ledigheden bliver tilsvarende højere og når op omkring 170.000 i løbet af tre år, jf. figur I.49. Den højere ledighed fører til lavere lønstigninger – omkring $1\frac{3}{4}$ pct. i 2011-12, hvilket er lavere end de historisk lave lønstigninger i 1993 og 2005.

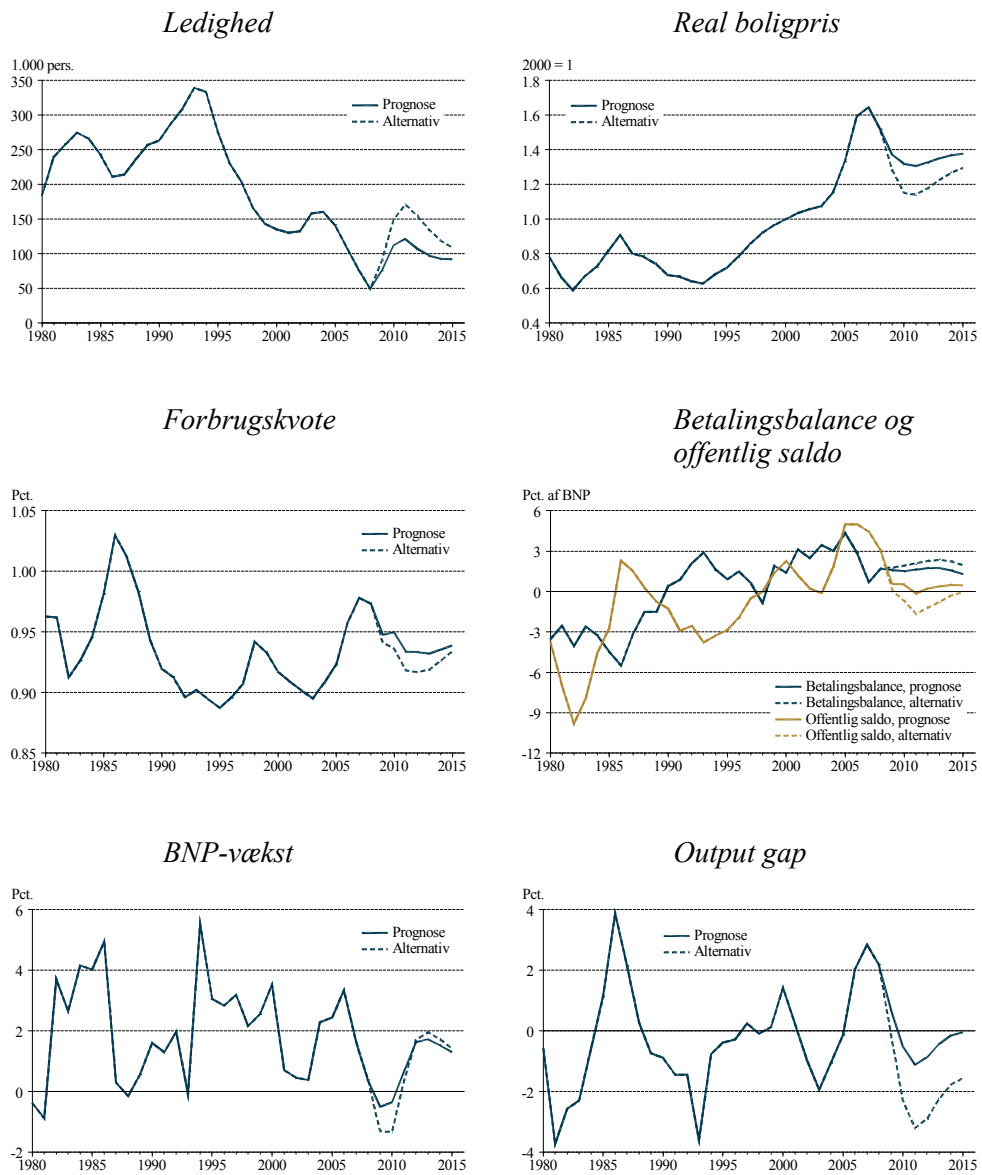
Betalingsbalance forbedres svagt

Den lavere vækst i udlandet trækker i retning af en forværring af betalingsbalancen, mens den lavere indenlandske efterspørgsel trækker i retning af en forbedring. Da BNP-væksten i Danmark falder mere end BNP-væksten i udlandet, mindskes den indenlandske efterspørgsel mere end den udenlandske, hvilket fører til en svag forbedring af betalingsbalancen.

Offentlig saldo bliver svagt negativ

Udviklingen i den offentlige saldo er tæt forbundet med ledighedsudviklingen. Den store stigning i ledigheden medfører en forværring af den offentlige saldo i 2009-11, sådan at der bliver underskud på ca. $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2011-12. Effekten på den offentlige saldo af den dybere lavkonjunktur bliver reduceret i takt med, at konjunkturerne gradvist antages at blive normaliseret frem mod 2015.

Figur I.49 Effekter i risikoscenarium



Kilde: Egne beregninger på SMEC.

**BNP-væksten
bliver lavere og
lavkonjunktoren
længere og dybere**

Det illustrerede tilbageslag bevirker, at væksten i BNP bliver væsentligt lavere end i prognosen. I 2009 falder BNP med ca. 1¼ pct. mod et fald på ca. ½ pct. i prognosen, og i 2010 med godt 1¼ pct. mod ca. ¼ pct. i prognosen. Dette indebærer, at output gap lukkes hurtigere, og produktionsniveauet når væsentlige længere ned under "det normale" niveau, og der vil gå mere end fem år, før produktionen kommer op på et normalt niveau. Sammenlignes udviklingen i output gap med udviklingen i 1980'erne fremgår det, at økonomien i beregningseksemplet rammes hårdere end i 1980'erne.

**Trods krise er
beskæftigelsen
stadig høj – i et
historisk perspektiv**

I det mere negative forløb i beregningseksemplet øges ledigheden som nævnt til ca. 170.000 personer. I perioden 1980-2000 var ledigheden højere i stort set alle år, så i et historisk perspektiv er ledigheden således stadig relativt lav. Beskæftigelsen vil selv efter fald i de kommende år befinde sig på et relativt højt niveau i risikoscenariet. Både i lavkonjunktoren i starten af 1980'erne og i starten af 1990'erne nåede beskæftigelsen ned på et markant lavere niveau. Det høje niveau for beskæftigelsen, det lave niveau for ledigheden og det relativt høje niveau for boligpriserne (trods antaget fald i kontantprisen) er med til at holde hånden under det private forbrug. Forbrugskvoten falder således ikke i samme grad som i 1980'erne.

**Regneeksempel
tager ikke højde
for alt**

Den alternative beregning er blot et regneeksempel, der ikke tager højde for samtlige effekter og usikkerheder. Som nævnt er der ikke taget højde for, at pengepolitikken sandsynligvis vil blive lempet, hvis den internationale konjunktursituation forværres, og der er eksempelvis heller ikke taget højde for, at olieprisen højst sandsynligt vil blive påvirket af aftagende efterspørgsel.

Bedre udvikling på betalingsbalance og offentlig saldo end tidligere ...

... giver mulighed for ekspansiv finanspolitik

Den måske væsentligste forskel mellem udviklingen tidligere og i dag er imidlertid, at selv i risikoscenariet er betalingsbalancen i overskud, og der er kun et beskedent underskud på den offentlige saldo. I 1980'erne var der store underskud på begge poster, og der var behov for gennemstramninger af den økonomiske politik at rette op på ubalancerne. Dette skete blandt andet ved gennemførelsen af kartoffelkuren og en skattereform, der reducerede rentefradragsretten. I dag er der ikke tilsvarende balanceproblemer. Der er således i dag råderum til at hjælpe økonomien oven på igen ved hjælp af ekspansiv finanspolitik for at modvirke afmatningen i efterspørgslen og således mindske lavkonjunkturen, hvis konjunkturerne udvikler sig meget negativt.

I.9 Aktuel økonomisk politik

Udsigt til en hård landing

Dansk økonomi har været igennem en god udvikling de seneste år med høj vækst og et langvarigt fald i ledigheden til et historisk lavt niveau. Økonomien befinder sig som følge heraf på kapacitetsgrænsen, og vækstpotentialet er derfor begrænset de kommende år. Den seneste udvikling på de finansielle markeder og den afmatning, der allerede forinden var indtrådt på boligmarkedet, indebærer imidlertid, at der må imødeses en markant afmatning med direkte fald i efterspørgslen. Et fald i efterspørgsel og produktion indebærer i første omgang, at den økonomiske aktivitet aftager til et mere normalt niveau i 2009, men fortsat lav vækst de følgende år gør, at dansk økonomi forventes at bevæge sig ind i en egentlig lavkonjunktur med et produktionsniveau under det normale. Ledigheden ventes således at stige hurtigt og i 2010-11 at ligge noget over 100.000 personer.

Finanspolitikken bør ikke lempes yderligere i 2009

Udsigten til lav eller endda negativ vækst bør ikke umiddelbart lede til, at man allerede i 2009 foretager lempelser i forhold til den planlagte finanspolitik. Den nuværende lave ledighed indebærer, at presset på arbejdsmarkedet er uholdbart stort, og trods stigende ledighed vil arbejdsmarkedet også i 2009 være presset. Forsøg på at holde ledigheden nede på det aktuelle niveau gennem en

yderligere finanspolitisk lempelse vil blot føre til større import, højere lønstigninger og en markant forværring af konkurrenceevnen, der efterfølgende vil udløse en endnu større stigning i ledigheden end den, der forudses i denne prognose. I 2009 vil dansk økonomi – trods udsigt til et fald i produktionen – stadig være karakteriseret af et relativt højt aktivitetsniveau og lav ledighed. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at stimulere efterspørgslen yderligere i 2009, med mindre konjunkturudviklingen næste år bliver væsentligt dårligere end ventet i prognosen.

En lempelse af finanspolitikken i 2010 kan ske via en skattereform

Den finansielle krise har lagt en mærkbar dæmper på de internationale vækstudsigter. Det er usikkert, hvor lang tid den finansielle krise vil vare, og hvor dyb den internationale lavkonjunktur vil blive. Konjunkturbilledet kan således ændre sig i forhold til det forventede, og det er derfor for tidligt at foretage en endelig vurdering af, om der er behov for finanspolitiske lempelser i 2010. Hvis den økonomiske udvikling bliver som beskrevet i prognosen, vil den danske produktion og beskæftigelse i 2010 imidlertid falde til et niveau, der er lavere end i en normal konjunktursituation, og der er udsigt til et endnu lavere aktivitetsniveau i 2011. Det er i denne situation naturligt at overveje at lempe den økonomiske politik, hvilket hensigtsmæssigt kan ske i forbindelse med en skattereform i 2010.

En skattereform kan forbedre strukturerne i økonomien og øge aktiviteten på kort sigt

I kapitlerne II-V analyseres det danske skattesystem, og i kapitel VI beskrives en række pakker, der indebærer, at skattesystemet ændres på forskellig vis. En skattereform, der sænker marginals-katten på arbejdsindkomst og øger incitamentet for ledige og personer uden for arbejdsstyrken til at søge arbejde, vil øge den strukturelle beskæftigelse og øge det langsigtede produktionsniveau i Danmark. Den større beskæftigelse vil bidrage til en forbedring af de offentlige finanser på lang sigt. Disse positive effekter på længere sigt kan give plads til en vis underfinansiering på kort sigt. Den præcise størrelsesorden af den mulige underfinansiering inden for rammerne af en holdbar finanspolitik afhænger blandt andet af størrelsen af de dynamiske effekter på beskæftigelsen. De dynamiske effekter tillader med andre ord, at man kan lempe skatten mere, end den anviste finansiering umiddelbart lægger op til. Blandt andet derfor

kan en skattereform også være med til at stimulere økonomien på kort sigt.

Fuldt finansieret skattereform kan øge beskæftigelsen med op til 15.000 personer på kort sigt

Selv hvis man ikke medregner de dynamiske effekter som en del af finansieringen, kan der gennemføres en skatteomlægning, der øger produktion og beskæftigelse. Ifølge beregningerne i kapitel VI er det f.eks. muligt at øge beskæftigelsen på kort sigt med op til 15.000 personer ved en fuldt finansieret skatteomlægning, der blandt andet indebærer en sænkning af marginalsatserne og en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. En sådan reform, der i kraft af dynamiske effekter styrker den finanspolitiske holdbarhed, skønnes at have en langsigtet beskæftigelseseffekt på ca. 6.000 helårspersoner. Hvis man er villig til at gennemføre en skatteomlægning, der inkluderer en reform af boligbeskatningen, viser beregningerne i kapitel VI, at der kan opnås en endnu større stigning i beskæftigelsen på såvel kort som lang sigt uden at svække den finanspolitiske holdbarhed.

Konjunkturforsyn kan tale for en større underfinansiering

Den præcise størrelse af den ekspansive effekt af en skattereform på kort sigt afhænger selvsagt af den konkrete sammensætning af reformen, herunder timingen af finansieringen. I de skitserede pakker i kapitel VI er en del af finansieringen eksempelvis salg af CO₂-kvoter i 2013. I lyset af konjunktursituationen kan en yderligere underfinansiering på kort sigt overvejes – enten ved at udskyde andre dele af finansieringen – eller ved at lade skattelettelserne være finansieret af forsigtige skøn over de dynamiske effekter.

Finanspolitisk lempelse kan også ske ved større offentlige udgifter

Et alternativ til en lempelse af finanspolitikken i forbindelse med en skattereform kan være at øge det offentlige forbrug eller at fremrykke offentlige investeringer. Øgede offentlige udgifter har en kraftigere direkte effekt på aktiviteten. Til gengæld vil de ikke have de samme effektivitetseffekter som en sænkning af de marginale indkomstskatter, om end eksempelvis investeringer i uddannelse eller bedre infrastruktur naturligvis vil øge produktiviteten på lang sigt. Samtidig må øgede udgifter nødvendigvis følges op af en stramning på et senere tidspunkt for, at der ikke sker en permanent forværring af de offentlige finanser.

Problemer med overholdelse af 2015-planens målsætninger

I de seneste 10-15 år er den økonomiske politik blevet tilrettelagt med henblik på at sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. I henhold til 2015-planen skal den langsigtede holdbarhed blandt andet sikres gennem en stram styring af de offentlige udgifter og strukturforbedringer på arbejdsmarkedet. På begge punkter ser der imidlertid ud til at være problemer med overholdelsen af målsætningerne. For det offentlige forbrug er et konkret pejlemærke, at det ikke må udgøre mere end 26½ pct. af strukturelt BNP. De senere år er det offentlige forbrug imidlertid vokset mere end planlagt, og udgifterne til offentligt forbrug overstiger på nuværende tidspunkt dette pejlemærke. I forhold til strukturreformer på arbejdsmarkedet indeholder 2015-planen krav om tiltag, der kan sikre, at beskæftigelsen øges, og at tendensen til kortere arbejdstid modvirkes. Der er hverken gennemført eller planlagt tiltag, der øger beskæftigelsen eller arbejdstiden i tilstrækkeligt omfang.

Stadig behov for strukturreformer på arbejdsmarkedet

Der er således fortsat et behov for konkrete tiltag på arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at skabe balance på de offentlige finanser på lang sigt. Arbejdsmarkedskommissionen har foreslået, at dagpengeperioden forkortes, og at tilgangen til efterlønsordningen begrænses. Disse forslag vil efter Arbejdsmarkedskommissionens vurdering øge beskæftigelsen med mere end 100.000 personer på 5-10 års sigt. Formandskabet har tidligere foreslået lignende tiltag, og de to områder vurderes at være vanskelige at komme uden om, hvis den langsigtede finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem en mærkbar stigning i beskæftigelsen.

Forkort dagpengeperioden og fasthold den aktive beskæftigelsesindsats

Behovet for strukturreformer aktualiseres af den forventede kraftige konjunkturafmatning. I en situation med udsigt til kraftigt stigende og længerevarende ledighed må det forventes, at især varigheden af ledighedsperioder forøges. Dette vil alt andet lige tendere mod stigende strukturel ledighed. Faldet i den strukturelle ledighed fra 1994 til nu var i høj grad forårsaget af en intensivering af den aktive arbejdsmarkedspolitik, og med et stigende antal ledige vil det være svært at fastholde denne intensitet uden modgående foranstaltninger. En forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år vil kunne bidrage til at bevare en fortsat

fokus på den tidlige indsats. Samtidig vil stigningen i afgang fra ledighed op til dagpengeperiodens udløb fremrykkes, jf. *Dansk Økonomi, forår 2008*. Det er muligt, at den påkrævede fokus på en intensiv indsats, som en forkortelse af dagpengeperioden indebærer, medfører en vis konjunkturafhængighed i ressourcebehovet i den offentlige beskæftigelsesindsats for at akkommodere et stigende antal ledige. Dette kan imidlertid være en nødvendig pris at betale for at fastholde den strukturelle ledighed på sit nuværende meget lave niveau.

Regler for fleksjob og ledighedsydelse bør gennemgås kritisk

Der findes naturligvis andre muligheder for at øge beskæftigelsen, men de har ikke samme potentiale som dagpengeområdet og efterlønsordningen. Siden 2003 er det samlede antal personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension steget fra ca. 240.000 til over 270.000, især som følge af flere personer i fleksjob. Fleksjobordningens succes kan hænge sammen med, at det økonomisk er væsentligt mere attraktivt at være i fleksjob end at være ledig eller på førtidspension. Dette skyldes bl.a., at personer i fleksjob modtager fuld overenskomstmæssig løn til trods for, at de typisk arbejder mindre end fuld tid. Personer i fleksjob bidrager til den samlede produktion, men omkostningen for de offentlige finanser er ofte lige så stor eller større end omkostningerne for personer, der modtager kontanthjælp eller førtidspension. En forøgelse af antallet af personer på fleksjob bidrager derfor kun i meget begrænset omfang til sikringen af den finanspolitiske holdbarhed, og en forudsætning for, at bidraget ikke bliver direkte negativt, er, at tilgangen til ordningen ikke, som tilfældet øjensynligt har været hidtil, hovedsageligt kommer fra ordinær beskæftigelse. Derfor bør reglerne for fleksjob gennemgås med henblik på en stramning. Dette kan eksempelvis ske ved, at lønnen til personer i fleksjob reduceres. Herved kan det offentlige tilskud til arbejdsgiverne reduceres uden, at arbejdsgivernes incitament til at oprette fleksjob mindskes.

Kommuner bør have bedre tilskyndelse til at fremskaffe fleksjob

Personer, der er visiteret til fleksjob, men som ikke har et job, kan modtage ledighedsydelse. Mange er på ledighedsydelse i meget lang tid. Dette kan skyldes, at kommunerne ikke har tilstrækkelig økonomisk incitament til at få folk ud af ledighedsydelse og ind i fleksjob – eller alternativt over

på førtidspension. Det bør derfor overvejes at reducere den statslige refusion til kommunerne for personer på ledighedsydelse.

Tilkendelse af førtidspension til unge kunne revurderes efter f.eks. 5 år

Tilgangen til førtidspension er reduceret de senere år, hvilket blandt andet skyldes ændrede regler i forbindelse med førtidspensionsreformen fra 2003. Samtidig med at tilgangen er reduceret, er der sket et markant skift i tilkendelsesgrundlaget. Andelen af nytilkendelser på grundlag af psykiske lidelser er således steget fra 27 pct. i 1998 til 47 pct. i 2007. De fleste tilkendelser sker til folk over 50 år. Andelen af tilkendelse til personer under 40 år er imidlertid stigende og udgør i dag knap en fjerdedel af alle tilkendelser. Det er på denne baggrund naturligt at overveje, om tilkendelse af førtidspension automatisk burde tages op til revurdering for personer under en vis alder, f.eks. hvert femte år. Det er ikke utænkeligt, at nogle førtidspensionister herved ville kunne overgå til en anden offentlig ordning, hvor der er større sandsynlighed for en gradvis tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Finanskrisen rammer den danske finansielle sektor ...

Den finansielle krise, der havde sit udspring i USA, har spredt sig til resten af verden, og krisen har også ramt det danske finansielle system. Sammenbruddet på interbankmarkederne har ført til likviditetsmangel i den danske banksektor, og investorernes flugt til statsobligationer har ført til kursfald på danske realkreditobligationer, hvilket har påført pensionselskaberne store tab. Krisen i den finansielle sektor fik i løbet af sommeren og efteråret et omfang, der nødvendiggjorde en aktiv indgriben fra myndighedernes side. Regeringen, Nationalbanken og Finanstilsynet har derfor gennemført en række tiltag med det formål at begrænse krisens omfang: Bankerne kan låne mod flere og mindre sikre aktiver i Nationalbanken, der er stillet statsgaranti for indlån i danske banker, kravene til pensionselskaberne er blevet lempet, og staten har via Den Sociale Pensionsfond planlagt at opkøbe rentetilpasningsobligationer.

... og boligejerne

Faldet i kurserne på realkreditobligationer medfører stigende renter, som i særdeleshed rammer de danske boligejere med rentetilpasningslån, der skal refinansieres til

december. I den nuværende situation, hvor udenlandske investorer i stort omfang har trukket sig ud af det danske realkreditmarked, er der udsigt til en betydelig rentestigning for de berørte boligejere. De lempeligere regler for pensionselskaberne kan tilskynde dem til at øge beholdningen af realkreditobligationer, og sammen med statens forventede opkøb af obligationer lægger det en dæmper på de rentestigninger, boligejere med rentetilpasningslån står over for, jf. ovenfor. Refinansieringen af rentetilpasningslåne kan fremover med fordel spredes ud over året, dermed bliver renterne mindre følsomme overfor store uventede stemningskift hos investorerne, og færre boligejere vil blive ramt, næste gang der kommer en midlertidig stigning i de korte renter.

Men de hjælpes igennem krisen ...

I en situation med finansiell uro kan der opstå behov for at revidere de regler, der regulerer den finansielle sektor, hvis reglerne er med til at forstærke den finansielle ustabilitet. I forbindelse med regelændringer skal der foretages en afvejning mellem at sikre den finansielle stabilitet på kort sigt og undgå øget finansiell ustabilitet på længere sigt. Hjælpen til boligejere med rentetilpasningslån sender et uheldigt signal om, at regeringen også i fremtiden vil træde til, hvis der er udsigt til markante stigninger i de korte renter. Det giver kommende boligejere tilskyndelse til at optage variabelt forrentede lån i stedet for de mere sikre 30-årige realkreditlån. De lempeligere regler på pensionsområdet kan også skabe øget ustabilitet i fremtiden. Hjælpen består bl.a. i, at det såkaldte gule trafiklys er ophævet. Pensionselskaber, der er i grønt lys, markedsfører sig på dette, og med ophævelsen af det gule lys, fratages kunderne denne mulighed for at vurdere pensionselskabernes risiko. Ophævelsen af det gule lys kan derfor tilskynde pensionselskaberne til at tage større risiko.

... hvilket på sigt kan føre til øget ustabilitet

Bankerne mangler likviditet

Den danske banksektor synes samlet set at være godt rustet til at imødegå den finansielle krise. Indtjeningen har været høj de senere år, og de danske banker er forholdsvist velkonsoliderede. Bankerne har imidlertid et betydeligt indlånsunderskud, og de er derfor afhængige af kortsigtet finansiering fra andre finansielle institutioner, herunder udenlandske banker. Likviditetsmanglen i den internationale

finansielle sektor har derfor også ført til likviditetsmangel i den danske banksektor, og bankerne har haft svært ved at fremskaffe tilstrækkelig likviditet.

Krisepakke til banksektoren

Regeringen og Folketinget har gennemført en redningspakke i samarbejde med banksektoren for at understøtte de danske bankers muligheder for at tilvejebringe den fornødne likviditet, jf. boks I.4 i afsnit I.3. Den danske redningspakke for banksektoren indebærer blandt andet en statsgaranti for indlån og interbanklån i danske banker, og ordningen skulle således sikre bankernes adgang til den fornødne udenlandske likviditet. Statsgarantien fjerner stort set risikoen på indlån i danske banker og burde derfor have skabt en øjeblikkelig normalisering på det danske interbankmarked. Der kræves dog fortsat høje risiko-præmier på interbanklån til danske banker, hvilket kan skyldes, at den danske redningspakke på flere punkter afviger fra de store udenlandske redningspakker. Mange af de udenlandske redningspakker omfatter en rekapitalisering af banksektoren, dvs. at staten tilfører bankerne kapital, så de er bedre rustet til at drive forretningerne videre uden at reducere aktiviteten.

Banksektoren betaler

De danske banker betaler til den danske redningspakke, og der bliver derfor trukket kapital ud af banksektoren, hvilket kan opfattes som en svækkelse af de danske banker. Den danske redningspakke indeholder imidlertid en fuld statsgaranti for indskud i danske banker, hvor der i de store udenlandske redningspakker er fastsat maksimumbeløb for statsgarantierne. Den danske redningspakke er således anderledes og mere vidtgående end de store udenlandske redningspakker på dette område.

Begrænset risiko for uansvarlig adfærd

Det er som udgangspunkt problematisk, at staten garanterer for virksomheder, der ellers ville gå konkurs. Det kan tilskynde virksomhederne og deres kreditorer til at tage unødvendig stor risiko. Det er i særdeleshed problematisk, hvis bankerne tilskyndes til at tage for stor risiko. Det skyldes, at et sammenbrud i banksektoren har store negative konsekvenser for resten af økonomien. Problemet med ekstraordinær stor risikotagning er dog begrænset i relation til den danske redningspakke, idet bankerne tilsammen

betaler op til 35 mia. kr., men mindst 15 mia. kr. for statsgarantien. Samtidig afhænger bankernes individuelle indbetaling til ordningen i et vist omfang af risikoen på deres engagementer, og ordningen er indrettet på en måde, så aktiekapitalen mister sin værdi i en insolvent bank, hvor kreditorer skal reddes af ordningen.

Krisen rydder op i banksektoren

Finanssektoren har en vigtig samfundsøkonomisk funktion i hurtigt og effektivt at formidle likviditet fra virksomheder og husholdninger med overskydende likviditet til virksomheder og husholdninger med underskud af likviditet. En moderne økonomi har derfor behov for en stabil veldrevet banksektor. En effektiv banksektor kan kun opretholdes, hvis ineffektive banker bliver effektiviseret eller træder ud af markedet. Den finansielle krise rammer de dårligst drevne banker med mangelfuld kreditpolitik hårdest, og det kan være hensigtsmæssigt, at disse banker bliver tvunget ud af markedet. Dermed vil indlånene blive flyttet over i banker, der forvalter indlånernes penge bedre. For at forhindre indskydere og andre kreditorer i at lide urimelige tab er der lovgivningsmæssigt en række krav om kapitaldækning. Det er Finanstilsynet, der fører tilsyn med bankerne og sikrer, at kapitaldækningsreglerne er overholdt. Det er således Finanstilsynets opgave at sikre indskyderne mod tab, mens det er aktionærernes og bestyrelsernes ansvar at sikre de enkelte bankers overlevelse.

Finansiell stabilitet er ikke gratis

I lyset af den nuværende krise og med henblik på at sikre indlånerne mod tab i fremtiden bør reglerne for finansielle virksomheder gennemgås kritisk. Det bør imidlertid indgå i overvejelserne, at strammere regler f.eks. i form af højere kapitaldækningskrav er en omkostning for bankerne, der kan føre til en mindre effektiv banksektor. I forbindelse med tilrettelæggelsen af fremtidige nye regler bør der således foretages en afvejning mellem effektivitet og sikkerhed. Finansielle kriser er et tilbagevendende fænomen. Ikke alle risikoelementer kan forudsiges, og et system, der forsøger at forhindre alle (også ukendte) risikofaktorer, vil enten blive meget omkostningsfuldt at administrere eller medføre et meget mindre effektivt banksystem.

Individuelt solvensbehov ...

Nationalbanken og Finanstilsynet har foreslået, at bankerne skal offentliggøre deres individuelle solvensbehov for at øge gennemsigtigheden i banksektoren og skærpe markedsdisciplinen. Bankernes evne til at imødegå tab måles ved den såkaldte solvensgrad, jf. boks I.2 i afsnit I.2. Solvensgraden skal som udgangspunkt være mindst 8 pct., men hertil skal lægges et supplerende individuelt solvensbehov, der afspejler ekstraordinær risiko f.eks. overfor boligmarkedet, store enkeltkunder, pludselig likviditetsmangel eller ekstraordinært store ændringer i markedrenten. Bankerne opgør i dag det individuelle solvensbehov, som skal godkendes af Finanstilsynet og efterfølgende overholdes, men der er ikke pligt til at offentliggøre det individuelle solvensbehov eller de beregninger, der ligger bag.

... bør offentliggøres

Hvis det individuelle solvensbehov offentliggøres, kan bankernes aktionærer og kreditorer bedre vurdere risikoen og dermed kræve en ekstra risikopræmie hos de mest risikofyldte banker. På den måde tilskyndes bankerne til at tage mindre risiko eller øge solvensgraden (basiskapitalen), så de bliver bedre i stand til at modstå tab. En offentliggørelse af de individuelle solvensbehov har desuden den fordel, at de velkonsoliderede banker får nemmere adgang til likviditet i krisetider. I den nuværende situation rammer krisen alle banker, fordi det er usikkert, hvilke banker der er mest risikable. Det individuelle solvensbehov kan dog ikke stå alene, og det er vigtigt, at baggrunden for solvensbehovet også offentliggøres. Det giver bedre mulighed for at vurdere, hvor eksponeret en bank er overfor en eventuel fremtidig krise.

Afviklingsfond

Myndighedernes adfærd i den nuværende finansielle krise, hvor banker er blevet reddet, og der er blevet stillet omfattende statslige garantier, har bidraget til en forventning om, at staterne også i fremtiden vil redde banker og indskydere i forbindelse med en stor finansiell krise. Med den nuværende danske aftale om finansiell stabilitet i banksektoren som forbillede bør det overvejes at oprette en fond, som skal finansiere bankredninger under fremtidige kriser. Dermed beskyttes staten og skatteyderne mod tab i forbindelse med kommende kriser. Den danske regering bør som udgangspunkt arbejde for, at der etableres

en fælles europæisk afviklingsfond. Hvis det ikke kan lade sig gøre at etablere en fælles europæisk løsning, bør der oprettes en dansk afviklingsfond, hvis dette ikke er i strid med EU-retten. Fonden bør finansieres af bidrag fra banksektoren selv. Bidragene til fonden kan opfattes som forsikringspræmier og bør afspejle den enkelte banks risikoprofil, samtidig med at de samlede bidrag skal være tilstrækkelige til at dække de forventede udgifter. I tilfælde af en truende bankkonkurs overgår alt simpel gæld til et afviklingsselskab under fonden, mens den ansvarlige kapital (herunder aktiekapitalen) går tabt. Bidragene kan som i den nuværende midlertidige danske ordning fastsættes på basis af kapitalbehovet, men det bør dog overvejes at gøre bidragets størrelse mere afhængigt af bankens risikoprofil. For at reducere bankernes tilskyndelse til at tage unødigt risiko er det vigtigt, at aktiekapitalen går tabt, når en banks kreditorer reddes af afviklingsfonden.

Fælles europæisk løsning

Den nuværende krise har understreget, at den finansielle stabilitet i Danmark er meget afhængig af udviklingen i de omkringliggende økonomier. Derfor foreslås det, at Danmark arbejder for etableringen af en fælles europæisk afviklingsfond, der efter de ovenfor beskrevne principper kan stille garantier og kapital til rådighed i forbindelse med fremtidige kriser. Afviklingsfonden kan f.eks. placeres under Den Europæiske Investeringsbank (EIB), der bestyres af finansministrene fra EU's 27 medlemsstater. I tilfælde af, at der ikke er tilstrækkelige midler i fonden, kan EIB udstede statsobligationer, hvorved udgifterne bliver fordelt på alle medlemsstaterne. Denne konstruktion afhjælper problemet med byrdefordelingen i forbindelse med en fremtidig fælles europæisk redningsaktion i forhold til store grænseoverskridende banker. En fælles europæisk løsning af fremtidige finansielle kriser vil bidrage til, at konkurrenceforvridende nationale løsninger undgås. En ulempe ved en fælles europæisk redningsfond under EIB kan dog være, at staterne tilskyndes til at lempe tilsynet med og kravene til de nationale banker, da udgifterne i forbindelse med en redningsaktion deles af alle medlemsstaterne. Dette understreger behovet for at harmonisere reglerne og tilsynsførelsen. Det kan derfor blive nødvendigt med et fælles europæisk finanstillsyn.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2007	2008	2009	2010	2011
	Andel	Pct.				
USA	9,7	2,0	1,5	-0,5	1,5	2,5
Japan	1,8	2,0	0,6	0,3	1,3	2,3
Kina	2,4	10,0	9,7	8,0	8,8	9,5
Tyskland	19,2	2,6	1,5	-0,5	0,5	1,6
Frankrig	6,0	2,1	0,9	-0,2	1,0	2,0
Italien	3,5	1,4	0,0	-0,4	0,5	1,0
UK	7,9	3,0	1,0	-1,0	0,6	2,0
Spanien	3,7	3,7	1,3	-0,4	1,6	2,6
Holland	5,4	3,5	2,2	0,6	1,1	2,0
Belgien	2,2	2,6	1,4	0,1	0,9	2,3
Schweiz	1,3	3,3	2,0	0,7	1,6	2,0
Østrig	1,2	3,1	1,9	0,6	1,3	2,3
Sverige	14,0	2,9	1,0	0,2	2,0	2,6
Norge	8,2	3,7	2,0	1,0	1,1	2,5
Finland	3,4	4,4	2,3	1,3	2,1	2,5
Irland	1,9	6,0	-1,8	-0,7	2,0	2,9
Portugal	0,6	1,9	0,5	0,1	0,7	1,7
Grækenland	0,7	4,0	3,1	2,5	2,6	3,7
Danmark		1,6	0,4	-0,5	-0,3	0,7
EU	76,6	2,9	1,3	-0,1	1,0	2,0
EU-15	69,7	2,7	1,1	-0,3	0,9	1,9
Nye EU-lande	6,9	6,3	4,8	3,1	3,7	4,7
Euroområdet	48,0	2,6	1,1	-0,2	0,9	1,9
Aftagere	100	3,3	1,7	0,3	1,5	2,5

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2007. De viste lande aftager 84,1 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og euroområdet er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Autumn 2008* og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser		Mængdestigning								
	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	827	1,5	1,0	4,7	3,8	4,4	2,4	0,8	1,1	0,6	-0,2
Offentligt forbrug	439	2,1	0,7	1,8	1,3	2,1	1,3	1,4	1,2	0,8	1,0
Offentlige investeringer	29	-6,5	-7,7	13,2	0,8	16,4	-10,0	2,0	0,5	1,9	2,0
Boliginvesteringer	117	0,8	11,9	11,8	17,6	11,2	4,8	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6
Erhvervsinvesteringer	230	0,9	-3,0	0,0	-0,1	13,9	4,4	1,0	-4,1	-2,4	1,0
Lagerændringer	9	0,3	-0,5	0,6	0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.652	1,7	0,2	4,3	3,4	5,3	1,9	0,9	-0,2	-0,2	0,3
Vareeksport	545	4,4	-2,0	4,2	5,7	4,8	-0,4	1,9	-0,7	1,4	2,5
heraf industri	366	5,8	-3,2	4,2	7,8	6,1	1,4	2,4	0,2	1,4	3,4
Tjenesteeksport	337	3,7	1,2	-0,2	12,7	17,3	6,7	3,9	1,0	0,9	3,5
Ekspport i alt	883	4,1	-1,0	2,8	8,0	9,1	2,2	2,7	-0,1	1,2	2,9
Samlet efterspørgsel	2.535	2,5	-0,2	3,8	4,9	6,6	2,0	1,5	-0,2	0,3	1,2
Vareimport	558	6,3	-2,2	8,8	9,3	11,9	2,2	3,4	0,1	1,6	1,7
heraf industriimport	446	6,9	-3,5	9,5	9,5	13,7	2,3	3,3	0,1	1,7	1,7
Tjenesteimport	288	10,2	-0,4	5,3	14,8	18,0	4,0	4,5	1,3	1,1	3,3
Import i alt	847	7,5	-1,6	7,7	11,1	13,9	2,8	3,7	0,5	1,5	2,2
Bruttonationalprodukt	1.688	0,5	0,4	2,3	2,4	3,3	1,6	0,4	-0,5	-0,3	0,7
Bruttoværditilvækst	1.427	0,3	0,4	1,5	1,5	3,0	1,7	0,4	-0,3	-0,3	0,7
heraf private byerhverv	872	0,6	0,9	1,9	3,0	5,4	3,1	0,9	-0,6	-0,9	0,9

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Bidrag til mængdestigning i BNP										
	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Årets priser											
Mia. kr.											
						Pct.point					
Privat forbrug	827	0,7	0,5	2,2	1,8	2,1	1,2	0,4	0,5	0,3	-0,1
Offentligt forbrug	439	0,5	0,2	0,5	0,3	0,5	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
Offentlige investeringer	29	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Boliginvesteringer	117	0,0	0,5	0,6	0,9	0,7	0,3	-0,1	-0,6	-0,5	-0,1
Erhvervsinvesteringer	230	0,1	-0,4	0,0	0,0	1,7	0,6	0,1	-0,6	-0,3	0,1
Lagerændringer	9	0,3	-0,5	0,6	0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.652	1,6	0,2	4,0	3,3	5,0	1,9	0,9	-0,2	-0,2	0,3
Vareeksport	545	1,4	-0,6	1,3	1,7	1,5	-0,1	0,6	-0,3	0,5	0,8
heraf industri	366	1,2	-0,7	0,9	1,6	1,3	0,3	0,5	0,0	0,3	0,8
Tjenesteeksport	337	0,6	0,2	0,0	1,9	2,9	1,3	0,8	0,2	0,2	0,7
Eksport i alt	883	2,0	-0,5	1,3	3,6	4,5	1,1	1,4	0,0	0,7	1,6
Samlet efterspørgsel	2.535	3,5	-0,3	5,3	6,9	9,5	3,0	2,3	-0,2	0,4	1,8
Vareimport	558	-1,7	0,6	-2,4	-2,6	-3,5	-0,7	-1,1	0,0	-0,6	-0,6
heraf industriimport	446	-1,6	0,8	-2,1	-2,2	-3,3	-0,6	-0,9	0,0	-0,5	-0,4
Tjenesteimport	288	-1,3	0,1	-0,7	-1,9	-2,6	-0,7	-0,8	-0,2	-0,2	-0,6
Import i alt	847	-3,0	0,7	-3,0	-4,5	-6,1	-1,4	-1,9	-0,3	-0,8	-1,2
						Pct.					
Bruttonationalprodukt	1.688	0,5	0,4	2,3	2,4	3,3	1,6	0,4	-0,5	-0,3	0,7

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.4 Løn- og restindkomst

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.									
Bruttoværditilvækst i alt	1.176	1.201	1.253	1.309	1.376	1.427	1.480	1.514	1.549	1.594
Lønsum	743	762	785	824	872	922	967	993	1.006	1.027
Nettorestindkomst	209	206	225	243	252	239	233	228	240	256
Afskrivninger	223	231	240	246	255	269	283	297	308	316
Anden produktionskat	1	1	2	-3	-2	-3	-3	-4	-5	-5
Bruttoværditilvækst, off. sektor	268	276	287	294	306	312	322	340	349	359
Lønsum	244	252	261	267	278	285	294	311	320	329
Afskrivninger	26	27	28	29	30	30	31	33	34	34
Anden produktionskat	-3	-3	-2	-2	-3	-3	-3	-4	-4	-4
Bruttoværditilvækst, privat sektor	908	925	966	1.015	1.071	1.115	1.158	1.174	1.200	1.235
Lønsum	499	510	524	556	594	638	673	681	686	698
Nettorestindkomst	209	206	225	243	252	239	233	228	240	256
Afskrivninger	197	204	212	216	225	238	252	265	275	282
Anden produktionskat	3	4	4	-1	0	0	0	0	-1	-1
	Pct.									
Lønkvote i alt	63,2	63,5	62,7	62,9	63,3	64,6	65,3	65,6	64,9	64,4
Lønkvote, privat sektor	54,9	55,1	54,3	54,8	55,4	57,2	58,1	58,0	57,2	56,5

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.5 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	743	762	785	824	872	922	967	993	1.006	1.027
Restindkomst mv.	433	439	467	485	505	505	513	522	543	567
Bruttoværditilvækst	1.176	1.201	1.253	1.309	1.376	1.427	1.480	1.514	1.549	1.594
+ Nettoerter	0	3	11	26	30	12	23	25	20	15
+ Overførsler m.m.	217	231	238	242	241	244	247	262	284	300
Bruttoindkomst	1.393	1.435	1.502	1.577	1.647	1.683	1.751	1.801	1.853	1.909
- Direkte skatter	399	411	442	490	496	499	500	486	520	537
- Andre skatter	19	20	20	20	20	21	21	22	23	24
- Anden produktionskat	1	1	2	-3	-2	-3	-3	-4	-5	-5
Disponibel bruttoindkomst	974	1.003	1.038	1.070	1.134	1.166	1.233	1.297	1.315	1.355
- Afskrivninger	223	231	240	246	255	269	283	297	308	316
Disponibel nettoindkomst	751	772	798	824	878	898	950	1.000	1.007	1.038
- Korr. for skat af pension mv.	28	27	19	17	50	51	70	70	52	49
Disponibel indkomst, jf. SMIEC (lang sigt)	723	745	779	807	828	846	880	931	955	989
Anvendt til privat forbrug	652	667	707	745	793	827	855	881	906	923
privat nettoopsparing	71	78	71	62	35	20	25	50	49	67

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.6 Indkomster og forbrugskvoter

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Nominal vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	3,0	3,0	4,6	5,3	4,4	2,2	4,0	2,9	2,9	3,1
Disponibel bruttoindkomst	4,3	3,0	3,5	3,1	6,0	2,9	5,7	5,2	1,4	3,0
Disponibel nettoindkomst	4,3	2,8	3,4	3,3	6,6	2,2	5,8	5,3	0,7	3,1
Disponibel indkomst, SMEC	4,1	3,0	4,5	3,7	2,6	2,2	3,9	5,8	2,6	3,6
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	90,2	89,5	90,8	92,3	95,7	97,7	97,2	94,6	94,9	93,3
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	89,5	89,2	89,5	90,2	93,0	95,0	95,5	93,9	94,4	93,0

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transfereringer samt renteindtægter. Fradrages direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponibel nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget, og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.7 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser							Mængdestigning							Prisstigning										
	2007	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mia. kr.	----- Pct.							----- Pct.							----- Pct.										
Eksport	883	2,8	8,0	9,1	2,2	2,7	-0,1	1,2	2,9	1,9	5,4	2,5	2,1	5,6	1,2	1,8	1,5	1,9	5,4	2,5	2,1	5,6	1,2	1,8	1,5
Landbrug	117	1,9	2,9	4,6	-2,0	5,1	1,0	2,4	2,0	0,4	1,2	6,4	2,0	3,0	1,4	1,5	1,4	0,4	1,2	6,4	2,0	3,0	1,4	1,5	1,4
Industri	366	4,2	7,8	6,1	1,4	2,4	0,2	1,4	3,4	-0,5	1,7	-0,5	2,7	4,3	2,0	1,8	1,3	-0,5	1,7	-0,5	2,7	4,3	2,0	1,8	1,3
Energi	62	11,0	-2,1	-2,4	-6,8	-6,9	-8,2	-0,2	-1,8	9,7	40,9	24,8	-3,7	34,5	-5,1	4,2	3,4	9,7	40,9	24,8	-3,7	34,5	-5,1	4,2	3,4
Søfart mv.	300	0,1	15,2	19,7	7,5	4,2	1,1	0,9	3,7	5,6	6,8	0,2	2,5	3,0	1,6	1,4	1,4	5,6	6,8	0,2	2,5	3,0	1,6	1,5	1,4
Turisme	37	-1,7	-0,7	1,8	0,5	1,6	0,6	0,5	1,9	-0,4	1,9	1,4	2,4	2,7	1,6	1,9	1,6	-0,4	1,9	1,4	2,4	2,7	1,6	1,9	1,6
Import	847	7,7	11,1	13,9	2,8	3,7	0,5	1,5	2,2	0,7	3,3	2,7	3,3	4,9	1,1	1,3	1,4	0,7	3,3	2,7	3,3	4,9	1,1	1,3	1,4
Landbrug	57	4,8	5,2	9,1	2,4	6,3	-0,1	2,1	2,3	-0,7	1,8	2,4	5,6	3,0	1,0	1,0	1,0	-0,7	1,8	2,4	5,6	3,0	1,0	1,0	1,0
Industri	446	9,5	9,5	13,7	2,3	3,3	0,1	1,7	1,7	-0,8	0,8	1,1	3,5	3,5	1,0	1,0	1,0	-0,8	0,8	1,1	3,5	3,5	1,0	1,0	1,0
Energi	55	7,6	12,9	0,6	1,1	0,8	0,2	0,7	1,2	11,5	35,0	22,2	-4,0	28,3	-1,1	2,2	3,8	11,5	35,0	22,2	-4,0	28,3	-1,1	2,2	3,8
Søfart mv.	250	7,4	19,6	20,3	3,7	4,6	1,1	0,9	3,7	2,3	2,9	1,9	4,7	3,3	1,7	1,5	1,5	2,3	2,9	1,9	4,7	3,3	1,7	1,5	1,5
Turisme	38	-3,1	-6,3	4,7	6,0	4,0	2,5	2,7	0,2	1,0	2,7	2,3	0,7	0,8	1,5	1,5	1,5	1,0	2,7	2,3	0,7	0,8	1,5	1,5	1,5

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.8 Lønkurrenceevne og forbrugerpriser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stigning i timelønsmkostninger, udland	3,7	3,6	2,7	2,3	1,9	2,9	2,9	2,6	2,2	2,7
heraf Tyskland	2,4	2,7	0,6	0,6	1,7	1,3	2,5	3,1	2,4	2,7
USA	5,3	4,1	2,9	2,9	0,0	3,7	3,7	2,6	1,2	2,0
Storbritannien	4,4	6,1	4,0	4,3	4,0	3,7	2,8	2,7	2,8	3,2
Frankrig	3,1	2,5	2,2	3,0	2,8	2,9	2,8	2,6	2,5	2,8
Sverige	2,8	3,4	3,5	2,6	2,8	3,0	2,9	4,6	3,7	3,5
Japan	-0,9	1,0	0,8	-0,1	-0,9	-0,1	0,3	0,4	0,1	1,1
Italien	4,7	5,3	5,7	2,7	2,5	1,9	4,4	2,2	2,3	2,6
Norge	5,4	3,9	5,9	2,8	4,3	5,7	1,9	2,0	1,9	2,8
Belgien	3,9	1,8	2,9	2,5	2,5	3,7	3,8	3,1	2,8	3,1
Holland	5,5	3,8	1,9	3,1	0,7	3,2	3,6	3,7	4,0	3,7
Stigning i timelønsmkostninger, indland	4,0	4,2	3,1	2,7	3,1	3,9	4,5	4,2	3,8	3,1
Ændring i relativ lønudvikling	-0,3	-0,6	-0,5	-0,4	-1,2	-1,1	-1,6	-1,6	-1,6	-0,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,2	4,7	1,4	-0,4	0,1	1,8	1,6	-2,0	0,0	0,0
Ændring i lønkurrenceevne	-1,5	-5,3	-1,9	0,0	-1,2	-2,9	-3,2	0,4	-1,6	-0,4
Forbrugerpriser	1,7	1,3	1,3	1,5	1,9	1,8	2,7	1,9	2,2	2,0

Anm.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningstakten i udlandet fratrukket lønstigningstakten i Danmark, mens ændringen i lønkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronekurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronekurs bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Lønsmkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger og angiver stigningstakten for timelønsmkostningerne i industrien. Timelønsmkostningerne i udlandet er vejret sammen med dobbeltvejede eksportvægte, der afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industriekспорт. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på DA's internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige fra lønstigninger anvendt andetsteds. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

Bilagstabel I.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	240	244	258	277	295	304	314	317	322	327
Direkte skatter	399	411	442	490	496	499	500	486	520	537
heraf personlige slutskatte	284	288	293	310	324	339	344	337	351	361
selskabsskat	39	41	46	61	71	61	58	47	51	54
pensionsafkastbeskatning	1	6	23	37	12	4	0	0	15	16
arbejdsmarkedsbidrag	61	62	65	68	72	76	79	81	83	85
Andre skatter	19	20	20	20	20	21	21	22	23	24
Indtægter i alt	659	674	721	788	811	824	835	825	864	887
Offentligt forbrug	360	371	389	403	423	439	460	484	499	515
Indkomstoverførsler	217	231	238	242	241	244	247	262	284	300
Offentlige investeringer	24	23	26	27	32	29	31	32	33	34
Nettorenteudgifter	22	18	10	6	1	-3	-11	-12	-12	-11
Øvrige udgifter, netto	31	33	30	33	33	40	55	49	51	52
Udgifter i alt	655	676	693	711	729	749	781	815	855	890
Nettoopsparing	3	-1	27	77	81	75	53	10	10	-3
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	0,2	-0,1	1,9	5,0	5,0	4,5	3,1	0,6	0,5	-0,2
Offentlig bruttogæld	48,3	45,8	43,8	36,4	30,6	26,1	22,2	21,2	20,2	19,8
Skattetryk, total	48,0	48,1	49,2	51,0	49,8	48,8	47,8	46,3	47,4	47,4
direkte skatter	29,1	29,3	30,2	31,7	30,4	29,6	28,6	27,2	28,5	28,7
indirekte skatter	17,5	17,4	17,6	18,0	18,1	18,0	18,0	17,8	17,6	17,4
andre skatter	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде.
 Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

KAPITEL II

UDFORDRINGER FOR DET DANSKE SKATTESYSTEM

II.1 Indledning

Fokus på reform af skattesystemet

Regeringen ønsker at gennemføre en reform af skattesystemet i løbet af næste år og har nedsat en skattekommission med sagkyndige medlemmer, som skal udarbejde forslag til forhandlingerne. Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest 1. februar 2009. Forventningerne til kommissionens arbejde og de efterfølgende reformforslag har samtidig yderligere skubt i den offentlige og fagøkonomiske diskussion af det danske skattesystem.

Stort behov for skattereform

Der er flere grunde til, at der er et stort behov for en skattereform på nuværende tidspunkt. Spørgsmålet om, hvordan det danske skattesystem mest hensigtsmæssigt kan indrettes, har overordentlig stor samfundsøkonomisk betydning. Det gør det i sig selv naturligt med jævne mellemrum at genoverveje, om de forskellige elementer i skattesystemet er hensigtsmæssigt sammensat. Såvel internationale faktorer som særlige danske begivenheder giver desuden mange gode grunde til en snarlig ændring.

Internationalisering påvirker omkostningerne ved skattesystemet

Den stigende internationalisering på mange områder af samfundslivet er en vigtig faktor, som løbende påvirker skattesystemets effektivitet. En del taler således for, at det i fremtiden bliver sværere at tiltrække og fastholde højtuddannet arbejdskraft i Danmark, hvor beskatningen af personer med store indkomster er relativt høj i forhold til andre lande. Ligeledes bliver det sværere at opretholde store internationale forskelle i beskatningen af forbrugsvarer, hvis forbrugerne i stigende grad får nem adgang til at handle i

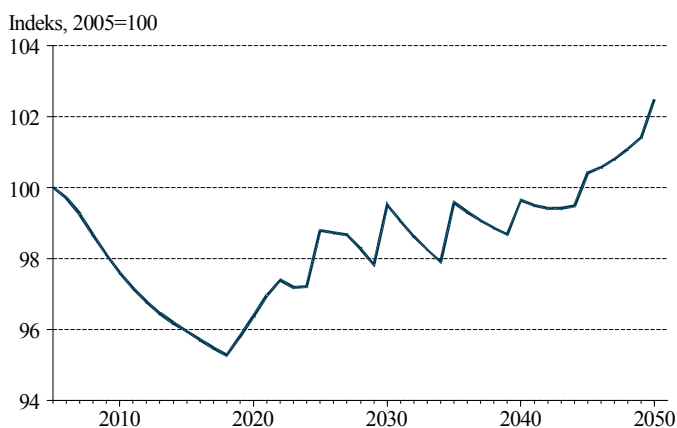
Kapitlet er færdigredigeret den 10. november 2008

**Ændringer i
befolknings-
sammensætningen
påvirker de
offentlige finanser**

andre lande. På erhvervsbeskatningens område har selskabsskattens størrelse og indretning bl.a. betydning for multinationale virksomheders placering og investeringer.

Befolkningsudviklingen er et andet vigtigt træk, som vil påvirke finansieringen af de offentlige udgifter. Dels vil vi i en periode fremover opleve, at store årgange går på pension og afløses af mindre årgange på arbejdsmarkedet. Dels forventes befolkningens gennemsnitlige levetid at stige betydeligt i løbet af det 21. århundrede, hvilket vil medføre en større andel af ældre i befolkningen. Den første effekt vil alt andet lige medføre en faldende arbejdsstyrke i det kommende årti. Fra 2019 forventes udviklingen i arbejdsstyrken at vende på grund af de højere aldersgrænser for efterløn og folkepension som følge af velfærdsaftalen fra 2006, jf. figur II.1.

Figur II.1 Udviklingen i arbejdsstyrken



Anm.: Den viste udvikling i arbejdsstyrken er den, der anvendes i den langsigtede fremskrivning præsenteret i Det Økonomiske Råd (2007). Den bygger på DREAM's befolkningsfremskrivning og forudsætninger om højere tilbagetrækningsaldrer som følge af velfærdsaftalen i 2006.

Kilde: DREAM.

**Fremtidige
forskydninger
mellem de enkelte
skatter**

I den langsigtede fremskrivning i Det Økonomiske Råd (2007) ligger det samlede skattetryk i hele perioden nogenlunde konstant mellem 48 og 49 pct. af BNP, jf. tabel II.1. Der sker imidlertid forskellige forskydninger mellem de enkelte skattearter. Det mest markante er, at det årlige provenu fra de personlige kapitalindkomstskatter i perioden frem til 2040 falder med omkring 30 mia. kr. (2005-niveau) eller omkring 2 pct. af BNP. Det sker først og fremmest i form af et større rentefradrag, når husholdningerne stifter større privat gæld. Nedsparingen skyldes dels en ændret porteføljesammensætning, idet opsparingen i pensionsordninger samtidig stiger markant. Dels er den en følge af velfærdsforliget fra 2006: Med udsigt til flere år på arbejdsmarkedet fremover, når tilbagetrækningsalderen stiger som følge af dette forlig, vil arbejdsmarkedsindkomsten i den senere del af livet stige. Det bevirker, at man nu ikke behøver at spare så meget op for at kunne opretholde det ønskede forbrug senere i livet. For de offentlige finanser modsvares det større rentefradrag til dels af, at indtægterne fra pensionsafkastskatten stiger med ca. 1 pct. af BNP. Samtidig stiger de personlige indkomstskatter generelt. Således stiger indtægterne fra kommunale skatter og bundskatten med ca. 1½ pct. af BNP i perioden. Det skyldes dels en relativ stigning i de skattepligtige indkomstoverførsler som folkepension og lignende, og dels, at der efterhånden bliver udbetalt større beløb fra arbejdsmarkedspensionerne, som også er skattepligtige.

**Færre
skatteindtægter fra
Nordsøen**

De fleste andre skatter udviser kun mindre udsving. Selskabsskatterne forventes at falde med ½ pct. af BNP ifølge fremskrivningen, hvilket næsten udelukkende skyldes færre indtægter fra udvindingen af olie- og gasreserverne i Nordsøen. Dette opvejes imidlertid stort set af en ret kraftig stigning i arveafgifterne i fremskrivningen som en følge af såvel den demografiske udvikling som opsparingsmønstret i modellen. For de indirekte skatters vedkommende stiger provenuet fra momsens med godt ½ pct. af BNP i perioden som følge af en stigende forbrugskvote. Til gengæld bevirker skattestoppet for en række punktafgifter samt forskellige sammensætningseffekter i forbrug og produktion, at de øvrige indirekte skatter falder med knap ½ pct. point.

Tabel II.1. Udviklingen i skatteprovenuier 2005-40 i langsigtet, fremskrivning

	2005	2005	2010	2015	2020	2030	2040
	Mia. kr.		Pct. af BNP				
Indirekte skatter	274,4	17,68	17,65	17,69	17,84	17,92	17,91
Moms	155,5	10,02	10,26	10,44	10,57	10,69	10,67
Andre indirekte skatter	119,0	7,63	7,61	7,22	7,31	7,20	7,22
Direkte skatter	469,7	30,26	29,38	29,93	30,12	29,96	30,20
Kildeskatter	306,3	19,74	19,02	19,31	19,41	19,14	19,40
Bund- og kommuneskat	280,2	18,06	18,09	18,7	19,02	19,18	19,67
Mellem- og topskat	22,9	1,48	1,35	1,42	1,46	1,49	1,57
Ejendomsværdiskat	10,9	0,70	0,64	0,58	0,58	0,58	0,58
Skat på kapitalindkomst	-7,7	-0,50	-1,06	-1,40	-1,64	-2,10	-2,44
Arbejdsmarkedsbidrag	67,1	4,32	4,35	4,35	4,36	4,38	4,42
Andre pers. indkomstskatter	18,0	1,16	1,02	0,95	0,98	1,03	1,01
Selskabsskat mv.	59,3	3,82	3,53	3,67	3,55	3,32	3,07
Kulbrintevirksomhed	11,4	0,74	0,51	0,61	0,52	0,29	0,10
Øvrige selskabsskatter	47,9	3,08	3,02	3,05	3,03	3,04	2,97
Pensionsafkastskat	19,1	1,23	1,45	1,67	1,83	2,08	2,31
Arveafgifter	3,2	0,21	0,29	0,38	0,50	0,48	0,63
Samlede skatteindbetalinger	747,3	48,15	47,32	48,00	48,47	48,37	48,74

Anm.: En nærmere beskrivelse af forudsætningerne bag denne fremskrivning findes i Det Økonomiske Råd (2007).

Kilde: Beregninger på DREAM.

Konstant skattetryk og stigende udgifter gør finanspolitikken uholdbar

Der kommer ifølge denne fremskrivning således ikke noget pres på det totale skattetryk, selvom der sker nogle kraftige udsving for nogle af skattebaserne. Samlet set er udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter i denne fremskrivning imidlertid ikke holdbar, jf. Det Økonomiske Råd (2007). Selvom dette resultat skyldes udviklingen på udgiftssiden med de tilgrundliggende antagelser i fremskrivningen, giver det anledning til at stille skarpt på udviklingen i de samlede offentlige finanser. De potentielt voldsomme bevægelser i kapitalindkomstbeskatningen sætter ligeledes naturligt fokus på denne del af skattesystemet.

Skattestoppet forøger behovet for grundigt at overveje reform

En yderligere væsentlig grund til grundigt at overveje principperne for en mere sammenhængende reform nu er princippet om skattestop, der har været gældende siden 2001. Skattestoppet forhindrer som hovedregel, at nogle former for skatter kan stige. Dermed forhindrer det en løbende omlægning af de forskellige elementer i takt med samfundsudviklingen. En sådan ordning kan give skatteyderne en vis kortsigtet sikkerhed med hensyn til deres skattebetaling, men forøger samtidig behovet for med mellemrum at suspendere fastlåsningen for at kunne reformere hele skattelovgivningen grundlæggende i retning af et mere hensigtsmæssigt sammenhængende system. Dette gælder også, selvom der i det nuværende skattestop er indlagt nogle undtagelsesbestemmelser, der giver myndighederne mulighed for at foretage visse omlægninger i skattereglerne, som det eksempelvis er sket på selskabsskatteområdet i de foregående år.

Større fokus på miljøproblemer

Også et større politisk ønske i de senere år om at begrænse miljøproblemer giver naturligt anledning til at overveje omlægninger i skattesystemet. Grønne afgifter af forskellig slags vil nemlig i mange tilfælde være den mest hensigtsmæssige måde at regulere forskellige miljøproblemer på.

II.2 Skattesystemets forskellige formål

Skattesystemets overordnede formål

Skatteopkrævning er nødvendig for at finansiere de offentlige udgifter, som samfundet beslutter at afholde. Desuden medvirker skatterne til at omfordele forbrugsmulighederne

mellem borgerne i det omfang, der politisk er ønske om en sådan omfordeling. Samtidig medfører de fleste skatter imidlertid samfundsmæssige omkostninger i form af såkaldte forvriddinger, dvs. de påvirker adfærden hos virksomheder og enkeltpersoner negativt på forskellig vis.

**Samfunds-
økonomiske
omkostninger ved
skat på arbejde**

De samfundsmæssige omkostninger (det såkaldte forvriddningstab) ved beskatningen af arbejde er nok den skattemæssige forvriddning, der er mest opmærksomhed om. Forvriddningstabet består i, at skatten kan påvirke befolkningens arbejdsbeslutning ved at sænke nettogevinsten ved at arbejde i forhold til at holde fri. Det kan ske både, hvis skattesystemet giver folk en tilskyndelse til ikke at søge beskæftigelse (eller til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet), og hvis det påvirker arbejdstiden for de personer, som allerede er i beskæftigelse. Derudover kan beskatningen af arbejdsindkomst også påvirke de beskæftigedes produktivitet, enten direkte gennem indsatsen på arbejdspladsen eller indirekte via f.eks. folks uddannelsesbeslutninger og jobvalg. Det er også sandsynligt, at skattesystemet spiller en rolle for overvejelserne om at søge arbejde i et andet land – både for danskere, der overvejer at tage imod arbejde i udlandet, og udlændinge, der overvejer at rejse til Danmark for at arbejde.

**Samfunds-
økonomiske
omkostninger ved
skat på kapital**

Beskatningen af kapitalindkomst kan, afhængigt af udformningen, ændre privatpersoners og virksomheders opsparrings- og investeringsadfærd i en uheldig retning. Da det her drejer sig om ændringer, der akkumulerer over tid, kan det på lang sigt få overordentlig stor betydning for eksempelvis den private formue eller kapitalapparatet i Danmark. Et typisk træk ved beskatningen af kapitalindkomst er desuden, at den optræder i flere forskellige former, som bliver beskattet vidt forskelligt. Det kan give en uhensigtsmæssig sammensætning af de forskellige komponenter i nationalformuen.

**Samfunds-
økonomiske
omkostninger ved
skat på
forbrugsvarer**

En tredje vigtig skattekilde er de indirekte skatter, bl.a. i form af moms og punktafgifter. Disse skatter, som først og fremmest bliver pålagt forskellige forbrugsvarer og tjenesteydelser, kan betyde, at forbrugerne af prismæssige grunde vælger en anden sammensætning af deres forbrug, end de

ellers ville have gjort, og som følge heraf opstår der et tab af økonomisk effektivitet. I visse tilfælde kan det ændrede forbrugsmønster dog netop virke gavnligt, jf. nedenfor. En nok så vigtig virkning af beskatningen af forbrugsvarer er imidlertid, at de indirekte også virker som en beskatning af arbejdsindkomsten: Når formålet med at arbejde er at tjene penge for at kunne erhverve sig et passende forbrug, vil gevinsten ved at arbejde blive udhulet, både i det omfang, arbejdsindkomsten bliver beskattet direkte, og hvis forbrugerpriserne stiger, fordi de pålægges en varebeskatning. I begge tilfælde vil det formindske tilskyndelsen til at gøre en ekstra arbejdsindsats. Når man vurderer virkningen af skattesystemet på arbejdsmarkedet, bør man derfor også tage højde for forbrugsskatternes virkning i denne vurdering.

Også kapitalindkomst og forbrug kan flytte ud af landet

Ligesom beskatningen af arbejdsindkomst kan tænkes at påvirke, hvordan arbejdskraften bevæger sig internationalt, kan også både kapitalindkomst og vareindkøb krydse landegrænser på grund af skatteforholdene. For kapitalindkomstens vedkommende vil multinationale selskabers placering blandt andet afhænge af selskabsskatterne i de mulige værtslande. Også nogle privatpersoner kan tænkes at unddrage sig hjemlig beskatning af finansiell formue ved at anbringe pengene i udenlandske banker uden for det hjemlige skattevæsenes kontrol. For varer og tjenesteydelsers vedkommende vil punktafgifter og lignende give anledning til grænsehandel, hvis forbrugerne kan se en prismæssig fordel heri. Sådanne skattemotiverede "vandring" af kapital og varer giver også et samfundsøkonomisk velfærdstab i form af de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med dem.

Også skatteunddragelse medfører velfærdstab

Eksemplet, hvor forrentningen af et indestående i et udenlandsk pengeinstitut ikke opgives til skattevæsenet, er samtidig et eksempel på, at beskatning giver anledning til en række forskellige former for ulovlig skatteunddragelse. Andre eksempler herpå er smugleri, udførelse af sort arbejde eller ulovlig anvendelse af ukorrekte interne afregningspriser i multinationale selskaber. Ud over hensyn til en fair og ensartet behandling af alle skatteydere giver sådanne former for skatteunddragelse også anledning til et sam-

fundsøkonomisk spild, både for de personer, der udfører dem, og fra myndighedernes side til at forhindre eller efterforske dem. Også sådanne omkostninger bør regnes med i det samlede regnskab for, hvad beskatningen koster samfundet i effektivitetstab.

**Indirekte
virkninger kan
være ganske vigtige**

Ud over de ovennævnte direkte adfærdsvirkninger har de fleste typer af beskatning også indirekte virkning på samfundsøkonomien gennem forskellige kanaler. Der er tale om afledte effekter, der gør, at den samlede virkning af en bestemt skat kan være noget mere vidtrækkende end blot den direkte effekt. Hvis en højere skat på arbejdsindkomst begrænser arbejdsudbuddet, må det forventes at give sig udslag i en højere bruttoløn, efterhånden som denne effekt slår igennem på arbejdsmarkedet i form af større knaphed på arbejdskraft. Samtidig medfører den lavere beskæftigelse naturligt også lavere investeringer og dermed et mindre kapitalapparat på lang sigt, hvilket omvendt vil trække i retning af at sænke produktiviteten og dermed reallønnen. Den lavere disponible arbejdsindkomst medfører et mindre privat forbrug og dermed færre momsindtægter for staten, ligesom det mindre kapitalapparat kan medføre lavere selskabsskatter. De ændrede lønindtægter resulterer i ændret pensionsopsparing og dermed en anden pensionsformue på længere sigt osv. I nogle tilfælde kan disse afledte effekter medføre, at den reelle byrde ved en skat falder på helt andre personer end dem, der umiddelbart betaler skatten. Det kan f.eks. gælde for selskabsskatter eller jordskatter (grundskyld), jf. kapitel IV.

**Der findes også
neutrale og endda
gavnige skatter**

Selvom de fleste skatter altså forvrider den økonomiske adfærd, findes der også typer af beskatning, der principielt ikke medfører noget effektivitetstab overhovedet, selv for høje skattesatser. Tilsvarende findes der skatter, der ligefrem i sig selv kan have en positiv virkning på samfundsøkonomien ved at påvirke adfærden i en mere hensigtsmæssig retning. Jo større forvridningerne ved de øvrige skatter er, jo vigtigere for et fornuftigt skattesystem vil det derfor være at forsøge at hente en stor del af provenuet fra sådanne skattekilder. Fordelingsmæssige og andre hensyn begrænser dog normalt de realistiske muligheder for at hente et meget stort skatteprovenu fra sådanne kilder, sådan at de i de fleste

lande kun kan udgøre et supplement til de forvridende skatter.

Skat på jord og andre naturressurser er neutrale

Generelt er skatter neutrale, hvis de ikke påvirker folks valg af adfærd. Er efterspørgslen efter eller udbuddet af en bestemt vare eller produktionsfaktor således fuldstændig ufølsom over for prisen, vil den ud fra denne betragtning være et hensigtsmæssigt beskatningsobjekt. En såkaldt kopskat, som historisk har været en anvendt beskatningsform herhjemme,¹ har i høj grad denne egenskab. Det er en skat, som skal betales i lige høj grad af alle personer uden hensyn til f.eks. deres indkomst. Normalt anses denne skat dog af fordelingsmæssige hensyn for at have urimelige virkninger. Et mere realistisk eksempel i vore dage er derfor en skat på alle jordværdier (i stil med grundskylden). Denne skat vil have den samme hensigtsmæssige egenskab, at den ikke vil kunne påvirke det samlede udbudte areal. På samme måde vil en skat på det ekstraordinære afkast fra udnyttelsen af andre naturressurser som f.eks. olie og naturgas principielt virke. Man kan også demonstrere, at beskatningen af nogle former for såkaldt ren profit, som selskaber eller enkeltpersoner kan indtjene, har denne egenskab, jf. kapitel IV.

Grønne afgifter kan være hensigtsmæssige

Beskatning kan – ud over at provenuet kan anvendes til fornuftige formål – i sig selv forbedre samfundsøkonomien, hvis den retter op på en uheldig mekanisme, en såkaldt markedsfejl, som forhindrer økonomien i at fungere bedst muligt. Et typisk eksempel her er beskatning af forurening. Ved at lægge afgifter på stoffer, der forurener, opnår man, at forbruget af disse falder, og det vil i sig selv have en gavnlig miljøeffekt. Et tilsvarende eksempel kan være tobaksafgifter. Hvis rygning påfører andre mennesker (ikke-

1) “Kop” er det plattyske ord for hoved (jf. tysk “kopf”). Kopskatter var en udbredt beskatningsform i middelalderen og ved en række engangsskatter i 1600-1700-tallet. Blandt andet blev der udskrevet en kopskat efter afslutningen af svenskekrigene i 1660. Kun militærpersoner, tiggere og bornholmere undgik at betale skatten, jf. Rafner (2008). I perioden 1762-1812 betalte alle indbyggere over 12 år ligeledes en rigsdaler om året i kopskat; dog var det bestemt, at skatten for de fattigste blev betalt af rigere sognebørn eller af den lokale godsejer.

rygerne) gener, kan afgifter, der begrænser rygningen, i sig selv have en velfærdsforbedrende virkning. Både med hensyn til forureningen og tobakken er der her tale om negative såkaldte eksterne effekter, der kan korrigeres ved hjælp af en passende skat. For at mekanismen kan virke efter hensigten, er det dog vigtigt, at skattesatsen faktisk har en passende størrelse i forhold til den samfundsmæssige omkostning ved det pågældende problem. Både en for høj og en for lav afgift kan være uhensigtsmæssige i dette tilfælde.

Nyere forskning peger på andre roller for skattesystemet

Sådanne eksterne effekter kan tage mange forskellige former. Nyere forskning peger på, at mange personer ofte lægger vægt på, hvordan deres eget forbrug udvikler sig i forhold til andre menneskers, når de skal træffe beslutninger om deres egne indkomst- og forbrugsforhold. Dermed opstår der eksterne effekter mellem forskellige personer, der kan føre til, at såvel arbejdsudbud som forbrug og opsparing bliver uhensigtsmæssigt. I sådan et tilfælde vil skattesystemet også potentielt kunne spille en væsentlig rolle ved at korrigere for disse effekter på passende vis, jf. bl.a. Abel (2005), Alonso-Carrera mfl. (2005) og Gómez (2006). Der er dog næppe endnu tilstrækkelig detaljeret indsigt i disse mekanismer til, at de kan danne grundlag for nogle konkrete anbefalinger for skattesystemets indretning.

Både skatter og offentlige udgifter omfordeler

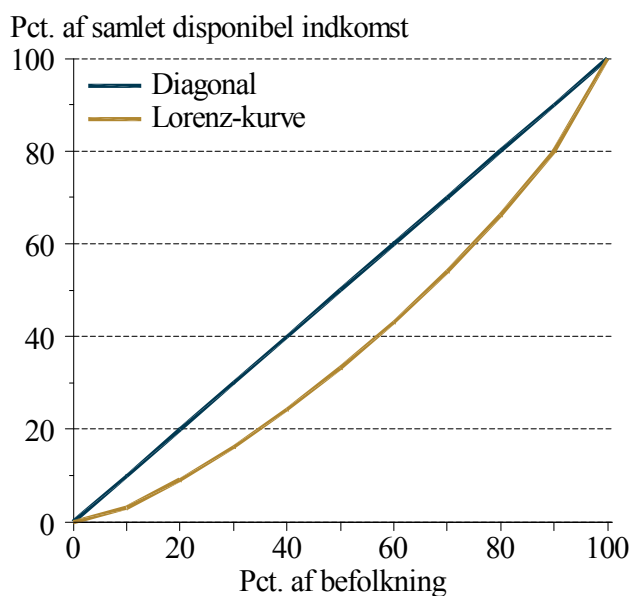
Ud over de forskellige måder, hvorpå beskatningen kan påvirke samfundets effektivitet, påvirker skatterne også fordelingen af den samlede samfundskage. Det sker både direkte, da beskatningen jo i sig selv mindsker skatteyderens disponible realindkomst i forskelligt omfang, og indirekte gennem påvirkningen af befolkningens adfærd, forbrugerpriserne, det generelle lønniveau mv. Derudover er en del af formålet med skatteopkrævning jo at finansiere en række offentlige udgifter, hvis hovedformål i sig selv er at skabe en omfordeling af de samlede forbrugsmuligheder.

Gini-koefficienten måler ulighed i indkomster

Man kan få et udtryk for graden af ulighed i indkomstfordelingen ved at betragte den såkaldte Gini-koefficient, jf. boks II.1. Gini-koefficienten er beregnet for tre forskellige indkomstbegreber, nemlig markedsindkomst, bruttoindkomst og disponibel indkomst. Markedsindkomsten angiver ind-

komstniveauet før betaling af skat og modtagelse af offentlige overførsler. Bruttoindkomsten er markedsindkomsten tillagt offentlige indkomsttransfereringer, mens den disponible indkomst er bruttoindkomsten fratrukket personernes direkte skattebetalinger.

Uligheden i indkomstfordelingen kan beskrives ved hjælp af Gini-koefficienten. Gini-koefficienten beregnes ud fra den såkaldte Lorenz-kurve, der er en grafisk fremstilling af indkomstuligheden i en given befolkning. Kurven viser, hvor stor en andel af den samlede indkomst, der tjenes af de kumulerede befolkningsandele. Den nedenstående figur viser således Lorenz-kurven for den disponible indkomst i Danmark i 2005. Af figuren fremgår det, at de 20 pct. fattigste kun oppebærer knap 9 pct. af den samlede indkomst. Ved fuldstændig lige fordeling af indkomsterne er kurven sammenfaldende med diagonalen (45°-linien). Afviger kurven fra diagonalen, er der ulighed.



Informationerne fra Lorenz-kurven kan reduceres til et enkelt tal, Gini-koefficienten. Indekset beregnes som to gange arealet mellem Lorenz-kurven og diagonalen. En Gini-koefficient på nul betyder, at alle har nøjagtig samme indkomst, mens en Gini-koefficient på 100 er ensbetydende med, at al indkomst oppebæres af en enkelt person, dvs. jo større en Gini-koefficient er, jo større er uligheden i samfundet.

En ændring i en skat, som rammer alle relativt ens i indkomstfordelingen, vil ikke ændre Gini-koefficienten. Når skatten stiger mere end proportionalt med indkomsten, vil Gini-koefficienten blive mindre, og når skatten stiger mindre end proportionalt med indkomsten, vil Gini-koefficienten blive større.

**Offentlige
overførsler
omfordeler mere
end skatterne**

Tildelingen af offentlige overførsler reducerer uligheden i forbrugsmuligheder ganske betydeligt, idet Gini-koefficienten falder fra et niveau på omkring 44 for markedsindkomsten til et niveau på omkring 29 for bruttoindkomsten, jf. tabel II.2. I forhold hertil er faldet til et niveau på omkring 24 for de fleste år, når man også tager den direkte personlige skattebetaling med, mere beskedent. Langt den største omfordeling, som det offentlige foretager, sker altså via de offentlige udgifter, specielt transfereringerne. Den direkte omfordelende effekt fra det nuværende danske skattesystem er i forhold hertil langt mere beskeden. De direkte skatter, som kan henføres til enkeltpersoner, virker dog stadig klart i samme retning som overførslerne, idet de samlet gør fordelingen af årsindkomster på familieniveau mere lige. For at få et indtryk af tallenes størrelsesorden kan det oplyses, at en fuldstændig afskaffelse af topskatten i 2006 umiddelbart ville hæve Gini-koefficienten for disponibel indkomst med 1,08 pct.point.

Tabel II.2 Ulighed for årsindkomst målt ved Gini-koefficienten

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Markedsindkomst	44,02	44,15	43,81	43,76	44,35	44,44	44,56	44,14
Bruttoindkomst	28,34	29,21	29,01	28,86	28,72	28,67	29,22	29,91
Disponibel indkomst	23,42	24,67	24,41	24,31	23,91	24,16	24,75	26,02

Anm.: Indkomsterne er opgjort på husstandsniveau for personer over 18 år. Markedsindkomst omfatter de samlede løn- og kapitalindkomster inklusive den økonomiske lejeværdi, bruttoindkomst er markedsindkomst plus offentlige overførsler, og den disponible indkomst er bruttoindkomst minus personlige indkomstskatter.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Fordelings- virkninger af enkelte skatter

Man kan få et indtryk af de fordelingsmæssige virkninger af hver af de vigtigste personlige indkomstskatter ved at betragte tabel II.3.² Her kan man aflæse den procentvise ændring i Gini-koefficienten ved at forøge det direkte provenu fra den pågældende skattesats med 100 mio. kr. – hvilket er en meget lille skatteomlægning. I den ene søjle sker skattestigningen ved at hæve den pågældende skattesats. I den anden søjle sker skattestigningen ved at sænke det pågældende bundfradrag. Tabellen skal læses sådan, at et negativt tal angiver, at den pågældende skattestigning vil medføre en mere ligelig indkomstfordeling. Jo højere den absolutte talværdi er, jo stærkere er den omfordelende virkning.

Den høje aktieindkomstskat omfordeler mest

Blandt de undersøgte skatter hører topskatten naturligt nok til blandt de skatter, der har den kraftigste omfordelende effekt for et givet provenu. Det gælder i særlig grad topskatten for kapitalindkomst. Den allermest omfordelende skat er imidlertid aktieindkomstskatten for særligt høje aktieindkomster. I 2006 var der et enkelt progressionstrin for aktieindkomst (mod i dag to), sådan at aktieindkomst over 44.300 kr. blev beskattet med 43 pct. mod 28 pct. for indkomster under grænsen. Ændringer i mellemskattesatsen har næsten den samme fordelingsvirkning som ændringer i topskattesatsen. Der var i 2006 en forskel på ca. 50.000 kr. i bundgrænsen for de to skatter. For både topskat, mellemskat og den højeste aktieindkomstskat har en ændring i bundfradraget også en ret kraftig fordelingsvirkning, som dog i hvert tilfælde er noget svagere end en tilsvarende ændring af den pågældende skattesats.

2) En tilsvarende beregning af fordelingsvirkningerne af en række overførsler findes i Det Økonomiske Råd (2001a).

Tabel II.3 Fordelingsvirkninger ved en skattestigning på 100 mio. kr.

	Højere skattesats	Lavere fradrag/ progressionstrin
	----- Pct. -----	-----
Topskat, kapitalindkomster	-0,028	•
Topskat	-0,026	-0,017
Mellemskat	-0,025	-0,014
Bundskat	-0,002	0,010
Amt- og kommuneskat	-0,002	0,010
Kirkeskat	0,001	0,009
AM-bidrag	-0,005	•
Beskæftigelsesfradrag	-0,001	-0,012
Ejendomsværdiskat	-0,008	-0,000
Aktieskat, lav sats	-0,020	•
Aktieskat, høj sats	-0,034	-0,024
Rentefradrag	0,001	•
Fradrag for faglige kontingenter	-0,000	•
Befordringsfradrag	-0,003	•
Indirekte skatter	0,010	•

Anm.: Tallene i tabellen angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten ved en stigning i den pågældende sats/sænkning af bundfradrag med en umiddelbar provenuvirkning på 100 mio. kr. i 2006. Det anvendte indkomstbegreb er den ækvivalerede husstandsindkomst, jf. Det Økonomiske Råd (2006). Der er anvendt registerdata fra 2006. Resultatet for de indirekte skatter er dog beregnet ud fra 2005-tal, jf. kapitel V for en nærmere forklaring af denne beregning. Gini-koefficienten angiver den forventede forskel mellem to tilfældigt udvalgte familiers indkomst, set i forhold til gennemsnitsindkomsten. En høj Gini-koefficient angiver hermed en forholdsvis skæv indkomstfordeling, og et negativt tal i tabellen betyder, at indkomstfordelingen bliver mere lige ved den pågældende skattestigning.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Fordelingsvirkning af bund- og kommuneskat

En stigning i bundskattesatsen ville give en svagt mere jævn fordelingsprofil. Det skyldes, at der er nogle personer med ingen eller en meget lav indkomst, som slet ikke betaler bundskat. De ville altså blive relativt bedre stillet ved en sådan skattestigning. En ændring i kommuneskatten har fuldstændig den samme virkning. En sænkning af fradraget for disse skatter (dvs. personfradraget) ville imidlertid virke

relativt kraftigt i retning af en mere ulige indkomstfordeling. En sådan sænkning ville virke stort set ligesom en kopskat, altså en skat, der pålægger alle voksne at betale det samme kronebeløb uanset deres indkomst.

**Fordelingsmæssigt
neutrale skatter**

Ændringer i skatteværdien af rentefradraget, fradraget for faglige kontingenter og beskæftigelsesfradraget er fordelingsmæssigt praktisk taget neutrale. De personer, der mærker virkninger af disse ændringer, vil altså i gennemsnit ligge midt i indkomstfordelingen. For såvel beskæftigelsesfradraget som fradraget for faglige kontingenter gælder det således, at lavindkomstgrupper, der ikke har fodfæste på arbejdsmarkedet (herunder også pensionister og uddannelsessøgende) som hovedregel ikke har disse fradrag. Blandt de højestlønnede er der samtidig også mange, der ikke har fradrag for faglige kontingenter, og som allerede udnytter beskæftigelsesfradraget maksimalt og derfor ikke vil mærke nogen forskel ved forringelse af den procentsats, fradraget kan fratrækkes med. En sænkning af grænsen for beskæftigelsesfradraget vil med et tal på $-0,012$ imidlertid virke relativt kraftigt i retning af en mere ligelig indkomstfordeling. Det skyldes, at dette eksperiment svarer til, at den maksimale værdi af beskæftigelsesfradraget nedsættes. Dette rammer altså de personer, som i forvejen udnytter beskæftigelsesfradraget maksimalt, og det er personer, der har indkomster over 308.235 kr. (2009). Eksperimentet minder dermed meget om det tilsvarende eksperiment, hvor grænsen for at betale mellemskat flyttes nedad.

**Ejendomsværdi-
skatten vender den
tunge ende opad ...**

En proportional stigning i ejendomsværdiskatten ville også give en relativ fordel for lavindkomstgrupperne og altså resultere i en mere ligelig indkomstfordeling. Forestiller man sig i stedet det eksperiment, at man hæver ejendomsværdiskatten lige meget i kr. for hver boligejer, får man tallet i højre søjle, som er et rundt nul. Eksperimentet her svarer altså til at indføre en negativ bundgrænse for ejendomsværdibeskatningen. Dette resultat er formodentlig udtryk for, at to modsatrettede effekter opvejer hinanden. På den ene side vil sådan en skat skabe større ulighed inden for gruppen af boligejere, men til gengæld vil den skabe større lighed i forhold til lejerne, idet boligejernes gennemsnitsindkomst er noget større end lejernes.

**... indirekte skatter
virker omvendt**

En proportional stigning i de indirekte skatter (moms, punktafgifter mv.) vil omvendt resultere i en mere ulige indkomstfordeling. Dette bekræfter den normale antagelse, at afgifter almindeligvis vender den tunge ende nedad. Virkningen på 0,010 er helt den samme som en ændring i personfradraget og minder altså meget om en kopskat. Det er dog vigtigt at bemærke, at denne gennemsnitsberegning for alle de vigtigste indirekte skatter dækker over ret forskelligartede virkninger af de enkelte afgifter. I kapitel V foretages en mere detaljeret gennemgang af forskellige afgifters fordelingsvirkninger.

**Fordelings-
beregningerne bør
tages med
forbehold**

Der er flere grunde til at tage beregninger som de ovenstående med et vist forbehold. De tager således ikke hensyn til de afledte effekter mht. adfærd og pris- og lønniveauer, der kan være af især større skatteændringer, og som også vil påvirke indkomstfordelingen. En anden væsentlig pointe er, at fordelingsberegninger, der tager udgangspunkt i årsindkomster, typisk giver større fordelingsvirkninger end tilsvarende beregninger, der forsøger at belyse skatternes indflydelse på fordelingen af livsindkomster, jf. Det Økonomiske Råd (2001a).³ Imidlertid er fordelingen på livsindkomster ofte den mest relevante, når man taler om fordelingshensyn. En del uddannelsessøgende og pensionister vil eksempelvis ligge i bunden af indkomstfordelingen målt på deres umiddelbare årsindkomst, men i den øverste halvdel, når man betragter deres indkomster og forbrugsmuligheder over hele livet. Samtidig har begge grupper vide muligheder for gennem låntagning eller opsparing at fordele deres forbrug over livet anderledes – og typisk mere jævnt – end deres indkomst.

3) Rentefradraget var i denne undersøgelse en markant undtagelse. En nedsættelse af værdien af rentefradraget virker kraftigere i retning af en mere ligelig indkomstfordeling målt på livsindkomster. Det skyldes, at en række yngre personer med relativt store rentefradrag senere opnår at få en relativt stor livsindkomst.

Også de administrative omkostninger ved skatteopkrævning spiller en rolle

Ud over provenuskabelse, omfordelende virkninger og effektivitetshensyn er der også andre faktorer, der påvirker, hvordan et sammenhængende skattesystem i praksis bedst kan udformes. Således bør der også tages hensyn til de administrative omkostninger ved at beregne og opkræve forskellige skatter – både for myndighederne og for de skattepligtige personer og virksomheder.

Konjunkturforsyn bør også spille en rolle ved større skatteomlægninger

En anden vigtig faktor, ikke mindst i forbindelse med ændringer af skattesystemet, er hensyn til konjunkturudviklingen. Selvom enhver provenumæssig ændring i skattesystemet i det lange løb må modsvare en modgående ændring enten i en anden skat eller i de offentlige udgifter, kan timingen godt udformes sådan, at ændringen vil have enten en stimulerende effekt på aktiviteten i samfundet eller det modsatte. De to store foregående skattereformer i 1990'erne havde således begge også et konjunkturpolitisk formål, samtidig med at de ændrede på strukturerne i beskatningen: Skattereformen i 1993 var underfinansieret på kort sigt og virkede dermed ekspansivt, mens pinsepakken i 1998 omvendt bevidst dæmpede konjunktursituationen på et tidspunkt, hvor risikoen for overophedning var meget reel. I kapitel VI demonstreres, hvordan forskellige eksempler på skattereformer kan forventes at påvirke konjunktursituationen i de førstkomende år.

II.3 Skattestrukturen

Personlige indkomstskatter er steget mest

Den mest markante udvikling i den danske skattestruktur siden 2. verdenskrig er, at de personlige indkomstskatter er steget fra at udgøre ca. 40 pct. af de samlede skatteindtægter til at udgøre godt halvdelen, jf. tabel II.4. Næsten hele denne udvikling fandt sted i løbet af 1960'erne. Både før og efter dette årti har personindkomstskatternes andel af det samlede provenu været relativt stabil.

Formueskatter fylder mindre i dag end førhen

Samtidig er betydningen af den samlede beskatning af formue, ejendom og besiddelser faldet kraftigt. Fra at udgøre knap 12 pct. af skatteindtægterne i 1947 udgør denne gruppe i dag ca. 4 pct. Det skyldes, at ejendomsskatterne (grundskylden) nu udgør mindre end 2½ pct. af skatterne

Tabel II.4 Den samlede beskatning fordelt på de enkelte skatter og afgifter efter type og tid

	1947	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2007
	----- Mia. kr. -----							
Skatter og afgifter i alt	3,6	4,3	10,6	47,7	169,1	393,7	640,6	823,9
	----- Pct. -----							
Personlige indkomstskatter	40,6	39,9	40,7	49,4	52,2	53,2	51,8	51,6
Selskabsskat mv.	5,0	5,0	4,7	2,7	3,2	3,7	6,6	7,4
Pensionsafkastskat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	1,9	0,5
Arbejdsmarkedsbidrag mv.	5,9	5,4	4,6	3,2	1,3	2,6	4,0	2,5
Skat af formue og ejendom mv.	11,9	11,9	11,7	7,1	6,1	4,2	3,7	4,0
Afgifter af varer og tjenester i alt	36,5	37,6	38,2	37,7	37,1	33,0	32,0	34,0
Andre produktionsafgifter	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatter og afgifter i alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

mod 7½ pct. ved periodens start, og at formueskatten helt er bortfaldet. Også arve- og gaveafgifterne har tabt terræn. Kun afgifterne på motorkøretøjer har været relativt stabile: Både i periodens begyndelse og slutning udgør de omkring 1 pct. af de samlede skatteindtægter.

Indirekte skatter udgør stabil andel

Selskabsskatternes bidrag til det samlede skatteprovenu er til gengæld steget, og der er blevet betalt skat af pensionsafkast siden 1984. De indirekte skatter har samlet ligget ret stabilt i hele perioden med en andel på omkring en tredjedel af de samlede skatter, dog med et mindre fald i løbet af 1980'erne.

Det traditionelle skattetryk

Der findes ikke et entydigt korrekt udtryk for beskatningens størrelse i samfundsøkonomien. Oftest måles det traditionel-

le skattetryk som det samlede skatteprovenu i forhold til BNP. Det traditionelle skattetryk kan på flere måder give et upræcist billede af den reelle beskatning, jf. diskussionen af forskellige skattemål i Det Økonomiske Råd (2001b). Det er således følsomt over for fordelingen mellem direkte og indirekte skatter, og hvorvidt overførselsindkomster er bruttoficerede (skattepligtige) eller ej. Især i internationale sammenligninger kan sådanne nationale forskelle spille en væsentlig rolle for resultaterne. Af praktiske grunde er det dog svært at finde andre internationalt sammenlignelige metoder.

**Det danske
skattetryk er
blandt de højeste i
OECD**

Det danske skattetryk er steget med godt 10 pct.point siden 1970, jf. tabel II.5. Denne stigning er nogenlunde på niveau med den generelle stigning i EU's første 15 medlemslande og med stigningen i OECD som helhed. Danmark har samtidig i hele perioden sammen med Sverige ligget i toppen, hvad angår skattetryk.

Tabel II.5 Skattetrykket i en række OECD-lande

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
	----- Pct. -----								
Danmark	38,4	38,4	43,0	46,1	46,5	48,8	49,4	50,7	48,9
Belgien	33,9	39,5	41,3	44,4	42,0	43,6	44,9	44,8	44,4
England	37,0	35,2	35,1	37,6	36,1	34,5	37,1	36,3	36,6
Finland	31,5	36,5	35,7	39,7	43,5	45,7	47,2	43,9	43,0
Frankrig	34,1	35,4	40,1	42,8	42,0	42,9	44,4	43,9	43,6
Holland	35,6	40,7	42,9	42,4	42,9	41,5	39,7	38,8	38,0
Irland	28,4	28,7	31,0	34,6	33,1	32,5	31,7	30,6	32,2
Island	27,4	30,0	29,6	28,2	30,9	31,2	37,2	40,7	41,4
Italien	25,7	25,4	29,7	33,6	37,8	40,1	42,3	40,9	43,3
Luxembourg	23,5	32,8	35,7	39,5	35,7	37,1	39,1	37,8	36,9
Norge	34,5	39,2	42,4	42,6	41,0	40,9	42,6	43,5	43,4
Polen	•	•	•	•	•	36,2	31,6	32,9	33,5 ^{a)}
Sverige	37,8	41,2	46,4	47,3	52,2	47,5	51,8	49,5	48,2
Tyskland	31,5	34,3	36,4	36,1	34,8	37,2	37,2	34,8	36,2
Østrig	33,9	36,7	39,0	40,9	39,6	41,1	42,6	42,1	41,9
Japan	19,6	20,9	25,4	27,4	29,1	26,8	27,0	27,4	27,9 ^{a)}
USA	27,0	25,6	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	28,3
EU-15	29,7	32,2	34,9	37,6	38,2	39,0	40,6	39,7	39,8 ^{a)}
OECD	27,5	29,4	31,0	32,7	33,8	34,8	36,1	35,8	35,9 ^{a)}

a) Tallet er fra 2006.

Kilde: OECD (2008): *Revenue Statistics*. Paris.

Danmark lægger stor vægt på indirekte skatter

Hvad angår skattestruktur, lægger Danmark i en international sammenligning relativt stor vægt på indirekte skatter, jf. tabel II.6. De personlige indkomstskatter er også markant højere i Danmark end i alle de andre lande, men det opvejes i vidt omfang af, at de sociale bidrag til gengæld er markant mindre end i alle de andre lande. Med hensyn til andre indkomstskatter (hvilket især er selskabs- og pensionsafkastskat) ligger Danmark betydeligt over EU-

gennemsnittet. Hvad angår formue- og ejendomsskat mv., ligger Danmark lidt under.

Tabel II.6 Fordeling af provenuet på forskellige skattetyper 2007

	Personlige indkomstskatter	Andre Indkomstskatter	Sociale bidrag	Skat af formue, ejendom og besiddelse	Indirekte skatter	Andre skatter
	----- Pct. af BNP -----					
Danmark	25,3	4,0	1,2	1,9	16,3	0,0
Belgien	13,0	3,7	13,7	2,2	11,2	0,0
England	10,9	3,5	6,8	4,6	10,7	0,0
Finland	13,0	3,9	11,9	1,1	12,9	0,0
Frankrig	7,5	2,9	17,4	3,5	10,8	1,5
Holland	7,8	3,3	13,8	1,2	11,4	0,2
Irland	9,1	3,5	5,1	2,8	11,7	2,5 ^{a)}
Island	7,4	4,3	3,3	2,4	16,6	0,1
Italien	11,2	3,6	13,1	2,1	10,6	2,6
Luxembourg	7,4	5,5	10,2	3,6	10,1	0,0
Norge	9,5	11,2	9,0	1,2	12,5	0,0
Polen ^{a)}	4,6	2,4	12,4	1,2	12,8	0,0
Sverige	14,7	3,9	15,3	1,2	12,8	0,1
Tyskland	9,2	2,1	13,2	0,9	10,6	0,0
Østrig	9,4	3,1	16,8	0,6	11,5	0,4
Japan	5,6	5,0	10,2 ^{a)}	2,5	5,2	0,1
USA	10,7	3,2	6,7	3,1	4,6	0,0
EU-15 ^{a)}	10,3	3,5	11,5	2,2	11,8	0,3
OECD ^{a)}	9,2	4,2	9,4	2,0	11,1	0,3

a) Tallet er fra 2006.

Kilde: OECD (2008): *Revenue Statistics*. Paris.

Skatter påvirker den økonomiske vækst forskelligt

OECD vurderer i et nyligt studie betydningen af skattestrukturen for den økonomiske vækst i et land, jf. OECD (2008). Selvom der ikke nødvendigvis er lighed mellem skatternes samlede forvridende virkninger og deres betydning for den økonomiske vækst, er det sidstnævnte et væsentligt element i vurderingen af de omkostninger, mange skatter påfører samfundsøkonomien. Studiet finder, at man groft sagt kan rangordne de fire betragtede skattetyper på følgende måde, når det gælder deres indflydelse på væksten: Skatter på fast ejendom, herunder boliger, er generelt de mindst skadelige. Derefter kommer skatter på forbrug, personlige indkomsts-katter og – som de mest skadelige – selskabsskatter. En provenuneutral skatteomlægning, der samtidig skal tilgode-se et ønske om at forbedre den økonomiske vækst, bør derfor skifte skattebyrden fra selskabsbeskatningen til beskatning af fast ejendom.

Omlægning fra høje satser til brede baser

OECD-studiet nævner samtidig, at det af fordelingsmæssige eller andre politiske grunde kan være vanskeligt og uhen-sigtsmæssigt at indføre større ændringer i denne retning. Det har derfor også interesse at se på mulige vækstfrem-mende reformer inden for hver af disse skattetyper. Her fremhæves især det generelle princip, at en provenuneutral sænkning af en given skattesats kombineret med en udvidel-se af dens skattegrundlag (skattebasen) ofte vil give en effektivitetsgevinst. Det hænger sammen med, at skattesat-ser ofte forvrider uforholdsmæssigt meget, jo højere selve satsen er. Et eksempel på en sådan udvikling, man har set i mange OECD-lande de seneste årtier, er, at den officielle selskabsskattesats er blevet sænket samtidig med, at man har begrænset mulighederne for særligt gunstige fradrag for fx afskrivninger, som mange selskaber typisk har haft. Det har i sig selv givet en mere robust selskabsbeskatning. OECD vurderer, at dette potentiale formodentlig ikke er udnyttet fuldt ud i en række af medlemslandene.

Begrebet skatteudgifter indskrænker skattegrundlaget

Et andet eksempel, hvor diskussionen om skattegrundlagets størrelse i forhold til skattesatsen har betydning, er spørgs-målet om de såkaldte skatteudgifter. Der er tale om en skatteudgift, når en indkomst, forbrugsvarer eller lignende behandles lempeligere skattemæssigt, end de generelle skatteregler tilsiger. Der er altså tale om undtagelser fra det

almindelige skattesystem, som begunstiger bestemte erhverv, befolkningsgrupper eller adfærdsmønstre. Skattefri frynsegoder for lønmodtagere, momsfrigtagelse af visse tjenesteydelser og en række skattebegunstigelser til forskellige erhvervsformål er alle eksempler på skatteudgifter. Der kan være forskellige argumenter for sådanne særordninger, eksempelvis varetagelsen af miljøhensyn ved begunstigelse af miljøvenlige teknologier eller erhvervspolitiske hensyn. Ligeledes kan nogle særordninger give en enklere administration ved at indføre bagatelgrænser eller skattefrigtagelser i regelsættet. Skatteudgifterne indskrænker imidlertid samtidig skattegrundlaget. Det medfører, at staten må beskatte den resterende skattebase med en højere sats for at få det samme provenu, hvilket giver et større forvriddningstab.

**Modelberegninger
kan give fingerpeg
om forvriddningstab**

Da forskellige skatter giver anledning til forskellige former for forvriddningstab, vil det være praktisk med et sammenligneligt udtryk for de samfundsmæssige omkostninger ved forskellige skatter. Dette kan i princippet gøres ved beregninger på en model, der beskriver den samlede danske økonomi og de vigtigste elementer i skattesystemet. Tabel II.7 giver et eksempel på en sådan beregning af de forskellige forvriddningstab i den makroøkonomiske model DANTAX. Opbygningen af DANTAX er beskrevet i boks II.2.

**I DANTAX
forvrider
kapitalbeskatning
generelt mest**

Effektivitetsgevinsten i tabel II.7 er beregnet som nutidsværdien af den velfærdsgevinst, husholdningerne får ved skattesænkningen i forhold til nutidsværdien af det direkte provenutab. Det absolutte niveau for velfærdsgevinsterne opgjort på denne måde vil typisk afhænge meget af det konkrete modelvalg. Man skal derfor ikke lægge så meget vægt på disse størrelser. Resultaterne kan imidlertid bruges til at sammenligne den indbyrdes størrelse af de forskellige skatters forvriddninger ud fra antagelserne i modellen. Det ses således, at skatterne på kapitalindkomst (såvel personlig kapitalindkomst som aktieindkomst og pensionsafkast) ifølge disse eksperimenter generelt virker mere skadeligt på den samfundsøkonomiske effektivitet end beskatningen af arbejdsindkomst og forbrug. Forvriddningen i form af lavere opsparing og formueindkomst på lang sigt er ved de anvendte skattesatser og øvrige forudsætninger i modellen

større end det produktionstab, der følger af beskatningen af arbejdsindkomst.

Tabel II.7 Effektivitetsgevinst ved en skattesækning på 5 mia. kr.

Skattesats	Effektivitetsgevinst
	----- Pct. -----
Arbejdsindkomstskat	0,06
Punktafgifter	0,05
Personlig kapitalindkomstskat	0,24
Pensionsafkastskat	0,21

Anm.: Eksperimentet er udført som en sækning af den pågældende sats svarende til et direkte provenutab på 5 mia. kr. Den offentlige gæld holdes konstant på lang sigt ved en justering af overførselsindkomsterne. Effektivitetsgevinsten er opgjort som nutidsværdien af den ækvivalerende variation for alle husholdningerne i modellen divideret med nutidsværdien af det direkte provenutab i alle årene.

Kilde: Egne beregninger.

**Skat på
arbejdsindkomst og
forbrug er
nogenlunde ens**

Et andet resultat, der ses af tabellen, er, at effektivitetsgevinsten fra lavere skat på arbejdsindkomst og fra lavere (punkt-)afgifter har nogenlunde samme størrelsesorden. For begge skatters vedkommende er deres hovedforvridding da også af samme karakter: Begge skatter formindsker gevinsten ved at arbejde en ekstra time ved at nedsætte den disponible realløn.

DANTAX er en dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel med fokus på især den danske beskatning af kapitalindkomster. DANTAX bygger på principperne i flerlandemodellen OECDTAX, jf. Sørensen (2001). Modellen er en stiliseret beskrivelse af dansk økonomi. Der tages udgangspunkt i 2005 med hensyntagen til de ændringer i skattesystemet, der er foretaget siden.

Husholdningerne sparer op for at fordele deres forbrugsmuligheder bedst muligt over livet. Forbruget består af dels et ejerboligforbrug, dels et forbrug af andre varer. Husholdningerne opdeler deres finansielle bruttoopsparing på en række forskellige aktiver. Da de kan vælge mellem pensionsopsparing eller opsparing i frie midler, aktier og obligationer samt indenlandske og udenlandske værdipapirer, spreder de deres portefølje på i alt 8 forskellige placeringsmuligheder. Samtidig investerer de en del af deres formue i en ejerbolig, hvori de optager lån. Også udenlandske aktører kan investere i danske aktier og obligationer. Både størrelsen og sammensætningen af husholdningernes formue påvirkes af de forskellige skattesatser for kapitalindkomst og rentefradrag.

Der er flere forskellige typer indenlandske virksomheder i modellen: Et rent danskejet selskab, et multinationalt børsnoteret selskab med hovedsæde i Danmark, et datterselskab af et udenlandsk ejet moderselskab samt en personligt ejet virksomhed. Virksomhederne ansætter arbejdskraft og foretager investeringer for at maksimere markedsværdien af deres aktiver. Derudover vælger de, i hvilken grad de ønsker at lånefinansiere investeringer. De multinationale selskaber kan også i et vist omfang flytte overskud mellem moder- og datterselskaber i forskellige lande (transferprissætning), alt efter hvad der er skattemæssigt fordelagtigt. Selskabsskatten påvirker derfor virksomhederne på en række områder: Den forøger alt andet lige kravet til afkastet af investeringen før skat, den reducerer omkostningerne ved gældsfinansiering, fordi renteudgifter kan fratrækkes i selskabsskatten, den reducerer købsprisen for investeringsgoder via skattemæssige afskrivninger, og den påvirker omfanget af transferprissætning.

Arbejdsmarkedet er præget af en række fagforeninger, der fastsætter lønniveau og arbejdstid ud fra bl.a. deres medlemmers afvejning mellem forbrug og fritid. Udbud og efterspørgsel på de indenlandske obligations- og aktiemarkeder bestemmer såvel den danske obligationsrente som normalforrentningen af egenkapitalen i virksomhederne. Der kan således i denne model godt eksistere mindre forskelle på danske og udenlandske renteniveauer. Det skyldes, at hverken danskere eller udlændinge opfatter de forskellige landes værdipapirer som fuldkomne substitutter. Modelkalibreringen indebærer dog, at substitutionen mellem de forskellige finansielle aktiver er temmelig høj.

II.4 Afslutning

I praksis er skattesystemet ofte et kompromis mellem modstridende hensyn

Som det fremgår af det ovenstående, er der mange forskelligartede elementer, der bør spille ind, når den samlede beskatning skal fastlægges. De mangeartede formål vil typisk i et vist omfang være modstridende, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn, der må afvejes imod hinanden. Det gælder både, hvad indretningen og vægtningen af de enkelte elementer i systemet angår, og med hensyn til den samlede skattebyrde.

Fordele og omkostninger ved et bestemt skattetryk bør afvejes over for hinanden

Eftersom den vigtigste årsag til skatteopkrævningen er at skaffe den nødvendige finansiering af de forskellige offentlige udgifter, bør en samlet vurdering af den optimale indretning af skattesystemet i princippet også omfatte størrelsen af det samlede skatteprovenu. I en sådan vurdering vil også indgå mulighederne for at løse nogle af den offentlige sektors finansieringsbehov ved at formindske udgifterne, bl.a. ved en bedre prioritering eller anderledes organisering (f.eks. udlicitering eller brugerbetaling) inden for den offentlige sektor. Ligesom på indtægtsiden vil der i afvejningerne her typisk indgå hensyn til både fordelingsvirkninger, samfundsmæssig effektivitet og administrationsomkostninger. Fagøkonomer formulerer det sådan, at de samfundsmæssige omkostninger, der er forbundet med at opkræve den sidste skattekrone, ideelt set netop bør være lig med den samfundsmæssige værdi ved at afholde de sidste (dvs. de mindst vigtige) offentlige udgifter. Hvis dette ikke var tilfældet, ville det give en samfundsmæssig gevinst enten at hæve eller sænke det samlede skatteprovenu – og dermed i sidste ende også det samlede udgiftsniveau.

Kapitlerne analyserer kun det egentlige skattesystem

Kapitlerne her går dog ikke ind i denne problemstilling om den rette størrelse af den offentlige sektor, som jo også grundlæggende er en politisk beslutning. De følgende kapitler begrænser sig derfor til problemstillinger inden for det egentlige skattesystem. Grundantagelsen i analyserne og diskussionerne er altså, at størrelsen af provenuet fra de enkelte skatter formodentlig med fordel kan ændres, samtidig med at der ikke laves om på størrelsen af de samlede fremtidige skatteindtægter. Dette skal forstås på den måde,

at skatteindtægterne beregnet som nutidsværdi ikke ændres. Det er derimod uvæsentligt for de offentlige financers langsigtede holdbarhed, om timingen af skatteindtægterne i de enkelte år er uændret, så længe udviklingen i det samlede forløb over tid er balanceret.

**Forsigtig
indregning af
dynamiske effekter
tilrådes**

Ved effektivitetsfremmende skatteomlægninger må det forventes, at de gavnlige afledte dynamiske effekter som en sidegevinst for den offentlige sektor medfører et merprovenu, sådan at nettovirkningen for de offentlige finanser er anderledes end den direkte mekaniske provenuvirkning af at ændre de pågældende skatteregler. Derfor kan man forestille sig, at en skattereform kan være underfinansieret i det lange løb, hvis man blot ser på de mekaniske provenuvirkninger uden at tage hensyn til adfærdsændringerne, men fuldt finansieret, hvis man indregner den korrekte størrelsesorden af det offentliges merindtægt som følge af ændret adfærd. Der knytter sig imidlertid generelt betydelig usikkerhed til størrelsesordenen af disse adfærdseffekter, ligesom de i mange tilfælde først vil indfinde sig med nogle års forsinkelse i forhold til selve reformtidspunktet. Af forsigtighedshensyn kan det derfor være hensigtsmæssigt at udelade eller kun at indregne forsigtige skøn over de dynamiske effekter i forbindelse med skatteomlægninger. I det første eksempel på en skatteomlægning, som omtales i kapitel VI, er der ikke indregnet dynamiske effekter. Der er dog også givet eksempler på skatteomlægninger, hvor de dynamiske virkninger er indregnet som en del af den langsigtede finansiering. I det omfang, man gennemfører lignende eller andre skatteomlægninger, der er fuldt finansierede, hvad de mekaniske provenuvirkninger angår, vil senere afledte provenuevinster afhjælpe Danmarks langsigtede problem med de offentlige financers holdbarhed, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

**Indholdet i de
følgende kapitler**

De følgende kapitler analyserer mere detaljeret de vigtigste områder i det danske skattesystem. I kapitel III beskrives først hovedelementerne i beskatningen af al personlig indkomst herhjemme, hvorefter resten af kapitlet undersøger problemstillinger i arbejdsindkomsten nærmere. I kapitel IV diskuteres de forskellige former for kapitalindkomstskat i bred forstand – således også skatten på ejerboliger,

pensionsafkastskat og selskabsskat. Kapitel V omhandler den indirekte beskatning. I kapitel VI kombineres ændringer i flere dele af skattesystemet, og effekterne belyses, mens kapitel VII sammenfatter behandlingen af hele skattetemaet, og der bringes en række konklusioner samt nogle eksempler på mulige skattereformer.

Litteratur

Abel, A.B. (2005): Optimal Taxation when Consumers Have Endogenous Benchmark Levels of Consumption. *Review of Economic Studies*, Vol. 72, pp. 21-42.

Alonso-Carrera, J., J. Caballé og Xavier Raurich (2005): Growth, habit formation, and catching-up with the Joneses. *European Economic Review*, Vol. 49, pp. 1665-91.

Det Økonomiske Råd (2001a): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2001b): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, efterår 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, efterår 2007*. København.

Gómez. M.A. (2006): Optimal Consumption Taxation in a Model of Endogenous Growth with External Habit Formation. *Economics Letters*, Vol. 93, pp. 427-435.

OECD (2008): Tax and Economic Growth. Economics Department Working Paper No. 620. OECD, Paris.

Rafner, C. (2008): *Enevælde og skattefinansieret stat 1660-1818*. Dansk Skattehistorie IV, Told- og Skattehistorisk Selskab, København.

Sørensen, P.B. (2001): *OECDTAX. A Model of Tax Policy in the OECD Economy*. Arbejdsrapport. Københavns Universitet.

KAPITEL III

BESKATNING AF ARBEJDSINDKOMST

Ønske om større arbejdsudbud

Et af hovedformålene med den planlagte skattereform er at øge arbejdsudbuddet ved at sænke skatten på arbejde. Baggrunden er bl.a., at befolkningsudviklingen med flere ældre og færre personer i den arbejdsdygtige alder vil styrke behovet for en højere arbejdsindsats for personerne i den erhvervsaktive alder.

Forhindre udflagning blandt højt kvalificerede

Mulighederne for at arbejde i andre lande er blevet forbedret de seneste årtier, og konkurrencen om højt kvalificerede personer forventes at blive forstærket i takt med, at aldringen også mindsker arbejdsstyrken i andre OECD-lande. En af vejene til at tilskynde danskere og udlændinge til at arbejde i Danmark er at sænke skatten på arbejdsindkomst, hvilket er et andet motiv til at gennemgå skattesystemet, jf. kapitel II.

Sammenligner skattesystemer

I afsnit III.1 beskrives den personlige indkomstbeskatning med et særligt fokus på beskatningen af arbejdsindkomst. Endvidere sammenlignes beskatningen af arbejdsindkomst i Danmark med beskatningen i andre lande. Der redegøres også for omfanget af personalegoder og andre skatteudgifter inden for beskatningen af personindkomst.

Adfærdsantagelser

Når der beregnes effekter af skatteændringer, er effekten på adfærd i forhold til arbejdsudbud central. Afsnit III.2 diskuterer adfærdseffekter ved ændringer af skattesystemet, og der redegøres for adfærdsantagelserne bag den efterfølgende analyse af skatteændringer.

Effekter af skatteændringer på arbejdsudbud

I afsnit III.3 gennemføres registerbaserede analyser af effekten på arbejdsudbud og offentligt provenu af isolerede ændringer af topskat, beskæftigelsesfradrag og indirekte afgifter.

III.1 Beskatningen af personindkomst

Skat på arbejde – den vigtigste del af personbeskatning

Beskatningen af personlig indkomst er et centralt element i finansieringen af den danske velfærdsstat, og provenuet herfra udgjorde i 2006 ca. 50 pct. af det samlede skatteprovenu. Skatten på arbejdsindkomst er en integreret del af den samlede personindkomstbeskatning, som bl.a. omfatter beskatningen af lønindkomster, selvstændiges erhvervsindkomst, overførselsindkomster og private kapitalindkomster. I grundlaget for personindkomstbeskatningen udgør arbejdsindkomsterne den største skattebase, jf. tabel III.1.

Tabel III.1 Skattebaser i personbeskatningen, 2006

	-- Mia. kr. --
Arbejdsindkomst ^{a)}	796
Overførsler	178
Kapitalindkomst, netto	-48
Positiv	17
Negativ	-65

a) Arbejdsindkomsten sættes her lig med grundlaget for AM-bidrag og omfatter således både lønindkomst og den del af de selvstændiges erhvervsindkomst, der behandles som personlig arbejdsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Størst provenu fra kommunale skatter

De vigtigste danske personlige indkomstskatter indbragte 356 mia. kr. i 2006, hvoraf ca. 63 pct. blev opkrævet af kommuner og amter, mens arbejdsmarkedsbidraget bidrog med yderligere ca. 18 pct., jf. tabel III.2. De statslige bund-, mellem- og topskatter indbragte i 2006 knap 70 mia. kr., svarende til 19 pct. af personindkomstskatterne.

Tabel III.2 Skatteprovenu fra de vigtigste personindkomstskatter, 2006

	Alle		Beskæftigede		Ikke-beskæftigede	
	Mia. kr.	Pct.	Mia. kr.	Pct.	Mia. kr.	Pct.
Arbejdsmarkedsbidrag	64	17,9	62	20,9	2	3,2
Kommunale skatter ^{a)}	225	63,1	175	59,7	50	79,8
Bundskat	44	12,2	35	11,8	9	14,1
Mellemskat	8	2,3	8	2,6	1	0,9
Topskat	16	4,5	15	5,0	1	2,0
I alt	356	100	294	100	62	100

a) Kommunale skatter omfatter her skat til kommuner og amter samt kirkeskat. Amtsskatten blev i forbindelse med kommunalreformen omlagt til dels et sundhedsbidrag og dels kommunale indkomstskatter.

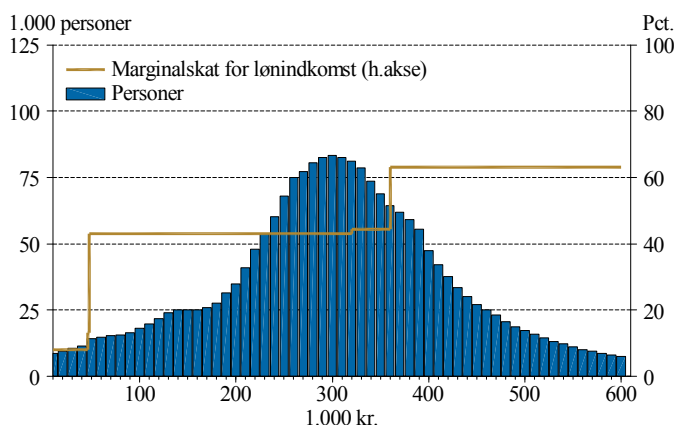
Anm.: Kategoriseringen af beskæftiget og ikke-beskæftiget følger her Danmarks Statistiks opgørelsesmetode. Ved denne opgørelsesmetode kan nogle ikke-beskæftigede have en arbejdsindkomst og derfor betale arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Progressiv beskatning af personindkomst

Den danske personindkomstbeskatning er progressiv idet, de marginale skattesatser stiger med indkomstens størrelse, jf. figur III.1. Der beregnes arbejdsmarkedsbidrag af den fulde lønindkomst, mens de efterfølgende skattesatser beregnes af trinvis mindre indkomstgrundlag. I 2009 – udgangssituationen for de diskuterende skattereformer – betales der således kommuneskat, sundhedsbidrag og bundskat for indkomster over personfradraget på 42.900 kr. Samtidig giver beskæftigelsesfradraget en reduktion af marginals-katten op til 308.235 kr., hvilket indebærer en lille stigning i marginals-katten ved dette indkomstniveau. For indkomster over 347.200 kr. betales der herefter både mellem- og topskat.

Figur III.1 Indkomstfordeling og marginalsat, 2009



Anm.: Indkomstgrundlaget i figuren er arbejdsindkomst, dvs. arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget. Data er fra 2006, prisreguleret til 2009-niveau. Kun fuldtidsbeskæftigede personer med positiv indkomst er medtaget. Figuren ser bort fra indkomster over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Bredere skattebase og fokus på beskæftigelse

Den grundlæggende struktur i det nuværende danske personskattesystem bygger på de to store skatteomlægninger i 1987 og 1994. I 1987-reformen blev der indført en dual beskatning af personlig indkomst og kapitalindkomst, og skattebasen blev udbredt ved fjernelse af en række fradragsmuligheder.¹ En markant ændring ved 1994-reformen var indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget, der som en bruttoskat indebar en yderligere udbredelse af skattebasen. Arbejdsmarkedsbidrag pålægges umiddelbart kun arbejdsindkomst, men indirekte er overførselsindkomster også påvirket af arbejdsmarkedsbidraget. De gældende beløb for overførslerne ligger på et niveau, der er 8 pct. lavere, end de ville have været, hvis der ikke var indført arbejdsmarkedsbidrag. Samtidig vil en ændring af arbejdsmarkedsbidraget igennem satsreguleringsloven automatisk udløse en tilsvarende regulering af overførselsindkomsterne. Som følge af

1) Det danske skattesystem har dog ikke en konsekvent dual struktur, da positiv nettokapitalindkomst beskattes sammen med arbejds- og overførselsindkomst.

1987- og 1994-reformerne blev det skrå skatte loft og dermed de højeste marginals-katter sænket fra 73 pct. til 63 pct. (inkl. arbejdsmarkedsbidrag).² Skattereformerne inden for de seneste år – fra pinsepakken i 1999 til de ændringer, der træder i kraft i 2009 – har medført en reduktion af bundskatten og en trinvis forhøjelse af mellemskattegrænsen til samme niveau som topskattegrænsen fra 2009. Samtidig er incitamenterne til beskæftigelse forsøgt forbedret med indførelse og gradvis forhøjelse af et beskæftigelsesfradrag.

Lave progressionsgrænser i forhold til indkomstfordelingen

Den danske indkomstfordeling er i en international sammenligning relativt snæver, og de danske progressive skatter er kendetegnet ved, at de får virkning fra et lavt indkomstniveau. I 2006 betalte ca. 890.000 personer topskat. Dette svarer til 37 pct. af de fuldtidsbeskæftigede og ca. 20 pct. af alle skattepligtige. Der er således en betydelig andel af de beskæftigede, som har en marginals-kat på ca. 63 pct. af den sidst tjente krone. Der er også et stort antal skatteydere, som har deres indkomst lige under topskattegrænsen. Dette betyder, at forholdsvis mange personer “støder ind” i mellem- og topskattegrænsen ved endda en lille indkomstforøgelse. Fra 2009 vil skatteydere opleve en stigning i marginals-katten på op mod 21 pct.point fra den kombinerede mellem- og topskat, hvis deres indkomst stiger op over topskattegrænsen.

Stor stigning i andel, som betaler topskat

Over de seneste 15 år er andelen af topskatteydere blandt alle skattepligtige steget med over 50 pct., mens andelen af bundskatteydere har været nogenlunde konstant, jf. tabel III.3. I 1994 var der ca. 600.000 personer, som betalte topskat, og dette tal forventes at stige til knap 1 mio. personer i 2009. Dog blev det i forbindelse med skatteaftalen fra 2007 aftalt, at antallet af topskatteydere ikke må overstige 2007-niveauet. I 2009 skal der derfor tages stilling til en korrigerende forhøjelse af topskattegrænsen gældende fra 2010.

2) Det skrå skatte loft blev hævet fra 58 til 59 pct. (ekskl. arbejdsmarkedsbidrag) i forbindelse med pinsepakken i 1999.

**Flere
topskatteydere
bl.a. som følge af
uddannelse**

Den uforholdsmæssigt store stigning i antallet af topskatteydere skyldes bl.a., at det generelle uddannelsesniveau i befolkningen er steget i den omtalte periode, hvilket alt andet lige vil øge løn- og indkomstniveauet. Dernæst følger reguleringen af skattegrænserne den gennemsnitlige lønudvikling på LO/DA-området, som i perioder har været lavere end lønudviklingen for andre fuldtidsbeskæftigede og de højestlønnede. Ophævelsen af bundfradraget på 20.000 kr. i den positive nettokapitalindkomst og fjernelse af fradragsretten for kapitalpensionsindbetalinger i topskattegrundlaget medførte derudover, at ca. 160.000 flere personer skal betale topskat, jf. Skatteministeriet (2008).

**Udsigt til at flere
betaler topskat end
mellemskat**

I 2009 er der udsigt til, at flere skatteydere betaler topskat end mellemskat, jf. tabel III.3. Dette skyldes, at ægtefæller har mulighed for at overføre uudnyttet bundfradrag i mellemskatten. Forhøjelsen af mellemskattegrænsen op til topskattegrænsen indebærer, at personer med indkomst under topskattegrænsen alt andet lige får et større uudnyttet bundfradrag. Derfor vil relativt flere topskatteydere ved overførsel af ægtefællens uudnyttede fradrag få et tilstrækkelig stort bundfradrag i mellemskatten, så de helt undgår at betale mellemskat.

Tabel III.3 Andel af skatteydere efter skattetrin

	1994	1999	2004	2009
	----- Pct. -----			
Bundskatteydere	89	91	90	88
Mellemskatteydere	44	48	24	14
Topskatteydere	14	19	18	21

Kilde: Skatteministeriet (2008).

**Lav grænse for
topskat i et
internationalt
perspektiv**

Danmark har en af de laveste topskattegrænser, når denne placeres i forhold til lønnen for en gennemsnitlig fuldtidsbeskæftiget ansat i industrien. I en sammenligning for OECD-lande svarer topskattegrænsen i Danmark ca. til dette lønniveau, mens f.eks. den svenske pendant til topskatten først sætter ind ved et 40 pct. højere lønniveau, jf. tabel III.4.

Tabel III.4 Forhold mellem topskattegrænsen og gennemsnitslønnen i udvalgte OECD-lande, 2007

Danmark	1,0
Finland	1,9
Frankrig	2,8
Tyskland	5,9
Holland	1,3
Norge	1,5
Sverige	1,4
Storbritannien	1,2
USA	8,7

Anm.: Gennemsnitslønnen er for en fuldtidsbeskæftiget i industrien.

Kilde: OECD Tax Database.

Høj gennemsnitlig marginalskat

De forholdsvis lave progressionsgrænser i det danske skattesystem bidrager til en gennemsnitlig marginalskat på knap 44 pct. og en gennemsnitsskat på knap 30 pct. fra den direkte beskatning af indkomst, jf. tabel III.5. Den progressive beskatning gør, at både marginal- og gennemsnitsskatter stiger med indkomsten.

Forbrugsskatter har effekt på arbejdsudbud

Ud over den direkte beskatning gennem personlige skatter vil også indirekte skatter på forbrug mv. indgå i de effektive marginalskatter på arbejdsindkomst. Ligesom en direkte marginalskat på arbejdsindkomst reducerer værdien af en yderligere krone i løn, reducerer en forbrugsafgift den reelle værdi af indkomsten efter skat. En direkte marginalskat på 45 pct. giver 55 øre efter skat ved en indkomstfremgang på en krone. Med en forbrugsafgift på 25 pct. vil man dog kun kunne købe varer til en underliggende værdi af ca. 41 øre. Derfor er en stigning i de indirekte skatter ækvivalent med en stigning i de direkte arbejdsindkomstskatter, jf. afsnit II.2 og kapitel V. Inddragelsen af indirekte skatter på forbrug i skatteopgørelsen øger den marginale beskatning med gennemsnitlig ca. 11 pct.point.

Tabel III.5 Marginal- og gennemsnitsskatter fordelt på indkomstdeciler, 2009

	Gennemsnitlig indkomst	Marginal- skat	Gennemsnits- skat	Effektiv mar- ginalskat
	----- Kr. -----	-----	Pct. -----	-----
1. decil	21.017	10,7	9,5	27,8
2. decil	103.981	41,0	22,3	52,3
3. decil	153.361	41,0	27,0	52,3
4. decil	188.849	41,9	28,5	53,0
5. decil	227.379	42,8	30,5	53,8
6. decil	260.620	42,8	31,6	53,8
7. decil	292.331	43,9	32,6	54,6
8. decil	327.869	47,6	33,5	57,6
9. decil	377.527	62,8	35,9	69,9
10. decil	586.758	62,6	43,0	69,8
I alt	250.590	43,6	29,8	54,4

Anm.: Beregningerne bygger på skattesystemet i 2009, hvor indkomstdata for 2006 er prisregulerede til 2009-niveau. Deciler er beregnet for den personlige indkomst. Den direkte marginalskat omfatter alle personlige indkomstskatter. Den effektive marginalskat inddrager derudover en gennemsnitlig forbrugsafgift på 23,7 pct., jf. Danmarks Statistik (2008). Beregningerne tager ikke hensyn til overførsel af fradrag mv. mellem ægtefæller.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Høje danske marginalskatter

I en sammenligning med andre OECD-lande har danske lønmodtagere på en række forskellige indkomstrin høje marginalskatter af deres arbejdsindkomst, jf. tabel III.6. De danske marginalskatter for gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i industrien overgås kun af Tyskland og Sverige. På de to højeste indkomstniveauer har Danmark den højeste marginalskat på arbejdsindkomst og udviser dermed i en international sammenligning en høj progression i den personlige beskatning.

Tabel III.6 Marginalskatter ved forskellige indkomstniveauer i forhold til indkomsten for en fuldtidsbeskæftiget i industrien i udvalgte OECD-lande, 2007

	67 pct.	100 pct.	133 pct.	167 pct.
	Pct.			
Danmark	43	49	63	63
Finland	43	44	49	49
Frankrig	32	30	42	42
Tyskland	52	50	57	44
Holland	46	44	52	52
Norge	36	45	45	48
Sverige	32	52	52	57
Storbritannien	33	33	41	41
USA	29	39	39	39

Anm.: Opgørelsen omfatter indkomstbeskatning og AM-bidrag (eller tilsvarende i andre lande). Der ses bort fra evt. sociale afgifter for arbejdsgiveren.

Kilde: OECD Tax Database.

Dansk direkte skattekil på internationalt niveau

Ved internationale sammenligninger af marginalskatter er det dog afgørende at medtage alle kilder til den effektive beskatning af arbejde. Den fulde skattekil mellem en lønmodtagers bruttoløn – arbejdsgiverens fulde udgift til arbejdskraften – og personens disponible løn indbefatter således også eventuelle obligatoriske sociale afgifter eller skatter. Skattekil er således den samlede skat som arbejdstager og arbejdsgiver i alt skal betale af en ekstra krone anvendt til en ansat. I Danmark sker al beskatning af arbejdsindkomst gennem den personlige beskatning af arbejdstageren. En lang række andre lande har en lavere personlig beskatning, men pålægger derudover arbejdsgiveren en skat på den udbetalte løn. Mens Danmark har en af de højeste personlige marginalskatter, så er skattekil på niveau med en række andre industrialiserede lande, jf. tabel III.7. På det højeste indkomstniveau har Sverige højere skattekil end den danske, mens Danmark har en forholdsvis lav skattekil for de to laveste indkomstniveauer. Set i forhold til skattekil har Danmark den højeste progression i indkomstbeskatningen, mens det er bemærkelsesværdigt,

at en række lande såsom Tyskland og Holland har en direkte regressiv beskatning, hvor lavtlønnede har en større skatte-kile end højt-lønnede. Der er dog et element af forsikrings-præmie i en række sociale afgifter i udlandet, og skatte-kilen i udlandet kan derfor i nogle tilfælde være overvurderet. Dertil kommer, at tabellen ikke inkluderer forbrugsafgifter, som er relativt høje i Danmark.

**Deltagelses-
incitament
er bestemmes af både
overførsler og
arbejdsindkomst
efter skat**

For beskæftigede bestemmer marginalbeskatningen time-lønnen efter skat, når arbejdstiden øges eller reduceres. Gevinsten ved at gå fra ledighed til beskæftigelse kan udtrykkes som forskellen mellem den modtagne disponible overførselsindkomst og den mulige disponible indkomst ved beskæftigelse. En højere ydelse uden for beskæftigelse reducerer dette forskelsbeløb, mens en højere potentiel indkomst efter skat fra beskæftigelse vil øge forskelsbeløbet. Dette afspejler sig i en beregning af de gennemsnitlige

Tabel III.7 Den direkte marginale skatte-kile ved forskellige indkomstniveauer i forhold til indkomsten for en fuldtidsbeskæftiget i industrien i udvalgte OECD-lande, 2007

	67 pct.	100 pct.	133 pct.	167 pct.
	----- Pct. -----			
Danmark	43	49	63	63
Finland	54	55	59	59
Frankrig	66	51	60	60
Tyskland	60	56	61	44
Holland	55	50	52	52
Norge	43	51	51	54
Sverige	48	63	63	67
Storbritannien	41	41	48	48
USA	34	43	43	43

Anm.: Opgørelsen omfatter indkomstskatter, AM-bidrag (eller tilsvarende i andre lande) og sociale afgifter for arbejdstager og arbejdsgiver.

Kilde: OECD Tax Database.

forskelsbeløb for en række grupper af ikke-beskæftigede, jf. tabel III.8. Indkomsterne i ledighed kan direkte observeres, mens de potentielle arbejdsindkomster er beregnet ud fra sammenligninger med tilsvarende personer i beskæftigelse. Forsikrede ledige har med en forholdsvis høj ydelse i ledighed et forholdsvis lavt årligt forskelsbeløb på ca. 46.000 kr. efter skat. Hjemmegående – her defineret som personer, der i mindst 46 uger hverken har modtaget arbejds- eller overførselsindkomst – har derimod et relativt højt forskelsbeløb på ca. 144.000 kr. efter skat. Deres forskelsbeløb afspejler næsten udelukkende den potentielle arbejdsindkomst, da de i hovedparten af året ikke har modtaget nogen former for ydelse.

**Høje deltagelses-
skatter som del af
flexicurity**

Et mål for incitamentet til at overgå til beskæftigelse er deltagesskatten. Den udtrykker, hvor meget skatte- og overførselssystemet reducerer lønmodtagerens gevinst ved at komme i arbejde. Beregningen tager højde for både den tabte overførsel ved at gå fra ledighed til beskæftigelse og for den øgede skattebetaling fra arbejdsindkomsten. De ikke-beskæftigede har en gennemsnitlig deltagesskat på knap 71 pct., hvilket til stor del skyldes, at ledige i Danmark som del af flexicurity-systemet kan modtage forholdsvis høje indkomster ved ledighed. Deltagesskatten varierer fra ca. 42 pct. for hjemmegående til 87 pct. for forsikrede ledige. Dette afspejler, at forsikrede ledige får en forholdsvis høj overførselsindkomst, mens hjemmegående ved indtrædelse på arbejdsmarkedet udelukkende mister den betalte skat af deres arbejdsindkomst.

Tabel III.8 Beskæftigelsesincitamentener for forskellige grupper af ikke-beskæftigede, 2009

	Forskelsbeløb	Deltagelsesskat
	--- Kr. ---	--- Pct. ---
Personer på orlov	80.488	80,1
Efterlønsmodtagere	76.163	76,9
Forsikrede ledige	46.179	87,0
Kontanthjælpsmodtagere, matchgruppe 1-3	69.416	73,7
Kontanthjælpsmodtagere, matchgruppe 4-5	58.310	76,6
Modtagere af introdukti- onsydelse	87.350	65,0
Førtidspensionister	74.128	72,7
Studerende	77.898	64,5
Hjemmegående	144.381	41,5
I alt	77.668	70,9

Anm.: Forskelsbeløbet er beregnet som forskellen efter skat mellem den observerede overførselsindkomst i ledighed og den beregnede potentielle indkomst i beskæftigelse. Beregningerne bygger på registerdata fra 2006, fremskrevet til 2009. Overførselsindkomstmodtagerne har modtaget ydelser i mindst 46 uger af året. Bilag III.A giver en detaljeret definitionen af grupperne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Personalegoder og andre skatteudgifter inden for arbejdsindkomstbeskatningen

Al aflønning er skattepligtig

Aflønning kan ifølge den frie aftaleret på arbejdsmarkedet udbetales både som penge og som naturalier/personalegoder, men som udgangspunkt er alle former for aflønning skattepligtige, jf. ligningslovens § 16. Det er dog politisk besluttet, at en række personalegoder skal være skattebegunstigede bl.a. for at fremme bestemte formål og for at begrænse de administrative byrder mht. værdiansættelse. Fra et skattesynspunkt er det afgørende for personalegoder således ikke, om lønnen udbetales som penge eller

som personalegode, men derimod om goderne er skattebe-
gunstigede.

**Skattebegunstigelse
medfører
provenu- og
effektivitetstab**

Skattebegunstigelser udformet som lempeligere beskatning eller fuld skattefrihed indebærer et tab af offentligt provenu. OECD definerer disse skatteudgifter som “en overførsel af offentlige resurser til borgere eller virksomheder. Overførslen sker ved at reducere skattebetalingen i forhold til de generelt gældende skatteregler snarere end gennem et direkte offentligt tilskud”, jf. Rigsrevisionen (2007). Selvom man vil fremme anvendelsen af de skattebegunstigede goder, er det ikke givet, at arbejdstageren værdsætter godet mere end en udbetalt løn. Dette kan medføre et effektivitetstab ved skattebegunstigelsen, da lønmodtageren ændrer sammensætningen af sit forbrug i forhold til en almindelig aflønning.

**Beskattede
personalegoder**

En lang række personalegoder skal opgives på oplysningssedlen og beskattes herfra på baggrund af skematiske værdiansættelser for rådighedsretten/brugen af goderne. Dette omfatter f.eks. fri bil, fri kost og logi, fri telefon samt fri helårs- og sommerbolig. I 2006 udgjorde personalegoder, der fremgår af oplysningssedlen, i gennemsnit 0,8 pct. af den effektive timeløn, jf. Danmarks Statistik (2007). Det vurderes, at den skattemæssige begunstigelse for personalegoder opgivet på oplysningssedlen kun er væsentlig for fri telefon, dvs. at værdiansættelsen svarer til markedsværdien for de andre goder, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008).

**Skattebegunstigede
personalegoder**

En række meget udbredte personalegoder er helt skattefrie og fremgår ikke af oplysningssedlen såsom sundhedsforsikringer, dataforbindelser og medarbejderobligationer. De samlede skatteudgifter til disse skattebegunstigede personalegoder værdisættes ifølge de senest tilgængelige oplysninger til ca. 2,1 mia. kr., jf. tabel III.9.

Tabel III.9 Skatteudgifter for udvalgte personalegoder

	Udbredelse 2002	Udbredelse 2006	Samlet skatte- udgift, 2006
	----- Personer -----	-----	--- Mio. kr. ---
Fri telefon	163.000	180.590	135
Sundhedsforsikring	141.000	849.000 ^{a)}	525
PC og dataforbindelser	325.000	510.000	470
Aktie- og obligationsordninger	•	43.000	359
Øvrige	•	•	366
I alt	•	•	2.140

a) Udbredelse 2007.

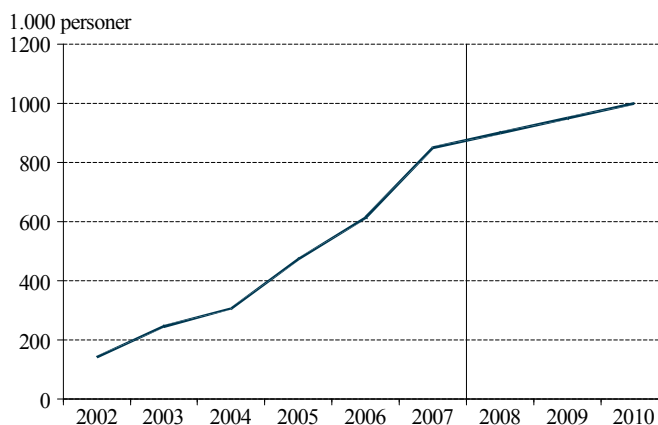
Anm.: Den samlede skatteudgift bygger på en beskatning af arbejdsindkomst på 55 pct. og omfatter også tab fra momsindtægter. Beregningerne er dels baseret på skøn over antal lønmodtagere og markedsværdier. "Øvrige" omfatter bl.a. en bagatelgrænse for personalegodebeskatning, arbejdsskadeerstatninger og eftergivelse af studiegæld. De viste personalegoder er ikke en udtømmende liste.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008), Forsikring og Pension (2008), samt Rigsrevisionen (2007).

Skatteudgift for sundhedsforsikringer

Især antallet af sundhedsforsikringer som del af aflønningen har udvist en eksplosiv stigning fra ca. 140.000 i 2002 til ca. 850.000 i 2007, og tallet forventes at runde 1 mio. i 2010, jf. figur III.2. Med en gennemsnitlig årlig markedsværdi på 1.125 kr. og en gennemsnitlig beskatning på 55 pct. medfører skattefri sundhedsforsikringer derfor ifølge de seneste tal en skatteudgift på 525 mio. kr. og dette provenutab kan ifølge de nævnte prognoser forventes at stige yderligere. Arbejdsgiveradministrerede sundhedsforsikringer indebærer typisk hurtigere behandlingsforløb, da forsikringerne giver mulighed for direkte behandling på private hospitaler. Derudover dækker de også forebyggende behandlingsforløb. Hvis denne type af forsikringsdækning medfører et større antal eller mere omfattende behandlinger, kan sundhedsforsikringer på kort sigt give en øget efterspørgsel og et lønpres i sundhedssektoren. I øvrigt indebærer skattefritagelsen af sundhedsudgifterne, at både den forsikrede og forsikringsselskaberne værdisætter ydelserne for lavt.

Figur III.2 Sundhedsforsikringer



Kilde: Forsikring og Pension (2007), Forsikring og Pension (2008).

Skattefrihed for arbejdsbrug

Skattebegunstigelsen for hjemme-pc og ADSL-opkoblinger blev indført ud fra et ønske om at udbrede internetadgang blandt husholdninger og øge fleksibiliteten i arbejdets tilrettelæggelse. Skattefriheden for disse personalegoder svarer til det fradrag, som arbejdsgiveren får for driftsudgifterne til de samme goder på arbejdspladsen. Skatteudgiften for disse goder er således et udtryk for ligebehandling i skattesystemet, i det omfang der er tale om et arbejdsrelateret brug. Ved privat brug er skattebegunstigelsen at sidestille med et subsidie. Derudover begunstiger ordningen ikke internetanvendelsen blandt personer uden for arbejdsmarkedet, og den bidrager dermed til at øge forskelsbeløbet.

Fordelingen af personalegoder

På grund af den ujævne registrering af personalegoder som en del af lønaftaler er det svært at vurdere fordelingen blandt lønmodtagere. Alle indkomstgrupper får omtrent den samme andel af deres løn udbetalt som de personalegoder, der fremgår af oplysningssedlerne, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008). Personalegoder i bredere forstand – uanset om de fremgår af oplysningssedlerne eller ej – gives ifølge en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere i større virksomheder typisk til de øvre lag i organisationen, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2003).

**Andre
skatteudgifter**

Ud over skatteudgifterne for de nævnte personalegoder er der også en række andre skattebegunstigelser i arbejdsindkomstbeskatningen, som medfører et samlet provenutab på ca. 1,5 mia. kr., jf. tabel III.10.

Tabel III.10 Andre skatteudgifter i arbejdsindkomstbeskatningen, 2006

	- Mio. kr. -
Lavtlønnedes befodringsfradrag	175
Forhøjet befodringsfradrag for udkantskom.	24
Gaver, gratialer og fratrædelsesgodtgørelser	178
DIS-fritagelse ^{a)}	631
Forskerordning	382
Øvrige	113
I alt	1.503

a) Opgjort i 2007.

Anm.: Der tages her udgangspunkt i opgørelsen af skatteudgifter i Rigsrevisionen (2007), og listen er ikke nødvendigvis udtømmende. "Øvrige" omfatter bl.a. udetillæg mv. for udenrigsministeriets tjenestemænd og findeløn.

Kilde: Rigsrevisionen (2007) samt Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007).

**Uhensigtsmæssigt
stort subsidie til
rederier**

Skattefritagelsen for personer ansat på skibe registeret i Dansk Internationalt Søfartsregister (DIS) indebar i 2006 et tab af skatteprovenu på 631 mio. kr. En række andre industrilande har lignende subsidiering af skibsfarten. Til trods for, at teoretiske argumenter kan begrunde en lavere beskatning af rederierhvervene, er det dog sandsynligt, at skattelempelserne i forbindelse med DIS går for langt i forhold til et hensigtsmæssigt niveau, jf. Det Økonomiske Råd (2006).

**Skatteudgifter til
lavtlønnede og
udenlandske
forskere**

Som et supplement til beskæftigelsesfradraget får lønmodtagere med indkomster under 284.400 kr. (2007-niveau) forhøjet deres befodringsfradrag med op mod 25 pct., hvilket årligt indebærer en skatteudgift på 175 mio. kr. Den lavere beskatning af udenlandske forskere i de første 3 år af

deres ophold i Danmark medførte i 2006 en udgift på 382 mio. kr. Denne skatteudgift skal dog ses i lyset af, at højtuddannede forskere ved korte ophold kun i mindre grad forventes at gøre brug af offentlige ydelser, men – i fravær af særregler – bidrager fuldt til finansieringen af disse gennem skattebetalinger, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

Skatteudgift fremgår ikke af finanslovsforslag

Siden 2007 indgår skatteudgifterne ikke længere i finanslovsforslagene. Skatteministeriet og Finansministeriet begrundede dette med, at beregningsgrundlaget er usikkert, og at nytten af oversigten ikke står mål med de anvendte ressourcer til udarbejdelsen, jf. Rigsrevisionen (2007). Rigsrevisionen vurderer dog, at denne usikkerhed ikke er større end ved den øvrige budgettering af statens indtægter og udgifter. Rigsrevisionen opfordrer derfor til bl.a. på baggrund af anbefalinger fra IMF og OECD, at skatteudgifter igen indgår i budgetteringsarbejdet.

III.2 Adfærdsvirkninger af skatter på arbejdsindkomst

Effekter af en skatteændring

Effekterne af en skatteændring på det offentlige skatteprovenu kan opdeles i en mekanisk effekt og en adfærdsbetinget effekt. Den mekaniske effekt fremkommer, når individers adfærd antages uændret, så kun de ændrede beskatningsregler medfører en provenuændring. Den adfærdsbetingede provenueffekt af en skatteændring skyldes, at personer tilpasser deres adfærd f.eks. ved at tilpasse deres arbejdsudbud. Den mekaniske effekt af en skatteændring fås ved en nyberegning af skatteprovenuet på baggrund af de eksisterende tal for den skattepligtige indkomst. Vurderingen af adfærdseffekten af en skatteændring kræver derimod en mere detaljeret beregning af effekterne på arbejdsudbud og produktivitet mv. Som baggrund til de efterfølgende skatteanalyser i afsnit III.3 diskuterer dette afsnit derfor adfærdseffekter af beskatning og redegør for de tilknyttede adfærdsantagelser.

To effekter på arbejdsudbud

Ændringer i arbejdsudbuddet som følge af en skatteændring kan opdeles i to bevægelser. For det første bidrager arbejdsmarkedssituationen, den enkelte persons kvalifikatio-

ner og jobsøgningsintensitet til, om en person er i arbejde eller ikke er i arbejde. En ændring af de givne forhold, f.eks. en skattelettelse, kan påvirke jobsøgningsintensiteten og medføre en bevægelse mellem ledighed og beskæftigelse. Dette benævnes som deltagelseeffekten. For det andet vælger personer i beskæftigelse deres arbejdstid inden for de rammer, som udstikkes af bl.a. overenskomster, lokale aftaler og mulighederne for bijob. Denne variation af timeantallet benævnes timebeslutningen. De følgende afsnit beskriver arbejdsudbudsændringerne, mens boks III.1 giver en mere teknisk beskrivelse.

Deltagelseeffekten af en skatteændring

Deltagelsesbeslutningen påvirkes af den totale økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst. En skatteændring vil ændre denne merindkomst ved at være i beskæftigelse, det såkaldte forskelsbeløb. En stigning i forskelsbeløbet vil give bedre incitamenter for ikke-beskæftigede personer til at komme i beskæftigelse.

Substitutions- og indkomsteffekt i timebeslutningen

Timeeffekten af en skatteændring kan opdeles i to modsatte effekter, substitutionseffekten og indkomsteffekten. Substitutionseffekten beskriver afvejningen mellem fritid og arbejde ved en uændret indkomst. En stigende timeløn gør det alt andet lige mere attraktivt at arbejde, så substitutionseffekten er positiv. Indkomsteffekten beskriver ændringen i arbejdstiden som følge af en isoleret ændring af indkomsten. En øget timeløn indebærer, at samme indkomst kan opnås ved færre arbejdstimer, så indkomsteffekten er altid negativ. Den samlede ændring af arbejdsudbuddet ved en ændring i timelønnen vil altid inkludere både en positiv substitutionseffekt og en negativ indkomsteffekt. Det antages typisk – med udgangspunkt i empiriske undersøgelser – at den positive substitutionseffekt er større end den negative indkomsteffekt, således at den samlede timeeffekt er positiv. I Danmark er de estimerede indkomsteffekter forholdsvis små, jf. Frederiksen mfl. (2008). Ved en skatteomlægning vil indkomsteffekterne fra forskellige skatteændringer desuden kunne udligne hinanden, hvilket vil reducere indkomsteffekten fra den samlede skatteomlægning.

Til empiriske analyser udtrykkes arbejdsudbudseffekterne af en skatteændring som elasticiteter. Timeelasticiteten, ε , defineres for hvert individ i beskæftigelse som:

$$\varepsilon = \frac{\partial L}{\partial (1-m)} \frac{(1-m)}{L}$$

Således angiver ε den relative ændring i timearbejdsudbuddet L som funktion af den relative ændring i den (effektive) marginale timeløn efter skat, $(1-m)$, der bestemmes af både direkte indkomstskatter og indirekte forbrugsskatter. En timeelasticitet, ε , på 0,1 svarer således til, at en person i beskæftigelse, som oplever en stigning i den (effektive) marginale timeløn efter skat på 5 pct., øger sin arbejdstid med 0,5 pct. For en fuldtidsbeskæftiget svarer det til knap ni timer om året.

Elasticiteten af den skattepligtige indkomst, S , defineres for hvert individ i beskæftigelse som:

$$\gamma = \frac{\partial S}{\partial (1-m)} \frac{(1-m)}{S}$$

Dvs. at elasticiteten, γ , svarer til den relative ændring i den skattepligtige indkomst, som funktion af den relative ændring i den effektive marginale timeløn efter skat, $(1-m)$. Elasticiteten, γ , er et udvidet begreb i forhold til timeelasticiteten, og indeholder både arbejdsudbudsændringen og øget produktivitet.

Adfærdsantagelsen for ændret beskæftigelsesstatus sammenfattes for en gruppe af ikke-beskæftigede som helhed i en deltagelseselasticitet, η :

$$\eta = \frac{\partial U}{\partial FB} \frac{FB}{U}$$

Således angiver η den relative ændring i antallet af ikke-beskæftigede, U , som funktion af den (gennemsnitlige) relative ændring i forskelsbeløbet, FB . En deltagelseselasticitet, η , på 0,2 svarer således til, at antallet af ikke-beskæftigede falder med 2 pct., når forskelsbeløbet stiger med 10 pct.^a

Deltagelseeffekten opgøres for en given gruppe af personer uden for beskæftigelse og bygger på gennemsnitlige stigninger i forskelsbeløbet, mens effekterne på timearbejdsudbuddet og den skattepligtige indkomst opgøres på individniveau.

a) Når antallet af ikke-beskæftigede skrives som $U=B(1-d)$, hvor B er en (uændret) befolkning og d er en deltagelsessandsynlighed, kan det vises, at deltagelseselasticiteten, η , er proportional med en elasticitet, λ , for deltagelsessandsynligheden:

$$\eta = \frac{\partial U}{\partial FB} \frac{FB}{U} \equiv - \frac{\partial d \cdot B}{\partial FB} \frac{FB}{B(1-d)} = - \frac{\partial d}{\partial FB} \frac{FB}{d} \frac{d}{(1-d)} = -\lambda \frac{d}{(1-d)}$$

**Dominerende
indkomsteffekt ved
generelle
produktivitets-
forbedringer**

Antagelsen om en positiv timeeffekt kan forekomme at være i modstrid med det faktum, at den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark mellem 1960 og 1995 faldt fra over 2.000 timer om året til ca. 1.500 timer om året, samtidig med at danskernes indkomster steg kraftigt. Dette kan dog forklares ved den langsigtede udvikling i substitutions-effekten – afvejningen mellem arbejde og fritid – og indkomsteffekten. I den omtalte periode skete der store generelle produktivetsforbedringer i samfundet, både på og uden for arbejdspladsen. Stigende uddannelsesniveauer og bedre teknologi forøgede værditilvæksten pr. beskæftiget. Samtidig indebar et stigende udvalg af fritidsaktiviteter og flere hjælpemidler i fritiden – f.eks. bedre transportmuligheder – at tiden uden for arbejdspladsen kunne udnyttes bedre. Denne parallelle produktivetsudvikling i arbejdslivet og fritiden indebar formentlig, at der kun var en lille substitutionseffekt fra de øgede indkomster, da velfærdsgenstanden ved en ekstra times fritid steg i samme takt som afkastet af en ekstra times arbejde. Den isolerede indkomsteffekt var derimod stadig negativ og medførte, at den samlede timeeffekt på lang sigt var negativ.

**Positiv timeeffekt
ved skattereform**

Mens det på lang sigt således kan forekomme, at indkomsteffekten er større end substitutionseffekten, så vil timeeffekten i forbindelse med en skattereform være positiv. En reform giver en øjeblikkelig ændring i arbejdsaf lønningen uden at medføre en tilsvarende forøgelse af værdien af fritid, og substitutionseffekten må derfor antages at dominere indkomsteffekten. Ved en fuldt finansieret skatteoplægning vil indkomsteffekten endvidere blive elimineret for husholdningssektoren under et.

**Adfærdseffekter på
produktivitet og
aflønningsform**

Ændringer i arbejdsudbuddet er det umiddelbart mest håndgribelige eksempel på adfærdseffekterne fra personbeskatningen. Ved en lavere beskatning af lønindkomst kan individer dog ikke kun tilpasse deres deltagelse på arbejdsmarkedet og deres arbejdstid, men ligeledes kvaliteten af deres arbejdsudbud. I håb om en bedre aflønning kan de f.eks. øge deres produktivitet på deres bestående arbejdsplads, skifte ansættelse eller investere tid og resurser i videreuddannel-

se.³ En reduceret beskatning vil gøre det mindre fordelagtigt at modtage skattebegünstigede aflønningsformer eller omgå personbeskatningen ved direkte skatteunddragelser. En reduceret beskatning kan dermed øge den oplyste skattepligtige indkomst.

Effekt på den skattepligtige indkomst

En øget produktivitet i arbejdet og ændrede aflønningsformer kommer ikke til udtryk i time- eller deltagelseeffekten af en skatteændring, men kan – sammen med arbejdsudbudseffekterne – have betydning for den skattepligtige indkomst. Både flere arbejdstimer og en højere løn som følge af flid eller videreuddannelse vil øge den skattepligtige indkomst. Denne adfærdseffekt danner derfor et vigtigt supplement til de traditionelle arbejdsudbudseffekter. En række internationale studier tyder på, at effekterne af skattereformer på den skattepligtige indkomst er betydeligt større end traditionelle timeeffekter, jf. f.eks. Ljunge og Ragan (2005), Holmlund og Söderström (2007) og Hansson (2007) for tre nyere svenske studier og Meghir og Phillips (2008) for en oversigt.

Effekt fra beskatning af personalegoder

En adfærdseffekt kan også opstå, hvis skattereglerne ændres, så et hidtil skattefrit personalegode skal indgå i den skattemæssige opgørelse af indkomsten, jf. afsnit III.1. Dette vil alt andet lige medføre en højere beskatning af den totale arbejdsindkomst og kan udløse en negativ adfærdseffekt på arbejdsudbuddet.

Effekt på skattepligtig indkomst afhænger af skattebasen

Effekten af en skatteændring på den skattepligtige indkomst er dog ikke udelukkende en funktion af ændringen i den marginale lønindkomst efter skat. En række internationale studier viser, at denne effekt også afhænger af den generelle opbygning af skattesystemet, især bredden af den underliggende skattebase. Internationale studier viser således, at en bredere skattebase kan reducere elasticiteten af den skattepligtige indkomst, jf. Slemrod og Kopczuk (2002) og Kopczuk (2005). En mere omfattende skattebase indebærer, at

3) En øget produktivitet kan gavne den enkelte arbejdstager ved en højere løn. I det danske system vil en generel lønstigning gennem satsreguleringen af overførsler også komme overførselsindkomstmodtagere til gavn.

det er sværere for skatteydere at skifte forbrug over på ubeskattede goder.

Beskatning og uddannelsesniveau

På længere sigt kan en lavere beskatning af arbejdsindkomst øge den gennemsnitlige produktivitet i arbejdsstyrken ved at tilskynde til et øget uddannelsesniveau, jf. afsnit III.3. En reduceret progression i beskatningen kan f.eks. øge afkastet af uddannelse, da højere indkomster får en forholdsvis større stigning i deres disponible indkomst, jf. Jacobs (2005). Samtidig kan de omfattende subsidier i Danmark til uddannelse gennem offentligt finansierede uddannelsesinstitutioner og SU-systemet bidrage til at neutralisere beskatningens negative indvirkninger på uddannelsesvalget, jf. Bovenberg og Jacobs (2005). På længere sigt kan der forventes en positiv effekt af et øget uddannelsesniveau på (kvaliteten af) arbejdsudbuddet, men på kort og mellemlang sigt vil øget uddannelse have negative effekter på arbejdsudbuddet, da uddannelseslængden stiger.

Beskatning og international migration

En anden effekt af en ændret indkomstbeskatning, som de kvantificerede adfærdseffekter ikke umiddelbart kan tage højde for, er betydningen af skatteændringer for den internationale vandring af især højtuddannet arbejdskraft. Konkurrencen om højtuddannet arbejdskraft øges i takt med, at en række af vores nabolande kan forvente demografiske underskud frem mod 2020. Der er tegn på, at arbejdskraftens vandring til en vis grad afhænger af skattetrykket, jf. Nielsen (2007). Samtidigt vil vandringsbeslutningen – i det mindste for permanente eller langvarige indvandrere – ikke kun bestemmes af beskatningen, men bero på kombinationen af beskatningen og niveauet af offentlige ydelser. Den positive effekt af et højt serviceniveau vil dog ikke kunne udligne den negative effekt af et højt skattetryk for højtuddannet arbejdskraft, da der i den danske velfærdsstat sker en omfordeling fra den øvre til den nedre del af indkomstfordelingen. En tidligere analyse konkluderede, at højtuddannede har en større sandsynlighed for at udvandre fra Danmark, også når man tager højde for andre socioøkonomiske karakteristika, jf. Velfærdskommissionen (2005). Omvendt viser en nylig analyse af indvandringen i perioden 1988-2006, at mere kvalificerede indvandrere – udtrykt ved den modtagne timeløn i Danmark – har en lavere genudvandringssandsyn-

lighed end mindre kvalificerede indvandrere, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

Heterogenitet i arbejdsmarkedsadfærd

Antagelser om arbejdsmarkedsadfærd skal afspejle heterogeniteten mellem forskellige persongrupper i den danske befolkning. I modelleringen af skattereformer er befolkningen derfor opdelt i homogene grupper, som kan antages at udvise den samme adfærd på arbejdsmarkedet, jf. tabel III.11. Gruppernes opdeling tager især hensyn til personernes arbejdsevne og styrken af de økonomiske incitamer til beskæftigelse og/eller et øget antal arbejdstimer. Blandt beskæftigede lønmodtagere skelnes der mellem fuldtids-, deltids- og delårsansatte samt selvstændige, da disse grupper har forskellige grader af bindinger på deres arbejdsudbud. Blandt ikke-beskæftigede dannes grupperne hovedsageligt ud fra de modtagne ydelser, da ydelsestypen indikerer deres arbejdsmarkedsstatus.

To typer af adfærdsparametre

Ud fra ovenstående diskussion defineres to adfærdsparametre til de følgende analyser. For personer i beskæftigelse defineres en adfærdsparameter, som udtrykker ændringen i arbejdstiden og produktiviteten som funktion af lønnen efter skat. I denne adfærdsparameter indgår både timeeffekten og effekten på den skattepligtige indkomst (produktivitetseffekt), da sidstnævnte er en udvidelse af førstnævnte, jf. boks III.1. For ændringer i beskæftigelsesstatus defineres en adfærdsparameter, som udtrykker sandsynligheden for at skifte fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, dvs. deltagelsen på arbejdsmarkedet, som funktion af indkomstforskellen mellem ikke-beskæftigelse og beskæftigelse, jf. tabel III.11. Begge kategorier af adfærdsparametre differentieres for de definerede persongrupper. I afsnit III.3 gennemføres der også følsomhedsstudier med højere elasticiteter end i tabel III.11.

Tabel III.11 Adfærdsantagelser for forskellige befolkningsgrupper

	Bestand	Elasticiteter	
		Timer, produktivitet mv.	Deltagelse
	1.000 pers.		
Fuldtidsbeskæftigede	2.103	0,10	•
Deltidsbeskæftigede ^{a)}	199	0,10	•
Forsikrede ledige	84	•	0,10
Kontanthjælp, 1-3	38	•	0,10
Kontanthjælp, 4-5	71	•	0,05
Orlov	19	•	0,10
Efterløn	143	0,03	0,10
Introduktionsydelse	3	•	0,05
Førtidspension	232	•	0,01
Studerende	266	0,05	0,05
Fleksjob	31	0,01	•
Selvstændige	154	0,15	•
Hjemmegående	93	•	0,10
Delårsbeskæftigede ^{a)}	80	0,12	•

a) Deltidsbeskæftigede er ansat hele året på deltid, hvor imod delårsbeskæftigede er ansat en del af året.

Anm.: Elasticiteterne for timeudbud, produktivitet mv. er ukompenserede elasticiteter. Bestand er opgjort på registerdata for 2006. Bilag III.A detaljerer afgrænsningen af grupperne og diskuterer adfærdsantagelserne.

Kilde: Jf. bilag III.A.

Adfærdsparametre baseret på danske studier

De antagne adfærdsparametre bygger som udgangspunkt på danske empiriske studier af time- og deltagelseeffekter, og må i lyset af udenlandske empiriske studier og nyere estimater af elasticiteter af den skattepligtige indkomst anses som forholdsvis konservative. I bilag III.A er der nærmere redegjort for overvejelserne om arbejdsmarkedstilknytningen og adfærdsparametre for de enkelte grupper. Ud over differentieringen mellem grupperne antages det, at timeelasticiteten er uafhængig af oprindelig arbejdstid og indkomst.

III.3 Virkninger af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst

Forskellige skatteændringer analyseres

Skattenedsættelser kan udformes på forskellige måder, og analyserne i dette afsnit illustrerer derfor den isolerede effekt af ændringer i nogle af de centrale parametre i beskatningen af arbejdsindkomst. Der analyseres virkninger af en forøgelse af beskæftigelsesfradraget, en nedsættelse af satsen for topskat, en forøgelse af bundfradraget i topskatten og en stigning i de indirekte skatter. Analyserne ser på effekterne på beskæftigelsen, det offentlige provenu og indkomstfordelingen.

Mekaniske effekter ser bort fra adfærdsændringer

En skattesækning fører umiddelbart til et tab af provenu for den offentlige sektor, hvis der ses bort fra skattens påvirkning af adfærden i økonomien. Dette kaldes ofte den mekaniske provenueffekt af en skatteændring.

Dynamiske effekter afspejler ændret adfærd

Indregnes effekter på adfærden i økonomien, fås ofte et lavere tab af offentligt provenu, fordi nedsættelsen af skatten øger beskæftigelsen. Effekten af adfærdsændringen kaldes den dynamiske provenueffekt. Den endelige provenuvirkning af en skatteændring er summen af den mekaniske og den dynamiske provenueffekt.⁴

Selvfinansieringsgraden afhænger af de dynamiske effekter

Forholdet mellem den dynamiske og den mekaniske provenueffekt udtrykkes i en selvfinansieringsgrad, der angiver, hvor stor en del af det mekaniske provenutab der genindvindes i kraft af skatteydernes adfærdsændringer.⁵ Til analysen af både de mekaniske og dynamiske provenueffekter af skatteændringerne gøres der brug af registerdata og en detaljeret modellering af det danske skattesystem kombineret med en række adfærdsantagelser, jf. afsnit III.2. Boks III.2 giver en beskrivelse af den registerbaserede model og adfærdsmodelleringen.

4) Den dynamiske effekt i dette afsnit inkluderer ikke de afledte effekter af f.eks. en stigning i den disponible indkomst på statens indtægter fra forbrugsbeskatningen.

5) Dette gælder ved en skattelettelse. Ved en skatteforhøjelse vil selvfinansieringsgraden udtrykke det provenu, som tabes i kraft af skatteydernes adfærdsændringer.

Skatteanalyserne i kapitel III bygger på mikrosimulationsmodellen MILASMEC (MICro data LABour Supply Model of the Economic Councils), som kan simulere effekterne af forskellige hypotetiske skatteændringer ved at kombinere en modellering af den personlige beskatning med antagelser om arbejdsmarkedsadfærd. Modellen anvender registerdata fra 2006 for alle personer i alderen 16-64 år og reproducerer for hvert individ den personlige skattebetaling på grundlag af gældende satser og grænser givet forskellige indkomstkategorier, fradrag og pensionsindbetalinger mv.

Skatteændringer analyseres ved at gennemføre skatteberegninger både for det gældende skattesystem i 2009 og for ændrede skatteforudsætninger. Dette kortlægger ændringerne i de økonomiske incitamenter til at arbejde ved den disponible indkomst, marginalskatten og den gennemsnitlige skat for hvert individ. Den potentielle løn for personer uden for arbejdsmarkedet estimeres ved hjælp af en lønregression. Hermed er det muligt at beregne forskelsbeløbet mellem indkomsten i og uden for beskæftigelse for alle personer. Dette er et udtryk for det økonomiske incitament til at gå fra ledighed til beskæftigelse. Samlet kortlægger skatteberegningerne således de ændrede økonomiske incitamenter for beskæftigelse og arbejdstid ved en simuleret skatteændring. Ved hjælp af adfærdsantagelserne diskuteret i afsnit III.2 kan MILASMEC herefter beregne effekterne af en skatteændring på arbejdsudbuddet og det totale skatteprovenu.

For at tage højde for de indirekte skatter og deres negative adfærdsvirkning på arbejdsmarkedet normaliseres både arbejdsindkomsten efter den direkte beskatning, t_d , og forskelsbeløbet efter skat med en forbrugsskattesats, t_c . Den disponible realindkomst, DI , og det reale forskelsbeløb, FB , er dermed defineret som

$$DI = \frac{(1-t_d)W}{(1+t_c)} \quad \text{og} \quad FB = \frac{(1-t_d)W - (1-t_d)B}{(1+t_c)}$$

hvor W og B er indkomsten i henholdsvis beskæftigelse og ledighed. Dermed antages, at al indkomst går til forbrug.

De beskæftigedes arbejdsmarkedsadfærd med hensyn til arbejdstid og produktivitet mv. antages at stamme fra ændringer i den effektive marginale timeløn efter skat, $(1-m)$, hvor

$$m = \frac{t_d + t_c}{1 + t_c}$$

Tabel III.5 præsenterer empiriske størrelser for m .

For en skatteændring beregnes den relative ændring i den marginale timeløn efter skat som et udtryk for den marginale incitamentsvirkning. Denne er givet ved

$$\frac{\Delta(1-m)}{(1-m)}$$

hvor $\Delta(1-m)$ er ændringen i den marginale timeløn. På denne baggrund kan ændringen i timeudbuddet, L , ved en skatteændring skrives som

$$\Delta L = L_0 \frac{\Delta(1-m)}{(1-m)} \varepsilon$$

hvor L_0 er det oprindelige timeudbud inden skatteændringen, og ε er timeelasticiteten for de beskæftigede. Tilsvarende kan effekten af en skatteændring på den skattepligtige indkomst, S , skrives som

$$\Delta S = S_0 \frac{\Delta(1-m)}{(1-m)} \gamma$$

hvor γ er elasticiteten af den skattepligtige indkomst.

Effekten på beskæftigelsen af en skatteændring styres i MILASMEC af den relative ændring i forskelsbeløbet,

$$\frac{\Delta FB}{FB}$$

og ændringen i antallet af ikke-beskæftigede, U , for en befolkningsgruppe kan dermed skrives som

$$\Delta U = U_0 \frac{\Delta FB}{FB} \eta$$

hvor η er deltagelseselasticiteten for en befolkningsgruppe, jf. afsnit III.2.

Ændring tager udgangspunkt i 2009

Alle simulerede skatteændringer tager udgangspunkt i de gældende skatteregler for 2009. Ud over de almindelige reguleringsændringer af skattegrænser er der som følge af skattereformen vedtaget i efteråret 2007 følgende ændrede forudsætninger:

- Mellemskattegrænsen forhøjes til et niveau svarende til topskattegrænsen på 347.200 kr.
- Beskæftigelsesfradraget forhøjes fra 4,0 til 4,25 pct., og det maksimale fradrag øges fra 12.300 kr. til 13.100 kr.⁶
- Alle overførselsindkomster øges med 0,6 pct. ud over den almindelige satsregulering

Derudover sættes bundskattesatsen i modellen til 5,50 pct., dvs. at der ikke udlignes for kommunale budgetoverskridelser. På baggrund af de politiske meldinger på området er den oprindeligt planlagte genindførelse af SP-bidraget udeladt.

Ændringer normeret til 1,25 mia. kr.

Alle de præsenterede skatteændringer er skaleret, så de har et umiddelbart mekanisk provenutab på ca. 1,25 mia. kr. Dermed kan effekterne på arbejdsudbuddet, det offentlige provenu og indkomstfordelingen sammenlignes på tværs af de analyserede ændringer.

Reduktion af topskattesats

Lettelser i topskat giver øget arbejdstid

Som den første skatteændring analyseres en reduktion af topskattesatsen med 1 pct.point. Dette reducerer marginalskatten for knap 1 mio. personer, og de kan derfor forventes at forøge deres arbejdsudbud både i form af flere arbejdstimer og gennem kvalitative forbedringer såsom opkvalificering og jobmobilitet.

Stigning i den effektive timeløn

For givne lønninger før skat stiger den marginale effektive timeløn efter skat med ca. 0,7 pct. for alle beskæftigede som helhed, jf. tabel III.12. Stigningen er højest for fuldtidsbe-

6) Specificeringen af det maksimale beskæftigelsesfradrag tager udgangspunkt i aftalen om "Lavere skat på arbejde" fra 2007, jf. Regeringen (2007).

skæftigede, som typisk har et højere lønniveau end andre grupper. Personer, som modtager overførselsindkomster i en del af året, opnår en lavere effektiv stigning som følge af modregning i de offentlige ydelser.

Stigning i arbejdsudbuddet på knap 1.900 personer

Ændringen i de effektive timelønninger medfører en øget arbejdstid på gennemsnitlig ca. 1 time om året. Stigningen er på 1,4 timer for fuldtidsbeskæftigede, mens der kun er mindre ændringer for de andre grupper af beskæftigede. De fuldtidsbeskæftigede står derfor også for hovedparten af stigningen i arbejdsudbuddet svarende til knap 1.900 helårspersoner. Den reale beskæftigelsesvirkning målt i produktive enheder vil dog være større end stigningen i de målte arbejdstimer, da det især er højtloønnede, der øger arbejdstiden.

Tabel III.12 Effekter for beskæftigede ved en reduktion af topskattesatsen ^{a)}

	Gennemsnitlig ændring i		Ændring i
	effektiv timeløn	årlig arbejdstid	arbejdsudbud
	-- Pct. --	-- Timer --	-- Helårspers. --
Fuldtidsbeskæftigede	0,88	1,4	1.846
Deltidsbeskæftigede	0,07	0,1	9
Andre beskæftigede ^{b)}	0,32	0,0	10
I alt	0,73	1,0	1.865

a) Topskattesatsen reduceres med 1 pct.point.

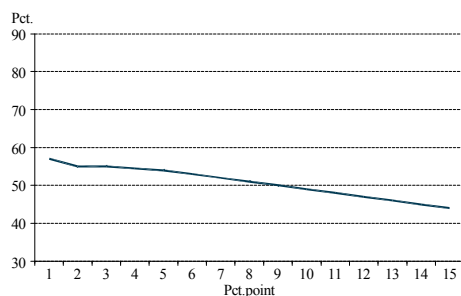
b) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Den effektive timeløn er defineret som $1-m$, hvor m er den effektive marginalskat. Stigningen i antallet af arbejdstimer er her omregnet til helårspersoner med en årlig arbejdstid på 1.544 timer, jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken. Jf. tabel III.11 og bilag III.A for definitioner af grupperne af beskæftigede.

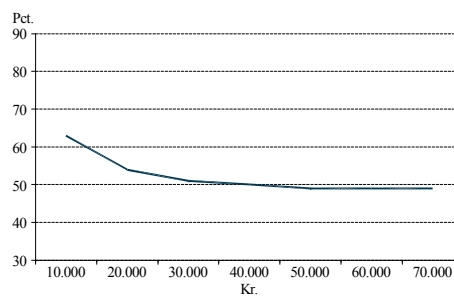
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ingen deltagelses-effekt af en topskattelettelse	En reduktion af topskattesatsen berører udelukkende personer med en høj indkomst. Det er derfor forventeligt, at de ikke-beskæftigede kun oplever en meget lille gennemsnitlig stigning i deres forskelsbeløb på 0,01 pct. Ændringerne i forskelsbeløbene giver anledning til, at mindre end 10 ikke-beskæftigede overgår til beskæftigelse.
Mekanisk provenutab på 1,2 mia. kr.	Samlet giver en lettelse i topskatten et mekanisk provenutab på godt 1 mia. kr. fra personer i den arbejdsdygtige alder og ca. 120 mio. kr. fra pensionister. Den sidstnævnte effekt skyldes lavere skattebetalinger på pensionsudbetalinger og bygger på antallet af nuværende pensionister, der betaler topskat.
Lille topskattelettelse er 57 pct. selvfinansierende	De dynamiske provenueffekter som følge af, at personer i beskæftigelse øger deres arbejdstid, med deraf følgende højere skattebetalinger, giver en provenugevinst på ca. 650 mio. kr., se tabel III.15 nedenfor. En topskattelettelse med 1 pct.point har således en selvfinansieringsgrad på ca. 57 pct. Når det mekaniske provenutab således holdes op imod de dynamiske provenueffekter, er der et provenutab ved denne marginale topskattelettelse på ca. 500 mio. kr.
Faldende selv-finansieringsgrad	Selvfinansieringsgraden af en topskattelettelse er dog faldende med nedsættelsens størrelse fra de diskuterede 57 pct. til ca. 44 pct. ved en fuldstændig afskaffelse af topskatten, jf. figur III.3a. Dette skyldes, at den relative ændring i den effektive timeløn er faldende med skatteniveauet, og at hver yderligere nedsættelse således får en mindre og mindre dynamisk provenueffekt.

Figur III.3a Selvfinsieringsgrader ved nedsættelser af topskatten



Figur III.3b Selvfinsieringsgrader ved forhøjelser af grænsen for topskat



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Resultater er på linie med tidligere danske resultater

De her diskuterede effekter af en topskattelettelse er på linie med tidligere danske analyser, som dog typisk har set på større nedsættelser, heriblandt Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007), Finansministeriet (2002) og Det Økonomiske Råd (2001, 2004). Et nyligt studie betragter små ændringer i marginals-katten og finder selvfinsieringsgrader for topskattelettelse på over 100 pct., jf. Kleven og Kreiner (2006).⁷ En anden analyse har vist, at en fjernelse af den svenske pendant til topskatten under antagelse af lidt højere elasticiteter er selvfinsierende, jf. Holmlund og Söderström (2007).⁸

Overgangsproblem med pensionister

Ved en reduktion af topskattesatsen skal der tages hensyn til, at den medfører en implicit overførsel til fremtidige pensionister. Som tidligere og nuværende pensionsindbetalere har de kunnet fratække deres pensionsindbetalinger med den nuværende sats for topskatten, men vil ved en nedsættelse af topskatten i fremtiden kun beskattes med den lavere sats, hvis de til den tid betaler topskat. Analyser

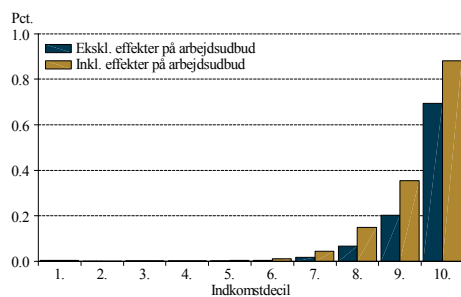
- 7) De anvendte elasticiteter i studiet er ca. 50 pct. højere end anvendt her. Derudover tager studiet ikke højde for provenutabet fra pensionister, der betaler topskat.
- 8) Der antages en elasticitet af den skattepligtige indkomst på enten 0,2 eller 0,3. Den svenske topskattesats er på 5 pct. og satte i undersøgelsesåret (2002) ind ved 414.200 SEK (ca. 330.000 DKK).

viser, at nuværende pensionsindbetalere har meget høje dækningsgrader, og andelen af topskattebetalere blandt pensionister må derfor forventes at stige, jf. De Økonomiske Råd (2008).

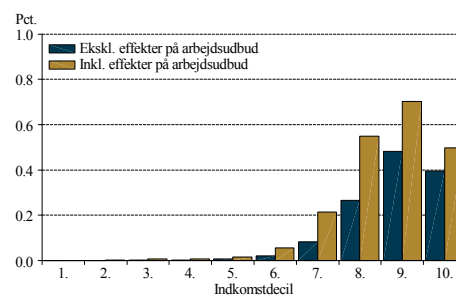
Topskattelettelse gavner højtlønnede

En nedsættelse af topskattesatsen gavner hovedsageligt de højtlønnede, både før og efter at der tages højde for den øgede arbejdstid og beskæftigelse, og dermed den øgede indkomst, som de dynamiske effekter medfører, jf. figur III.4a. Dette giver sig udslag i, at Gini-koefficienten (som er et mål for uligheden i samfundet, jf. boks II.1) stiger med 0,27 pct. som følge af de mekaniske provenuændringer og med 0,35 pct. samlet.

Figur III.4a Effekt af topskattenedsættelse på indkomstfordelingen



Figur III.4b Effekt af forhøjelse af topskattegrænse på indkomstfordelingen



Anm.: Indkomstdecilerne er opgjort på den personlige disponible indkomst før skatteændringerne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Forhøjelse af topskattegrænsen

Stor andel betaler topskat

Den danske grænse for topskat ligger for øjeblikket på et niveau, hvor mange skatteydere har deres indkomst, jf. figur III.1. En stor andel af skatteyderne betaler enten allerede topskat eller risikerer ved små indkomststigninger at skulle betale topskat. Dette har negative incitamentsvirkninger på arbejdsudbuddet. I det følgende analyseres effekten af en forhøjelse af grænsen for betaling af topskat med 10.000 kr.

Markant stigning i effektiv timeløn

Forhøjelsen af topskattegrænsen reducerer den nominelle marginalskat på den sidst tjente krone med 15 pct.point for alle de knap 100.000 skatteydere med indkomster mellem 347.200 kr. og 357.200 kr.⁹ Skattemæssigheden medfører en relativ forhøjelse i den effektive marginale timeløn efter skat på godt 1 pct. for alle beskæftigede, jf. tabel III.13. Gruppen af fuldtidsbeskæftigede udgør den relativt største andel af personer i det relevante indkomstinterval. De oplever derfor den højeste stigning og øger som konsekvens heraf deres gennemsnitlige årlige arbejdstid med knap 2 timer om året. Dette giver sammen med mindre bidrag fra de andre grupper af beskæftigede en samlet stigning i timearbejdsudbuddet svarende til ca. 2.500 helårspersoner.¹⁰

- 9) Det relevante indkomstbegreb er her summen af arbejdsindkomster fratrukket AM-bidrag, tillagt overførselsindkomster, positiv nettokapitalindkomst og indskud på kapitalpensionsordninger.
- 10) Bemærk, at stigningen i grænsen for betaling af topskat giver en stigning i den disponible indkomst for personer med en indkomst over den nye topskattegrænse, uden at deres marginalskat ændres. Denne indkomststigning kan potentielt få denne gruppe til at reducere arbejdsudbuddet. Denne effekt er ikke medtaget i beregningerne, men er formentlig lille, jf. afsnit III.2.

Tabel III.13 Effekter for beskæftigede ved en forhøjelse af topskattegrænsen ^{a)}

	Gennemsnitlig ændring i		Ændring i
	effektiv timeløn	arbejdstid	arbejdsudbud
	-- Pct. --	-- Timer --	-- Helårspers. --
Fuldtidsbeskæftigede	1,21	1,8	2.484
Deltidsbeskæftigede	0,14	0,1	17
Andre beskæftigede ^{b)}	1,34	0,1	20
I alt	1,16	1,4	2.521

a) Topskattegrænsen forhøjes med 10.000 kr.

b) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.12.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ingen effekt for ikke-beskæftigede

En forhøjelse af topskattegrænsen vil – givet at overførselsindkomster typisk ikke er på dette niveau – kun påvirke de ikke-beskæftigede ved at øge deres potentielle arbejdsindkomst efter skat og dermed den økonomiske gevinst ved at gå fra ledighed til beskæftigelse, dvs. forskelsbeløbet. Da der kun er forholdsvis få ikke-beskæftigede, som har potentielle arbejdsindkomster over topskattegrænsen, stiger forskelsbeløbet for alle ikke-beskæftigede i gennemsnit kun med 0,02 pct. Samlet indebærer de forbedrede incitamerter til arbejde, at ca. 20 ikke-beskæftigede overgår til beskæftigelse.

Lille forhøjelse af topskattegrænse er 63 pct. selvfinansierende

Forhøjelsen af grænsen for topskatten med 10.000 kr. giver et mekanisk tab i offentligt provenu på godt 1,2 mia. kr., se tabel III.15 nedenfor. Den afledte stigning i arbejdsudbudet kommer hovedsageligt fra de beskæftigede og giver et ekstra skatteprovener på ca. 750 mio. kr. Med denne samlede dynamiske provenueffekt af forhøjelsen af grænsen for topskat opnås en selvfinansiering på 63 pct. Selvfinansieringsgraden er dog faldende med stigende forhøjelser af topskattegrænsen, og en forhøjelse med 70.000 kr. er således 49 pct. selvfinansierende, jf. figur III.3b.

Gevinst blandt højindkomstgrupper Gevinsten ved forhøjelsen af topskattegrænsen er ligesom for reduktionen af topskattesatsen koncentreret blandt de højere indkomstgrupper, jf. figur III.4b ovenfor. Da skatteydere med indkomster over den forhøjede topskattegrænse dog får en relativt mindre skattelettelse, stiger Gini-koefficienten mindre – 0,18 for den mekaniske ændring og 0,25 pct. samlet – end ved nedsættelsen af topskattesatsen.

Nyt progressionstrin Der skal bemærkes, at den diskuterede forhøjelse af topskattegrænsen ikke berører mellemskattegrænsen. Ved en forhøjelse udelukkende af topskattegrænsen skabes der dermed et ekstra progressionstrin med mellemskattesatsen ved den nuværende topskattegrænse.

Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget

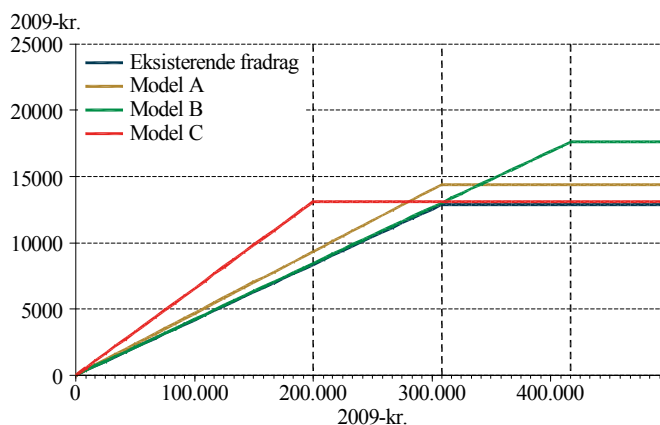
Beskæftigelsesfradrag reducerer marginal- og gennemsnitsskat Beskæftigelsesfradraget sænker både marginal- og gennemsnitsskatten for personer med en indkomst under indkomstgrænsen for det maksimale fradrag (ca. 308.000 kr. i 2009), mens det for personer over denne grænse udelukkende medfører en reduktion af gennemsnitsskatten.¹¹ Beskæftigelsesfradraget, der er sammensat af fradragssatsen og det maksimale fradragbeløb, påvirker skattebetalingerne afhængigt af arbejdsindkomstens størrelse. Effekterne af en ændring i beskæftigelsesfradraget belyses derfor ved at antage tre typer af ændringer i fradraget.

Højere fradragssats øger effektiv timeløn I den første ændring – model A – forhøjes satsen for beskæftigelsesfradraget til 4,8 pct., og det maksimale fradrag øges med ca. 1.700 kr., jf. figur III.5. Den givne indkomstgrænse bibeholdes dermed. Dette reducerer alt andet lige marginalskatten i den nedre halvdel af indkomstfordelingen, og de beskæftigede øger deres arbejdstid svarende til ca. 270 helårspersoner, jf. tabel III.14.¹²

11) Grundlaget for beregning af beskæftigelsesfradraget er den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst fratrukket indbetalinger til private pensionsordninger.

12) I disse beregninger er der ikke taget højde for en eventuel indkomsteffekt på arbejdsudbudet, jf. dog diskussionen af indkomsteffekten i afsnit III.2.

Figur III.5 Ændringer af beskæftigelsesfradraget



Anm.: Eksisterende fradrag og ændringsmodeller bygger på regler for beskæftigelsesfradraget i 2009. Indkomstgrundlaget til beregning af beskæftigelsesfradraget er arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst fratrukket indbetalinger til private pensionsordninger.

Tabel III.14 Effekter for beskæftigede ved ændringer af beskæftigelsesfradraget

	Model A		Model B		Model C	
	Effektiv timeløn	Arbejdsudbud	Effektiv timeløn	Arbejdsudbud	Effektiv timeløn	Arbejdsudbud
	- Pct.	- Pers.	- Pct.	- Pers.	- Pct.	- Pers.
Fuldtidsbeskæftigede	0,13	237	0,95	1.945	-0,59	-1.187
Deltidsbeskæftigede	0,22	17	0,09	12	0,48	23
Andre beskæftigede ^{a)}	0,25	17	0,29	10	0,44	25
I alt	0,16	271	0,78	1.967	-0,34	-1.138

a) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.12.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Kun lille
deltagelseeffekt**

Samtidig indebærer denne ændring, at alle ikke-beskæftigede får en lettelse af gennemsnitsskatten på deres potentielle arbejdsindkomst, enten ved en reduceret marginalskat eller – for arbejdsindkomster over 308.235 kr. – ved en reduceret skattebetaling med det maksimale fradrag. Dette afspejler sig ved, at ikke-beskæftigede oplever en relativ stigning i deres forskelsbeløb, og at ca. 350 personer overgår til beskæftigelse.

**Forhøjet
beskæftigelses-
fradrag er
begrænset
selvfinansierende**

De øgede skattebetalinger fra den højere arbejdstid og beskæftigelse samt de sparede overførsler for de ikke-beskæftigede, som overgår til arbejde, indebærer en selvfinansieringsgrad for model A af beskæftigelsesfradraget på 13 pct., se tabel III.15 nedenfor. Der er således tale om en væsentligt lavere selvfinansieringsgrad end ved ændringer i topskatten.

**Højere
indkomstgrænse
tilgodeser personer
med højere
indkomster**

I den anden analyserede skatteændring – model B – bibeholdes den nuværende fradragssats på 4,25 pct., mens indkomstgrænsen forhøjes til 415.000 kr., jf. figur III.5. Dette indebærer en sænkning af marginalsatten for det forholdsvis store antal skatteydere med indkomster mellem den nuværende og den nye indkomstgrænse. Samtidig er de relative stigninger i forskelsbeløbet for de ikke-beskæftigede mindre end ved model A, hvilket giver en overgang til beskæftigelse på kun 75 personer. På grund af de forholdsvis store dynamiske effekter blandt de beskæftigede har model B dog en selvfinansieringsgrad på 34 pct., jf. tabel III.15 nedenfor. Denne model har betydelige ligheder med en forøgelse af topskattegrænsen, men reduktionen i marginalsatten er lavere målt pr. provenukrone.

**Indkomstafhængige
effekter**

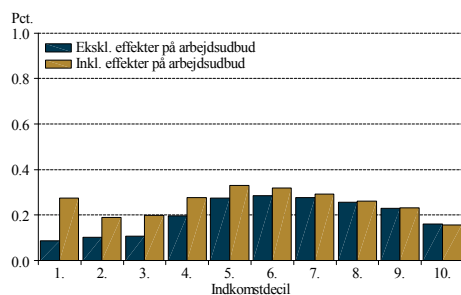
I den tredje analyserede ændring af beskæftigelsesfradraget – model C – øges fradragssatsen markant til 6,5 pct., mens det maksimale fradrag fastholdes på det nuværende niveau, jf. figur III.5. Dette indebærer en sænkning af indkomstgrænsen til ca. 200.000 kr. Der er således tale om en målretning af beskæftigelsesfradraget mod lavtlønnede grupper. Ændringen betyder, at disse grupper får en høj marginalskattelettelse og dermed også en reduktion af gennemsnitsskatten, mens personer med en arbejdsindkomst mellem ca. 200.000 kr. og den givne grænse på ca. 308.000 kr. får en

stigning i marginalsatten. Den førstnævnte effekt viser sig ved, at det især er kontanthjælpsmodtagere og studerende, som oplever store relative stigninger i deres forskelsbeløb, og i alt knap 450 personer overgår til beskæftigelse. Den anden effekt – stigningen i den effektive marginalsat for mellemindkomstgruppen – kommer til udtryk ved, at en del beskæftigede nedsætter deres arbejdstid, svarende til godt 1.100 helårspersoner, jf. tabel III.14. Denne negative effekt på de beskæftigedes arbejdsudbud er så stor, at arbejdsudbuddet samlet falder med knap 700 personer, og model C derfor har en selvfinansieringsgrad på -4 pct., se tabel III.15 nedenfor.

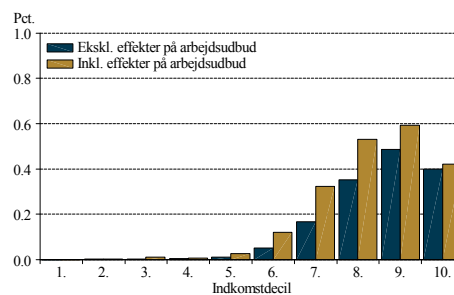
Meget forskellige effekter på indkomstfordelingen

De tre analyserede ændringer af beskæftigelsesfradraget har meget forskellige effekter på indkomstfordelingen. Den samtidige forhøjelse af fradragssatsen og af det maksimale fradrag – model A – giver en umiddelbar stigning i den disponible indkomst for alle indkomstgrupper, og nogle personer fra lavere indkomstgrupper får en indkomststigning som følge af, at de overgår til beskæftigelse, jf. figur III.6a. Samlet medfører dette et meget begrænset fald i Gini-koefficienten på ca. 0,03 pct. Ved model B er det personer fra den øvre halvdel af indkomstfordelingen, som på grund af en reduceret marginalsat eller en forhøjelse af det maksimale fradrag får en umiddelbar stigning i den disponible indkomst. Effekten styrkes af den øgede arbejdstid for denne gruppe, og skattesystemets omfordeling mindskes derfor. Resultatet er en stigning i Gini-koefficienten på 0,24 pct. Målrretningen af beskæftigelsesfradraget i model C tilgodeser personer med lavere indkomster, mens personer i mellemindkomstgruppen reducerer arbejdstiden og dermed opnår en mindre disponibel indkomst, jf. figur III.6c. Gini-koefficienten falder således med ca. 0,2 pct., hvilket udtrykker en mere ligelig fordeling af disponible indkomster.

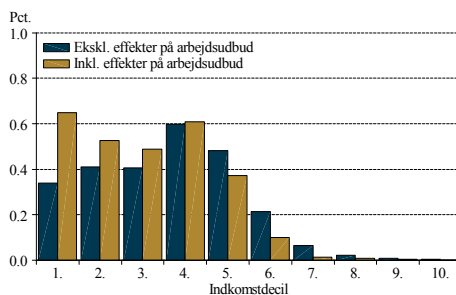
Figur III.6a Fordelingseffekter af model A



Figur III.6b Fordelingseffekter af model B



Figur III.6c Fordelingseffekter af model C



Anm.: Jf. anmærkninger til figur III.4.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Højere provenueeffekt pr. person for ændringer af marginalsatten

De analyserede ændringer af de direkte skatter viser, at topskatteændringerne medfører de højeste dynamiske provenueeffekter og selvfinansieringsgrader, efterfulgt af model B for beskæftigelsesfradraget. Dette skyldes, at den relativt største del af de dynamiske effekter for de tre ændringer optræder blandt beskæftigede i mellem- og højindkomstgruppen. Skatteydere i denne gruppe, som øger deres arbejdstid, har typisk en højere løn og betaler en højere marginalskat end personer, der går fra ikke-beskæftigelse til arbejde. Samtidig er den gruppe af beskæftigede, som påvirkes af ændringer af de højeste marginalsatter, af mindst samme størrelsesorden som antallet af personer, der ikke er i beskæftigelse. Derfor medfører skattelettelser for

mellem- og højindkomstgruppen en relativt større stigning i skattebasen og i skatteprovenuet. Der er således størst velstandseffekt ved sænkningen af de højeste marginalskat-ter.

Stigning i de indirekte skatter

Afgifter og arbejdsudbud

I kommissoriet for regeringens skattekommission lægges der op til en stigning i de grønne afgifter. De indirekte skatter indgår dog i den effektive marginale beskatning af arbejdsindkomst på samme måde som de direkte arbejdsindkomstskatter, jf. diskussionen i afsnit III.1 og kapitel V. De indirekte skatter påvirker derfor arbejdsudbuddet, ligesom de direkte skatter gør det. En stigning i de indirekte skatter vil på den ene side reducere den effektive marginale timeløn og på den anden side reducere den effektive disponible indkomst, hvilket medfører et absolut fald i forskelsbeløbet. Førstnævnte kan forventes at have en negativ effekt på arbejdsudbuddet blandt de beskæftigede, mens sidstnævnte vil reducere gevinsten ved at gå fra ledighed til beskæftigelse.

Stigning i forbrugsskatter

Som illustration af effekterne af de indirekte skatter på arbejdsudbud øges den gennemsnitlige forbrugsskattesats fra 23,7 pct. til 23,9 pct., hvilket svarer til en mekanisk provenuændring fra de indirekte skatter på 1,25 mia. kr., jf. Danmarks Statistik (2008).¹³ Dette reducerer den gennemsnitlig effektive timeløn med 0,07 pct.point, mens forskelsbeløbet i gennemsnit falder med 0,2 pct. i gennemsnit. Da forbrugsskatter berører alle, er ændringen stort set ens for alle de tidligere definerede indkomst- og persongrupper. Dette medfører et samlet fald i arbejdsudbuddet svarende til ca. 400 personer, hvoraf godt 300 skyldes et reduceret arbejdsudbud blandt de beskæftigede. Det resterende fald skyldes, at personer går fra beskæftigelse til ikke-beskæftigelse, fordi deres reale økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse falder. De dynamiske provenueffekter af den indirekte skattestigning er således negative og reducerer det samlede merprovenu svarende til ca. 7 pct. af den

13) Indirekte skatter omfatter her moms, ejendomsskatter og punktafgifter på bl.a. motorkøretøjer, energi og tobak.

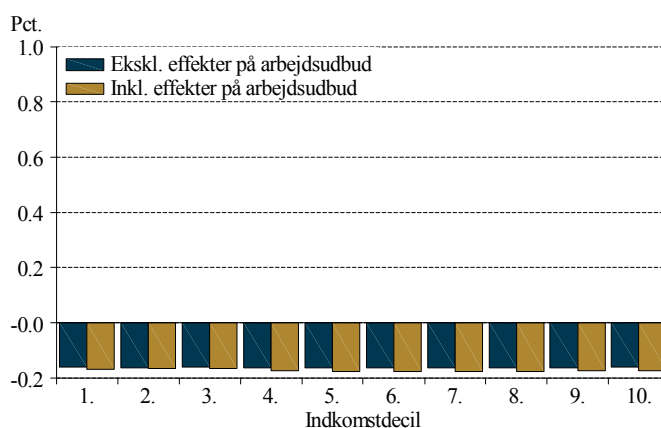
initiale afgiftsforhøjelse, jf. tabel III.15. En forbrugsskatte-
stigning berører alle, så alle oplever et fald i deres effektive
disponible indkomst, jf. figur III.7. Faldet forstærkes af, at
skatteydere som følge af den reducerede effektive timeløn
formindsker deres arbejdsudbud og dermed deres disponible
indkomst. På grund af den forholdsvis ensartede effekt for
alle indkomstgrupper er effekterne på indkomstfordelingen
meget små, og Gini-koefficienten er uændret.

*Tabel III.15 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt
provenu*

	Mekanisk provenueffekt	Arbejdsudbuds- ændring	Dynamisk provenueffekt	Selvfinan- sieringsgrad
	-- Mio. kr. --	-- Personer --	-- Mio. kr. --	-- Pct. --
Topskatte- nedsættelse	-1.160	1.900	660	57
Forhøjelse af topskattegrænse	-1.210	2.500	770	63
Beskæftigelses- fradrag – ændring A	-1.230	600	170	13
Beskæftigelses- fradrag – ændring B	-1.260	2.000	430	34
Beskæftigelses- fradrag – ændring C	-1.070	-700	-50	-4
Forhøjelse af indirekte skatter	1.250	-400	-80	7

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.7 *Fordelingseffekter af en stigning i de indirekte skatter*



Anm.: Jf. anmærkning til figur III.4.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Topskattelettelse øger afkastet af uddannelse

Som følge af den progressive beskatning i Danmark beskattes højtuddannede relativt hårdere end personer med lavere uddannelser. En lavere beskatning af høje indkomster øger derfor tilskyndelsen til at tage en videregående uddannelse, jf. også diskussionen i afsnit III.2. Beregninger viser, at en nedsættelse af topskattesatsen med 1 pct.point øger den disponible indkomst over et livsforløb for medianpersoner med en lang videregående uddannelse med 0,3 pct., mens personer med kortere uddannelsesforløb stort set ikke berøres, jf. tabel III.16. Forhøjelsen af topskattegrænsen med 10.000 kr. kommer i større grad mellemindkomstgruppen til gavn og øger livsindkomsten for personer med lange videregående uddannelser med 0,5 pct. og med 0,2 pct. for personer med korte eller mellemlange videregående uddannelser.

Design af fradrag centralt

Ændringer af beskæftigelsesfradraget har også effekter på afkastet af uddannelse, og udformningen af skatteændringen er afgørende for virkningen på den disponible livsindkomst for forskellige uddannelsesgrupper. Ændringsmodellen A for beskæftigelsesfradraget øger den disponible livsindkomst med ca. et kvart pct. for alle uddannelsesgrupper. En forøgelse af det maksimale fradrag for uændret sats (model B) forøger gevinsten ved uddannelse for de samme uddannelsesgrupper, som påvirkes af en forøgelse af topskattegrænsen. En forøgelse af satsen for beskæftigelsesfradraget for uændret maksimalt beløb (model C) kommer derimod i højere grad de ufaglærte til gode og har dermed en negativ effekt på uddannelsesincitamentet.

Følsomhedsanalyse med højere deltagelseselasticiteter

De diskuterede effekter af skatteændringer for overgangen fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse bygger på adfærdseffekter, som for personer på arbejdsmarkedet er i overensstemmelse med tidligere antagelser for Danmark (bl.a. DREAM-modellen) og er forholdsvis konservative set i lyset af internationale studier. Der foreligger et nyere dansk studie, som finder højere deltagelseselasticiteter for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, jf. le Maire og Scheuer (2008). På denne baggrund er effekterne af de

Tabel III.16 Disponibel livsindkomst for uddannelsesgrupper ved skatteændringer

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Pct. -----			
Topskattesats -1 pct.point	0,00	0,00	0,01	0,34
Topskattegrænse +10.000 kr.	0,00	0,00	0,16	0,45
Beskæftigelsesfradrag A	0,26	0,26	0,25	0,21
Beskæftigelsesfradrag B	0,00	0,00	0,13	0,45
Beskæftigelsesfradrag C	0,46	0,22	0,11	0,05

Anm.: Ændringen i disponibel livsindkomst målt i procent af den beregnede indkomst for medianlønmodtageren i aldersgruppen 20-62 år for de fire uddannelsesgrupper: Ufaglærte, faglærte, kort og mellemlang videregående uddannelse (KMVU) og lang videregående uddannelse (LVU). Der er i beregningerne taget højde for indkomståndringer.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

ovenstående skatteændringer beregnet med deltagelseselasticiteter, som er ca. en tredjedel højere for personer på orlov, ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer på introduktionsydelse. De højere deltagelseselasticiteter har dog kun små effekter på de dynamiske provenueffekter og selvfinansieringsgraderne for alle de analyserede skatteændringer, jf. tabel III.17. For topskatteændringerne og forhøjelsen af de indirekte skatter ændres selvfinansieringsgraderne med mindre end 1 pct.point, mens de stiger med 1-3 pct.point for ændringerne af beskæftigelsesfradraget. Dette skyldes, at de nævnte ændringer af beskæftigelsesfradraget har relativt større effekter på overgangen fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, mens topskatteændringerne næsten udelukkende påvirker personer i beskæftigelse.

Tabel III.17 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt provenu med højere deltagelseselasticiteter

	Mekanisk provenueffekt	Arbejdsudbuds- ændring	Dynamisk provenueffekt	Selvfinansieringsgrad
	-- Mio. kr. --	-- Personer --	-- Mio. kr. --	-- Pct. --
Topskatte- nedsættelse	-1.160	1.900	660	57
Forhøjelse af topskattegrænse	-1.210	2.600	770	63
Beskæftigelsesfra- drag – model A	-1.230	800	200	16
Beskæftigelsesfra- drag – model B	-1.260	2.100	440	35
Beskæftigelsesfra- drag – model C	-1.070	-500	-20	-2
Forhøjelse af indirekte skatter	1.250	-400	-90	7

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Højere
adfærdseffekter
forbedrer ikke
holdbarheden**

De anvendte adfærdsparemetre for de beskæftigedes arbejdsudbudsbeslutning er fastsat ud fra de generelt anvendte antagelser i arbejdsmarkedsanalyser i Danmark over de seneste år, jf. afsnit III.2. En række internationale studier peger dog på, at effekterne af skatteændringer på især produktivitet, uddannelsesvalg mv. kan være højere, jf. f.eks. Ljunge og Ragan (2005), Hansson (2007) og Holmlund og Söderström (2007) for tre nyere svenske studier og Meghir og Phillips (2008) for en oversigt. Til trods for, at nogle af de udenlandske resultater formentlig også har gyldighed i Danmark, har analyserne foroven anvendt de mere forsigtige danske resultater. Årsagen er, at højere adfærdseffekter hidrørende fra f.eks. stigninger i de beskæftigedes produktivitet vil føre til en stigning i de offentlige udgifter. Denne type af adfærdsændringer vil derfor generelt ikke bidrage til en øget holdbarhed af de offentlige finanser. Dette skyldes, at en lønstigning fremkaldt af øget produktivitet gennem satsreguleringsmekanismen vil bevirke en tilsvarende forhøjelse af overførselsindkomsterne. Selvom produktivetsforøgelser fremkaldt af skattelettelser altså ikke øger selvfinansieringsgraden, vil de dog selvsagt indebære en velstandsstigning, som gennem satsreguleringen vil komme hele befolkningen til gode.

**Skatteændringer er
strukturpolitik**

Skatteændringer er strukturpolitik, og effekten af skatteændringer på arbejdsudbud, beskæftigelse og provenu skal derfor bedømmes i forhold til de langsigtede tendenser i økonomien og arbejdsmarkedet. Skattesænkninger kan forventes at øge ligevægtsniveauet for de beskæftigedes arbejdsudbud, forøge erhvervsfrekvensen og reducere den strukturelle ledighed. Samtidigt må indfasningen af skatteændringer dog afpasses i forhold til den herskende konjunktursituation.

**Tvetydig
påvirkning af
lønniveauet**

Effekterne for løndannelsen fra en skatteændring er tvetydige. Skatteændringer giver både anledning til ændringer i gennemsnits- og marginalskatten. Denne sondring er vigtig, da der er belæg for, at en lavere gennemsnitsskat for uændret progression afdæmper lønpresset, mens en lavere progression for uændret gennemsnitsskat kan øge lønpresset, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Det er således ikke oplagt, hvad udledelsen af påvirkningen fra skat til løndannelse

betyder for de præsenterede selvfinansieringsgrader. Eksperimenter med DREAM-modellen tyder dog på, at en stigning i arbejdsudbuddet affødt af skattesænkninger har en løndæmpende virkning, som trækker i retning af at reducere selvfinansieringsgraden.

Afsluttende bemærkninger

Analyserne af forskellige skatteændringer giver anledning til følgende konklusioner:

- Små topskattelettelser har forholdsvis høje selvfinansieringsgrader, men disse er aftagende med nedsættelsens størrelse
- Ved samme umiddelbare provenuvirkning har en forhøjelse af topskattegrænsen en højere selvfinansieringsgrad end en nedsættelse af topskattesatsen
- Forhøjelser af beskæftigelsesfradraget giver langt mindre selvfinansieringsgrader end ændringer i topskatten
- Blandt de analyserede ændringer af beskæftigelsesfradraget giver en forhøjelse af indkomstgrænsen med en uændret fradragssats den største effekt på beskæftigelsen
- Den højeste velstandseffekt opnås ved at koncentrere indkomstskattelettelser i topskatten. Suppleres dette med en stigning i beskæftigelsesfradraget, fås en lavere velstandsstigning pr. provenukrone, men stigningen fordeles på en større befolkningsgruppe
- Højere indirekte skatter på forbrug mv. reducerer arbejdsudbuddet og dermed det samlede offentlige merprovenu.

Litteratur

Bovenberg, A.L. and B. Jacobs (2005): Redistribution and education subsidies are siamese twins. *Journal of Public Economics*, 89, pp. 205-35.

Danmarks Statistik (2007): *NYT fra Danmarks Statistik*. Nr. 455. 1. nov. 2007.

Danmarks Statistik (2008): *Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser*, 2008:8. Forbrugsundersøgelsen 2004-2006. København.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, Efterår 1997*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, Forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, Forår 2004*. København.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, Efterår 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, Efterår 2007*. København.

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, Forår 2008*. København.

Finansministeriet (2002): *Fordeling og Incitamentter 2002*. København.

Frederiksen, A., E.K. Graversen and N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. *Research in Labour Economics*, 28, pp. 25-55.

Forsikring og Pension (2007): *Begrav ideologien og løs udfordringerne*. Debatindlæg fra Stine Bosse i Børsen, 9/11 2007.

Forsikring og Pension (2008): *Opdaterede tal for sundhedsforsikringer 2002-2007*. Forsikring & Pension. København.

Hansson, Å. (2007): Taxpayers' responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation in Sweden. *International Tax and Public Finance*, 14 (5), pp. 565-582.

Holmlund, B. and M. Söderström (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. IZA DP No. 3088. Institute for the study of Labor. Bonn.

Jacobs, B. (2005). Optimal income taxation with endogenous human capital. *Journal of Public Economic Theory*, 7 (2), pp. 295-316.

Kleven, H., og C.T. Kreiner (2006): Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark. I: Tranæs, T. (red.): Skat, Arbejde og Lighed – en undersøgelse af det danske skatte- og velfærdssystem. Rockwool Fondens Forskningsenhed. København.

Kopczuk, W. (2005): Tax bases, tax rates and the elasticity of reported income. *Journal of Public Economics*, 89, pp. 2093-2119.

le Maire, D. and 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.

Ljunge, M. and K. Ragan (2005): Labor Supply and the Tax Reform of the Century. Manuscript. University of Chicago.

Nielsen, S. (2007): Høj skat fører til fravalg af Danmark. DI Indsigt nr. 11, August 2007, s. 1-5.

Meghir, C., and D. Phillips (2008): Labour Supply and Taxes. IZA DP No. 3405. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Regeringen (2007): Lavere skat på arbejde. Aftale mellem regeringen (Venstre og det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti. 3. september 2007.

Rigsrevisionen (2007): Beretning til statsrevisorerne om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.). København.

Skatteministeriet (2008): Bund-, mellem- og topskatteydere 1994-2009. København.

Slemrod, J. and W. Kopczuk (2002): The optimal elasticity of income. *Journal of Public Economics*, 84, pp. 91-112.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens Velfærd og Globaliseringen*. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007): Redegørelse om erhvervsstøtte. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet (2003): Beskatning af personlagoder/naturalieydelse. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007): Vækstredegørelse 2007. December 2007. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet (2008): Statusrapport til Folketinget om Personalegoder/Naturalieydelse, opdatering med nye tal om sundhedsforsikringer. København.

BILAG III.A – Afgrænsning og adfærdsparametre for adfærdsgrupper

I det følgende redegøres for antagelserne om arbejdsmarkedsadfærd for de definerede adfærdsgrupper.

Fuldtids- beskæftigede

Gruppen af fuldtidsbeskæftigede omfatter alle personer, som er i beskæftigelse hele året og har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på mindst 30 timer. Denne gruppe af personer kan kun reagere på en skattelettelse ved en ændring i arbejdstiden. For denne gruppe antages en timeeffekt på 0,10, jf. Frederiksen mfl. (2008). Dette studie udgør det seneste danske studie af arbejdsudbudseffekter, hvor en spørgeskemaundersøgelse over folks faktiske arbejdstid kombineres med en strukturel modellering af individuelle præferencer for indkomst og fritid.

Deltids- beskæftigede

Deltidsbeskæftigede, dvs. personer, som er i beskæftigelse hele året, men i gennemsnit arbejder mindre end 30 timer om ugen, har mulighed for at øge deres timetal relativt mere end fuldtidsbeskæftigede. Dog må de antages at værdsætte fritiden højere, givet at de har valgt den lavere arbejdstid. Med disse modsatrettede effekter antages denne gruppe at have de samme adfærdseffekter som de fuldtidsbeskæftigede.

Ledige

Gruppen af ledige omfatter alle personer, som har været uden for beskæftigelse i mindst 46 uger af året. Blandt de ledige skelnes der mellem forskellige grader af arbejdsmarkedsparathed og dermed mellem forskellige styrker i adfærdseffekterne. Deltagelseeffekten for forsikrede ledige og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, dvs. ikke-forsikrede ledige i matchgruppe 1-3, sættes til 0,10, jf. antagelserne i modellen DREAM. Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4-5 antages at have en lavere deltagelseeffekt på 0,05, da de har helbredsmæssige eller sociale problemer ud over selve ledigheden.

Orlov

Personer på orlov omfatter her sabbatorlov, forældreorlov, uddannelsesorlov, barselsdagpenge og voksenuddannelse, hvor ydelsen er modtaget mindst 11 måneder af året. Personerne er på orlov fra beskæftigelse, og må derfor antages

ikke at have helbredsmæssige eller andre begrænsninger i deres arbejdsevne. Denne gruppe antages at have en deltagelseeffekt på 0,10.

Efterløn

Tilbagetrækning på efterløn udnyttes i stor stil af de 60-64-årige. For efterlønsmodtagere kan der både være en deltagelseeffekt i form af en ændret tilgang til efterlønsordningen og en timeeffekt i arbejde udført i efterlønsperioden. Da der ikke er visitation til efterlønnen, må de økonomiske incitamenter antages at vægte højt i afvejningen om at gå på efterløn. Det antages derfor, at en forhøjelse af merindkomsten ved beskæftigelse frem for efterløn (forskelsbeløbet) med 10 pct. reducerer antallet af efterlønsmodtagere med 1 pct., dvs. en deltagelseeffekt på 0,10, på samme niveau som arbejdsmarkedsparede ledige. En højere efter-skat timeløn vil derudover også være et incitament til at arbejde mere i efterlønsperioden. For efterlønsmodtagere med erhvervsarbejde antages derfor en timeeffekt på 0,03.

Førtidspension

Førtidspension tilkendes til personer med permanent nedsat arbejdsevne og er ikke tidsbegrænset, så tilbagegangen til arbejdsmarkedet for førtidspensionister ved en skattesænkning må antages at være meget begrænset. Dog kan en reduktion i skatten på sigt medføre et fald i antallet af førtidspensionister, da en stigning i forskelsbeløbet kan reducere tilgangen til førtidspension. Dette kan evt. ske i form af en øget visitation til fleks-job. Der antages derfor en beskedne deltagelseeffekt på 0,01 for førtidspensionister, således, at en 10 pct. stigning i forskelsbeløbet mellem arbejdsindkomst og førtidspension medfører et fald i antallet af førtidspensionister på 0,1 pct. svarende til ca. 200 personer.

Studerende

For studerende kan der både være en deltagelseeffekt i form af hurtigere overgang til beskæftigelse og en timeeffekt for erhvervsarbejde udført under studierne. En stor del af de studerende har deltids- eller delårsarbejde, og kan ved en skatteændring ændre deres arbejdstid på marginalen. Samtidig vil både afvejningen af den ekstra arbejdstid/indkomst mod den tabte studietid og en mulig modregning i SU'en højst sandsynligt lægge en dæmper på adfærdsændringen. Derfor sættes timeeffekten for studerende i beskæf-

tigelse til 0,05. En del af de studerende har ikke studiejob. For denne gruppe kan en skattesækning ved uændrede SU-satser muligvis indebære en overgang til (del-tids)beskæftigelse. Effekten herfra på antallet af fuldtidsbeskæftigede må dog antages at være forholdsvis lille, da studiet må anses for at være deres hovedbeskæftigelse. Samtidig kan et øget forskelsbeløb i forhold til fuldtidsbeskæftigelse lede til, at studerende færdiggør studierne hurtigere og dermed overgår hurtigere til beskæftigelse. Der antages derfor en deltagelseeffekt på 0,05 for de studerende.

Fleks-job

Fleks-job kan tilkendes ved varigt nedsat arbejdsevne og muliggør et løntilskud til arbejdsgiveren fra kommunen på $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ af den udbetalte løn afhængig af arbejdsevnen. Arbejdsgiveren udbetaler den ansatte løn ud fra overenskomsten på området. Får man et fleks-job på fuld tid, skal arbejdsgiveren udbetale løn for 37 timer, også selvom man har behov for ekstra pauser og fravær. Der kan aftales tillæg for anciennitet og andre former for tillæg. Personer på fleks-job vil således også – i den udstrækning de ikke lider af helbredsmæssige begrænsninger – kunne reagere på en skatteændring. De antages derfor at have en begrænset timeeffekt på 0,01, hvor der er taget hensyn til deres nedsatte arbejdsevne.

Selvstændige

Arbejdstiden for selvstændige opgøres ikke og vil oftest variere meget. Det er derfor vanskeligt at bestemme en timeeffekt for de selvstændige. Selvstændige er imidlertid den gruppe, som har bedst mulighed for at påvirke deres personlige skattepligtige indkomst både ved at arbejde flere timer og ved i et vist omfang at lægge deres indkomst enten som personlig indkomst eller som virksomhedsindkomst. De tilordnes derfor en effekt på den skattepligtige indkomst på 0,15.¹⁴

Hjemmegående

Der er en stor gruppe personer i den arbejdsduelige alder, som over en længere periode ikke er i beskæftigelse og

14) En observeret ændring i den skattepligtige personlige indkomst for selvstændige kan overvurdere deres adfærdseffekt, da en del af effekten kan skyldes skift mellem personlig indkomst og virksomhedsindkomst.

heller ikke modtager overførselsindkomster. Over en tredjedel af denne gruppe af hjemmegående er indvandrere (både fra mere og mindre udviklede lande), og næsten halvdelen har ikke en kompetencegivende uddannelse.¹⁵ Det må derfor formodes, at der er kulturelle barrierer mod deltagelsen på arbejdsmarkedet, eller at en stor del af de hjemmegående ikke opfylder de produktivitetskrav, som det danske arbejdsmarked stiller. Det antages derfor, at de hjemmegående har en deltagelseeffekt på 0,1.

Delårsbeskæftigede

Delårsbeskæftigede er i arbejde den største del af året og kan ændre deres arbejdstid både ved at øge timeantallet og øge den andel af året, som de arbejder. Dette indebærer alt andet lige flere mulige reaktionsveje og dermed større adfærdseffekter end for fuldtidsbeskæftigede. To ekstra arbejdsdage øger således arbejdsudbuddet med mere end en 5 pct. stigning i timelønnen efter skat for en fuldtidsbeskæftiget. For de delårsbeskæftigede antages derfor en timeeffekt på 0,12.

15) For yderligere 25 pct. foreligger der ikke uddannelsesoplysninger, hvilket kan skyldes indvandring.

KAPITEL IV

BESKATNING AF KAPITALINDKOMST

IV.1 Indledning

**Kapitalindkomst
udgør en
væsentlig andel af
indkomstskatte-
basen ...**

Ved siden af arbejdsindkomst, som blev behandlet i det foregående kapitel, udgør kapitalindkomst i bred forstand den anden primære hovedindkomstform i Danmark og alle andre vestlige lande. Mellem en fjerdedel og en tredjedel af den samlede nationale indkomst udgøres normalt af afkast på formuer af forskellig slags. Selvom den offentlige debat om indkomstsattesystemet ofte fokuserer på arbejdsindkomstbeskatningen, udgør kapitalindkomstbeskatningen altså også en meget vigtig del af det danske skattesystem. Det skyldes både, at der kommer et ganske betydeligt provenu herfra, og at indretningen af kapitalbeskatningen har en række vigtige konsekvenser for samfundsøkonomien. Det gælder såvel den økonomiske fordeling i samfundet som effektiviteten i den måde, vi indretter erhvervs- og privatøkonomien på.

**... og består af vidt
forskellige
indtægter**

Kapitalindkomstbeskatningen byder på nogle ret komplicerede problemstillinger. En årsag er, at "kapital" i praksis antager mange forskellige former. Begrebet dækker således finansielle formuer i form af f.eks. aktier, obligationer og bankindsud, men også opsparing i fysisk kapital som ejerboliger eller kapitalapparatet i (personligt ejede) virksomheder. Tilsvarende findes kapitalindkomst – opfattet i ordets brede betydning – i mange forskellige udgaver. Det omfatter renter, aktieudbytter (dividender), afkast fra den investerede kapital i personligt ejede virksomheder, værdien for boligejere af at kunne bo i deres egen bolig i stedet for at skulle betale husleje til en udlejer (lejeværdien) og kapitalgevinster af forskellig slags. Mens ejerskabet til det meste

Kapitlet er færdigredigeret den 10. november 2008

kapital i sidste ende kan føres tilbage til private husholdninger, kan denne ejes mere eller mindre direkte, idet en væsentlig del af indtjeningen i første omgang finder sted i virksomheder og i anden omgang evt. i pensionskasser, inden indkomsten i sidste ende overføres til den private ejer. Beskatningen af kapitalindkomsten kan derfor også finde sted på flere forskellige niveauer. Derudover ejes en vis del af den private sektors formue af selvejende institutioner som f.eks. fonde eller almene selskaber, hvis beskatning følger særlige regler.

Kapitalindkomst kan også være negativ!

En anden særlig egenskab ved kapitalindkomst i modsætning til arbejdsindkomst er, at den kan være negativ, idet man også kan have en negativ formue i form af lån, hvis rentebetalinger så udgør en negativ indkomstkilde. De samlede danske husholdningers personlige kapitalindkomst er således negativ. Beskatningen af den personlige kapitalindkomst giver dermed også et ganske stort negativt provenu for den offentlige sektor.

Beskatning af kapitalindkomst kan forvride opsparing og investeringer

Som tidligere nævnt er et af de vigtigste formål med indretningen af skattesystemet at sørge for, at den nødvendige opkrævning af skatteindtægter forvrider samfundsøkonomien mindst muligt. På kapitalindkomstområdet drejer de vigtigste forvridninger sig om ændring af opsparings- og investeringsbeslutningerne i økonomien. Skat på husholdningernes forskellige former for kapitalindkomst vil typisk ændre størrelsen af den private opsparing. Dermed vil den påvirke den måde, som befolkningen fordeler sine forbrugsmuligheder på over livet. Beskatningen kan samtidig påvirke, hvilke aktiver de ønsker at anbringe deres opsparing i, på en potentielt uheldig måde. Således vil de fysiske investeringer og dermed på lang sigt realkapitalen i Danmark blive påvirket af kapitalbeskatningens indretning. Det gælder såvel den samlede størrelse som fordelingen på forskellige sektorer. Man kan f.eks. forestille sig, at kapitalapparatet i erhvervslivet bliver for lille i forhold til værdien af boligmassen, hvis sidstnævnte favoriseres i skattesystemet.

Gældskvoter kan også påvirkes uheldigt

Derudover kan beskatningen påvirke virksomhedernes finansieringsbeslutninger – altså forholdet mellem gæld og egenkapital i virksomhederne – på uheldig vis, hvis afkastet af de to slags kapital reelt beskattes forskelligt. Også spørgsmålet om, hvordan virksomhederne grundlæggende skal organisere sig, f.eks. som selvstændig virksomhed, andels- eller aktieselskab, kan blive forvredet af skattesystemets indretning, hvis det diskriminerer mellem forskellige organisationsformer i erhvervslivet. En parallel hertil for privatpersoner er, at valget mellem at bo til leje eller eje sin egen bolig vil blive påvirket uheldigt, hvis skattesystemet favoriserer det ene frem for det andet.

Skat på kapitalindkomst virker omfordelende

Som nævnt i kapitel II er også de fordelingsmæssige konsekvenser af de forskellige elementer i skattesystemet væsentlige for en samlet vurdering af skatternes virkning. For kapitalindkomstskatteernes vedkommende vanskeliggøres konsekvente fordelingsberegninger af, at ikke alle former for kapitalindkomst kan henregnes direkte til konkrete personer. Det gælder således virkninger af selskabsskatter og beskatningen af afkastet i pensionsordninger. For de kapitalindkomstskatte, der optræder i tabel II.3, ses det, at de generelt virker relativt indkomstudjævnen. En stigning i såvel skatten på aktieindkomst som ejendomsværdiskatten vil således begge give en mere ligelig indkomstfordeling end f.eks. en stigning i bund- eller kommuneskatten med samme umiddelbare provenuvirkning. Beskatningen af positiv personlig kapitalindkomst for topskatteydere og af aktieindkomst over progressionstrinnet er de kraftigst omfordelende skatter overhovedet i tabellen. En undtagelse fra dette billede udgøres af rentefradraget (skatten på negativ kapitalindkomst). En forøgelse af provenuet fra denne skat (dvs. en sænkning af rentefradraget) vil medføre en praktisk taget uændret indkomstfordeling målt på årsindkomster.

Indretning påvirker også skatteunddragelse

Ud over de ovennævnte egentlige reale og finansielle økonomiske forvridninger kan kapitalbeskatningens indretning også påvirke omfanget og arten af skatteunddragelse. Det kan f.eks. ske i form af hemmeligholdte pengeoverførsler til og fra udenlandske banker eller ved transaktioner inden for forskellige grene af multinationale selskaber.

Kapitlets opbygning

De ovennævnte betragtninger gør, at det er en kompliceret affære at indrette beskatningen af kapitalindkomst. De næste afsnit redegør mere detaljeret for de forskellige problemstillinger. I afsnit IV.2 beskrives kort indtægterne fra kapitalindkomstbeskatningen. I afsnit IV.3 redegøres for nogle generelle problemstillinger i beskatningen af afkast fra opsparing i bred forstand, og der ses på behandlingen af pensionsopsparing. De følgende fire afsnit omhandler beskatningen af den opsparing, der finder sted i form af ejerboliger. Afsnit IV.8 ser på selskabsbeskatning, mens afsnit IV.9 omtaler nogle problemstillinger i forbindelse med beskatning af afkastet fra jord og naturressurser. Endelig diskuterer afsnit IV.10 udvalgte skatteudgifter på erhvervsbeskatningsområdet.

IV.2 Lidt statistik

Den meste kapitalindkomst beskattes i selskaber og pensionskasser

I praksis er de vigtigste danske kapitalindkomstskatter de følgende: selskabsskat, pensionsafkastbeskatning, ejendomsværdiskat, aktieindkomstbeskatning og beskatningen af personlig kapitalindkomst. Det meste af proventet fra kapitalindkomstbeskatning i Danmark kommer fra beskatningen af selskaber og pensionskasser, jf. tabel IV.1. Omvendt giver beskatningen af husholdningernes direkte personlige kapitalindkomst et meget beskedent provenu, selv hvis man medregner skatteindtægterne fra ejendomsværdiskatten. Det samlede provenu fra de nævnte skatter svingede kraftigt i årene 2003 til 2005 med et samlet provenu fra 50 mia. kr. til godt 100 mia. kr. Det skyldes først og fremmest konsekvenserne af kursgevinster og -tab i pensionselskaberne. Også selskabsskatterne udviser betydelige udsving fra år til år.

Et groft overslag over den effektive kapitalbeskatning

De mange forskellige former for kapitalindkomst, der behandles vidt forskelligt, gør det svært at få et overblik over, hvor høj den effektive kapitalbeskatning overhovedet er i Danmark. Det er næppe muligt at få et klart svar på dette, men man kan forsøge at lave et groft overslag ved at sætte proventet fra tabel IV.1 i forhold til et skattegrundlag, som består af et beregnet afkast af den private sektors formue, jf. boks IV.1. Her skønnes det, at den effektive

beskatning af kapitalafkast i årene 2003-05 lå på et niveau omkring 25 pct. Selvom denne beregning er ganske følsom over for de konkrete antagelser om afkast mm., tyder overslaget på, at den effektive beskatning af kapitalindkomst generelt er lavere end for arbejdsindkomst.

Tabel IV.1 Provenu fra kapitalindkomstbeskatning

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----				
Personlig kapitalbeskatning, negativ nettokapitalindkomst	-20,6	-19,3	-19,2	-21,9	-27,9
Personlig kapitalbeskatning, positiv nettokapitalindkomst	6,9	6,3	7,7	8,2	7,5
Virksomhedsskat, netto	1,4	1,8	2,8	3,7	2,2
Selskabs- og fondsskat ekskl. kulbrintevirksomhed	33,6	37,3	45,5	50,6	41,8
Selskabsskat mv. fra kulbrintevirksomhed	6,1	9,4	15,4	20,5	19,1
Ejendomsværdiskat	10,2	10,5	10,9	11,3	11,7
Aktieindkomstskat	4,9	6,7	8,8	11,9	15,3
Pensionsafkastskat	7,3	25,0	38,1	12,5	7,2
Ejendomsskatter	16,5	17,1	17,5	18,3	19,0
I alt	66,3	94,7	127,5	115,0	96,7

Anm.: Provenuet fra personlig kapitalindkomstbeskatning bygger på et skøn. For negativ nettokapitalindkomst er der anvendt en skattesats på 33,3 pct. For positiv nettokapitalindkomst er anvendt en gennemsnitlig skattesats på mellem 39 og 47 pct. i de enkelte år.

Kilde: www.skat.dk og egne beregninger.

Hovedelementerne i den private sektors formue er værdien af de danske virksomheders samlede bygnings- og maskinkapital, den samlede boligmasse inklusive grundværdierne og den private sektors finansielle nettofordringer på den offentlige sektor og udlandet. Hertil lægges i tabel IV.2 også en skønnet værdi af energireserverne i Nordsøen. Selvom energireserverne ejes af offentligheden, er retten til at udnytte dem givet til private virksomheder, hvorfor værdien heraf medregnes her. Den samlede værdi af formuen beløb sig skønsmæssigt til knap 5 billioner kr. i 2003 og godt 6½ billioner kr. i 2006, jf. tabel IV.2.

Skal man beregne et sandsynligt afkast af formuen, kan man anvende en passende rentesats. Det kan her diskuteres, hvilken forrentning der er den mest velvalgte. En mulighed er at vælge den 10-årige statsobligationsrente, der ofte benyttes som et tilnærmet udtryk for den forrentning, man kan forvente uden at påtage sig nogen risiko. Den var i årene 2003-07 mellem 3,3 pct. og 4,5 pct. (ultimo året). De fleste investeringer er imidlertid behæftet med en større risiko end investeringer i statsobligationer og giver som kompensation herfor også i gennemsnit et højere afkast. Forskellige undersøgelser har skønnet det gennemsnitlige merafkast over længere tidsrum af danske aktier i forhold til obligationer til mellem 2 og 4 pct.point årligt. En alternativ opgørelsesmetode anvendt af Danmarks Statistik beregner nettoafkastraten i forhold til den faste realkapital til 4,9 pct., 5,0 pct. og 5,7 pct. i 2003-05.

Antager man en gennemsnitlig nominal forrentning af kapitalen på 7 pct., kan det samlede afkast fra den private sektors formue beregnes som hhv. 338 mia. kr., 361 mia. kr., 418 mia. kr. og 464 mia. kr. i årene 2003-06. Beregner man herudfra og fra provenuskønnene i tabel IV.1 en effektiv skattesats, bliver den på gennemsnitligt 25,3 pct. for de fire år. Denne beregning er et meget groft skøn og tager således ikke hensyn til, at de effektive afkast netop har svinget en del i de pågældende år på grund af bl.a. udsving i aktiekurserne, men peger altså på, at den effektive beskatning af kapitalindkomsten med de angivne forudsætninger har svinget på et niveau omkring den officielle selskabsskatteprocent i de angivne år.

Tabel IV.2 Den private sektors formue

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----				
Virksomheders maskinkapital mm.	762,4	775,1	787,2	818,2	868,8
Virksomheders bygningskapital	1.180,4	1.221,7	1.275,3	1.285,2	1.374,0
Samlet boligmasse ekskl. jord	1.901,4	2.098,7	2.514,2	3.136,4	3.365,8
Jordværdier	696,1	743,6	941,4	1.022,3	1.462,0
Energireserver	213,6	221,1	266,8	328,5	•
Danmarks nettofordringer på udlandet	-170,3	-77,6	54,1	-16,9	-62,1
Offentlig nettogæld	247,6	177,1	137,1	53,4	-42,8
I alt	4.831,3	5.159,8	5.976,0	6.627,0	•

Anm.: Maskin- og bygningskapital for virksomheder er opgivet i investeringspriser. Værdien af boligmassen angiver kontantpriser, mens jordværdierne er offentlige vurderingspriser. Værdien af energireserverne er opgjort som nutidsværdien af den beregnede resurserente, som er forbundet med salg og udvinding af olie- og naturgasreserverne i Nordsøen.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik, Skatteministeriet og egne beregninger.

IV.3 Beskatning af opsparing

Bopælsbeskatning beskatter opsparing ...

For et land med frie kapitalbevægelser som Danmark er der grund til at skelne mellem to forskellige principper for kapitalbeskatning: bopælsprincippet og kildeprincippet. Ifølge bopælsprincippet beskatter man al kapitalindkomst hos de personer, der bor i landet, uanset om denne indkomst er indtjent i landet selv eller i et andet land gennem udenlandske investeringer i virksomheder eller værdipapirer. Alternativt kan man vælge kildeprincippet, dvs. at man beskatter indkomsten i det land, hvor den er optjent, uanset hvor kapitalejeren bor. En bopælsbaseret kapitalindkomst-

**... kildebeskatning
beskatter
investeringer**

beskatning kan betragtes som en skat på opsparing, idet skatten bliver pålagt afkastet af hele skatteyderens samlede opsparing, uanset hvilket land denne er investeret i. En kildebaseret kapitalindkomstbeskatning kan omvendt betragtes som en skat på investeringer, idet den beskatter kapitalindkomsten i det land, hvor kapitalen er investeret.

**Beskatningen i
Danmark er
bopælsbaseret –
undtagen
selskabsskatten**

De danske kapitalindkomstskatter er som udgangspunkt overvejende baseret på bopælsprincippet, sådan at f.eks. afkastet af pensionsopsparing for personer, der bor i Danmark, er skattepligtigt herhjemme, uanset at selve pensionsopsparingen kan være anbragt i en udenlandsk bank. Det samme gælder beskatningen af aktieindkomst, andre former for personlig kapitalindkomst samt betaling af ejendomsværdiskat. Der er da også gode grunde til, at det er mindre forvridende at beskatte kapitalen der, hvor den bliver sparet op, end der, hvor den bliver investeret, jf. Sørensen (2007). Den mest markante undtagelse fra bopælsprincippet er selskabsskatten, der som hovedregel er kildebaseret, idet den jo beskatter overskud i alle selskaber, der er registreret og opererer i Danmark, uanset om disse er dansk eller udenlandsk ejede.¹ Nogle af de særlige problemstillinger, der knytter sig til selskabsskatten i denne forbindelse, diskuteres nærmere i afsnit IV.8.

**Kapitalindkomst-
skattens centrale
forvridning er på
opsparings-
beslutningerne**

Bortset fra selskabsskatten kan den danske kapitalindkomstbeskatning altså ses som en skat på danskernes opsparing i forskellige aktiver. Den centrale forvridning, som kapitalindkomstskatterne tilsammen forårsager, er dermed også, at de påvirker vores valg af, hvornår vi ønsker at forbruge vores indkomst. Opsparing foretages jo netop for at kunne forbruge indkomsten på et senere tidspunkt. Dermed påvirker kapitalindkomstskatterne vores fremtidige forbrugsmuligheder og størrelsen af hele nationalformuen på længere sigt.

1) I visse tilfælde betaler danske moderselskaber dog også dansk selskabsskat af overskuddet fra udenlandske datterselskaber.

Hvordan bør skat på kapitalindkomst afvejes i forhold til arbejdsindkomst?

I tilrettelæggelsen af et hensigtsmæssigt indkomstskattesystem er et meget vigtigt spørgsmål, hvor høj beskatningen af kapitalindkomst generelt bør være i forhold til beskatningen af arbejdsindkomst for et givet samlet skatteprovenu. Ud over de fordelingsmæssige hensyn, der kan være i denne afvejning, bliver det altså afgørende, hvor store forvriddninger hver af de to typer beskatning skaber. Dette vil afhænge af vidt forskellige ting som eksempelvis følsomheden i arbejdsudbuddet i forhold til følsomheden i husholdningernes formueefterspørgsel. Det er imidlertid en vigtig pointe, at ud fra et rent effektivitets-synspunkt vil det kun ved et rent tilfælde være sådan, at forvriddningerne minimeres ved at beskatte de to typer indkomst med den samme sats. Tværtimod er der flere forskellige argumenter for at beskatte kapitalafkast anderledes end arbejdsindkomst.

Global eller dual indkomstbeskatning af personer

Beskatter man alle former for indkomst ligeligt, kan man tale om et globalt indkomstskattesystem. Det er fortsat udgangspunktet for beskatningen af den personlige indkomst i de fleste lande. I især de skandinaviske lande har man imidlertid i løbet af de seneste årtier i forskellige varianter beskattet personlig kapitalindkomst og arbejdsindkomst forskelligt. Det benævnes det duale indkomstskattesystem, hvor hovedprincippet er, at kapitalindkomst skal beskattes lavere end arbejdsindkomst, samtidig med at forskellige former for kapitalindkomst bør beskattes med ens satser. Den effektive beskatning af personlig kapitalindkomst, pensionsafkast, udbyttet af at besidde ejerboliger samt virksomhedsindkomst bør altså ligge på samme niveau.

Danmark afviger fra det globale indkomstprincip ...

I Danmark var det globale indkomstskatteprincip enerådende indtil skattereformen i 1987, hvorefter vi har anvendt forskellige elementer af det duale system. I dag indgår positiv personlig (netto-)kapitalindkomst således på lige fod med andre indkomster i det almindelige indkomstskattesystem. Den beskattes dog umiddelbart lidt lempeligere end arbejdsindkomst, idet den ikke pålægges arbejdsmarkedsbidrag, jf. kapitel III. Negativ (netto-)kapitalindkomst beskattes imidlertid med en langt lavere skattesats, nemlig kommuneskattesatsen (inkl. sundhedsbidrag), som i 2009 forventes at være på 33,3 pct. i gennemsnit.

... men behandler samtidig forskellige former for kapitalindkomst meget uens

Som ovenfor anført optræder kapitalindkomst imidlertid i mange andre former end personlig kapitalindkomst, og den beskattes også vidt forskelligt. Aktieindkomst beskattes således for sig med satser på henholdsvis 28, 43 og 45 pct. Afkast på pensionsopsparing beskattes med 15 pct., så længe den befinder sig i pensionsdepotet. Provenuet fra ejendomsværdiskatten, som repræsenterer beskatningen af den forbrugsmulighed, boligejerne har som følge af sparede udgifter ved at eje deres egen bolig, kan omregnes til en skattesats på ca. 10 pct., hvis man antager, at boligejernes udbytte svarer til en normal forrentning af den formue, de binder i boligen. Endelig bliver forskellige former for kapitalgevinster beskattet meget uensartet.

Beskatning af kapitalafkast bør tage hensyn til inflationen

Et vigtigt argument for en lavere skattesats for kapital- end for arbejdsindkomst er, at et globalt skattesystem, der beskatter nominel indkomst, under alle omstændigheder vil behandle kapitalindkomster for hårdt, når der er inflation i økonomien. Den del af kapitalindkomsten, der blot er kompensation for prisstigningerne, udgør ikke nogen reel indkomst og bør derfor heller ikke beskattes. Man burde derfor i princippet korrigere kapitalindkomster for inflation, inden de beskattes. Da det i praksis er vanskeligt at indrette kapitalindkomstbeskatningen som en real beskatning, er et pragmatisk alternativ hertil at have et dualt system, hvor man beskatter nominel kapitalindkomst, men med en lavere sats end anden indkomst. Ønsker man eksempelvis at beskatte real kapitalindkomst med 50 pct. i en økonomi, hvor den nominelle forrentning er 5 pct. årligt, og inflationen er på 2 pct., bør den nominelle skattesats være på 30 pct. I tabel IV.3 vises, hvor høj den effektive reale beskatning af forskellige former for kapitalindkomst er under en række beregningsforudsætninger, som præsenteres nærmere i boks IV.2. Mens pensionsopsparing og afkastet af ejerbolig stadig beskattes ret lempeligt i forhold til arbejdsindkomst, når man tager højde for inflationen, bliver nettorenteindtægter beskattet ganske højt. For en topskatteyder er den reale beskatning af positiv nettokapitalindkomst således på over 90 pct. Med en antagelse om en lidt højere inflation kan beskatningen endda komme over 100 pct. Også skattevær-

dien af rentefradraget er med godt 50 pct. større end margi-
nalskatten for de fleste lønmodtagere.

Tabel IV.3 Effektiv real beskatning af kapitalindkomst

	--- Pct. ---
Pensionsopsparing	23,75
Ejerbolig	15,80
Selskabsskat	39,58
Rentefradrag	53,04
Renteindtægter, bundskatøyer	61,71
Renteindtægter, topskatøyer	93,42

Anm.: Se boks IV.2 for en nærmere forklaring af beregningerne. For selskabsskattens vedkommende gælder beregningen en nominal beskatning på 25 pct. af finansiel indkomst.

Kilde: Egne beregninger.

Problem med for store nominelle skatteforskelle

Inflationshensynet er altså et kraftigt argument for, at kapitalindkomst bør beskattes med en lavere nominal sats end anden indkomst for at muliggøre en ensartet real beskatning. Samtidig kan det dog også give problemer, hvis der er for stor forskel på de nominelle skattesatser. Det vil nemlig skabe en tilskyndelse til at omdanne arbejds- til kapitalindkomst, som man er nødt til at tage særligt højde for. Dette er især en problemstilling i forhold til personer, der driver en personligt ejet virksomhed, eller som kontrollerer et mindre selskab (en del af det såkaldte hovedaktionærproblem, jf. afsnit IV.8).

Man kan sammenligne den reale beskatning af forskellige former for kapitalindkomst ved at undersøge, hvor stor forskellen er mellem afkastet før skat og afkastet efter skat.

I tabel IV.3 er undersøgt den reale beskatning ved nogle typiske eksempler. Den effektive skattesats er i hvert tilfælde beregnet ved at udregne forskellen på det reale afkast på det pågældende aktiv før skat og efter skat og dividere dette tal med det reale afkast før skat. Den reale skattesats får så dette udseende:

$$\tau = \frac{i - \pi - ((1 - t)i - \pi)}{i - \pi} = \frac{ti}{i - \pi},$$

hvor τ er lig med den reale skattesats, i er det nominelle afkast, t er den relevante skattesats for det pågældende afkast, og π er inflationsraten. Der tages altså hensyn til, at inflationen forringer realafkastet ved investeringer.

Der må opstilles en række beregningsforudsætninger for at konstruere sådanne reale skattesatser. Det antages, at den langsigtede inflation er på 1,75 pct. årligt. Det følger af en antagelse om, at den danske krone fortsat følger euroen, og at Den Europæiske Centralbank overholder sin langsigtede målsætning om en gennemsnitlig årlig inflation på mellem 0 og 2 pct., men formodentlig tæt på den øverste grænse i dette interval. Det antages samtidig, at den langsigtede risikofri nominelle rente er 4,75 pct., sådan at realrenten er 3 pct. årligt, hvilket er i overensstemmelse med beregninger på lange danske tidsserier, jf. Abildgren (2005). I tabel IV.3 antages det endvidere, at alle de angivne former for kapitalindkomst har den samme nominelle forrentning. Da en række investeringer er forbundet med risiko og derfor også må forventes i gennemsnit at kaste en risikopræmie af sig, vil dette i sig selv betyde, at den reale beskatning er overdrevet for f.eks. selskabsskatten og pensionsafkastet. Antager man eksempelvis alternativt, at selskaberne i gennemsnit opnår en real forrentning før skat på 5 pct., falder den reale skattesats til knap 34 pct. Også investeringer i en ejerbolig må forventes at være forbundet med en risikopræmie. Grundskyld indgår ikke i beregningerne for ejerboligen, hvilket svarer til en antagelse om, at en eksisterende grundskyld fuldt ud vil blive nedvæltet i en tilsvarende lavere købspris på boliger og dermed ikke påvirke det reale afkast for kommende boligejere. Det antages, at den gennemsnitlige ejendomsværdiskat udgør 0,5 pct. af ejendommens reelle værdi. For renteindtægternes vedkommende er det antaget, at den pålydende skattepligtige rente er lig med den effektive nominelle rente. For (blåstemplede) obligationers vedkommende består en vis del af den effektive forrentning normalt af en skattefri kursgevinst. Dette er der ikke taget hensyn til i ovenstående beregning, der således overvurderer beskatningen af obligationsinvesteringer.

Ikke vished om, hvor de største forvriddinger befinder sig

Også efter at have taget hensyn til inflationen på passende vis kan der være grunde til at beskatte (real) kapitalindkomst anderledes end anden indkomst. Kapitalindkomst bør således alt andet lige beskattes lavere, hvis den samfundsøkonomiske forvriddning ved en given (real) skattesats er større for kapitalindkomstbeskatning end for arbejdsindkomsts-katten. Hvorvidt det forholder sig sådan, er et empirisk spørgsmål, og der er ikke nogle sikre vidnesbyrd om, hvilken af forvriddingerne der er størst. Normalt regner man dog med, at kapital er mere internationalt mobil, hvilket i sig selv gør følsomheden over for beskatning større, i det omfang man kan undgå skatten ved at flytte kapitalen til udlandet.

Effektivitetsgevinst ved lavere skat på kapitalindkomst

Økonomiske modelberegninger kan illustrere størrelsesordenen af de forvriddinger, den forskellige beskatning skaber. I tabel IV.4 er illustreret virkningerne af at nedsætte skatten på personlig kapitalindkomst med en fjerdedel ifølge antagelserne i den anvendte generelle ligevægtsmodel DANTAX.² Det sætter en ret kraftig opsparing i gang, der på lang sigt forøger den private formue med over 10 pct. Den forøgede opsparing medfører et mindre forbrug i de første år. På længere sigt stiger det private forbrug permanent med godt 1½ pct. som følge af den større formue. I DANTAX ændrer det danske renteniveau sig også som følge af det stigende udbud af kapital. På lang sigt falder den danske obligationsrente med omkring 6 basispoint. Det giver virksomhederne billigere finansieringsmuligheder og betyder, at kapitalapparatet og produktionen på længere sigt stiger. På kort sigt er der dog en produktionsnedgang, fordi det lavere rentefradrag via en højere brugerpris på boliger formindsker den disponible realløn og derfor mindsker lysten til at arbejde. For den offentlige sektor er der en umiddelbar provenugevinst som følge af det lavere rentefradrag. De positive dynamiske effekter trækker efterhånden yderligere højere kapitalindkomsts-katter med sig, ligesom provenuet fra arbejdsindkomstbeskatningen også stiger på længere sigt. Målt som nutidsværdi får det offentlige et merprovenu på ca. 7 mia. kr. årligt, som gives til husholdningerne.

2) DANTAX er nærmere beskrevet i kapitel II.

Tabel IV.4 Virkninger af en sænkning af marginalsatten på personlig kapitalindkomst med 25 pct.

	År 1	År 10	Lang sigt
	----- Pct. -----		
Produktion i privat sektor	-0,03	0,05	0,17
Beskæftigelse	-0,04	-0,03	-0,02
Virksomheders kapitalapparat	0,03	0,20	0,36
Privat formue	0,49	3,94	10,11
Boligmasse	-0,52	-1,15	-0,28
Timeløn, indeks	0,02	0,09	0,18
Kapitalindkomst	2,90	6,57	13,06
Lønindkomst	-0,02	0,06	0,16
Anden indkomst	4,03	4,10	4,69
Forbrugerpriser	0,41	0,39	0,33
Realt forbrug	-1,95	-0,74	1,68

Kilde: Egne beregninger på DANTAX.

Modelberegninger bør fortolkes forsigtigt

Modelberegninger bør altid tages med et væsentligt forbehold, da de hviler på en række forskellige antagelser, der i praksis er stor usikkerhed om. Ligeledes er der i det anvendte modelgrundlag en række forenklinger i forhold til virkeligheden. Således er det antaget, at modellens husholdninger ikke er kreditrationerede i udgangspunktet og derfor vil reagere øjeblikkeligt og ganske kraftigt på en ændring i efter-skat-renten. I det omfang, denne antagelse ikke er opfyldt i virkeligheden, vil modellen overdrive virkningerne af det foretagne eksperiment. Ligeledes er antagelsen om, at det danske renteniveau vil blive påvirket af den højere indenlandske opsparing kritisk for de modelberegnete virkninger på produktionen.

Lav, men ensartet kapitalbeskatning kan give større provenu

Ud over de forventede effektivitetsgevinster ved en sænkning af kapitalindkomstskatterne er der også andre argumenter for lav kapitalbeskatning. En særlig problemstilling er, at kapitalindkomsterne jo beskattes efter ret forskellige

satser, alt efter om det drejer sig om pensionsopsparing, renter af indestående på bankkonti, gevinsten ved at have en ejerbolig, aktieudbytte eller kapitalgevinster af forskellige slags. Denne ret uensartede beskatning af forskellige former for kapitalindkomst virker i sig selv uheldig, fordi den må formodes at forvride befolkningens beslutning om, hvordan den vil fordele en given opsparing på forskellige aktiver. En del af argumentet for den duale beskatning er også, at en mere ensrettet beskatning af forskellige former for kapitalafkast i sig selv må formodes at give en effektivitetsgevinst. Da beskatningen af nogle former for kapitalindkomst reelt er 0 i dag (f.eks. kapitalgevinster ved salg af ejerboliger), vil det under alle omstændigheder næppe være praktisk gennemførligt på kort tid at gennemføre en fælles real skattesats på et niveau, der ligger på linje med arbejdsindkomstbeskatningen. Ønsket om ensretning af de forskellige former for kapitalbeskatning udgør således et pragmatisk argument for, at den fælles sats ikke bør være for høj i forhold til de nuværende officielle niveauer.

Også fordelingshensyn kan påvirke det ønskede niveau for kapitalindkomstskat

Også fordelingsmæssige hensyn vil naturligt spille en rolle for det ønskede niveau for kapitalindkomstbeskatningen. Hvis personer med en høj arbejdsindkomst også har en relativt høj opsparingskvote, hvilket man ud fra empiriske undersøgelser normalt anser for at være tilfældet, kan en kapitalindkomstskat være et samfundsmæssigt optimalt instrument til at medvirke til at gennemføre den ønskede omfordeling, jf. Saez (2002). Et andet fordelingsargument fremføres af Boadway mfl. (2000) og omhandler sammenhængen mellem kapitalindkomstskat og nedarvede formuer. En del af årsagen til den eksisterende ulige fordeling af forbrugsmulighederne skyldes nedarvede formuer, og ønsker man gennem skattepolitikken at gøre fordelingen i samfundet mere ligelig, vil man typisk ønske at beskatte sådanne formuer. Hvis dette ikke er muligt at gøre i tilstrækkeligt omfang direkte gennem arvebeskatningen, kan en kapitalindkomstskat være en indirekte metode til at beskatte denne arv i stedet for.

**Kapitalbeskatning
diskriminerer –
ligesom andre
skatter**

Man hører somme tider det argument fremført mod kapitalbeskatning, at den diskriminerer mod folk, der ønsker at bruge en stor del af deres indkomst relativt sent i livet. Man kan f.eks. forestille sig to personer, der har den samme arbejdsindkomst over livet, men mens den ene bruger sin indkomst i de samme år, som hun tjener den, sparer den anden en del af indkomsten op som yngre og bruger denne opsparing til at få et større forbrug sent i livet. Begge vil betale det samme i arbejdsindkomstskat, men den sidste person vil derudover også skulle betale skat af sine renteindtægter og altså få en større samlet skattebetaling over livet, selvom deres oprindelige arbejdsindkomst altså er ens. Dette argument er korrekt i sig selv. Det gælder imidlertid for de allerfleste skatter, at de diskriminerer mellem personer, der har forskellige ønsker (præferencer) med hensyn til, hvordan de vil indrette deres liv og forbrugsmønster. Skatten på arbejdsindkomst diskriminerer således mod folk, der lægger relativt stor vægt på et højt materielt forbrugsniveau i forhold til at kunne holde meget fri. Punktafgifter diskriminerer mod personer, der ønsker at bruge en relativt stor del af deres indkomst på netop de punktafgiftsbelagte varer, osv.

Progressiv beskatning af kapitalindkomst

Bør kapitalbeskatningen også være progressiv?

Sammenfattende er der forskellige grunde til, at i hvert fald den nominelle kapitalbeskatning generelt bør være lavere end satserne for arbejdsindkomstskatten. En anden selvstændig problemstilling i forbindelse med det duale beskatningsprincip omhandler, hvorvidt kapitalbeskatningen samtidig bør ændres til at være rent proportional, givet at man samtidig af fordelingsmæssige hensyn opretholder en progressiv beskatning af arbejdsindkomsten. I dag er der progressive beskatningselementer tre steder i kapitalbeskatningen: I personbeskatningen skal der betales top- og mellemsskat, hvis den samlede personlige indkomst inklusive positiv nettokapitalindkomst overstiger de relevante progressionstrin. Derudover betales der en højere ejendomsværdiskat for den del af ejendomsværdierne, der ligger over en vis grænse. I 2008 var grænsen 3.040.000 kr., som på grund af skattestoppet måles i forhold til ejendomsvurderingen i 2001. Endelig beskattes aktieindkomst med tre for-

skellige satser (28 pct., 43 pct. og 45 pct.), afhængigt af indkomstens størrelse.

Progressive skatter forvrider generelt mere end proportionale

Ligesom for arbejdsindkomsten er spørgsmålet om progression eller ej på kapitalindkomstskatteområdet et spørgsmål om valg mellem effektivitets- og fordelingshensyn. En progressiv skat forvrider generelt mere end en proportional, der giver det samme provenu. Det skyldes, at forvriddningen for en given skat stiger relativt mere end størrelsen af skattesatsen. Den nuværende topskat for positive kapitalindkomster af en vis størrelse må derfor forventes i sig selv at forvride opsparingen yderligere.

Progressive skatter tilskynder til skattearbitrage

Samtidig giver progressiv beskatning tilskyndelser til, at der gennemføres skattearbitrage, f.eks. ved at flytte formuer rundt mellem nærtstående familiemedlemmer for at undgå høj beskatning. Derudover er en proportional skat nemmere at administrere end en progressiv skat. Man vil således i vidt omfang kunne anvende kuponskatter som endelige skatter.

Gælder både for kapital- og arbejdsindkomstskatter

Lignende argumenter gælder dog også for progressionen i arbejdsindkomstbeskatningen: I begge tilfælde giver det både større administrativt besvær og større forvriddninger at operere med et progressivt system. Det er imidlertid tænkeligt, at højtlønnede har særlig gode muligheder for at lave skattearbitrage med hensyn til kapitalindkomst, hvilket vil trække i retning af at gøre progressionen her mindre effektiv under alle omstændigheder.

Forskelligartet progression skaber nye former for arbitrage

En fjernelse af progressionen kun for kapitalindkomst kan imidlertid samtidig skabe nye arbitrageproblemer. Det vil ske, hvis man så på marginalen beskatter store arbejdsindkomster med en relativt høj sats i forhold til tilsvarende kapitalindkomster. Også en afskaffelse af progressionen vil altså give anledning til den problemstilling, der omtales som hovedaktionærproblemet, jf. ovenfor.

**Forskellig
progression kan
mindke
forvridning af
uddannelses-
beslutning**

Der findes derudover et særligt teoretisk argument for at kombinere en progressiv skat på arbejdsindkomst med en proportional kapitalindkomstskat, jf. Nielsen og Sørensen (1997). Argumentet bygger på en sammenligning af fordelene ved at investere i finansiel kapital i forhold til at “investere” i humankapital ved at tage en uddannelse. Ideelt set burde skattesystemet ikke forvråde denne beslutning. En progressiv arbejdsindkomstskat, der virker som en skat på afkast af uddannelsesinvesteringer, kan i denne forbindelse ses som en ligestilling af beskatningen i forhold til kapitalindkomstskat. Derfor kan en passende kombination af proportional kapitalindkomstskat og en progressiv arbejdsindkomstskat under nogle bestemte forudsætninger (om bl.a. forholdet mellem arbejdsudbud og fritid, og fravær af kreditrationering) netop ophæve hinandens forvridninger på dette punkt.

**Forskellige
skattegrundlag gør
progressionen
inkonsekvent**

Det største praktiske problem forbundet med at have en konsekvent progressiv kapitalbeskatning, hvis der politisk er ønske om det, ligger i, at personers kapitalindkomst p.t. opgøres i fire forskellige selvstændige skattegrundlag: personlig kapitalindkomst, aktieindkomst, skatten af ejerboliger og beskatningen af indeståender på pensionskonti. Som nævnt er der et direkte progressivt element i tre af disse ordninger, men reglerne sikrer hverken, at personer med den samme samlede kapitalindkomst beskattes ens, eller at personer med højere samlet indkomst altid beskattes mindst lige så højt som personer med en lavere indkomst. Det skyldes, at beskatningen ud over indkomstens samlede størrelse også vil afhænge af dens fordeling på de forskellige kapitalindkomstformer – herunder muligheden for at have negativ kapitalindkomst. Også en afskaffelse af progressionen for kapitalindkomst samtidig med, at den bevarer for arbejdsindtægter, vil imidlertid betyde, at folk med samme samlede indkomst vil blive behandlet forskelligt.

**En mulighed er
ensartet opgørelse
af kapitalindkomst**

Vil man sikre en konsekvent progressiv indkomstbeskatning, kunne det ske ved at have en mere ensartet opgørelse af kapitalindkomsten. Man kunne således ophæve behandlingen af aktieindkomst som en særlig indkomststart og lade den indgå som en del af den personlige kapitalindkomst, sådan at rente- og aktieindkomst ville blive underlagt fælles

principper. Et mere vidtgående forslag i denne retning ville være at lade ejendomsværdiskatten erstatte af en tilbagevenden til en beregning af lejeværdi af egen bolig som en del af kapitalindkomsten. En sådan lejeværdiberegning var en del af det danske indkomstskattesystem fra 1903 til 1999. Den giver principielt større sammenhæng i beskattningen, men har været forståelsesmæssigt svær for mange skatteydere. Endnu mere konsekvent – men forbundet med væsentlige administrative problemer – ville det være at indregne afkastet i pensionsdepoter i de enkelte skatteyderes indkomster, således at der indføres et direkte progressivt element i pensionsafkastbeskattningen. Modregningsreglerne for folkepensionstillæg mv. for pensionister er dog en metode til at indføre en tilsvarende reel progression for pensionsindkomster, jf. nedenfor.

Alternativt kan man justere nuværende satser

En mindre vidtgående ændring i forhold til i dag vil være at opretholde det nuværende princip med særskilte progressionsatser inden for de enkelte kapitalindkomstgrundlag, men justere satserne i en mere hensigtsmæssig retning. Den nuværende reale marginalsat på 93½ pct. for topskatteydere, der har positiv nettokapitalindkomst, virker således meget høj. Det må betragtes som ganske sandsynligt, at en skattesats, der ligger så tæt på 100 pct., i virkeligheden bidrager negativt til det offentlige provenu, sådan at provenuet fra kapitalindkomstskatten ville stige, hvis man satte skattesatsen ned. Skulle den reale skattesats ligge på linje med den nuværende topskattesats for arbejdsindkomst på 63,3 pct., ville det svare til en sats på den nominelle kapitalindkomst på 40 pct. På samme måde virker den nuværende forskel i skattesatser (officielt på henholdsvis 1 og 3 pct. af grundlaget) for ejendomsværdiskatten meget stor.

Beskatning af pensionsopsparing

Direkte pensionsbeskatning lav, sammensat pensionsbeskatning meget forskelligartet

Ud over afkastet fra ejerboliger og virksomhedsindkomst af forskellig art, som begge behandles senere i kapitlet, udgør også afkastet af pensionsformuen et vigtigt grundlag for kapitalindkomstbeskattningen. Denne beskattes umiddelbart med en sats, der er betydeligt lavere end skatten af personlig kapitalindkomst (nemlig 15 pct. mod 33-59 pct.). Den sammensatte (nominelle) beskatning af pensionsopsparing,

hvor der tages hensyn til, at pensionsudbetalingen også kan påvirke de overførselsindkomster, man modtager, kan imidlertid være betydelig højere. Dette gælder især for personer, der sparer op på pensionskonti i de sidste år, inden de går på pension.

Beskatning af kapitalafkast varierer kraftigt fra person til person

Dette blev påvist i De Økonomiske Råd (2008), som tillige dokumenterede, at beskatningen af opsparingsafkast kan variere særdeles kraftigt alt efter opsparerens alder, lønniveau og -profil samt boligstatus. Eksempelvis risikerer en person, der som 60-årig indbetaler på en ratepension, at skulle betale op mod 130 pct. af afkastet i form af forøget beskatning og tabte ydelser. Dette kan gøre sig gældende for en person, der ikke kan fradrage sine indskud i topskatten, og som modregnes i boligstøtte og pensionstillæg, når pensionen kommer til udbetaling. Havde personen i stedet betalt topskat på indbetalingstidspunktet og været boligejer i stedet for lejer, kunne personen være sluppet med at betale blot 20 pct. i skatter og tabte overførsler.³

Opsparingens varighed påvirker beskatningen

Den hårde beskatning skyldes i et vist omfang det sene indbetalingstidspunkt, idet afkastet ikke får en lang periode ved den lave skattesats på 15 pct. for pensionsafkast. Samtidig betragtes udbetaling af ratepension og livrente som personlig indkomst, der giver anledning til modregning af ydelser som supplerende pensionsydelse (ældrecheck), pensionstillæg og boligydelse.

Jo længere varighed, desto lavere beskatning – som udgangspunkt

Som udgangspunkt gælder det derfor, at jo tidligere et indskud falder, desto lavere bliver det alt andet lige beskattet, men der er undtagelser fra denne betragtning, jf. tabel IV.5.⁴ Tabellen viser den sammensatte beskatning af afkastet fra en ekstra indbetaling foretaget i et enkelt år. Beskatningen er afhængig af, hvem der foretager indbetalingen, og hvornår denne finder sted. Udgangspunktet for denne og de følgende beregninger er, at ufaglærte og faglærte indbetaler 12 pct. af deres løn på en livrente, fra de er 22 år, og indtil

3) For grafisk illustration heraf henvises til figur II.32 og II.36 i De Økonomiske Råd (2008).

4) I beregningerne er der anvendt de samme typepersoner som i De Økonomiske Råd (2008), se boks IV.3 for detaljer herom.

de går på pension som 65-årige. Personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse antages at indbetale 15 pct. af lønnen fra deres 25. år, mens personer med en lang videregående uddannelse indbetaler 17 pct. fra deres 28. år. Den ekstra engangsopsparing finder sted på et bestemt alderstrin, mens personen er mellem 25 og 60 år gammel.

Tabel IV.5 Sammensat marginal afkastbeskatning af engangs-indskud foretaget på en livrente ved forskellige alderstrin

År	Ejer				Lejer			
	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
25	29,8	29,8	29,8	•	38,2	38,2	38,2	•
30	31,4	31,4	31,4	31,4	40,6	33,8	30,6	27,3
35	33,3	33,3	33,3	32,3	38,2	30,9	34,7	42,7
40	35,7	35,7	35,8	15,9	39,0	30,9	42,3	27,7
45	38,9	38,9	39,0	16,0	41,4	35,0	49,4	29,7
50	43,3	43,3	43,4	16,2	48,0	37,8	54,7	32,3
55	49,6	49,6	49,7	16,5	64,1	43,3	62,7	36,2
60	59,5	59,5	59,7	17,0	76,9	52,4	73,8	42,4

Anm.: KMVU er en forkortelse for en person med en kort eller mellemlang videregående uddannelse, mens LVU dækker over en person med en lang videregående uddannelse. Ufaglærte og faglærte påbegynder opsparingen i en livrente som 22-årige, KMVU som 25-årige, LVU som 28-årige. De opsparer 12 pct., 15 pct. hhv. 17 pct. af deres løn. Tabellen viser den sammensatte beskatning af afkastet fra en ekstra engangsindbetaling på 40.000 kr. som henholdsvis 25-, 30- og 60-årig. Alle går på pension som 65-årige og bruger den ekstra indbetaling jævnt i løbet af pensionist-tilværelsen.

Kilde: Egne beregninger på De Økonomiske Råds Sekretariats opsparingsmodel.

Analysen anvender en opsparingsmodel, som er udviklet af De Økonomiske Råds Sekretariat. Modellen består af et skatte- og overførselsmodul kombineret med et pensionselskab og et pengeinstitut. I alle beregninger tages der højde for personernes overlevelsessandsynlighed, jf. Hansen mfl. (2007).

Der er til beregningerne anvendt en årlig nominel rente efter administrationsomkostninger på 4,75 pct. Reallønnen antages at vokse med 2 pct. årligt, mens inflationen er på 1,75 pct. Den tekniske grundlagsrente er sat lig 0,24 pct., hvilket sikrer pensionsudbetalinger, der vokser med lønudviklingen.

Skatte- og overførselsmodul

Skatte- og overførselsmodul beregner de skatter, den enkelte skal betale, samt hvilke overførsler vedkommende har adgang til. Beregningen tager udgangspunkt i reglerne for 2008, idet beskatningen dog følger reglerne efter 2009, hvor grænsen for mellem- og topskat bliver sammenfaldende. Væsentlige elementer for analysen er beskatning af kapitalindkomst og pensionsopsparing samt modregning af ydelser på baggrund af formue, kapitalindkomst og udbetalinger fra pensionsopsparinger. De vigtigste overførsler er i denne forbindelse boligstøtte og folkepension.

Pengeinstitut

Opsparing i pengeinstitut er en individuel opsparingskonto. Saldoen tilskrives med den nominelle rente, og afkastet beskattes som kapitalindkomst.

Pensionsopsparing

Der analyseres tre typer af pensionsopsparing: kapitalpension, ratepension og livrente. Rate- og kapitalpension er rene opsparingsordninger uden forsikrings-elementer. Livrenten modelleres som en forsikringsordning. Udbetalingerne er livsvarige og starter, når personen bliver folkepensionist. Depotet for livrenten tilskrives med renten efter skat under hensyntagen til overlevelsessandsynligheden. Kapital- og ratepensionen er et individuelt depot.

Forbrugsprofiler

Mens livrenten er en livsvarig ydelse, udbetales kapitalpensionen ved pensioneringen, mens ratepensionen udbetales over ti år. Dette giver anledning til forskellige forbrugsprofiler, der kan påvirke resultaterne. For at reducere denne påvirkning antages det derfor, at kapitalpensionen sættes i banken ved udbetalingen. Herfra nedspares denne opsparing gradvist frem mod personens 83. år, som er det forventede dødstidspunkt.

En tilsvarende antagelse gøres om ratepensionen; i de ti år udbetalingen foregår, opspares en andel i et pengeinstitut, hvilket sikrer, at pensionisten også har en løbende udbetaling efter ratepensionen er udløbet, og som tilnærmelsesvist kan sammenlignes med udbetalingen fra livrenten.

For opsparingskontoens vedkommende nedspares det opsparede beløb gradvist frem mod pensionistens forventede død som 83-årig.

Skattemålet

Den sammensatte afkastbeskatning angiver de samlede skatter og tabte overførsler som andel af investeringens afkast.

Opsparingens løbende afkast benævnes A_t , som beskattes med satsen τ_t^A , der er lig pensionsafkastskattesatsen (PAL-skattesatsen), hvis opsparingen finder sted på en pensionsordning. Opsparingen kan give anledning til nedslag i diverse overførsler, f.eks. i pensionstillæg eller boligydelse, og disse tab skrives som ΔT_t , hvor en positiv værdi angiver, at overførslen er reduceret.

Hvis opsparingen finder sted i livrente eller i rate-/kapitalpension, kan indbetalingen fradrages i indkomstskatten. Til gengæld bliver udbetalingerne beskattet. Såvel skatteværdien af fradragsretten, som skatten, der falder ved udbetalingen, skrives ΔQ_t . For $\Delta Q_t < 0$ er der tale om et fradrag, mens der for $\Delta Q_t > 0$ er tale om en skat ved udbetalingen.

Da beløbene forfalder på forskellige tidspunkter, er der tilbagediskonteret med renten efter PAL-skat, $r(1 - \tau^{pal})$. Hermed opgør skattemålet værdien af de samlede tilbagediskonterede skatter og tabte overførsler sat i forhold til den tilbagediskonterede værdi af de samlede afkast.

Den sammensatte skattesats, τ_a , kan så skrives

$$\tau_a = \sum_{t=a}^{\infty} \left(\frac{(\tau_t^A A_t + \Delta T_t + \Delta Q_t)}{(1 + r(1 - \tau^{pal}))^{t-a}} \right) / \sum_{t=a}^{\infty} \left(\frac{A_t}{(1 + r(1 - \tau^{pal}))^{t-a}} \right),$$

hvor a er alderen på indbetalingstidspunktet.

Lejere beskattes hårdere end ejere	Der kan umiddelbart dannes tre konklusioner på baggrund af disse tal. Den ene konklusion er, at lavtlønnede generelt beskattes hårdere end højtlønnede. Den anden er, at lejere generelt beskattes hårdere end ejere, hvilket der vendes tilbage til nedenfor. Den tredje konklusion er, at jo senere et indskud foretages, desto hårdere beskattes dets afkast som udgangspunkt.
Højtlønnede har de bedste fradragsmuligheder	En undtagelse gør sig imidlertid gældende for boligejeren med en lang videregående uddannelse. For denne persons vedkommende er det de tidlige indbetalinger, der beskattes hårdest. Årsagen er, at denne person ikke betaler topskat i begyndelsen af sin karriere og derfor kun fratrækker sine indbetalinger i bundskatten, svarende til en fradragsret på ca. 39 pct. Når denne person når op i trediverne, har vedkommende opnået en løn, der er så høj, at den udløser topskat. Det medfører, at den skattemæssige værdi af fradraget ved pensionsindbetalinger på livrente- (og rate-) pensioner stiger til 59 pct.
Beskatningen næsten ens for lav- og mellemindkomster	Beskatningen for de øvrige tre typepersoner er praktisk talt ens, så længe der ses på boligejere. Det skyldes for det første, at alle betaler samme marginalsat over hele livet, og for det andet, at de alle har så store indkomster som pensionist, at de ikke modtager ældrecheck. Derfor aftrappes de i de samme ydelser, hvormed beskatningen også er ens.
Boligsikring kan under visse omstændigheder reducere beskatningen	Ser man på lejere, er konklusionen imidlertid en anden. Som udgangspunkt beskattes lejerne hårdere, fordi ekstra indskud fører til ekstra udbetalinger som pensionist, hvilket modregnes i boligydelsen, man kan opnå som pensionist. På den anden side kan indskuddene fradrages i den personlige indkomst, som danner grundlaget for beregning af boligsikring. Derfor kan et ekstra indskud på en pensionsopsparing udløse forøget boligsikring, hvilket trækker i retning af lavere sammensatte skatter.
Boligsikringen påvirker beskatningen meget tilfældigt	Generelt ses det således af tabel IV.5, at lejere betaler mere i afkastbeskatning end ejere. For en faglært person, der indbetaler som 60-årig, er situationen imidlertid den modsatte. Det skyldes netop, at personen ved den ekstra indbetaling reducerer sin personlige indkomst, hvilket udløser øget

boligsikring i arbejdslivet i et omfang, der stort set modsvarer den tabte boligstøtte som pensionist. Det ses også, at den ufaglærte betaler mere i skat ved en tilsvarende indbetaling som 60-årig. Dette skyldes, at lejerne i beregningerne er antaget at være enlige personer uden børn, hvormed der højest kan opnås en boligsikring på 15 pct. af huslejen. Da den ufaglærte allerede inden den ekstra opsparing modtager dette beløb, udløser den ekstra indbetaling ikke forøget boligstøtte.

Reduktion af pensionstillægget udløser lavere indkomstskatter

Tabel IV.6 indeholder en dekomponering af marginalbeskatningen af en faglært arbejder, der foretager en ekstra opsparing som 60-årig, og viser, hvorfor ejeren beskattes hårdere end lejeren. Det ses, at personen, hvad enten vedkommende er ejer eller lejer, betaler ca. 15 pct. af afkastet i pensionsafkastskat. Til gengæld oplever vedkommende, at indkomstskatten set over livsforløbet trækker den sammensatte beskatning ned med 24 pct.point. Den faglærte person betaler ikke topskat ved indskuddet og opnår på det tidspunkt en skattemæssig besparelse på knap 39 pct. af indskuddet. Personen har imidlertid samme marginalskat ved udbetalingen, og disse to bidrag modsvarer præcist hinanden. Til gengæld mister personen pensionstillæg, fordi den udbetalte pension bliver større. Den lavere indkomstbeskatning skyldes netop reduktionen i pensionstillægget, svarende til knap (4.049,1 kr. /10.387,6 kr. =) 39 pct. heraf.

Lejerens tab af boligstøtte mindre end ejerens stigning i ejendomsværdiskat

Forskellen mellem ejere og lejere ligger dermed i den potentielle adgang til boligstøtte. En lejer kan således miste boligydelse, når pensionsudbetalingerne vokser, hvilket en boligejer ikke kan. Dette trækker i retning af en højere marginalskat for lejeren. Til gengæld opnår den her betragtede person en højere boligsikring på tidspunktet for indbetalingen. Nettoeffekten heraf er stort set nul, idet bidraget til marginalbeskatningen begrænser sig til 0,1 pct.point. Omvendt har boligejere som pensionister adgang til et nedslag i

Tabel IV.6 Dekomponering af marginal afkastbeskatning for en faglært person, der foretager en indbetaling som 60-årig på livrente.

	Ejer	Lejer
	-----	Pct. -----
Sammensat beskatning	59,5	52,4
Bidrag	-----	Pct. point -----
Indkomstskat	-24,0	-24,0
Pensionsafkastskat ^{a)}	14,8	14,8
Mistet pensionstillæg	61,5	61,5
Mistet ældrecheck	0	0
Ejendomsværdiskat, mistet nedslag	7,2	0
Mistet boligydelse	0	0,1
Bidrag og afkast	-----	2008 kr. -----
Indkomstskat	-4.049,1	-4.049,1
Pensionsafkastskat	2.487,8	2.487,8
Mistet pensionstillæg	10.387,6	10.387,6
Mistet ældrecheck	0	0
Ejendomsværdiskat, mistet nedslag	1.211,9	0
Mistet boligydelse	0	10,7
Afkast	16.879,0	16.879,0

a) Pensionsafkastskatten udgør ikke præcis 15 pct. af afkastet. Det skyldes, at afkastet i en livrenteordning for den enkelte består af to bidrag: 1) markedsforrentningen af pensionskassens samlede formue og 2) overlevelsesforrentningen, der skyldes, at den enkelte vinder adgang til en større andel af pensionskassens formue, jo ældre hun bliver. Førstnævnte type af afkast beskattes, mens sidstnævnte ikke gør.

Anm.: Ved opgørelsen i 2008-kr. er beløbene tilbagediskonteret, og ved tilbagediskonteringen er der taget højde for overlevelsessandsynligheder.

Kilde: Egne beregninger på De Økonomiske Råds Sekretariats opsparingsmodel.

ejendomsværdiskatten på 0,4 pct.point på den del af boligens værdi, der (i 2002-priser) ligger under en værdi på 3.040.000 kr. Aftrapningen af dette tillæg øger marginalskatten for boligejeren.⁵ For den faglærte person i eksemplet ses det, at der som lejer mistes boligstøtte svarende til en marginalbeskatning af afkastet på 0,1 pct.point, mens ejeren mister 7,2 pct.point. Forskellen i disse bidrag forklarer præcist forskellen i den samlede sammensatte marginalbeskatning.

Typisk modregnes afkast, men ikke udbetaling, af indestående i pengeinstitut

Et alternativ til at forøge opsparingen i en pensionsordning er at foretage en indbetaling i et pengeinstitut. For en person med negativ nettokapitalindkomst vil den direkte beskatning af afkastet herved blive på godt 33 pct., mens den for en person med positiv nettokapitalindkomst vil være lig personens marginale skattesats på indkomst (bortset fra arbejdsmarkedsbidrag) på det pågældende tidspunkt. For den sammensatte beskatnings vedkommende påvirkes udbetalingen af offentlige ydelser som udgangspunkt ikke af selve indeståendet i pengeinstituttet, men kun af det afkast, som formuen trækker. En undtagelse herfra er imidlertid udbetalingen af personlige tillæg, herunder ældrechecken, som bortfalder, hvis den likvide formue er på mere end 59.900 kr.

Forskelle på livrente og almindelig opsparing

For en person med en lang videregående uddannelse, som har positiv nettokapitalindkomst, beskattes et marginals indskud i et pengeinstitut rundt regnet med topskattesatsen på 59 pct., jf. tabel IV.7. Ved sammenligning med tabel IV.5 ses det, at beskatningen for denne person derfor er højere, end hvis opsparingen fandt sted i en livrenteordning. Det forholder sig ikke sådan for de tre øvrige persontyper. Ved sene indskud foretaget på livrenten vil beskatningen være højere, end den ville have været, hvis pengene var sparet op i et pengeinstitut. Dette skyldes, at ikke bare afkastet, men også selve opsparingen, når den udbetales, modregnes i pensionstillæg, boligstøtte mv., hvis opsparingsformen er en livrente. Det ses, at lejere helt generelt beskattes hårdere end ejere. Dette skyldes, at indbetalingen

5) Det er i beregningerne antaget, at ejerens bolig i 2002 havde en værdi på 1.500.000 kr.

Tabel IV.7 S sammensat marginal afkastbeskatning af engangs-indskud foretaget i et pengeinstitut ved forskellige alderstrin

År	Ejer				Lejer			
	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
25	43,7	43,7	43,6	•	58,8	54,6	47,4	•
30	44,2	44,2	44,2	58,1	60,8	54,8	47,5	61,0
35	44,9	44,9	44,9	60,0	61,3	54,5	48,2	63,3
40	45,8	45,8	45,7	60,0	62,0	55,3	49,5	63,8
45	46,9	46,9	46,9	60,1	62,8	58,1	51,3	64,5
50	48,5	48,5	48,5	60,2	64,0	62,1	53,9	65,5
55	51,0	51,0	51,0	60,3	65,8	65,8	57,7	67,0
60	55,0	55,0	55,0	60,5	68,8	68,8	64,0	69,5

Anm.: KMVU er en forkortelse for en person med en kort eller mellemlang videregående uddannelse, mens LVU dækker over en person med en lang videregående uddannelse. Ufaglærte og faglærte påbegynder opsparingen i en livrente som 22-årige, KMVU som 25-årige, LVU som 28-årige. De opsparer 12 pct., 12 pct., 15 pct. hhv. 17 pct. af deres løn. Tabellen viser den sammensatte beskatning af afkastet fra en ekstra engangsindbetaling på 40.000 kr. som henholdsvis 25-, 30-,... og 60-årig. I modsætning til i tabel IV.5 foretages den ekstra engangsindbetaling imidlertid i et pengeinstitut, selvom den øvrige pensionsopsparing finder sted i en livrente. Alle går på pension som 65-årige og bruger den ekstra indbetaling jævnt i løbet af pensionisttilværelsen.

Kilde: Egne beregninger på De Økonomiske Råds Sekretariats opsparingsmodel.

ikke kan fradrages i beregningsgrundlaget for boligsikringen, men afkastet modregnes i såvel boligsikring som boligydelse.

Forskelle i beskatningsregler muliggør skattetænkning

For opsparing, der foretages inden pensionsalderen, og som haves og forbruges igen, inden pensionsalderen indtræder, er det ikke alle ovennævnte modregningsregler, der får betydning for de typepersoner, der er regnet på her. Det er under disse omstændigheder kun de egentlige skatteregler samt boligsikringen, der har betydning for den effektive beskatning af opsparingen. De særlige regler for pensionsopsparing gør, at der for nogle personer kan være en skattemæssig fordel i at bruge pensionssystemet til at spare op, selvom opsparingen senere haves i utide, altså inden pensionisttilværelsen. Det fremgår af tabel IV.8, der viser den effektive beskatning af indbetalinger foretaget som hen-

holdsvis 30- og 50-årig og hævet som 64-årig opdelt på ejer og lejer.

Pensioner hævet i utide kan give skattefordel

Der ses først på personerne, der bor i ejerbolig. En person kan vælge at hæve dele af sin rate- eller kapitalpension inden pensionsalderen mod at betale en afgift af det udbetalte beløb på 60 pct. På denne måde vil opsparingen kunne anvendes som supplement til fri opsparing. For en topskatteyder svarer fradragsretten på 59 pct. af det indbetalte beløb stort set til denne afgift. En sådan er den 50-årige typeperson med en lang videregående uddannelse, der i så fald alene betaler pensionsafkastskat på 15 pct. af investeringens afkast. Når den sammensatte beskatning endda kommer under dette niveau i tabel IV.8, skyldes det, at der i beregningerne er taget højde for overlevelsessandsynligheder. Med en vis sandsynlighed er personen død, inden afgiften på 60 pct. skal betales. I denne situation beskattes beløbet, som udbetales til arvinger, med 40 pct. Ex post vil beskatningen for personen, der overlever frem til dette tidspunkt, imidlertid være stort set lig 15 pct.

Sen opsparing på kapitalpension for højtlønnede kan udløse meget lav beskatning

Til sammenligning vises i tabel IV.8 også den effektive beskatning for en person, der sætter penge ind på en kapitalpension som henholdsvis 30- og 50-årig og hæver pengene lige efter pensionstidspunktet som 65-årig, sådan at beløbet ikke når at blive modregnet i nogle offentlige transferinger til pensionister. Ved opsparing i kapitalpension som 50-årig vil beskatningen i den situation være helt nede på godt 2 pct. for personen med lang videregående uddannelse. Ved indbetalingen opnås nemlig en fradragsret på knap 45 pct., mens udbetalingen beskattes med 40 pct. Denne forskel reducerer den samlede skattebetaling og fremstår som en ganske lukrativ opsparingsform for den højtlønnede person.

Især lejere i mellemindkomstgruppen kan få større gevinst

For en lejer kan gevinsten endda blive langt større. Det skyldes netop, at indbetalingen kan fradrages i beregningsgrundlaget for boligsikringen, hvormed der kan opnås øget boligsikring. Da alle de ekstra opsparede penge endvidere er udbetalt, før personen bliver pensionist, øges beskatningen ikke af, at boligydelsen reduceres. Det er igen særligt den faglærte, der kompenseres med ekstra boligsikring ved

indbetalingen, hvilket reducerer dennes beskatning meget kraftigt ved opsparing i rate- og kapitalpension.⁶ Den ufaglærte person begunstiges også herved, men opnår ikke kompensation i form af øget boligsikring for hele indbetalingen, idet denne person undervejs opnår en boligsikring på 15 pct. af huslejen, som er den øvre grænse herfor. For en person med en kort eller mellemlang videregående uddannelse er gevinsten også væsentlig, men dog mindre end den faglærtes. Dette skyldes, at den første del af de 40.000 kr. ikke udløser øget boligsikring, da personens indkomst ligger over niveauet for modtagelse af boligsikring.

Ratepension kan med fordel anvendes til fri opsparing

For de øvrige uddannelsesgrupper ses det, at det er meningsfuldt at placere sin opsparing i rate- eller kapitalpension frem for i et pengeinstitut, hvis man er 30 år, mens kun kapitalpensionen er at foretrække frem for pengeinstituttet, når man når 50-års alderen. Den meget høje beskatning af afkastet fra en ratepension for indbetalinger foretaget i 50-års alderen skyldes, at disse personer kun har en fradragsret på knap 39 pct., men betaler 60 pct. i afgift ved udbetalingen. Med andre ord beskattes såvel 21 pct. af det indskudte beløb som 15 pct. af afkastet for disse personer.

Bør pensioner beskattes anderledes end anden opsparing?

Det har i mange sammenhænge været diskuteret, om der er grund til at beskatte opsparingen til pension anderledes – og specielt lavere – end anden opsparing. Flere tidligere vismandsrapporter har beskæftiget sig med emnet, således Det Økonomiske Råd (1998), Det Økonomiske Råd (2001a) og De Økonomiske Råd (2008). Et argument, der er blevet fremført for en lav pensionsbeskatning, er, at pensionsopsparingen forøger den almindelige opsparing i samfundet, som altså implicit antages at være for lille. Selvom et relativt subsidium til pensionsopsparing i form af et nedslag i den almindelige kapitalindkomstskat alt andet lige vil

- 6) Den faglærte person ligger netop i det indkomstniveau, hvor vedkommende kan forøge boligsikringen med udgangspunkt i hele indbetalingen. I året, hvor indbetalingen af de 40.000 kr. falder, opnås der imidlertid adgang til ekstra boligstøtte på godt 6.000 kr. ekstra, som i forhold til afkastet udgør 43 pct. Dette forklarer præcist forskellen i beskatningen af ejer og lejer for den faglærte, der som 60-årig opsparer i en rate- eller kapitalpension.

Tabel IV.8 S sammensat afkastbeskatning af marginalt indskud på 40.000 kr., der foretages som 30- hhv. 50-årig og hæves som 64-årig

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Pct. -----			
Boligejer				
30 år ved indbetalingen				
Ratepension	36,4	36,4	36,3	36,3
Kapitalpension	16,2	16,2	16,2	16,2
Pengeinstitut	39,0	39,0	39,0	57,2
50 år ved indbetalingen				
Ratepension ^{a)}	68,0	68,0	67,9	13,3
Kapitalpension	17,9	17,9	17,9	2,2
Pengeinstitut	39,0	39,0	39,0	59,7
Lejer				
30 år ved indbetalingen				
Ratepension	36,4	26,6	22,0	17,1
Kapitalpension	16,2	6,4	1,8	-2,9
Pengeinstitut	57,0	49,0	39,5	57,2
50 år ved indbetalingen				
Ratepension	45,4	24,8	58,5	13,3
Kapitalpension	-4,7	-25,3	8,4	2,2
Pengeinstitut	57,0	53,5	39,0	59,7

a) Beskatningen for LVU ses at være mindre end pensionsafkastskattens 15 pct. Det skyldes, at der i beregningen er taget højde for overlevelsessandsynligheder. Et indestående på rate- og kapitalpensionen, som udbetales til arvinger, beskattes i så fald kun med 40 pct. Beskatningen ved udbetalingen er dermed reelt et vægtet gennemsnit af beskatningen ved udbetalingen og beskatningen af efterladt arv.

Anm.: Ufaglærte og faglærte påbegynder opsparingen i en livrente som 22-årige, KMVU som 25-årige, LVU som 28-årige. De opsparer hhv. 12 pct., 15 pct. og 17 pct. af deres løn. Derudover indbetaler de 40.000 kr. i et pengeinstitut, på en kapitalpension eller på en ratepension som 30- eller 50-årig. Den ekstra opsparing inkl. afkast hæves som 64-årig, bortset fra opsparingen på kapitalpensionen, der først hæves, når personen er 65 år, hvormed denne person betaler 40 pct. i skat ved udbetalingen. Førtidig ophævelse af ratepensionen beskattes med 60 pct. af det hævdede beløb.

Kilde: Egne beregninger på De Økonomiske Råds Sekretariats opsparingsmodel.

reducere den offentlige opsparing, er det tænkeligt, at nettovirkningen vil være positiv. Det samme kan jo imidlertid siges om andre kapitalindkomstskatter. Pensionsopsparing bør i denne forbindelse kun beskattes særlig lempeligt, hvis der er grund til at tro, at følsomheden i den samlede opsparing er større med hensyn til denne skat end med hensyn til andre kapitalindkomstskatter. Beregningerne i De Økonomiske Råd (2008), der viser, at der finder en betydelig pensionsopsparing sted på trods af en ofte meget høj effektiv marginalbeskatning, kunne snarere tyde på det modsatte.

**Markedsfejl kan
begrunde offentlig
indgriben på
pensionsmarkedet**

En anden type argumenter går på, at pensionsmarkedet er præget af såkaldte markedsfejl, der bevirker, at det er svært at skabe et velfungerende marked for forskellige former for pensionsydelser uden bistand fra det offentlige. Dette argument gælder især for livrentepensioner, der kan give den enkelte en betydelig forsikringsfordel, men som kan være svære at få til at fungere på almindelige markedsvilkår på grund af utilstrækkelig adgang til informationer for pensionselskaberne. Personer, der har grund til at tro, at de vil leve længere end gennemsnittet, vil således have en særlig interesse i at spare op i livrente, mens det modsatte er tilfældet for folk, der har dårligt helbred. Da forsikringsselskaberne kan have svært ved at vurdere kundernes forventede levetider korrekt, kan de dermed også dårligt tilbyde en fair forsikring for den enkelte. Sådant en situation kan betyde, at offentlig indgriben vil give en effektivitetsgevinst ved at reducere markedsfejlene. I tilfælde, hvor problemerne skyldes manglende privat information, vil subsidiering i form af en lavere pensionsafkastskat imidlertid ikke være velegnede til at fjerne markedsfejlen. Et mere målrettet instrument vil være en obligatorisk pensionsordning for større grupper, eksempelvis i form af en tvungen pensionsopsparing på mindst 6 pct. for alle befolkningsgrupper, jf. De Økonomiske Råd (2008).

**Pensionsbeskatning
og Lafferkurven**

Et tredje argument for at beskattes pensionsopsparing lavere end andre former for opsparing er, at det i sidste ende kan være en god forretning for staten selv, som styrker de offentlige finanser i stedet for at forværre dem. Det vil være tilfældet, hvis den forøgede pensionsopsparing, der følger af

lavere beskatning, giver anledning til så store afledte skatteindtægter og sparede udgifter, at det mere end opvejer det oprindelige provenutab som følge af lavere pensionskat. Dette argument bygger altså på, at pensionsbeskatningen befinder sig tæt ved Lafferkurvens toppunkt. Her spiller blandt andet det indkomstafhængige folkepensionstillæg en vigtig rolle, jf. ovenfor.

I praksis kan den effektive skat på pensionsafkast både være højere og lavere end andet afkast

De ovenstående beregninger viser, at den sammensatte beskatning, hvor man tager hensyn til modregning i forskellige overførsler i løbet af pensionisttilværelsen, i praksis er meget forskelligartet. I nogle tilfælde, ikke mindst for topskatteydere, kan pensionsordningerne give et kraftigt relativt subsidium til afkastet i forhold til den marginale beskatning af fri opsparing. For andre grupper kan den effektive marginale beskatning omvendt blive højere end beskatningen af afkastet fra frie midler. Det gælder især for lavtlønnede personer, der bor til leje, og især for pensionsindbetalinger, der foretages sidst i arbejdslivet. Om man i Danmark rent faktisk subsidierer pensionsopsparing i forhold til anden opsparing, eller man gør det modsatte, er altså meget forskelligt fra situation til situation.

Uhensigtsmæssige skatteforskelle

Sådanne forskelle i beskatningen er i sig selv uhensigtsmæssige, fordi de giver befolkningen vidt forskellige tilskyndelser til at anvende pensionssystemet. Samtidig gør de komplekse regler forbundet med den usikkerhed, der er om udviklingen i de fremtidige pensionsforhold og levevilkår, det svært at overskue de effektive skattemæssige konsekvenser af forskellig adfærd. Det vanskeliggør i sig selv mulighederne for at foretage et hensigtsmæssigt opsparingsvalg. Der vil derfor være effektivitetsgevinster forbundet med en mere reelt ensartet beskatning af pensionsafkast. Det kan ske ved at ændre modregningsreglerne i de offentlige ydelser. Ved en sådan ændring bør der tages hensyn til både det offentliges behov for provenu og de fordelingsmæssige konsekvenser. Ændrer man ved en generel skatte-reform de forskellige skattesatser og progressionsgrænser i den generelle indkomstbeskatning, virker det under alle omstændigheder naturligt at tilpasse modregningsreglerne i denne forbindelse.

Beskatning af formue og arv

Fordele og ulemper ved en formueskat

Man kan somme tider i den offentlige debat høre forslag om at genindføre formueskatten. Beskatter man i forvejen den løbende kapitalindkomst, der jo i sig selv er en forrentning af en formuebeholdning, vil en særskilt formuebeskatning imidlertid som udgangspunkt reelt blot være en u hensigtsmæssig ekstra beskatning af den samme kilde, hvor man ville kunne opnå den samme ønskede virkning ved at ændre kapitalindkomstsattesatsen direkte. Dog vil en formuebeskatning beskatte kapitalindkomsten mere upræcist. En formueskat sat i forhold til kapitalindkomsten vil være faldende med afkastet, sådan at en investors held eller dygtighed bliver beskattet mere lempeligt. Når den effektive formueskattesats er faldende med kapitalafkastet, vil investorenes efter-skat-afkast udvise større udsving og dermed mere usikkerhed end ved en kapitalindkomstskat.

Arveafgifter giver en mere ligelig fordeling af formuer

En særlig variant af en formueskat er arveafgiften. Ligesom en formueskat vil en arveafgift være en skat på koncentration af formue, som derfor kan være hensigtsmæssig, hvis man af fordelingspolitiske grunde ønsker en mere jævn fordeling. Samtidig kan en arveafgifts fordelingsmæssige virkninger virke mere rimelige end en skat på formuer eller løbende kapitalindkomst, hvis hensigten er at beskatte folks forbrugsmuligheder over livet. Kapitalindkomst afspejler ikke kun personers livsindkomstforskelle, men også præferencer for at udskyde forbrug til senere i livet. Dermed diskriminerer den almindelige kapitalindkomstbeskatning mod personer, der ønsker at forbruge deres indkomster relativt sent i livsforløbet. Det samme gælder imidlertid ikke den indkomst, man modtager i arv.

Arveafgifter er mindre forvridende end anden kapitalbeskatning

Også af effektivitetsgrunde kan det være hensigtsmæssigt at beskatte arv i højere grad end andre formuer eller løbende kapitalindkomst. Det skyldes, at der er flere forskellige årsager til, at der efterlades arv. En årsag er, at arveladerne ønsker at overlade formue og dermed større forbrugsmuligheder til deres efterkommere. Efterladt arv kan imidlertid også skyldes andre forhold som usikkerhed om fremtidig helbredsstatus og restlevetid kombineret med manglende muligheder for at forsikre sig mod denne usikkerhed. Mens

arvebeskatning formodentlig vil påvirke – og dermed forvride – den første form for arveladning, vil den ikke have betydning for den opsparing, der finder sted i det sidstnævnte tilfælde. Man må derfor formode, at arveafgifter påvirker den private opsparing mindre end andre former for kapitalbeskatning.

IV.4 Beskatning af boliger

I Danmark afhænger beskatningen af boligen af ejerformen.

Alle boliger betaler ejendomsskat

Der er to former for skat på boliger. Den ene form er ejendomsskat (grundskyld). Den pålignes al jord til boligformål uanset ejerform og er en kommunal skat, der varierer mellem 1,6-3,4 pct. af grundværdien. Ejendomsskatten kan opfattes som en resursskat, da den pålægges jord, der er en ikke-reproducerbar skattekilde. Den anden form indebærer, at ejerboliger pålægges en ejendomsværdiskat, og private udlejere beskattes af overskuddet af deres udlejningsejendom. Ejendomsværdiskatten og private udlejerers skat af overskuddet er et led i beskatningen af kapitalindkomst.

Danske boligskatter ligger i midterfeltet

Ejendomsskatterne udgjorde i 2006 2,3 pct. af de samlede skatter og 1,2 pct. af BVT. Ejendomsværdiskatten udgjorde i 2006 1,3 pct. af de samlede skatter og 0,8 pct. af BVT. I en international sammenligning ligger Danmark lidt over gennemsnittet, både så vidt angår boligskatternes andel af BNP og deres andel af de samlede skatter, jf. tabel IV.9. Ejendomsskatternes andel af BNP og de samlede skatter er dog mere end dobbelt så høje i Storbritannien og Frankrig som i Danmark, mens de i Norge er væsentligt lavere. Ejendomsskatterne i Sverige ligger på samme niveau som i Danmark.

Tabel IV.9 Provenu af skat på ejendom

	Immobil ejendom	Ejendom	
	Pct. af BNP	Pct. af skatteprovenu	
	----- Pct. -----		
Belgien ^{b)}	0,4	0,9	2,0
Bulgarien ^{b)}	0,7	2,9	1,3
Cypern ^{b)}	0,8	2,9	0,9
Danmark^{a)}	1,1	2,3	1,9
Estland ^{b)}	0,2	1,2	0,2
Finland ^{a)}	0,5	1,1	1,1
Frankrig ^{a)}	2,2	4,9	3,5
Grækenland ^{b)}	0,2	0,6	1,4
Holland ^{a)}	0,7	0,0	1,2
Irland ^{a)}	0,7	2,0	2,7
Italien ^{a)}	0,8	1,8	1,9
Letland ^{b)}	0,6	2,8	0,6
Litauen ^{b)}	0,3	1,6	0,3
Luxembourg ^{a)}	0,1	0,2	3,6
Malta ^{b)}	0,0	0,0	1,6
Norge ^{a)}	0,3	0,6	1,2
Polen ^{b)}	1,2	3,6	1,2
Portugal ^{a)}	0,5	1,7	1,7
Rumænien ^{c)}	•	•	0,8
Slovakiet ^{c)}	0,4	1,5	0,4
Slovenien ^{a)}	0,1	1,9	0,1
Spanien ^{a)}	0,7	1,9	3,0
Storbritannien ^{a)}	3,3	8,9	4,6
Sverige ^{a)}	0,9	1,8	1,2
Tjekkiet ^{a)}	0,1	0,4	0,4
Tyskland ^{a)}	0,5	1,3	0,9
Ungarn ^{a)}	0,3	0,7	0,8
Østrig ^{a)}	0,2	0,5	0,6

a) Data vedrører 2007.

b) Data vedrører 2006.

c) Data vedrører 2005.

Anm.: Skat på ejendom omfatter både skat på immobil ejendom og skat på formue, arv, gaver og kapitaltransaktioner.

Kilde: OECD: *OECD Revenue Statistics*. 2008. Paris.

Fire former for ejerskab, som beskattes forskelligt

Der skelnes mellem fire typer af ejerskab for boliger. Der gælder forskellige skatteregler afhængig af ejerform:⁷

- Private udlejningsboliger
- Ejerboliger
- Andelsboliger
- Almene boliger

Private udlejningsboliger beskattes som anden kapitalindkomst

Den private udlejers overskud ved udlejningen beskattes som anden kapitalindkomst. Der har indtil sidste år være undtagelser fra denne regel. Eksempelvis var afkastet fra visse af pensions- og livsforsikringsselskabernes udlejningsboliger fritaget for beskatning, men en EU-dom har resulteret i, at denne regel er blevet afskaffet.

Skatten på ejerboliger er i gennemsnit 0,5 pct. af ejendomsværdien

Der betales ejendomsværdiskat på 1 pct. af den del af ejendommens værdi, der ikke oversteg 3.040.000 kr. i 2001, og 3 pct. af resten, og der gives et nedslag i skatten for renteudgifter på i gennemsnit 33 pct., svarende til beskatning af negativ kapitalindkomst. Den effektive ejendomsværdiskat var i 2006 kun 0,5 pct. af ejerboligens værdi, hvilket både skyldes skattestoppet, og at udvalgte grupper får et nedslag i ejendomsværdiskatten.⁸ Personer, der har erhvervet deres ejendom før 1. juni 1998, og pensionister betaler således en gennemsnitlig lavere sats for ejendomsværdiskat end andre personer. Ejendomme købt før 1. juli 1998 får et nedslag på 0,2 pct. Pensionister kan få en nedsættelse af den beregnede ejendomsværdiskat på 0,4 pct. af beregningsgrundlaget, dog maks. 6.000 kr. Nedslaget er indkomstreguleret. Indkomstreguleringen starter ved en indkomst på 168.900 kr. for enlige og 259.800 kr. for ægtepar. Reduktionen nedsættes med 5 pct. af det, indkomsten overstiger de nævnte grænser. Fastfrysning af ejendomsværdiskattegrundlaget på niveauet

7) Der findes også andre typer, som f.eks. aktielejligheder, men det drejer sig om ret få boliger, og de inddrages derfor ikke i gennemgangen her.

8) Den effektive skattesats i 2006 er beregnet som indtægter på 11,1 mia. kr. og en boligformue på 2.211,6 mia. kr. For 2001 er de tilsvarende tal henholdsvis 9,5 mia. kr. og 1.344,8 mia. kr. Tallet for boligformuen stammer fra Olsen og Pedersen (2006).

for 2001 indebar isoleret set en nedsættelse af satsen for ejendomsværdiskat med 0,2 pct.point i 2006.

Andelsboliger betaler ikke ejendomsværdiskat og kan ikke fratække renteudgifter

En andelsbolig er en mellemting mellem en lejebolig og en ejerbolig. Der betales husleje til foreningen til dækning af fællesudgifter, herunder renteudgifter. Disse renteudgifter kan ikke fradrages. Derudover ejer andelshavere en andel i ejendommen, der giver dem ret til en bolig. Renteudgifterne til finansiering af andelsbeviset kan fratrækkes kapitalindkomsten. Der betales ikke ejendomsværdiskat af andelsboliger.

Stigende salgspriser for andelsboliger

Salgspriserne for andelsbeviset for en del andelsboliger er steget drastisk i de seneste år. Det skyldes både generelt stigende ejendomspriser, ændrede vurderingsprincipper for andelsboliger og en ny lov, der har gjort det muligt at stille sikkerhed i andelsboligen, når der optages lån i et pengeinstitut. Det sidstnævnte gør det muligt at låne til dyre andelsbeviser, hvilket tidligere kunne være vanskeligt for personer, der ikke kunne stille en sikkerhedsgaranti for lånet.

Manglende ejendomsværdiskat neutraliseres ikke af fravær af skattefradrag

Et argument, der har været fremført for at friholde andelsboliger for ejendomsværdibeskatning, er, at andelshaverne ikke kan fradrage de renteudgifter, som foreningen betaler. Det er dog et tvivlsomt argument, da renteudgifter til andelsbeviset er fradragsberettiget. En ligestilling i forhold til ejerboliger indebærer, at foreningens renteudgifter fordeles på andelshaverne, og de derfor kan fratrækkes i deres kapitalindkomst. Ejendomsværdiskatten betales ligesom ejendomsskatterne som en del af huslejen.

Almene boliger er ikke skattepligtige

De almene boliger er ikke skattepligtige, og de betaler derfor ingen skat af værdien. De får offentlige tilskud til opførelse og tilskud til betaling af renteudgifter. Når de har afdraget deres prioritetsgæld, betaler de ind til en fælles fond, hvis midler bl.a. anvendes til opførelse af nye almene boliger. Indbetalingen til en fælles fond kan opfattes som en skat, men niveauet er i forhold til beskatningen af andre boligformer sat arbitrært. Det er særligt ældre almene boliger, der har relativt lave omkostninger, i kraft af at de ikke pålignes en skat svarende til beskatningen af sammenlignelige private udlejningsboliger.

IV.5 Argumenter for og imod skat på boliger

En ejerbolig er både en investering og et forbrugsgode

En ejer- og andelsbolig er både en investering og et forbrugsgode, eller mere præcist et kapitalgode, der producerer en boligydelse, som er et forbrugsgode. En boligydelse kan enten produceres af en udlejer i form af udlejning på et marked eller som eget forbrug af en boligejer. Under ideelle forhold og i fravær af eksterne effekter skal skattesystemet sikre effektivitet i produktionen af boligydelse. Skattesystemet bør være neutralt i forhold til, om ydelsen produceres af en udlejer eller som forbrug af egen bolig. Når der er fokus på, at boligen er et investeringsgode, kan der argumenteres for, at skatten på ejerboliger skal svare til skatten på anden kapitalindkomst.

Beskatning af boligafkast skal svare til andet kapitalafkast

Skat på boligydelsens værdi kan således sidestilles med beskatning af kapitalindkomst af finansiel formue. En skattemæssig ligestilling mellem kapitalafkast af forskellige aktiver indebærer, at beskatningen af de forskellige aktiver skal være den samme. En skat på værdien af ejerboliger er også nødvendig for at sikre en skattemæssig ligestilling mellem ejere og lejere med en markedsbestemt leje. I Danmark er huslejen dog for store dele af lejemarkedet reguleret og ikke markedsbestemt. En skat på ejerboligens værdi svarende til andre finansielle aktiver sidestiller derfor kun ejerboliger med en del af lejerboligerne. En økonomisk neutral beskatning indebærer med de gældende regler for beskatning af kapitalindkomst, at ejendomsværdiskatten bør udgøre ca. 1,5 pct. af ejendomsværdien, jf. boks IV.4.

En person har 1 mio. kr. og kan vælge mellem at købe en lejlighed til 1 mio. kr. eller at placere pengene i realkreditobligationer og anvende renteindtægterne til at betale huslejen i en lejlighed. Det antages, at obligationsrenten er 4,75 pct., skatten af både positiv og negativ kapitalindkomst er 33 pct. og ejendomsværdiskatten er 1 pct. af ejendommens værdi.

Udlejeren har fastsat huslejen sådan, at han får samme afkast, uanset om han investerer sine penge i en udlejningsejendom, eller om han placerer sine penge i obligationer. Vores hovedperson kan derfor leje en lejlighed for en årlig leje på 47.500 kr.

Hun kunne alternativt købe en lejlighed for 1 mio. kr. Hendes udgifter til bolig ville så være 47.500 kr. i renter til obligationslånet, hvorfra hun kunne trække sparet skat på 15.675 kr. Hun skulle desuden betale 1 pct. i ejendomsværdiskat af 1 mio. kr., hvilket vil sige 10.000 kr.

Hendes årlige udgifter til ejerboligen er derfor 47.000 kr. - 15.675 kr. + 10.000 kr. = 41.325 kr. Hun sparer dermed årligt 5.675 kr. ved at købe en lejlighed frem for at leje.

Hvis skattebetalingen var neutral i forhold til hendes valg mellem en lejlighed eller en ejerbolig, så skulle ejendomsværdiskatten være 1,57 pct., altså knap 0,6 pct.point højere end den nuværende sats.

Forventet kapitalgevinst beskattes	En løbende beskatning af ejendomsværdien indebærer, at den forventede kapitalgevinst beskattes i den udstrækning, at der løbende sker en vurdering af ejendomsværdien, som er grundlaget for beskatningen, jf. boks IV.5.
Nedsættelse af kapitalindkomstskatten kan skabe parallelitet	En ejendomsværdiskat på 1 pct. indebærer, at ejerboliger beskattes lempeligere end anden kapitalindkomst. Som alternativ til at hæve ejendomsværdiskatten kunne en parallelitet i beskatningen af afkastet af finansielle aktiver opnås ved at sænke skattesatsen for kapitalindkomst (og dermed skatteværdien af rentefradraget) til 20 pct.
Afkastet svarer til obligationsrenten	Begrundelsen for, at beskatningen af ejendomsværdien skal beregnes ud fra obligationsrenten, er, at det risikokorrigerede afkast af boliger må antages at svare til obligationsren-

ten. Hvis afkastet af udlejningsboliger var højere end obligationsrenten, ville huslejerne blive konkurreret ned og udlejernes afkast ville dermed falde, da lejerne ville flytte til en ejerbolig. Boligejeren opnår et afkast i form af et boligforbrug ved at benytte boligen og har samtidig mulighed for at opnå en kapitalgevinst eller tab afhængigt af, hvordan boligpriserne udvikler sig. Grundlaget for beskattningen af ejerboliger er boligforbruget.

**Udlejeren betaler
skat af
lejeindtægter**

En privat udlejer betaler skat af nettoglejendtgæfterne som følge af udlejning. På tilsvarende måde skal boligejere beskattes af deres eget boligforbrug. Når eget boligforbrug beskattes mere lempeligt end lejerens boligforbrug, tilskynder det til overinvesteringer i ejerboliger. Hvis ikke den løbende ejendomsydelse fra ejerboliger beskattes svarende til afkastet af finansielle aktiver, som boligejeren alternativt kan placere sin investering i, behandles ejerboliger skattemæssigt mere favorabelt end andre investeringer.

**Værdien af boligen
er vanskelig at
fastlægge**

Der er også fremført argumenter for, at ejerboligafkast skal beskattes lempeligere end anden kapitalindkomst, jf. Englund (2003). Et argument er, at den ansatte værdi af boligen ikke er et præcist estimat for markedsværdien, men er baseret på en vurdering fra skattemyndighedernes side, som samtidig er baseret på en forholdsvis begrænset information. Det er derfor et ret usikkert skøn, især i områder, hvor grundlaget for vurderingen bygger på et begrænset antal salg. I de tilfælde, hvor de sociale omkostninger anses for at være større ved en overbeskatning end ved en underbeskatning, er det naturligt at anvende en metode, der reducerer en sådan risiko. Det kan gøres ved at fastlægge værdien under den vurderede markedsværdi.

**Der er
omkostninger ved
at flytte**

Der fremføres også det argument, at der er omkostninger defineret i bred forstand ved at flytte. I tilfælde af stærkt stigende ejendomspriser vil det indebære en øget skattebyrde, når ejendomsværdiskatten følger den aktuelle ejendomsvurdering. Husejeren vil da ønske at tilpasse sit boligforbrug. For andet forbrug er det ofte forholdsvis nemt at

I denne boks analyseres, hvordan man kan sikre en neutral beskatning af ejerboliger, der hverken favoriserer eller diskriminerer mod kapitalanbringelse i ejerboliger. En neutral beskatning af ejerboliger vil ud fra en rent skattemæssig betragtning også indebære en ligestilling mellem ejere og lejere.

I ligevægt må det forventede boligafkast svare til det afkast, der alternativt kunne opnås ved at placere formuen på kapitalmarkedet, tillagt en passende risikopræmie som kompensation for, at ejerboliger kan være udsat for betydelige prisudsving. Betragtes en situation uden beskatning, må derfor gælde:

$$i + p = b - v + g \quad (1)$$

hvor i er den nominelle obligationsrente, p er den krævede risikopræmie ved investering i en ejerbolig, b er værdien af boligydelsen, v er udgifter til boligens vedligeholdelse, og g er den forventede nominelle kapitalgevinst på ejerboligen; b , v og g er opgjort i forhold til ejendomsværdien. Højresiden af (1) er det forventede nominelle afkast af ejerboligen, der består af værdien af boligydelsen fratrukket udgifter til vedligeholdelse og tillagt ejendommens forventede nominelle værdistigning.

Antag nu, at nominelle renteindtægter beskattes med kapitalindkomstsattesatsen t , at nominelle kapitalgevinster på ejerboliger beskattes med den effektive sattesats k , og at boligen pålægges en ejendomsværdiskat med den effektive sats e . Ligevægtsbetingelsen for boligmarkedet bliver nu, at det forventede ejerboligafkast efter skat skal svare til det risikokorrigerede obligationsafkast efter skat, dvs.

$$i \cdot (1 - t) + p = b - v - e + g \cdot (1 - k) \quad (2)$$

Det bemærkes, at der ikke er inkluderet en grundskyldsbeskatning på højresiden af (2). Dette skyldes, at en grundværdiskat må antages at være fuldt kapitaliseret i grundværdien, da den hviler på en produktionsfaktor, der udbydes helt uelastisk (jord). Byrden ved en sådan skat bæres ikke af boligkøberen, men af den person, der ejer grunden ved skattens indførelse eller forhøjelse.

En neutral beskatning indebærer, at skattesystemet ikke påvirker valget mellem investering i ejerboliger og andre kapitalplaceringer. Formelt betyder dette, at ligningerne (1) og (2) skal være opfyldt samtidigt, dvs. hvis ejerboliger og obligationer giver det samme forventede risikokorrigerede afkast før skat, så skal de og-

så give det samme forventede risikokorrigerede afkast efter skat. Hvis det antages, at risikopræmien p er upåvirket af skattesystemet, kan den neutrale ejendomsværdiskattesats findes som den værdi af e , der giver en samtidig opfyldelse af (1) og (2):

$$e = t \cdot i - k \cdot g \quad (3)$$

I det gældende danske skattesystem, hvor kapitalgevinster på ejerboliger ikke beskattes, er $k=0$ og $t=0,33$ for en boligejer med negativ nettokapitalindkomst. Hvis den nominelle rente er 4,75 pct. (eksempelvis svarende til en langsigtet realrente på 3 pct. og en inflationsrate på 1,75 pct.), skal ejendomsværdiskatten udgøre 1,6 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, for at skattesystemet er neutralt i forhold til ejerboliginvesteringer.

Bemærk at ligning (1) og (3) implicerer:

$$e = t \cdot i = t \cdot (b - v - p + g) \quad \text{for } k = 0 \quad (4)$$

Af højresiden i (4) ses, at den neutrale ejendomsværdiskattesats i fravær af en kapitalgevinstbeskatning i realiteten indebærer en beskatning af den *forventede* kapitalgevinst g .

I det modsatte tilfælde, hvor faktiske nominelle kapitalgevinster på ejerboliger beskattes med samme effektive sats som nominelle renter, følger det af (3), at den neutrale ejendomsværdiskattesats er:

$$e = t \cdot (i - g) = t \cdot (b - v - p) \quad \text{for } k = t \quad (5)$$

I dette tilfælde svarer ejendomsværdiskatten altså alene til en beskatning af det løbende, risikokorrigerede boligafkast $b-v-p$. Til gengæld bliver den *faktiske* kapitalgevinst på ejerboligen pålagt kapitalgevinstskat med samme sats som andet kapitalafkast. Med en nominel rente på 4,75 pct., en inflationsrate på 1,75 pct., og en gennemsnitlig årlig realprisstigning på ejerboliger på 1 pct. (hvilket svarer til den trendmæssige prisudvikling gennem de sidste 50 år), udgør den neutrale ejendomsværdiskat i dette tilfælde kun knap 0,7 pct. af den aktuelle ejendomsværdi.

tilpasse sammensætningen af forbruget, når de relative priser ændres, mens boligforbruget kun kan tilpasses ved at flytte. Hvis prisstigningerne er begrænsede, vil transaktionsomkostningerne være så store, at boligejeren ikke flytter. Resultatet vil være, at det fysiske boligforbrug vil være uændret, men boligudgifterne vil være steget, hvis ejendomsskatterne følger markedspriserne. Det kan fra boligejerens synsvinkel opfattes som urimeligt. På den anden side har han opnået en forventet kapitalgevinst, som eventuelt kan indløses, hvis han på et senere tidspunkt sælger boligen, eller han kan belåne gevinsten med det samme og dermed samtidig indløse den. Eventuelle likviditetsproblemer som følge af en kraftigt stigende ejendomsværdiskat kan løses, hvis der er mulighed for at indefryse skatten, indtil boligen fraflyttes. For at undgå, at indefrysningen giver anledning til indelåsningseffekter, bør der ske en forrentning af den udskudte skat til markedsrenten.

Tilknytning til boligen gør omkostningerne endnu større

Et vanskeligere problem vedrører husholdningers præferencer for det sted, de bor. Mange husholdninger er knyttet til det område, de bor i. Boligydelse er ikke bare almindeligt forbrug, men er uløseligt knyttet til sociale netværk, og det er forbundet med betydelige omkostninger at bryde det. Hvis denne type omkostninger er tilstrækkeligt høje, er en flytning ikke en mulighed. Også dette kan være et argument for indefrysningsordninger.

Hviler grundskylden tungere på ejere end lejere?

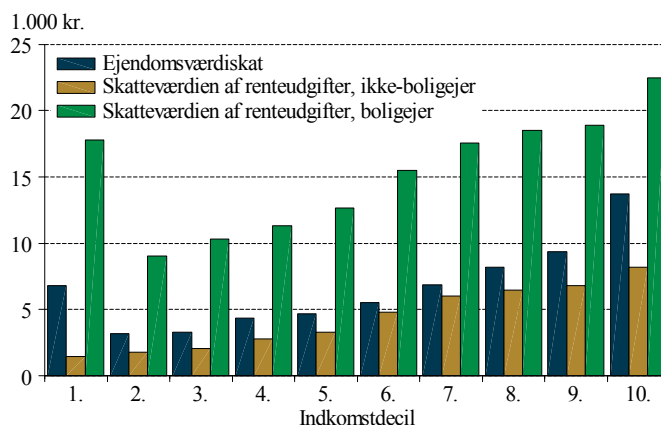
Endelig er der spørgsmålet, om der skal ske en vis modregning af ejendomsskatten (grundskylden) i ejendomsværdiskatten, jf. Smidt (2002), Pedersen (2002) og Pedersen (2004). Hvis grundskylden ikke nedvæltes fuldstændigt i grundpriserne vil den øge omkostningen ved boligbesiddelse. I hvilket omfang ejendomsskatten nedvælttes i boligpriserne afhænger af, hvor elastisk udbuddet af jord til boligformål er. Hvis jord til boligformål udbydes helt uelastisk, vil ejendomsskatten blive fuldt kapitaliseret i grundværdien. I det tilfælde bæres byrden ved en sådan skat af ejeren af grunden ved skattens indførelse eller forhøjelse. Landbrugsjord er imidlertid pålagt en lavere ejendomsskat end jord til boligformål, hvilket kan betyde, at udbuddet af jord til boligformål ikke er helt uelastisk. Det er dog i vid udstrækning en politisk beslutning, om produktionsjord skal

inddrages til boligformål. Det er uklart, om prisudviklingen for boliger er afgørende for politikernes beslutning om at inddrage produktionsjord til boligformål. Det er derfor antaget, at udbuddet af jord til boligformål er helt uelastisk, således at grundskylden fuldt ud kapitaliseres i grundpriserne.

Forskellig fordelingsmæssig virkning af ejendomsværdiskat og rentefradrag

En reduktion af skattesubsidierne til ejerboliger kan både ske ved, at ejendomsværdiskatten forhøjes, og ved at skatteværdien af rentefradraget nedsættes, eller kombinationer af de to muligheder. Det har dog forskellig fordelingsmæssig virkning, hvilken løsning der vælges. Fordelingen af netto-renteudgifterne og ejendomsværdiskatten er ikke den samme hen over indkomstdecilerne. Eksempelvis er skatteværdien af renteudgifter for boligejere i 4.-5. decil knap tre gange større end ejendomsværdiskatten, mens nettorenteudgifterne svarer til 1½ gange ejendomsværdiskatten i 10. decil, jf. figur IV.1. En ændring af skatteværdien af rentefradraget vil ikke kun berøre boligejere, men også lejere, da der er nedslag i skatten for alle renteudgifter. Personer, der ikke er boligejere, har dog væsentligt lavere renteudgifter i forhold til deres indkomst end boligejere.

Figur IV.1 Ejendomsværdiskat og nettorenteudgifter fordelt på indkomstdeciler



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

De højeste indkomster har dyre boliger

Der betales 3 pct. i ejendomsværdiskat af den del af ejendomsværdien, der lå over 3.040.000 kr. i 2001. Der er ca. 120.000 personer, der ejer en bolig over denne grænse. Hovedparten af boligejere med ejendomme over grænsen for den højere sats har disponible indkomster blandt de øverste indkomstdeciler, men der findes også personer med mere begrænsede indkomster, der ejer relativt dyre boliger, jf. tabel IV.10.

Andre faktorer end indkomst er sammenfaldende med renteudgifter og ejendomsværdiskat

Der er dog også andre faktorer end den løbende indkomst, der har betydning for fordelingen af ejendomsværdiskat og nettorenteudgifter. Nettorenteudgifterne vil almindeligvis være forholdsvis høje, når en person er ung, og vil gradvis falde i takt med, at gælden afdrages, mens den disponible indkomst for mange stiger i løbet af deres erhvervskarriere. Der er foretaget statistiske analyser for at se nærmere på, hvordan forskellige demografiske forhold og disponibel indkomst samvarierer med henholdsvis ejendomsværdiskatten og nettorenteudgifterne. I analyserne er ejere og lejere undersøgt separat.

Tabel IV.10 Personer, der rammes af progressionen i ejendomsværdiskatten, 2006

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
	Deciler									
	----- Personer -----									
Antal	3.714	2.249	2.487	3.213	4.320	5.911	8.676	12.890	21.844	56.248

Anm.: Hvis to personer ejer en bolig, der ligger over progressionsgrænsen, indgår de begge i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Begrænset samvariation mellem ejernes indkomst og renteudgifter

For boligejere er der kun en begrænset samvariation mellem størrelsen af nettorenteudgifterne og den disponible indkomst. Til gengæld er denne samvariation betydelig for lejerne, jf. tabel IV.11. Hvis en lejer har en indkomst, der er 1 pct. højere end referencepersonen, vil hans renteudgifter være 0,5 pct. højere. Dette kan umiddelbart virke overraskende, men det skal bemærkes, at niveauet for renteudgifterne er meget lavere for lejerne end for ejerne. For boligejerne er samvariationen mellem ejendomsværdiskatten og indkomsten noget højere end for nettorenteudgifterne.

Yngre har relativt høje renteudgifter

Fra analysen ses tydeligt, at alderen har betydning for renteudgifternes størrelse. Renteudgifterne for boligejere er således lavere, jo ældre personen bliver. Samtidig er ejendomsværdiskatten stigende med alderen. En nedsættelse af skatteværdien af rentefradraget vil derfor falde tungere på unge end ældre boligejere, mens en forhøjelse af ejendomsværdiskatten vil ramme de ældre hårdere. En forhøjelse af ejendomsværdiskatten vil også isoleret set belaste dem, der bor i en forstad til København, hårdere end dem, der bor i resten af landet.

Spredning i ejendomsværdiskatten

Den gennemsnitlige ejendomsværdiskat er 0,5 pct. af ejendomsværdien, men der er en betydelig spredning i satsens størrelse. Det skyldes både, at skattestoppets nominalprincip indebærer, at den effektive skattesats er lavest i de områder, hvor kontantpriserne er steget mest, og at pensionister og personer, der har købt en bolig før 1. juni 1998, får et nedslag i ejendomsværdiskatten.

Tabel IV.11 Socioøkonomiske variabler og ejendomsværdiskat hhv. renteudgifter

	Ejendoms- værdiskat	Renteudgifter ejere	Renteudgifter lejere
	----- Koefficient -----		
Konstant	0,36	9,69	1,60
Disponibel indkomst	0,64	0,05	0,51
Kvinde	0,01	-0,10	-0,19
København og Frederiksberg	0,08	-0,07	-0,08
Forstad til København	0,34	0,10	-0,22
Provinsbyer	0,13	0,03	-0,18
Sygedagpenge	0,12	-0,03	0,16
Selvstændige	0,15	-0,05	0,30
Kontanthjælp	0,03	-0,15	-0,53
Arbejdsløse	0,06	-0,15	-0,11
Uden for arbejdsmarkedet	0,62	-0,23	-0,53
Pensionister	-0,15	-0,48	-0,65
Uoplyst uddannelse	-0,15	-0,40	-1,04
Ufaglærte	-0,12	-0,04	-0,34
Kort videregående udd.	0,04	-0,03	-0,10
Mellemlang videregående udd.	0,07	0,06	-0,19
Lang videregående udd.	0,16	0,17	-0,15
30-40 år	0,15	0,12	0,81
40-50 år	0,14	-0,04	0,65
50-60 år	0,20	-0,32	0,57
Over 60 år	0,21	-0,68	0,02
R ²	0,20	0,12	0,10
	----- Antal -----		
Observationer	1.782.297	1.782.301	1.388.604

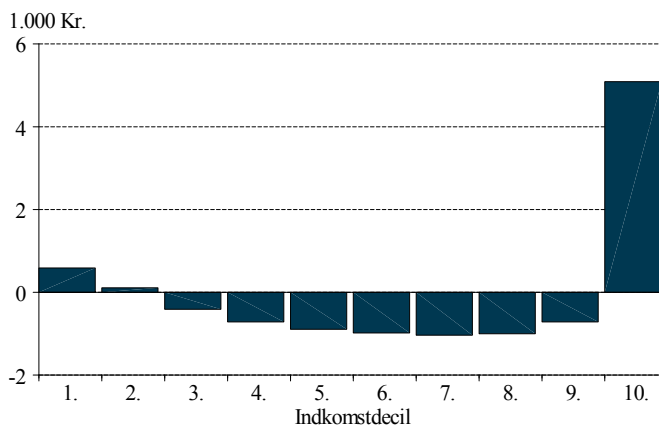
Anm.: Alle koefficienter er signifikante på 5 pct. niveau. Referencepersonen er en faglært, mandlig lønmodtager og under 30 år fra landet. I den første søjle er referencepersonen boligejer, i den sidste søjle er han lejer. Den forklarede variabel og disponibel indkomst er logaritmetransformeret. Hvis en faglært, mandlig lønmodtager under 30 år bor i en forstad til København og har en indkomst på 200.000 kr., betaler han i gns. $\exp(0,64 \cdot \ln(200.000) + 0,36 + 0,34) = 4.974$ kr. i ejendomsværdiskat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Høje indkomster skal betale mere ved ens sats

Hvis satsen for ejendomsværdiskatten var 0,5 pct. for alle husejere, ville det betyde, at nogle ville komme til at betale mere og andre mindre end i dag, men det samlede provenu fra ejendomsværdiskatten ville være uændret. En fordeling af de resulterende ændringer i ejendomsværdiskatten viser, at det især er personer i den øverste indkomstdecil, der ville komme til at betale mere i ejendomsværdiskat, jf. figur IV.2.

Figur IV.2 *Ændring i ejendomsværdiskatten ved en ejendomsværdiskattesats på 0,5 pct. for alle, 2006*



Anm.: De gennemsnitlige gevinster er fordelt efter disponibel indkomstdeciler.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Selvstændige skal især betale mere

Sammenhængen mellem indkomsten og ændringer i ejendomsværdiskatten bekræftes, når der tages højde for bagvedliggende socioøkonomiske faktorer som f.eks. arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse og boligens geografiske beliggenhed, jf. tabel IV.12. En person, der tjener over 500.000 kr., skal i gennemsnit betale mere end 17.000 kr. ekstra i ejendomsværdiskat, uanset om der er taget højde for forskelle i bagvedliggende faktorer. Det er markant mere end personer med lavere indkomster. En person, der har en

indkomst mellem 300.000-400.000 kr., skal således i gennemsnit kun betale en merskat på knap 1.500 kr. En selvstændig skal i gennemsnit betale knap 8.000 kr. mere end referencepersonen, når der tages højde for, at selvstændige i gennemsnit har en højere indkomst end referencepersonen. Når der ikke tages højde for forskellen i indkomsten, skal en selvstændig i gennemsnit betale godt 9.000 kr. mere i ejendomsværdiskat. Men også pensionister, personer på sygedagpenge, kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse skal betale mere end referencepersonen, omend skatten fra disse grupper er begrænset.

Tabel IV.12 Ændring i ejendomsværdiskatten ved en overgang til en ejendomsværdiskattesats på 0,5 pct. for alle, 2006

	Ejendomsværdiskat		
	----- Kr. -----		
Konstant	-985	-590	639
Disp. indkomst 100-200.000 kr.	280	•	-1.006
Disp. indkomst 200-300.000 kr.	416	•	-1.611
Disp. indkomst 300-400.000 kr.	1.471	•	-599
Disp. indkomst 400-500.000 kr.	3.792	•	2.234
Disp. indkomst på 500.000 kr. og over	17.553	•	17.383
Kvinde	79	-441	•
København og Frederiksberg	670	816	•
Førstad til København	-1.028	-617	•
Provinsbyer	-273	-304	•
30-40 år	-676	-495	•
40-50 år	-527	19	•
50-60 år	-261	330	•
Over 60 år	370	1.275	•
R ²	0,124	0,065	0,076
	----- Antal -----		
Observationer	1.996.303	1.996.303	1.996.303

Anm.: Alle koefficienter er signifikante på 5 pct. niveau. Referencepersonen er en mandlig lønmodtager med en disponibel indkomst på under 100.000 kr., har en faglært uddannelse, er under 30 år og bopæl på landet. I estimationen er korrigeret for socioøkonomiske forhold som uddannelses- og arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

IV.6 Kapitalgevinstskat på ejerboliger

Kombination af løbende beskatning med skat på kapitalgevinster

Der er som beskrevet en række forhold, der taler for, at en løbende beskatning af boligforbruget, der svarer til den økonomisk neutrale beskatning, kan være forholdsvis belastende for nogle boligejere på grund af de høje omkostninger ved at flytte. Et alternativ til en neutral beskatning af den løbende værdi af ejendommen er at beskatte det løbende afkast mere lempeligt og i stedet supplere den løbende beskatning med en skat på kapitalgevinsterne, når ejerboli-

gen afhændes. Det er i princippet muligt at beskatte ejerboliger økonomisk neutralt ved at sammensætte en løbende beskatning af boligforbruget med en skat på kapitalgevinster, så der samlet opnås en beskatning svarende til skatten på kapitalindkomst.

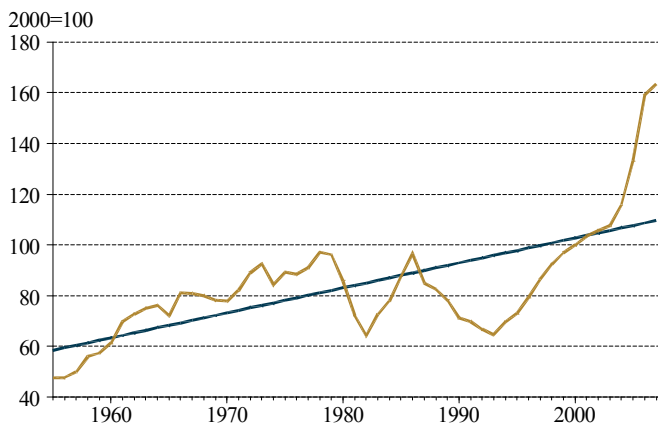
Store prisstigninger og prisfald på boliger

Boligpriserne stiger på lang sigt mere end inflationen. I de seneste godt 50 år har den gennemsnitlige årlige stigning i de reale boligpriser været på 1 pct. Det dækker dog over lange perioder med direkte fald i de reale kontantpriser vekslede med perioder med stigningstakter væsentligt over 1 pct., jf. figur IV.3.

Ejendomsværdiskat på ca. 0,7 pct., hvis der er skat på kapitalgevinster

Det kan beregnes, hvilket niveau ejendomsværdiskatten skal have, hvis der indføres en kapitalgevinstskat på de nominelle kapitalgevinster på boliger. Hvis det antages, at stigningerne er 1 pct. højere end den almindelige inflation, sådan at de nominelle boligpriser i gennemsnit stiger med 2,75 pct., obligationsrenten er 4,75 pct., og kapitalindkomstsattesatsen er lig 33 pct., der svarer til satsen for negativ kapitalindkomst, så indebærer en neutral boligbeskatning, at skatten af den løbende ejendomsværdi skal være ca. 0,7 pct. $((4,75 - 2,75) \cdot 0,33 \text{ pct.} = 0,66 \text{ pct.})$. Dertil kommer en skat på de realiserede kapitalgevinster med satsen for kapitalindkomst. En nærmere forklaring af neutralitet i ejerboligbeskatning med og uden skat på kapitalgevinster fremgår af boks IV.5.

Figur IV.3 Real kontantpris



Anm.: Den reale kontantpris er prisen på enfamiliehuse i forhold til deflatoren for privat forbrug i henhold til nationalregnskabet. Den indlagte regressionslinje er baseret på en regression af den reale kontantpris på en konstant og en lineær trend. Hældningen på denne er 0,987.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Skat på kapitalgevinster kan skabe indlåsnings effekter

En beskatning af kapitalgevinster har den fordel fra skatteyderens synspunkt, at den først skal betales, når gevinsten realiseres. En neutral kapitalgevinstbeskatning er symmetrisk, sådan at tab kan fratrækkes. En skat på kapitalgevinster kan imidlertid hæmme mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet. Det skyldes, at en boligejer, der har opnået en kapitalgevinst, kan udskyde betalingen af skatten på kapitalgevinsten, hvis vedkommende undlader at sælge boligen. 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. Det problem kan mindskes væsentligt, hvis kapitalgevinsten er skattefri, så længe gevinsten bliver anvendt til erhvervelse af en ny ejerbolig. Beskatningen vil dog være en ulempe for dem, der flytter fra en ejer- til en lejerbolig, men dette kan afhjælpes ved en kontoordning. Kontoordningen indebærer, at gevinsten indsættes på en konto, og først når et beløb trækkes ud til forbrug, sker der en beskatning. I boks IV.6 gives en skitse til en sådan kontoordning.

**Forbedrings-
udgifter skal
fratrækkes
gevinsten**

Den skattepligtige kapitalgevinstbeskatning skal korrigeres for eventuelle forbedringer foretaget siden overtagelsen af boligen, ellers bliver det en ulempe at forbedre eksisterende boliger frem for at bygge nyt. Det er derfor nødvendigt, at ejeren holder regnskab med udgifterne til forbedringer, og at der sker en afskrivning af forbedringerne efter standardiserede regler. Den svenske kapitalgevinstbeskatning indebærer eksempelvis, at udgifterne til forbedring af boligen fratrækkes, før kapitalgevinsten beskattes, jf. boks IV.7.

**Skat på
kapitalgevinster
kan øge udsving i
boligpriserne**

En mulig ulempe ved skat på realiserede kapitalgevinster er, at den kan øge prisudsvingene på ejerboliger, jf. Det Økonomiske Råd (2001a) og Fuest mfl. (2003). Argumenterne er følgende: Når husprisen er over ligevægtsniveauet, så er huskøbere mindre tilbageholdende, fordi skattefradraget for kapitaltab mindsker konsekvenserne af at være tvunget til at sælge på et senere tidspunkt med tab. På tilsvarende måde kan priserne falde til under ligevægtsniveauet, da potentielle købere vil vurdere husenes værdi lavere, fordi de ved, at de vil blive beskattet af en eventuel gevinst senere. Den foreslåede udformning af skatten på boliggevinster vil dog dæmpe eventuelle tendenser til større prisudsving, dels i kraft af muligheden for skatteudskydelse, og dels fordi kapitaltab kun vil kunne fradrages mod eventuelle fremtidige gevinster.

Skatten pålægges realiserede kapitalgevinster på ejerboliger og andelsboliger, i det omfang gevinsterne ikke geninvesteres i en ny bolig. Ved fraflytning fra ejer- eller andelsboligsektoren kan beskatningen ligeledes udskydes, så længe gevinsten bindes på en særligt godkendt konto.

Kapitalgevinsten beregnes som forskellen mellem boligens kontante afståelsesværdi og den kontante anskaffelsessum tillagt dokumenterede momsbelagte udgifter til boligforbedring.

Ved skattens indførelse foretages en offentlig ejendomsvurdering af alle ejerboliger og andelsboliger. Denne vurdering lægges til grund for beregningen af kapitalgevinsten ved det første ejerskifte efter reformtidspunktet. Den del af en gevinst, der anvendes til køb af en ny bolig, registreres som en udskudt gevinst og fremføres på skatteyderens selvangivelse. Den del af gevinsten, der eventuelt ikke geninvesteres i en ny bolig, beskattes som kapitalindkomst, med mindre beløbet bindes på en særligt godkendt konto. Skattevæsenet registrerer også eventuelle realiserede kapitaltab på boliger. Realiserede tab kan fremføres til fradrag i fremtidige boliggevinster, inden der udløses kapitalgevinstskat.

Beskatningen af en realiseret boliggevinst kan udskydes, hvis gevinsten bindes på en særlig kontotype i pengeinstitutter og pensionsforsikringsselskaber. Der svares løbende skat af det afkast, som tilskrives kontoen. Alle beløb, der hæves fra kontoen, beskattes som kapitalindkomst, med mindre beløbet anvendes til køb af en ejer- eller andelsbolig. Ved kontohaverens død beskattes det resterende kontoindestående som kapitalgevinst i dødsboet.

Når gifte eller samboende skatteydere ejer en bolig i fællesskab, udløses der ikke kapitalgevinstskat ved den ene parts død, hvis den efterladte sidder i uskiftet bo. Den efterladte overtager blot alle forpligtelser, herunder en eventuelt registreret udskudt gevinst hos den afdøde. Ved bodeling, herunder i forbindelse med skilsmisse og opløsning af bofællesskab, gælder de generelle beskatningsregler, herunder adgangen til skatteudskydelse ved binding af gevinster på en godkendt konto.

Ovenstående regler gælder også for personer, der flytter til et andet EØS-land. Ved permanent fraflytning til et land uden for EØS udløses der skattepligt af eventuelle kapitalgevinster.

**Dualt skattesystem
i Sverige med skat
på kapitalgevinster**

Boligbeskatningen i Sverige ligger som nævnt på samme niveau som i Danmark, men i Sverige beskattes kapitalgevinster på boliger. Sverige har et dualt skattesystem, hvor der sker en separat beskatning af arbejdsindkomst og kapitalindkomst, jf. boks IV.7. Boligbeskatningen kan ses som et element i beskatning af kapitalindkomst. Den svenske boligbeskatning er sammensat af en løbende beskatning af ejendomsværdien og en skat på kapitalgevinster. Dertil kommer en jordskat. Den løbende beskatning af ejerboliger er fastlagt som 0,75 pct. af boligens værdi op til en maksimal skattebetaling på 6.000 svenske kr. om året for enfamiliehuse (små huse), mens den er 0,4 pct. af værdien, dog maksimalt 1.200 svenske kr. om året for flerfamilieboliger. Skatten af kapitalgevinster er 22 pct. af gevinsten fratrukket omkostninger til bl.a. forbedringer.

**Lempelse af
løbende skat på
bolig de senere år**

Der er siden 2006 sket en lempelse af den løbende beskatning af ejendomsværdien, mens skatten på kapitalgevinster er forhøjet fra 20 pct. til 22 pct. Loftet over den løbende beskatning har betydet, at ejendomsbeskatningen er blevet degressiv. Stramningen af skatten på kapitalgevinster har kun delvist modsvaret den lempelse, der er foretaget af den løbende beskatning, der har favoriseret ejere af dyre boliger.

I Sverige er der både en løbende beskatning af boligen og en skat på kapitalgevinster ved afhændelse af boligen.

Den løbende beskatning omfatter en kommunal ejendomsafgift for små huse (villaer og sommerhuse) på 6.000 kr. om året, dog højst 0,75 pct. af beskatningsværdien. For flerfamilieboliger er afgiften 1.200 svenske kr. pr. flerfamiliebolig, dog højst 0,4 pct. af beskatningsværdien. Beskatningsværdien er fastfrosset på niveauet for 2006. Afgiften vil fremover blive indekseret med indkomstudviklingen. Derudover er der en skat på jorden i tilknytning til småhuse på 2 svenske kr. pr. m², dog maksimalt 5.000 svenske kr.

Skatten på kapitalgevinster af ejer- og andelsboliger er 33 pct. af 2/3 af kapitalgevinsten, hvilket betyder, at kapitalgevinsterne har en effektiv skattesats på 22 pct. af det nominelle afkast.

Der sker kun en beskatning, hvis gevinsten ikke anvendes til at købe en ny bolig. Gevinsten beregnes som salgsprovenuet fratrukket udgifterne til anskaffelsen, hvilket inkluderer omkostninger i forbindelse med køb som f.eks. stempelafgift mv. Fra gevinsten trækkes udgifter til forbedringer, der overstiger 5.000 svenske kr. på årsbasis, eller den del af de seneste fem års udgifter, der har forbedret ejerboligens standard. Den del af gevinsten, der anvendes til at anskaffe en ny bolig, beskattes ikke. Desuden kan beskatningen af gevinsten udskydes, hvis boligen videregives ved arv eller testamente til ægtefælle, sambo eller børn under 18 år, eller ved bodeling i forbindelse med at ægteskab eller bofællesskab opløses, eller at ægtefællen eller samboen dør.

Der kan maksimalt udskydes et beløb til beskatning på 1,6 mio. svenske kr. Det udskudte beløb pålægges en rente på 0,5 pct.

Flytter en person til et andet EØS-land, beskattes kapitalgevinsten efter samme regler, som hvis personen var bosiddende i Sverige. Udenlandssvenskere skal årligt dokumentere, at vedkommende fortsat har en ejerbolig, ellers beskattes kapitalgevinsten. Flytter en person til andre lande end et EØS-land, beskattes kapitalgevinsten.

IV.7 Fordelingen af boligkapitalgevinster

Hvem får kapitalgevinsterne?

I dette afsnit undersøges fordelingen af kapitalgevinster på ejerboliger. Kapitalgevinsten opgøres som salgspris minus købspris. Registeroplysninger om købs- og salgspriser findes kun for perioden 1992-2006, hvilket er en periode med kraftigt stigende priser. Fordelingen af ændringer i de kontante ejendomsværdier er også blevet analyseret for perioden 1988-2006, hvilket betyder, at en længere periode med faldende ejerboligpriser er medtaget. Dette er ikke en analyse af realiserede kapitalgevinster, men en analyse af ændringer i de kontante ejendomsværdier, der er et mål for optjente kapitalgevinster. I boks IV.8 er nærmere redegjort for de data, der indgår i analyserne.

Alder og geografi har betydning for gevinstens størrelse

I analysen af de realiserede kapitalgevinster indgår de personer, der købte en ejerbolig i 1992 og siden forlod ejerboligmarkedet, fordi de enten flyttede i en lejebolig, døde eller udvandrede. Den statistiske analyse viser, at der er en behersket sammenhæng mellem den disponible årsindkomst og størrelsen af de realiserede kapitalgevinster, jf. tabel IV.13. En person, der har en indkomst, der er 1 pct. højere end referencepersonens, opnår en gevinst, der er 0,03 pct. højere. Analysen viser også, at personer på 50 år og derover opnår de største kapitalgevinster. Det har samtidig stor betydning, hvor boligen ligger. De største kapitalgevinster er således opnået i København og Frederiksberg, dernæst følger forstæderne til København og endelig de større provinsbyer.

Livsindkomster et bedre mål end årsindkomster

Ved en belysning af sammenhængen mellem den enkeltes kapitalgevinst på ejerboliger og indkomsten ville det være mere retvisende at anvende livsindkomsten frem for den løbende indkomst. Mange forlader først ejerboligmarkedet, når de er blevet pensionister, enten fordi de ikke længere kan passe deres ejerbolig, eller fordi de dør. Når kapitalgevinsten sættes i forhold til deres løbende indkomst, bliver der kun en begrænset sammenhæng mellem indkomsten og de realiserede kapitalgevinster. Der findes imidlertid ikke registeroplysninger om den enkeltes livsindkomst.

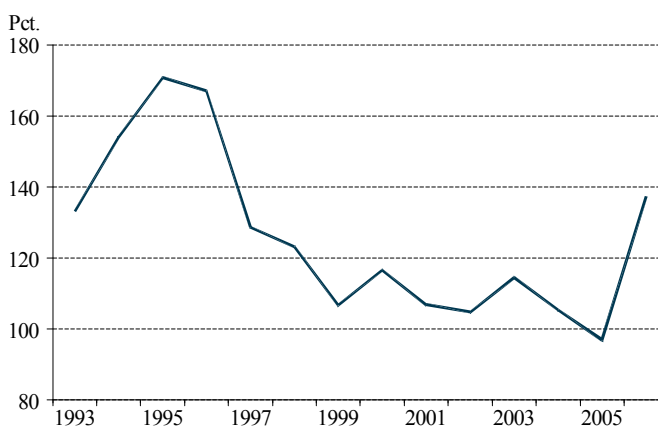
Analyse af 40-45-årige

Der er derfor foretaget en alternativ analyse af sammenhængen mellem stigningen i de kontante ejendomsværdier og den disponible indkomst for 40-45-årige i perioden 1988-2006. Indkomsten for 40-45-årige betragtes som en god indikator for livsindkomsten, jf. Jäntti (2006).

Kontantværdier 1988-2006

I analysen er anvendt udviklingen i den kontante ejendomsværdi for perioden 1988-2006 for at inddrage både perioder med faldende og perioder med stigende ejendomspriser. Den kontante ejendomsværdi er dog ikke et præcist mål for kapitalgevinster, da der i perioder har været forholdsvis stor forskel mellem boligernes salgspriser og den kontante ejendomsværdi, jf. figur IV.4.

Figur IV.4 Forholdet mellem salgsprisen og den kontante ejendomspris

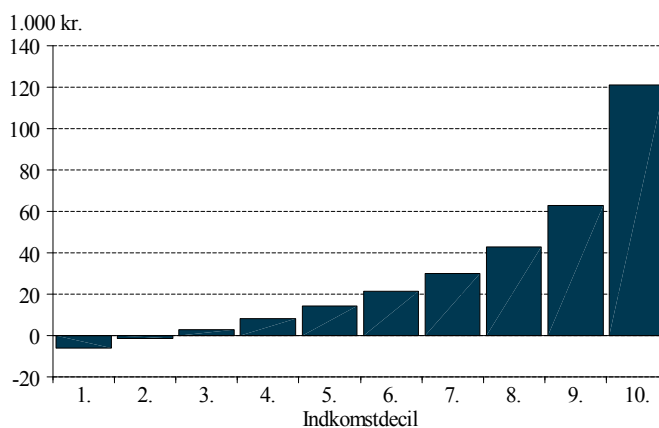


Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Størst gevinst til de højeste indkomster ...

En fordeling af de årlige ændringer i de kontante ejendomsværdier i perioden 1988-2006 for personer mellem 40-45 år efter disponibel indkomst viser, at der er en tydelig sammenhæng mellem størrelsen af den disponible indkomst og ændringer i ejendomsværdien, jf. figur IV.5.

Figur IV.5 Årlige ændringer i kontant ejendomsværdi for de 40-45 årige, 1988-2006



Anm.: Den disponible indkomst er deflateret med årslønnen for en arbejder i industrien.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

... også når der tages højde for andre forhold

Sammenhængen mellem indkomsten og ændringer i den kontante ejendomsvurdering bekræftes, når der tages højde for bagvedliggende demografiske faktorer som f.eks. arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse og boligens geografiske beliggenhed, jf. tabel IV.13. Der er to grupper, der især ser ud til at få de relativt større gevinster. Det er selvstændige erhvervsdrivende og personer, som er uden for erhverv uden at modtage indkomstoverførsler. Den sidste gruppe må leve af formue eller lignende.

Tabel IV.13 *Socioøkonomiske variabler og kapitalgevinster*

	Realiserede kapitalgevinster	Optjente kapitalgevinster
	----- Koefficient -----	
Konstant	0,879	-0,075
Disponibel indkomst	0,029	0,065
Kvinde	(-0,005)	0,002
København og Frederiksberg	0,151	0,004
Forstad til København	0,094	0
Provinsbyer	0,038	-0,004
Sygedagpenge, m.m.	(0,013)	0
Selvstændige	0,072	0,033
Kontanthjælp	-0,124	0,003
Arbejdsløse	-0,029	-0,006
Uden for arbejdsmarkedet	(0,003)	0,024
Pensionister	(-0,003)	0,004
Uoplyst uddannelse	0,090	-0,003
Ufaglærte	-0,022	-0,001
Kort videregående uddannelse	(-0,004)	-0,001
Mellemlang videregående uddannelse	(-0,002)	-0,005
Lang videregående uddannelse	(0,012)	-0,011
30-40 år	(-0,016)	•
40-50 år	(0,019)	•
50-60 år	0,074	•
Over 60 år	0,136	•
Antal ejere	-0,013	•
R ²	0,194	0,067
	----- Antal -----	
Observationer	12.305	3.357.058

Anm.: () angiver, at estimatet ikke er signifikant på 5 pct. niveau. Referencepersonen er en faglært, mandlig lønmodtager og under 30 år fra landet. I analyserne er taget højde for, at gevinsterne vedrører forskellige kalenderår ved at inddrage et sæt årsummies. Den forklarede variabel er logaritmen til 1+stigningen i gevinsten. Disp. indkomst er logaritmetransformeret. Referencepersonen har i gns. realiseret en kapitalgevinst på $\exp(0,879) - 1 = 140$ pct. i perioden.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Beregningerne af kapitalgevinster for ejerboliger præsenteret i dette kapitel er foretaget på basis af De Økonomiske Råds Sekretariats registeroplysninger, der indeholder oplysninger om indkomst og demografiske variabler for hele befolkningen. Data omfatter købs- og salgspriser for ejerboliger for 1992-2006 og data for kontante ejendomsværdier for 1988-2006.

I analysen af realiserede kapitalgevinster med udgangspunkt i købs- og salgspriser følges personer, der har købt en bolig i 1992. Analysen viser, hvordan gevinsterne for personer, der sælger i løbet af perioden, er fordelt. Der er desuden anvendt oplysninger om socioøkonomiske forhold.

I analysen af optjente kapitalgevinster er stigningerne i ejendomsvurderinger undersøgt for personer mellem 40-45 år for perioden 1988-2006. Ændringerne er sammenholdt med deres disponible indkomst i perioden. Indkomsten ved 40-45 års alderen opfattes traditionelt som et godt mål for en persons livsindkomst. Den disponible indkomst er deflateret med den gennemsnitlige årsløn.

I analysen af optjente kapitalgevinster er personer, der flytter eller bliver skilt i løbet af året, ikke medtaget i beregningerne, hvilket betyder, at ca. 7 pct. af observationerne ikke er medtaget.

IV.8 Skat på erhvervslivets kapitalindkomst

Beskatning af overskud i virksomheder

En særlig andel af kapitalindkomstskatterne udgøres af den direkte beskatning på overskuddet (kapitalafkastet) i virksomhederne. Det drejer sig først og fremmest om selskabs-skatte, men også om beskatningen af en del af overskuddet i personligt ejede virksomheder. Dette overskud vil typisk dels være en aflønning af ejerens egen arbejdsindkomst, dels et afkast af den kapital, han har investeret i virksomheden, og er dermed en blanding af arbejds- og kapitalindkomst. Det danske skattesystem beskatter derfor også selvstændiges overskud dels som kapitalindkomst og dels som anden (= personlig) indkomst. Det sker gennem virksomhedsordningen og kapitalafkastordningen, som er de to hovedmuligheder, som selvstændige kan vælge at lade sig beskatte efter.

**Selskabsskatten
forvrider
investeringerne i
Danmark**

Som nævnt i afsnit IV.3 adskiller selskabsskatten sig fra de øvrige kapitalindkomstskatter ved at være kilde- og ikke bopælsbaseret. Også udenlandsk ejede selskaber, der er registreret i Danmark, betaler altså dansk selskabsskat. Det har en stor principiel betydning, idet skatten derved – i modsætning til en ren bopælsbeskatning – må forventes at påvirke *investeringsomfanget* i Danmark. Skattens hovedforvridding har dermed en anden karakter end de øvrige kapitalindkomstskatter.

**Selskabsskat kan
reelt være en skat
på arbejdskraften**

Ofte antages det, at for et lille land som Danmark, der er integreret i verdensøkonomien og ikke begrænser kapitalbevægelser over landegrænserne, er der såkaldt fuldkommen kapitalmobilitet. I så fald vil investeringerne altid søge derhen, hvor afkastet efter selskabsskat er størst. Konkurrencen på det internationale kapitalmarked vil så medføre, at afkastet efter skat på marginalen altid vil være ens i alle lande. I sådan en situation kan det vises, at et lille land, der ikke kan påvirke det internationale renteniveau, ikke bør pålægge nogen selskabsskat overhovedet. En positiv selskabsskat vil nemlig blot medføre, at der forsvinder så meget kapital ud af landet, at forrentningen før skat stiger nok til, at virksomhederne netto får det samme afkast som før. Det lavere kapitalapparat vil medføre, at arbejdskraften kan producere mindre og derfor får en lavere realløn. Nettoresultatet af en selskabsskat vil altså i denne situation være, at den tilbageblivende kapital får den samme forrentning efter skat som tidligere, mens arbejdskraften til gengæld får en lavere disponibel realløn end tidligere. En selskabsskat bliver dermed reelt til en indirekte skat på arbejdskraft i stedet for til en skat på kapital samtidig med, at økonomien i det hele taget producerer mindre end før, så nationalindkomsten falder. I sådan en situation vil det være mere hensigtsmæssigt at beskatte arbejdskraften direkte – de vil i alle tilfælde komme til at bære skattebyrden, og så undgår man et stort effektivitetstab på grund af kapitalflugten. Dette effektivitetstab betales også af arbejderne, sådan at de faktisk vil få en større disponibel realindkomst i tilfældet, hvor de bliver beskattet direkte.

Ingen tendens til faldende selskabsskatter

Hvis disse forudsætninger generelt var rigtige, skulle man tro, at den internationale kapitalmobilitet efterhånden ville få alle fornuftige regeringer til at nedsætte selskabsskatten til 0. Det er imidlertid ikke det, man har observeret i de seneste årtier, selvom der længe har været meget få begrænsninger for kapitalbevægelser mellem de fleste OECD-lande, jf. tabel IV.14. Tværtimod har den langsigtede udvikling i selskabsskatteprovenuet været klart positiv både i Danmark, i EU og i OECD, både som andel af de samlede skatteindtægter og som andel af BNP. Sideløbende med denne udvikling er selskabsskattesatserne faldet i de fleste OECD-lande, herunder Danmark, især fra midten af 1980'erne. Til gengæld er der generelt sket udvidelser i den skattepligtige base for selskabsskatten i form af færre fradragsmuligheder mv., ligesom selskabsandelen i forhold til resten af økonomien er steget i en del lande, jf. Sørensen (2007).

Tabel IV.14 Provenu fra selskabsskatter mv. 1965-2006

	1965	1975	1985	1995	2000	2005	2006
	----- Pct. af BNP -----						
Danmark	1,4	1,2	2,2	2,3	3,3	3,9	4,3
EU 15	1,9	2,0	2,4	2,6	3,7	3,3	3,4
USA	4,0	2,9	1,9	2,9	2,6	3,0	3,3
OECD	2,2	2,2	2,6	2,7	3,6	3,7	3,9
	----- Pct. af samlede skatteindtægter -----						
Danmark	4,5	3,2	4,8	4,8	6,6	7,6	8,7
EU 15	6,7	6,0	6,3	6,8	9,3	8,5	8,8
USA	16,4	11,4	7,5	10,3	8,7	11,1	11,8
OECD	8,8	7,6	7,9	8,0	10,1	10,3	10,7

Anm.: Tallene for EU 15 og OECD er et uvejlet gennemsnit.

Kilde: OECD (2008).

Kapital er næppe fuldt mobil

Der kan da også tænkes en række grunde til, at det ovennævnte ræsonnement ikke giver en dækkende beskrivelse af selskabsskattens virkninger. For det første er fuldkommen kapitalmobilitet (og dermed en uendeligt stor følsomhed over for forrentningen i det pågældende land) formodentlig ikke opfyldt i praksis. Fysisk kapital som fabriksbygninger og større maskinerier og anlæg kan ikke eller kun med store omkostninger helt bogstaveligt flyttes til udlandet. En gradvis udflytning i form af færre nyinvesteringer, der over en årrække resulterer i et lavere reelt kapitalapparat, vil stadig betyde, at kapitalen vil komme til at bære noget af selskabsskattebyrden. Også for finansiell kapital, der i princippet kan overflyttes mellem forskellige lande øjeblikkeligt, er der både empirisk belæg og flere gode begrundelser for, at mobiliteten ikke er uendeligt stor. Det kan skyldes, at risikoprofilen i forskellige landes værdipapirer er forskelligartet. Der kan derfor være en gevinst i under alle omstændigheder at have en bredt internationalt sammensat aktieportefølje. Der kan også for investorerne være færre omkostninger forbundet med at holde sig informeret om hjemlige værdipapirer i forhold til udenlandske. Dette er således en mulig forklaring på det såkaldte Feldstein-Horiokaparakoks, som omhandler, at der er en ganske høj korrelation mellem opsparing og investeringer i typiske vestlige lande.

Skat på ren profit forvrider ikke ...

En nok så vigtig grund til, at det under alle omstændigheder kan være attraktivt for et land at opretholde en positiv selskabsskat, er, at man dermed også kan beskatte en eventuel landespecifik overnormal profit, som selskabet indtjener. Mens beskatningen af den normale forrentning, som en investering kan indtjene, altså kan være kraftigt forvriddende, forholder det sig lige modsat for beskatningen af et sådant overnormalt afkast, også kaldet ren profit: I princippet forvrider en beskatning af den rene profit ikke, fordi den ikke vil påvirke investeringsomfanget. Så længe efter-skat-afkastet af den normale forrentning af kapitalapparatet er konkurrencedygtigt i forhold til andre investeringer, vil det under alle omstændigheder kunne betale sig at investere i det pågældende land.

... hvis den rene profit skyldes placeringen i Danmark

En afgørende forudsætning herfor er dog, at det overnormale afkast skyldes faktorer, som er bundet til det pågældende land. Det vil være tilfældet, hvis det f.eks. skyldes udnyttelsen af en monopolfordel på grund af særlige institutionelle forhold i landet eller en særlig udnyttelse af landets infrastruktur. Et andet eksempel er den resurserente, en virksomhed kan tjene gennem indvindingen af særlige naturressourcer. En sådan resurserente vil udgøre et over normalt afkast, som den pågældende virksomhed kan indtjene ud over den normale forrentning af det kapitalapparat, der bruges ved indvindingen, jf. afsnit IV.9. Andre former for ren profit er omvendt ikke bundet til noget bestemt geografisk produktionssted og vil derfor være følsomme over for beskatningsreglerne. En multinational virksomhed, som har en monopolstilling internationalt, fordi den fremstiller et produkt, der er enestående på verdensplan, vil således naturligt vælge sine produktionssteder ud fra bl.a. overvejelser om de samlede skatteforhold i det enkelte land.

Hovedaktionærproblemet

En tredje årsag til, at det i praksis kan være gavnligt for et land under alle omstændigheder at opretholde en vis selskabsbeskatning, hænger sammen med det såkaldte hovedaktionærproblem. Dette skyldes de særlige muligheder for skattetækning, der kan eksistere for små selskaber. Man kan således forestille sig en iværksætter, der har startet sit eget selskab, og som både ejer alle aktierne i selskabet og selv er ansat som dets direktør. Han kan dermed bestemme sin egen løn og dermed også, hvilken officiel indkomstform aflønningen af hans arbejdsindsats skal have: Han kan vælge at få den udbetalt som lønindkomst, eller alternativt give sig selv en relativt lav løn og dermed selskabet et tilsvarende større overskud, sådan at han i stedet kan modtage pengene som aktieudbytte. En tredje mulighed er at lade indtjeningen stå i selskabet, hvis værdi dermed vil stige. Sælger han på et tidspunkt hele eller dele af selskabet, vil han så modtage denne indtjening i form af en aktiekursgevinst.

Bagstopper for den personlige indkomstskat

Er der stor forskel på den effektive beskatning af de tre former for indkomst, vil det give den pågældende en tilskyndelse til at omdanne sin indkomst til den lavest beskattede mulighed. I denne situation vil det give problemer, hvis

selskabsskattesatsen er nul eller meget lav, og beskatningen af aktieindkomst samtidig er væsentligt lavere end af lønindkomst. Så bliver der en stor forskel på beskatningen af lønindkomst og den samlede effektive beskatning af aktieindkomst (inklusive skatten i selskabet) og dermed klare fordele for hovedaktionærerne til at få udbetalt så meget som muligt af deres samlede indtjening som aktieindkomst. En positiv selskabsskat vil i denne situation fungere som en bagstopper for beskatning af arbejdsindkomst og forhindre, at arbejdsindkomstskattebasen bliver udhulet for meget på grund af denne mekanisme.

**Politisk-
økonomiske
argumenter for
selskabsskatter**

Derudover kan også argumenter fra den politiske økonomi forklare, hvorfor der kan eksistere selskabsskatter på længere sigt, selv i en situation, hvor de måtte være stærkt forvridende. Den politiske økonomi beskæftiger sig med mulige ineffektiviteter i det politiske system (såkaldte "markedsfejl" på området for politiske beslutninger). En forklaring herfra kan være, at selvom de folkevalgte politikere muligvis har indset, at selskabsskatten er stærkt forvridende og reelt rammer andre befolkningsgrupper end ejerne af de selskaber, der officielt betaler dem, har vælgerbefolkningen måske ikke den samme indsigt. I sådan en situation kan politikerne blive tvunget til at opretholde en u hensigtsmæssig beskatning, hvis vælgerne f.eks. synes, at en fjernelse af selskabsskatten vil være en urimelig begunstiggelse af kapitalejerne. En alternativ fortolkning i denne tradition er, at det offentlige kan have brug for et stort provenu for at finansiere sine udgifter. Selvom arbejdsindkomsten er den eneste skattebase, der reelt kan bruges til finansiering, kan det samtidig være politisk umuligt at komme igennem med forslag om at hæve den officielle skat herpå. Selskabsskatten kan så være et nødvendigt alternativt instrument for regeringen til at gennemføre den nødvendige effektive beskatning af arbejdskraften, selvom den samtidig medfører en ekstra forvridning.

**Virkninger af
lavere selskabsskat**

I tabel IV.15 ses de samfundsøkonomiske virkninger af en sænkning af selskabsskatterne med 1 pct.point i DANTAX. Skattesænkningen finansieres beregningsteknisk ved en modgående sænkning af overførselsindkomsterne til husholdningerne. Skattesænkningen medfører højere investe-

ringer og et større kapitalapparat. Produktivitsstigningen omsætter sig på lang sigt i en timelønsstigning på ¼ pct., som igen medfører en svagt større beskæftigelse. Den private sektors produktion stiger derfor også med ¼ pct.

**Lavere overførsler,
højere løn og
kapitalindkomst**

Skattesænkningen giver en kapitalgevinst til aktieejerne ved indførelsen, hvilket slår ud i en øjeblikkelig stigning i den private formue på 0,17 pct. På kort sigt får husholdningen i øvrigt et indtægtstab som følge af de lavere offentlige overførsler. På længere sigt vendes det til højere indkomster og forbrug af tre forskellige årsager: Lønindkomsterne stiger som nævnt over tid som følge af højere produktivitet og beskæftigelse. Dette påvirker også de offentlige overførselsindkomster til husholdningerne, som følger med lønnen op på grund af satsreguleringen. Endelig stiger afkastet fra aktier i virksomhederne, og det får husholdningerne til alt andet lige at spare mere op, sådan at kapitalindkomsterne også stiger på lang sigt.

Tabel IV.15 Virkninger af en sænkning af selskabsskatten med 1 pct.point

	År 1	År 10	Lang sigt
	----- Pct. -----		
Produktion i privat sektor	0,00	0,12	0,18
Beskæftigelse	0,00	0,02	0,03
Virksomheders kapitalapparat	0,04	0,30	0,37
Privat formue	0,17	0,03	0,52
Boligmasse	-0,03	-0,03	-0,03
Timeløn, indeks	-0,01	0,11	0,23
Kapitalindkomst	0,14	0,03	0,53
Lønindkomst	0,00	0,13	0,27
Anden indkomst	-1,21	-1,15	-1,08
Forbrugerpriser	-0,02	-0,02	0,01
Realt forbrug	-0,13	-0,12	0,03

Kilde: Egne beregninger på DANTAX.

Adskilt beskatning af normalt og overnormalt afkast	Kombinationen af, at skat på ordinært afkast af investeringer formodentlig er ret forvridende, mens skat på (landespecifik) ren profit i princippet er helt forvridningsfri, fører naturligt til forsøg på at adskille beskatningen af de to slags afkast. Der findes flere forskellige modeller for, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan gøre dette, så man beskatter det normale afkast lavere end det overnormale – eventuelt ved helt at friholde den normale forrentning af investeringerne for skat. Skattesystemer, der ikke beskatter normalforrentningen, kaldes neutrale kapitalindkomstskatter. Neutraliteten henviser til, at skatterne ikke påvirker investeringsomfanget og derfor ikke virker forvridende, selvom de giver et positivt provenu.
Eksperimenter med egenkapitalfradrag	En af disse metoder til at opnå neutralitet er at indføre et egenkapitalfradrag i selskabsskatten parallelt med, at virksomhederne kan fradrage renteudgifter (som jo udgør afkastet af fremmedkapitalen) i selskabsskattegrundlaget. En sådan kapitalfradragsskat omtales i den engelsksprogede skattepolitiske litteratur som en skat med “Allowance for Corporate Equity”, ofte omtalt som en ACE-skat. Flere lande har i de seneste år eksperimenteret med et sådant system i deres selskabsbeskatning. Brasilien har således haft et egenkapitalfradrag siden 1996. Kroatien havde det samme i perioden 1994-2001, mens Belgien for nylig har indført systemet med virkning fra 2006. Østrig og Italien har opereret med et delvist egenkapitalfradrag inden for de senere år, jf. OECD (2007).
Fradrag for forrentning af egenkapitalen	Ideen går nærmere bestemt ud på at tillade virksomheder at fratække et beregnet normalafkast af egenkapitalen, inden det skattepligtige overskud opgøres. Det beregnede normalafkast fastsættes af regeringen, f.eks. svarende til renten på mellemlange statsobligationer. Med et sådant fradrag vil fremmed- og egenkapital blive behandlet ligeligt, idet normalafkastet af begge kan fradrages.
Stor skatteforskel på gælds- og egenkapitalfinansiering	Beskatningen af gælds- og egenkapitalfinansierede investeringer er i dag vidt forskellig, jf. tabel IV.16 og boks IV.9. Den marginale effektive skattesats på gældsfinansierede investeringer er således langt under nul. På marginalen ydes der altså et betydeligt skattesubsidium til gældsfinansierede

investeringer, så længe disse ikke rammes af de nyligt indførte begrænsninger på retten til at fradrage meget store renteudgifter. Dette skattesubsidium skyldes to forhold: For det første kan selskaberne fradrage hele den nominelle rentebetaling og ikke kun den reale renteudgift. De beskattes således ikke af den debitorgevinst, de opnår i kraft af inflationen. For det andet kan de skattemæssige afskrivninger fremskyndes i forhold til den forudsatte økonomiske afskrivning, hvorved der opnås en gevinst ved skatteudskydelse. Sidstnævnte forhold forklarer også, hvorfor den marginale effektive skattesats ligger under den formelle selskabsskattesats på 25 pct. for egenkapitalfinansierede investeringer.

Tabel IV.16 Effektive selskabsskattesatser under de gældende danske skatteregler

	Investering i driftsmidler		Investering i bygninger	
	MES	GES	MES	GES
	-----		-----	
	Pct.			
Gæld	-34,5	11,7	-28,8	12,5
Egenkapital	21,3	23,6	23,3	24,3

Anm.: MES = marginal effektiv skattesats. GES = gennemsnitlig effektiv skattesats. Der er anvendt følgende beregningsforudsætninger: Realrente: 3 pct. Inflationsrate: 1,75 pct. Real afkastrate før skat ved beregning af GES: 10 pct. Selskabsskattesats: 25 pct. Skattemæssig afskrivningssats for driftsmidler: 25 pct. (saldoafskrivninger). Skattemæssig afskrivningssats for bygninger: 4 pct. (lineære afskrivninger). Økonomisk afskrivningsrate for driftsmidler: 12,3 pct. (real eksponentiel afskrivningsrate). Økonomisk afskrivningsrate for bygninger: 3,6 pct. (real eksponentiel afskrivningsrate). Se boks IV.9 for en uddybning af beregningerne.

Kilde: Egne beregninger baseret på Sørensen (2008).

Den marginale effektive selskabsskattesats (*MES*) er defineret som

$$MES = \frac{c - \rho}{\rho},$$

hvor ρ er investorernes krævede reale afkast efter selskabsskat, og c er selskabets kapitalomkostning, dvs. det reale afkast før skat, som en selskabsinvestering mindst skal give for at være profitabel. *MES* måler således selskabsskattekilen på selskabets marginale investering. Som vist i Sørensen (2004) er kapitalomkostningen givet ved formlen

$$c = \frac{(1 - \tau A)(\rho + \delta) - \tau\beta(r + \pi)}{1 - \tau},$$

hvor τ er selskabsskattesatsen, A er nutidsværdien af de skattemæssige afskrivninger, der udløses af en kroners nyinvestering i det betragtede aktiv, δ er den reale økonomiske afskrivningsrate på det pågældende aktiv, r er realrenten, π er inflationsraten, og β er den andel af investeringsudgiften, der finansieres ved låntagning. Det sidste led i tælleren afspejler således den skattereduktion, der følger af rentefradragsretten.

Den gennemsnitlige effektive skattesats (*GES*) på et investeringsprojekt er defineret som

$$GES = \frac{PVT}{PV},$$

hvor *PVT* er nutidsværdien af den selskabsskat, som projektet udløser over sin levetid, og *PV* er nutidsværdien af investeringsafkastet før skat, der afhænger af projektets årlige reale afkastrate før skat, p . Det kan vises (jf. Sørensen (2004)), at

$$GES = \left(\frac{c}{\rho}\right)MES + \left(1 - \frac{c}{\rho}\right)\tau.$$

Den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats er således et vejte gennemsnit af den marginale effektive skattesats og den formelle selskabsskattesats, hvor sidstnævnte sats får stigende vægt, jo større afkast p det betragtede investeringsprojekt giver.

Når et selskab har valgt, i hvilket land det vil investere, vil det optimale investeringsomfang afhænge af den marginale effektive skattesats. For et givet afkast-

krav ρ vil en højere *MES* indebære en højere kapitalomkostning og dermed et lavere optimalt investeringsomfang. Mens *MES* måler skattebyrden på den marginale investering, måler *GES* skattetrykket på selskabets samlede investeringer i et land, givet det gennemsnitlige afkast, som disse investeringer indbringer. En lavere gennemsnitlig effektiv skattesats vil derfor gøre det mere attraktivt at investere i det pågældende land. Den internationale lokalisering af selskabsinvesteringer påvirkes således af *MES*.

I tabel IV.16 vises skøn over de marginale og gennemsnitlige effektive selskabsskattesatser i Danmark, der er beregnet ved brug af de ovenstående ligninger samt de i Sørensen (2008) udledte formler for nutidsværdien af de skattemæssige afskrivninger på maskiner og bygninger. For at isolere skattesystemets indvirkning på de effektive skattesatser er der set bort fra, at afkastkravet ved egenkapitalfinansiering typisk vil indeholde en vis risikopræmie, dvs. det er antaget, at afkastkravet ρ svarer til realrenten r , uanset hvilken finansieringsform der anvendes. Beregningerne forudsætter endvidere, at det betragtede selskab ikke rammes af de begrænsninger i rentefradragsretten, der blev indført i 2007. De anvendte antagelser om økonomiske afskrivningsrater for maskiner og bygninger svarer til dem, der typisk benyttes i studier af OECD og IMF.

Hvis selskaberne fik ret til at fradrage en normal forrentning af deres egenkapitalfinansierede nyinvesteringer, ville det betyde, at

$$MES = 0 \quad \text{og} \quad GES = \tau \cdot \left(\frac{p - r}{p} \right),$$

uanset om investeringerne finansieres med gæld eller egenkapital, og uanset hvilken type af aktiv der investeres i. En selskabsskat med egenkapitalfradrag vil dermed eliminere den eksisterende skatteforvridning til fordel for gældsfinansiering såvel som den skattemæssige forskelsbehandling af forskellige aktivtyper. Egenkapitalfradraget vil endvidere sikre en marginal effektiv skattesats på nul for alle investeringer. Dermed vil skattesystemet ikke længere forvride omfanget og sammensætningen af investeringer for selskaber, der har valgt at investere i Danmark. Med de konkrete antagelser, der ligger til grund for tabel IV.16, vil indførelsen af et egenkapitalfradrag endvidere betyde, at den gennemsnitlige effektive skattesats vil blive 17,5 pct. uanset finansieringsformen og den type af aktiv, der investeres i. For multinationale selskaber, der benytter en høj grad af egenkapitalfinansiering, vil det dermed blive væsentligt mere attraktivt at investere i Danmark, hvorimod højt belånte selskaber vil opleve Danmark som et mindre attraktivt investeringsland.

Fjerner forskelsbehandling i virksomhedernes finansiering

Indførelsen af et egenkapitalfradrag vil have flere fordele. Det vil således fjerne den forskelsbehandling af gælds- og egenkapitalfinansiering af investeringer, som er indbygget i den nuværende selskabslovgivning. At skattereglerne i dag må formodes at påvirke virksomhedernes finansieringsbeslutning, fordi de får et skattefradrag for den ene slags finansiering, men ikke den anden, giver i sig selv en uheldig forvridding af soliditeten i virksomhederne. Denne forvridding vil forsvinde i det omfang, egenkapitalfradraget reelt vil medføre en ligestilling af de to slags kapital.

Neutrale afskrivningsregler

Egenkapitalfradraget vil yderligere skabe neutralitet med hensyn til afskrivningsregler. En traditionel problemstilling i beskatningen af virksomheder er, at reglerne for at kunne fratække afskrivninger i grundlaget for selskabsskatten typisk afviger fra de faktiske afskrivninger – ofte sådan, at de skattemæssige muligheder er mere gunstige end den faktiske kapitalnedslidning, der finder sted. Dette forvrider i sig selv investeringsbeslutningen i virksomhederne. Denne forvridding vil imidlertid ikke længere eksistere i et system med egenkapitalfradrag. Da egenkapitalfradraget bør beregnes ud fra den skattemæssige værdi af virksomhedens aktiver, vil en eventuel gevinst i form af større afskrivninger, end den reelle nedslidning giver anledning til, blive nøjagtig modsvaret af et tilsvarende mindre grundlag for det fremtidige egenkapitalfradrag. Systemet vil derfor medføre, at nutidsværdien af summen af fremtidige egenkapitalfradrag og afskrivninger altid netop vil modsvare de oprindelige investeringsudgifter ligegyldigt, hvilken afskrivningsrate der bruges.

Administrativ forenkling

En yderligere fordel ved egenkapitalfradraget er, at det eliminerer nødvendigheden af at indføre særlige værnsregler mod en uforholdsmæssigt stor gældsætning af virksomhederne (såkaldt tynd kapitalisering). Det kan således naturligt kombineres med en afskaffelse af de begrænsninger i rentefradraget for selskaber, som blev indført i den danske selskabsskatte­lovgivning i 2007. Dette vil i sig selv give en væsentlig administrativ forenkling.

Fradrag bør kun gives for nyinvesteringer

Den store fordel ved fradraget er, at det i princippet vil gøre virksomhedernes investeringsbeslutninger helt neutrale over for skattesystemet. Mest effektivt vil det derfor virke i forhold til det umiddelbare provenutab, hvis fradraget kun gives for nyinvesteringer, der foretages efter, at fradraget er blevet indført. Beskatningen af afkastet fra det allerede eksisterende kapitalapparat i virksomhederne vil så ikke blive påvirket af fradraget. Lod man et sådant egenkapitalfradrag gælde også for eksisterende kapital, ville det svare til at give en ren overførsel fra staten til de pågældende virksomheder uden i øvrigt at påvirke virksomhedernes adfærd positivt.

Underskud og overskud bør behandles symmetrisk

Der er en række vigtige overvejelser, der bør gøres i forbindelse med en sådan skat. For at skatten kan virke fuldt neutral over for investeringer, må overskud og underskud i virksomheden behandles symmetrisk. Selskaberne bør altså også kunne udnytte egenkapitalfradraget i de år, hvor de har underskud på regnskabet. Det kan ske ved at give selskaberne ubegrænset ret til at modregne tidligere års underskud i senere års overskud. Ligeledes bør underskuddene kunne fremføres med renter.

Behov for værnsregler

Indfører man en ordning med egenkapitalfradrag for nyinvesteringer, vil det give en tilskyndelse for eksisterende virksomheder til officielt at lukke ned for at reinvestere virksomhedens aktiver i en ny virksomhed, der så kan få fradrag for hele egenkapitalen (da hele kapitalen i så fald formelt vil være nyinvesteret kapital). For at forhindre dette kan det være nødvendigt at indføre værnsregler, der sikrer en passende beskatning ved likvidationen af det oprindelige selskab, således at der ikke opnås nogen skattefordel i denne situation.

Virkninger af egenkapitalfradrag

Tabel IV.17 viser de samfundsøkonomiske virkninger i DANTAX-modellen af at indføre et egenkapitalfradrag for nyinvesteringer.⁹ Da fradraget kun gælder for nyinvesteringer, er effekten beskeden i starten og stiger dernæst over tid. Kapitalapparatet stiger med ca. 2 pct. på lang sigt. Det

9) Virkningen på de offentlige finanser neutraliseres beregningsteknisk ved at ændre tilsvarende i transfereringerne.

forøger arbejdernes produktivitet og dermed deres timeløn, der stiger med godt ½ pct. Den højere timeløn trækker i sig selv en højere beskæftigelse med, og den private sektors produktion stiger samlet med knap 0,7 pct. på lang sigt. Det reale forbrug stiger tilsvarende, drevet af højere løn og på længere sigt også en stigning i transfereringerne som følge af satsreguleringen. Til gengæld falder den private formue og kapitalindkomsten. De stigende løbende indkomster bevirker, at husholdningerne ikke har det samme behov for at spare op.

Tabel IV.17 Virkninger af indførelse af et egenkapitalfradrag

	År 1	År 10	Lang sigt
	----- Pct. -----		
Produktion i privat sektor	0,00	0,21	0,66
Beskæftigelse	0,00	0,02	0,06
Virksomheders kapitalapparat	0,08	0,62	1,88
Privat formue	-0,03	-0,29	-0,35
Boligmasse	0,04	0,07	0,10
Timeløn, indeks	0,00	0,19	0,58
Kapitalindkomst	0,01	-0,24	-0,31
Lønindkomst	0,00	0,20	0,64
Anden indkomst	-0,67	-0,50	-0,11
Forbrugerpriser	0,05	0,05	0,06
Realt forbrug	0,16	0,18	0,55

Kilde: Egne beregninger på DANTAX.

IV.9 Skat på afkast af naturressurser

Hensigtsmæssigt at beskatte resurserenter

Som nævnt ovenfor opstår der en særlig indkomst ved udnyttelsen af givne naturressurser – den såkaldte resurserente. Beskatningen af denne resurserente har den særlige egenskab, at den i modsætning til de allerfleste andre skatter i princippet overhovedet ikke medfører samfundsøkonomiske effektivitetstab. Den er altså et eksempel på forekomsten af den rene eller overnormale profit, som blev beskrevet i det foregående afsnit. Set fra et effektivitetssynspunkt er en skat herpå derfor overordentlig hensigtsmæssig. I en verden, der er præget af stigende internationalisering og dermed større mobilitet og tilsvarende større forvriddinger for flere af de andre vigtige skattekloder, bliver denne forskel stadig vigtigere. Der er derfor god grund til at overveje at lægge større vægt på beskatningen af forekomsten af sådanne resurserenter i forbindelse med en skattereform.

Grundskyld beskatter jordrenten

Parallelt med den resurserente, der opstår ved forbruget af en given naturressurse som olie, giver ejerskabet af jord adgang til at indhøste en årlig jordrente ved udnyttelsen af jorden. I denne forbindelse betyder "jord" hele det danske areal, der anvendes til forskellige formål. Adgangen til denne jordrente udgør dermed en del af værdien af såvel boliger som landbrug og andre erhvervsjendomme. Grundskylden, der pålægges boliger og landbrug, kan sammen med afløsningsafgiften, der pålægges andre erhvervsbygninger og offentlige bygninger, ses som udtryk for beskatningen af denne jordrente.

Statsgrundskyld på jord vil give mindre forvridende skattesystem

På grund af den særlige karakter, som beskatningen af sådan en immobil skattekilde har, vil det medføre en effektivitetsforbedring at lægge relativt større vægt på skatteindtægter herfra. En stigning i den almindelige grundskyld vil ikke virke forvridende, idet den ikke påvirker det samlede udbud af jord. Indførelsen af en statslig grundskyld på jord vil derfor principielt være et skridt i retning af et mindre forvridende skattesystem. Da en sådan skat må forventes at blive kapitaliseret og derfor kan medføre solvensproblemer ved indførelsen, er det imidlertid vigtigt at indføre en sådan ordning i små skridt, f.eks. ved en langsom indfasning i forbindelse med nedsættelsen af andre skatter.

Også andre danske naturressurser indtjener en resurserente

En meget betydningsfuld dansk naturressource er forekomsten af olie og gas i Nordsøen. Her er der en betydelig resurserente, som afspejler, at indvindingen af olie og naturgas giver et samfundsøkonomisk overskud, der overstiger den værdi, den anvendte arbejdskraft og kapital kunne have givet i en alternativ anvendelse. Ligeledes er der knyttet en resurserente til andre fornybare eller ikke-fornybare naturressurser som grus, fisk og skove.

Er skatteforholdene i Nordsøen hensigtsmæssige?

Specielt med hensyn til olie- og naturgasreserverne i Nordsøen kan der være behov for at genoverveje, om de gældende beskatningsregler er rimelige og hensigtsmæssige. Disse regler er sidst blevet ændret i 2003 i forbindelse med genforhandlingen af koncessionen til at udvinde energireserverne. I denne forbindelse blev flere af de stærkt forvriddene elementer i den hidtil gældende beskatning ændret. Man benyttede dog ikke lejligheden til at gennemføre en neutral ikke-forvridd beskatning af Nordsøaktiviteterne, hvilket ellers var blevet anbefalet af det tidligere nedsatte embedsmandsudvalg, jf. Skatteministeriet (2001). De nye aftaler fra 2003 indebar ifølge regeringens beregninger på dette tidspunkt en statslig andel af overskuddet frem til 2042 på godt 60 pct. i gennemsnit. Disse beregninger byggede på en række forudsætninger, bl.a. en oliepris, der i den centrale beregning forventedes at stige fra 22,35 dollar i 2003 til 36 dollar i 2042.

Kontroversiel bestemmelse om kompensation

Det mest kontroversielle element i aftalen mellem regeringen og A. P. Møller-Mærsk er utvivlsomt dens kompensationsbestemmelse, der er højst usædvanlig for den slags aftaler i vestlige lande, jf. Folketinget (2004). Ifølge denne aftale får selskaberne i Dansk Undergrunds Consortium (DUC) ret til kompensation, hvis der senere indføres nye skatteregler, der "specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nordsøen". Regering og Folketing har dermed fraskrevet sig en væsentlig del af den ret, de almindeligvis nyder til senere at kunne ændre på skatteforholdene, hvis man i øvrigt skulle finde det samfundsmæssigt hensigtsmæssigt.

Problematisk at fastlåse statens fremtidige handlemuligheder

Generelt bør beskatningsniveauet i Nordsøen som andre steder være indrettet sådan, at det giver en rimelig balance mellem samfundets interesser og interesserne hos de private investorer. I tilfældet med Nordsøen tilhører selve værdierne i undergrunden den danske stat, mens de private selskabers opgave er at lokalisere og udvinde resurserne. Det Økonomiske Råds formandskab har derfor tidligere givet udtryk for, at udvindingsselskaberne i Nordsøen for denne tjenesteydelse bør kunne indtjene en normal forrentning af deres investerede kapital inklusive en rimelig risikopræmie, mens den overnormale andel af det samlede afkast naturligt bør tilfalde staten, jf. Det Økonomiske Råd (1999, 2001a, 2001b og 2003). De forhold, der betinger forrentning og risici over tid, kan selvsagt ændre sig meget betydeligt over længere tidsrum. De beregningsforudsætninger, man baserede sig på i 2003, har naturligt nok allerede nu fem år efter på flere områder vist sig ikke at holde stik. I det forløbne tidsrum gælder dette ikke mindst olieprisen: Mens man i sin tid regnede med en gennemsnitlig oliepris pr. tønde i 2006 og 2007 på 165 kr. og 168 kr., blev den faktiske pris i stedet 400 kr. og 389 kr. Dette forhold illustrerer, at det er problematisk for staten at fastlåse sine egne fremtidige beskatningsmuligheder gennem en sådan kompensationsklausul. Det besværliggør fremtidige justeringer i skatteforholdene, når ændrede forudsætninger i øvrigt måtte gøre det naturligt.

Øvre grænse for kompensationen

Der er dog i aftalen en øvre grænse for, hvor stor en kompensation de pågældende selskaber kan få i tilfælde af en senere specifik skatteændring for Nordsøproduktionen. Det hedder således, at "... Den maksimale kompensation fastlægges ud fra statens årlige akkumulerede nettofordel ved aftalen siden 2004 fratrukket evt. tidligere udbetalt kompensation". Vælger staten senere at skærpe Nordsøbeskatningen, er dette altså i sig selv muligt ifølge aftalen, men regeringen skal så tilbagebetale den kumulerede gevinst, man har haft ved indførelse af 2003-skattereglerne i forhold til de tidligere gældende regler. Uenigheder om kompensationsbestemmelsen skal afgøres ved voldgift.

Kompensationens betydning vokser med årene

Denne aftale har således den indbyggede mekanisme, at jo flere år, der går, inden en eventuel ændring i reglerne foretages, jo vanskeligere vil det være for staten at skaffe et merprovenu ved en sådan ændring. Således oplyser klima- og energiministeren i efteråret 2008, at under en række nye forudsætninger om produktion, energipriser, virksomhedernes reaktionsmønster som følge af ændret beskatning mv. vil en stigning i kulbrinteskatten til 95 pct. fra 2009 udløse en kompensation til DUC på 30 mia. kr., mens den skærpede beskatning i sig selv som nutidsværdi vil medføre en mergevinst til staten på ca. 6½ mia. kr.¹⁰ En stigning i kulbrinteskatten til 90 pct. vurderes tilsvarende at give en kapitaliseret mergevinst bortset fra kompensationen på 18½ mia. kr. Den større gevinst ved en lavere skattesats skyldes antagelserne om virksomhedernes forskelligartede reaktionsmønster ved de forskellige satser.

Kompensationen omfatter ikke generelle skatteændringer

Kompensationsbestemmelsen gælder imidlertid ikke i tilfælde af ændrede beskatningsregler, der omfatter en større del af dansk erhvervsliv. Det hedder således i et forklarende notat fra Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), at “Generelle og ikke-diskriminerende stramninger, der rammer erhvervslivet bredt giver derfor ikke ret til kompensation. Heller ikke selv om de rammer hårdere i Nordsøen end andre steder. Det giver således ikke ret til kompensation, at generelle beskatningsregler får større økonomisk betydning for A. P. Møller-Mærsk og partnere end for andre”.

Generelt egenkapitalfradrag og skat på overnormal profit vil også omfatte Nordsøen

Aktiviteterne i Nordsøen vil dermed blive påvirket af de fremtidige generelle ændringer i det danske selskabsskattesystem. Dette har da også været tilfældet ved de tidligere ændringer i selskabsbeskatningen, som har fundet sted siden 2003. Den generelle selskabsskattesats blev således sænket til 28 pct. med virkning i 2005 og til 25 pct. i 2007 samtidig med forskellige ændringer i afskrivningsregler mv. På samme måde vil også indførelsen af et egenkapitalfradrag for nyinvesteringer kombineret med en evt. højere sats for overnormalt kapitalafkast naturligt påvirke de samlede skatteindtægter fra Nordsøen. Da udnyttelsen af energireserverne i Nordsøen netop er et af de klareste eksempler

10) I svar på spørgsmål fra Energipolitisk Udvalg.

herhjemme på eksistensen af en overnormal profit, der er knyttet til en bestemt lokalitet, vil den højere beskatning af det ekstraordinære afkast i sig selv give et forvriddningsfrit merprovenu fra denne sektor. Samtidig vil egenkapitalfradraget for nyinvesteringer også for Nordsøselskaberne – på linje med situationen for alle øvrige danske selskaber – tilskynde til mere hensigtsmæssige investeringsbeslutninger, der i mindre grad vil afhænge af rent skattemæssige forhold.

IV.10 Skatteudgifter på erhvervsbeskatningsområdet

De væsentligste skatteudgifter inden for erhvervsbeskatningsområdet vedrører fonde, landbrug og forskning.

Fonde

En fond ejes ikke af personer

En fond er en selvejende institution, hvis formue er henlagt under en selvstændig og uafhængig bestyrelse. Der er således ingen personer, som har ejendomsret over fondens formue.

To former for fonde

Der skelnes mellem to former for fonde: erhvervsdrivende fonde og ikke-erhvervsdrivende fonde. Erhvervsdrivende fonde udøver selv erhvervmæssig virksomhed eller har bestemmende indflydelse i et selskab, som har erhvervmæssig drift. Deres hovedformål er dermed ofte at drive en erhvervmæssig virksomhed, mens almennyttige og velgørende formål i erhvervsdrivende fonde er sekundære. Ikke-erhvervsdrivende fonde driver ikke erhvervmæssig virksomhed og har kun almennyttige og velgørende formål. I 2007 var der 1.300 erhvervsdrivende fonde i Danmark samt omkring 14.000 normalt små ikke-erhvervsdrivende fonde.

**Fonde har en
betydelig
egenkapital**

Egenkapitalen i de 50 største erhvervsdrivende fonde var tilsammen 218,5 mia. kr. i 2007, hvoraf 75 pct. af beløbet tilhører de 10 største fonde, jf. tabel IV.18.¹¹ Årsresultatet for de 10 største fonde var i alt på 13,5 mia. kr., og de betalte i 2007 tilsammen 1,2 mia. kr. i skat. De 10 største fonde uddelte 2,9 mia. kr. til almennyttige og fondenes formål. Fonde, der betaler lidt i skat, har typisk store uddelinger og omvendt. Syv af de 20 største fonde betalte ingen skat, men uddelte til gengæld 1,2 mia. kr. Omvendt betalte tre fonde tilsammen 1,1 mia. kr. i skat, men uddelte tilsammen kun 14 mio. kr. Der er i lovgivningen ingen krav om, at fonde skal oplyse, hvad deres uddelinger går til. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen foretager dog løbende stikprøvekontrol.

11) Egenkapitalen i A. P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til almene formål udgør 38 pct. af egenkapitalen i de 10 største fonde.

Tabel IV.18 Egenkapital, årsresultat, skattebetaling og uddelinger i de største erhvervsdrivende fonde, 2007

Rangorden efter størrelsen af egenkapitalen	Egenkapital	Årsresultat	Skattebetaling	Uddeling
1-10	166.925	13.523	1.214	2.934
11-20	25.730	3.589	184	345
21-30	13.800	1.561	61	•
31-40	6.892	246	45	•
41-50	5.158	584	38	•
I alt	218.504	19.503	1.543	•

Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Experian.

Skatteregler for fonde er i udgangspunktet ligesom aktieselskaber

Erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende fonde bliver beskattet efter de samme regler. Skattereglerne for fonde er i udgangspunktet ligesom for aktieselskaber. Det betyder, at fonde skal betale 25 pct. af deres skattepligtige indkomst i skat. Udbyttet fra danske og udenlandske aktie- og anpartsselskaber, hvor der ejes mindst 15 pct. (10 pct. fra og med 2009) i mindst et år, beskattes som hovedregel ikke, jf. tabel IV.19. Formålet med denne regel er, at den samme indkomst ikke beskattes i både selskabet og fonden. Hvis fonden eller selskabet ejer mindre end 15 pct. af aktie- og anpartsselskabet, indgår 66 pct. af udbyttet i den skattepligtige indkomst.

Fonde har særlige skattefradrag

Der er dog visse forskelle i skattereglerne mellem fonde og selskaber. Fonde har, i modsætning til aktieselskaber, særlige skattefradrag, som især vedrører uddelinger og hensættelser til skattefri konsolidering af fondskapitalen.

Tabel IV.19 Fradrag i den skattepligtige indkomst for fonde og selskaber, 2008

		Selskab	Fond
		-----	Pct. -----
Udbytte af aktier ^{a)}	aktieandel under 15 pct.	34	34
	aktieandel på 15 pct. og over	100	100
Gevinster ved aktier med en ejertid over tre år		100	100
Gevinster ved obligationer, pantebreve og andre fordringer		0	0
Uddelinger til alment velgøren- de formål	under 15 pct. af den skatte- pligtige indkomst	100	100 ^{b)}
	15 pct. eller mere af den skat- tepligtige indkomst	0	100 ^{b)}
Uddelinger til andre formål		0	100 ^{b)c)}
Andel af de almennyttige udde- linger, som kan hensættes til konsolidering af kapitalen		0	25
Erhvervsmæssige drifts- omkostninger		100	100
Ikke-erhvervsmæssige driftsomkostninger		0	100 ^{c)}
		-----	Kr. -----
Bundfradrag i den ikke- erhvervsmæssige indkomst		0	25.000

a) I en almennyttig fond, der ejer den altovervejende del af et selskab, beskattes indtægterne fra selskabet i fonden i stedet for i selskabet.

b) Uddelingerne kan spares sammen over fem år.

c) Fradragsretten forudsætter, at udgiften opfylder fondens formål.

Kilde: Mikkelsen og Werlauff (2008), Andersen og Gam (2005) samt Fondsbeskatningsloven.

**Alle uddelinger er
fradragsberettigede
for fonde ...**

Fonde kan trække uddelinger, som er almennyttige og alment velgørende, fra i den skattepligtige indkomst, og fratække uddelinger, der opfylder fondens formål, hvis modtagerne er skattepligtige i Danmark. Formålet med dette fradrag er at undgå at beskatte fonde, som anvender indtægterne til uddeling i henhold til formålet, og at fonden og modtageren af uddelingen ikke bliver beskattet to gange.

Definitionen af et almennyttigt og velgørende formål er, at uddelingerne skal tilgodese en ubestemt kreds, jf. Andersen og Gam (2005). Der vil typisk være tale om sociale, kunstneriske og andre kulturelle, miljømæssige, videnskabelige – herunder forskningsmæssige eller sygdomsbekæmpende – undervisningsmæssige, kirkelige eller nationale øjemed.

... men ikke for selskaber

For selskaber gælder der, at uddelinger til velgørende foreninger, fonde og lignende organisationer, der ikke overstiger 15.000 kr. eller 15 pct. af selskabets skattepligtige indkomst, kan trækkes fra i skat. De velgørende foreninger, fonde og lignende organisationer skal være godkendte ved lov. Selskaber er dermed væsentlig mere begrænsede end fonde med hensyn til skattefrie gaver mv.

Fonde har et ekstra fradrag af almennyttige uddelinger

Den anden fradragmulighed for fonde er, at de kan foretage fradrag for hensættelser til konsolidering af fondskapitalen på 25 pct. af årets almennyttige og velgørende uddelinger. Formålet med dette fradrag er at sikre mod en udhuling af fondskapitalen som følge af inflation og at give større incitament til at uddele til almennyttige og velgørende formål. Det betyder, at fradraget for de almennyttige og velgørende uddelinger reelt er 125 pct., da det er muligt både at fratække hele værdien af de almennyttige og velgørende uddelinger og derudover yderligere 25 pct.

Fonde har også et bundfradrag

Ud over de to ovenstående fradrag har fonde et bundfradrag på 25.000 kr. i den ikke-erhvervsmæssige indkomst. Endvidere er fondes definition af driftsomkostninger udvidet i forhold til et aktieselskab, og fonde kan dermed trække mere fra. Dette skyldes, at fonde erhverver økonomisk udbytte for netop at opfylde fondens formål, så udgifter, der opfylder fondens formål, kan fratækkes, hvad enten de er erhvervsmæssige eller ej, som f.eks. udgifter til en fonds bolig, som ikke er tilknyttet erhvervsmæssig drift.

Fonde skal uddele de skattefrie indtægter

For at undgå, at fonde opsparer de skattefrie indtægter og anvender fradragene på de skattepligtige indtægter, er der fastsat en såkaldt prioriteringsregel. Fondene skal først uddele de skattefrie indtægter, før de kan få fradrag for yderligere uddelinger, dvs. indtægterne fra bundfradraget og fra det skattefrie udbytte af aktie- og anpartsselskaber skal

anvendes til uddelinger og hensættelser. Reglen betyder, at værdien af bundfradraget og det skattefrie udbytte af aktie- og anpartsselskaber bliver formindsket, da disse skattefrie indtægter primært går til uddelinger.

Opsummering

Fonde og selskaber beskattes i udgangspunktet ens, dog med undtagelse af, at alle fondes uddelinger er fradragsberettiget. Selskaber kan kun trække de uddelinger, som udgør mindre end 15 pct. af deres skattepligtige indkomst, fra i skat. Derudover kan fonde trække yderligere 25 pct. af de almennyttige uddelinger fra i skat og har et bundfradrag på 25.000 kr. i den ikke-erhvervsmæssige indkomst. Desuden kan selskaber kun give skattefrie uddelinger til visse foreninger mv., hvor fonde kan bestemme frit, hvem der skal modtage de skattefrie uddelinger. Den store forskel mellem beskattningen af fonde og selskaber er altså, at fonde får et fradrag på 125 pct. af de alment nyttige og velgørende uddelinger i den skattepligtige indkomst i stedet for kun et 100 pct. fradrag. Dette skønnes at give et provenutab på 1 mia. kr.

Landbrug

Grundværdien er fastsat lavere end handelsværdien

Landbruget har en række særordninger på skatteområdet. En af dem er den såkaldte bondegårdsregel, hvor grundværdien af landbrugsjord fastsættes lavere end handelsværdien. Grundværdien af ensartet landbrugsjord skal fastsættes til samme beløb uden hensyn til, om jorden tilhører en større eller mindre ejendom. Udgangspunktet for fastsættelsen af grundværdien er, at jorden hører til en "middelstor bondegård". Problemet er dog, at definitionen af en "middelstor bondegård" er fastsat efter forholdene for 30-40 år siden, hvilket betyder, at de fleste landbrugsejendomme i dag har et væsentlig større areal knyttet til ejendommen, end der indgår i definitionen for en "middelstor bondegård". Handelsværdien er mellem 200 og 400 pct. højere end grundværdien i 2006, jf. Vurderingsvejledningen § 14, og skatteudgiften skønnes at være 1,3 mia. kr., jf. Rigsrevisionen (2007).

Lavere grundskyldspromille

Landbrug har desuden en lavere grundskyldspromille end andre ejendomme. Der opkræves en grundskyld med en promille, der er 9,7 promillepoint lavere end den grundskyldspromille, der er fastsat af kommunalbestyrelsen. Grundskyldspromillen kan endvidere højst udgøre 12,3 promille af den afgiftspligtige grundværdi. Den nedsatte grundskyldspromille skønnes at svare til en kompensation til landbruget på 800 mio. kr. Den lavere grundskyldspromille er blevet motiveret med, at landbruget er pålagt pesticidafgift, og at der er sket en reduktion af EU-tilskuddene til landbrug.

Skattefri opsparring til senere investeringer

Andre særordninger inden for landbrugsområdet er muligheden for at nedskrive på husdyrbesætningerne, der giver mulighed for at udskyde skatten og dermed opnå en rentegevinst. Endvidere har andelsforeninger, hvoraf hovedparten findes inden for landbrugsområdet, mulighed for at spare op til senere investeringer næsten skattefrit i modsætning til almindelige selskaber. De to sidstnævnte særordninger skønnes at give et provenutab på 90 mio. kr., jf. Rigsrevisionen (2007).

Forskning

Forskningsområdet har også gavn af en række særordninger inden for erhvervsbeskatningen. Udgifter til forsøg og forskning kan fratrækkes i den skattepligtige indkomst i året eller afskrives over fem år. Dette skønnes af Rigsrevisionen at give en skatteudgift på 2,9 mia. kr. årligt. Derudover kan Edb-software og driftsmidler til forsøg og forskning straks afskrives, dvs. hele anskaffelsessummen kan fradrages i indkomståret. Dette vurderes af Rigsrevisionen til at give et provenutab på 300 mio. kr. årligt.

Litteratur

Abildgren, K. (2005): Interest-Rate Development in Denmark 1875-2003 – A Survey. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 143 (2), s. 153-167.

Andersen, L.L. og H. Gam (2005): *Fondsbeskatning*. Gjørlerup. København.

Boadway, R., M. Marchand and P. Pestieau (2000): Redistribution with Unobservable Bequests: A Case for Taxing Capital Income. *Scandinavian Journal of Economics*. vol. 102, pp. 253–67.

Chamley, C. (1986): Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. *Econometrica*. vol. 54, pp. 607–22.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, efterår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (1999): *Dansk Økonomi, efterår 1999*. København.

Det Økonomiske Råd (2001a): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2001b): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, efterår 2003*. København.

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, forår 2008*. København.

Englund, P. (2003): Taxing Residential Housing Capital, *Urban Studies*, Vol. 40, (No. 5-6), pp. 937-57.

Folketinget (2004): Referat af høring om de statsretlige aspekter af Nordsøaftalen. Folketingets Energipolitiske Udvalg.

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.

Hansen, M.F., M. Eggert og P. Stephensen (2007): *Danmarks fremtidige befolkning. Befolkningsfremskrivning 2007*. Rapport, december 2007. DREAM, København.

Judd, K. (1985): Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model. *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 59–83.

Jäntti, M. (2006): American Exceptionalism in New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and United States. IZA Discussion Paper No. 1938, Bonn.

Mikkelsen, J.H. og E. Werlauff (2008): *Den Erhvervsdrivende Fond*. Gjellerup, København.

Nielsen, S.B. and P.B. Sørensen (1997): On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation. *Journal of Public Economics*. Vol. 63, pp. 311–29.

Pedersen, E.H. (2004): Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger, *Samfundsøkonomen*, nr. 5.

Pedersen, E.H. (2002), Ejendomsbeskatningen i kritisk belysning, *Samfundsøkonomen*, oktober.

Rigsrevisionen (2007): *Beretning til statsrevisorerne om gennemsigthed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.)*. København.

Smidt, J. (2002), Beskatning af boliger – hvorfor og hvordan, *Samfundsøkonomen*, februar.

Saez, E. (2002): The Desirability of Commodity Taxation under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes. *Journal of Public Economics*, Vol. 83, pp. 217–30.

Skatteministeriet (2001): Rapport fra Kulbrinte-skatteudvalget. København.

Sørensen, P.B. (2004): Measuring Taxes on Capital and Labour: An Overview of Methods and Issues. Kap. 1 i P.B. Sørensen (red.): *Measuring the Tax Burden on Capital and Labour*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Sørensen, P.B. (2007): Can Capital Income Taxes Survive? And Should They? CESifo Economic Studies, Vol. 53 (2/2007), pp. 172–228.

Sørensen, P.B. (2008): Estimating Effective Tax Rates on Corporate Income. Upubliceret arbejdspapir, Københavns Universitets Økonomiske Institut, November 2008. (Arbejdspapiret kan rekvireres ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariat).

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003): Kompensationsbestemmelsen i aftalen mellem A.P. Møller-Mærsk og staten om forlængelse af eneretsbevillingen i Nordsøen. Omdelt til Det Energipolitiske Udvalg.

KAPITEL V

INDIREKTE SKATTER

V.1 Indledning

Flere formål med indirekte skatter

Formålet med at opkræve indirekte skatter er både at skaffe provenu på en effektiv måde, at påvirke borgernes adfærd, så de f.eks. begrænser deres forbrug af forurenende eller usunde varer, og endelig at korrigere indkomstfordelingen i samfundet i det omfang, der ikke er andre og bedre fordelingspolitiske instrumenter til rådighed.

1/3 af provenuet stammer fra indirekte skatter

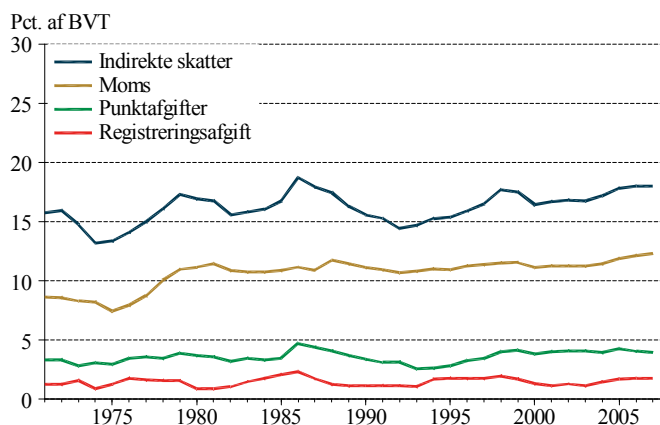
De indirekte skatter omfatter dels afgifter på varer og tjenester, og dels afgifter, som f.eks. erhvervenes registreringsafgifter, der ikke er fordelt på varer. En tredjedel af det samlede skatteprovenu stammer fra de indirekte skatter, og det største provenu kommer fra momsen, der udgør godt 60 pct. af det samlede provenu fra de indirekte skatter.

Registreringsafgiften er konjunkturfølsom

Provenuet fra de indirekte skatter har varieret mellem 13 pct. og 18 pct. af BVT siden starten af 1970'erne, jf. figur V.1. Provenuet fra indirekte skatter følger forbruget, og nogle er meget konjunkturfølsomme, hvilket især gør sig gældende for registreringsafgiften for motorkøretøjer.

Kapitlet er færdigredigeret den 10. november 2008

Figur V.1 Indirekte skatter



Anm.: Moms, punktafgifter og registreringsafgifter udgør 99,7 pct. af de indirekte skatter. Den resterende del omfatter importafgifter og andre produktionsskatter.

Kilde: Danmarks Statistik: *Nationalregnskabet*, ADAM's databank.

Den vigtigste punktafgift er registreringsafgiften

Provenuet fra punktafgifter kommer især fra afgifter på motorkøretøjer, hvilket primært vil sige vægt- og registreringsafgifter samt fra energiafgifter, jf. tabel V.1. Benzinafgiften udgør ca. en tredjedel af energiafgifterne.

Giftskatternes andel er faldet

Der har kun været begrænsede ændringer i fordelingen af de indirekte afgifter de sidste ti år. Bidraget fra tobaksafgifterne er dog blevet reduceret med ca. 35 pct., og afgifterne på øl, vin og spiritus er blevet omtrent halveret i perioden, hvilket bl.a. skyldes nedsættelser af afgifterne på disse varer og færre rygere. Det samlede provenu fra disse kategorier har dog hele perioden været forholdsvis begrænset.

Tabel V.1 Told og forbrugsafgifter

	1997	2002	2007
	----- Pct. -----		
Told og importafgifter	1,4	0,9	1,2
Moms	60,3	60,0	63,9
Lønsumsafgift	1,5	1,7	1,7
Afgifter af motorkøretøjer	13,1	11,3	13,0
Energiafgifter	14,3	16,6	13,2
Forureningsskatter	1,1	1,3	1,1
Afgift på spiritus, vin og øl	2,5	2,0	1,2
Afgift på ikke-alkoholiske drikke	0,4	0,5	0,3
Afgift på chokolade- og sukkervarer mv.	0,7	0,7	0,6
Tobaksafgift	4,2	3,6	2,7
Afgifter i øvrigt	0,6	1,4	1,2
I alt	100,0	100,0	100,0
	----- Mio. kr. -----		
I alt	176.365	216.989	273.901

Anm.: Tallene i figur V.1 og tabel V.1 er opgjort på forskellig måde. Det indebærer, dels at subsidier og tilbageførte betalinger ikke indgår i tabel V.1, dels at afgifterne i denne tabel er opgjort efter bogføringstidspunkt, mens de indirekte afgifter i figur V.1 er opgjort efter transaktionstidspunktet.

Kilde: Danmarks Statistik (2008): *Skatter og afgifter*.

Indirekte skatter betales af alle

Indirekte skatter som f.eks. en moms betales på tværs af befolkningsgrupper. Disse skatter betales, uanset hvor indkomsten stammer fra. Det er således både personer på og uden for arbejdsmarkedet, og personer der får deres indkomster fra lønindkomst, sort arbejde eller kapitalindkomst, der betaler indirekte skatter. Det er derfor en almindelig antagelse, at indirekte skatter er mindre forvridende end direkte skatter, fordi de ikke i samme omfang påvirker tilskyndelsen til at være på arbejdsmarkedet. Fordelingsvirkningen af direkte og indirekte skatter er imidlertid ret forskellig, og derfor er det ikke muligt alene ud fra økonomiske overvejelser at fastlægge, hvor stor en andel af det samlede skatteprovenu der skal tilvejebringes fra de indirekte skatter, og hvor stor en del der skal komme fra andre

skatter. Det progressive element i indkomstskatterne betyder generelt, at ændringer af indkomstskatterne er mere omfordelende end ændringer af forbrugsskatter.

Kapitlets indhold

I afsnit V.2 diskuteres, hvilken forskel der er imellem virkningen af en direkte skat og en indirekte skat for arbejdsmarkedet. I afsnit V.3 er en beskrivelse af indkomstfordelingens påvirkning fra de indirekte skatter. Afsnit V.4 beskæftiger sig med muligheden for både at forbedre miljøet og økonomiens funktionsmåde ved at anvende miljøskatter. I afsnit V.5 er emnet differentiering af de indirekte skatter. I afsnit V.6 ses på afgifternes virkning på grænsehandlen. Afsnit V.7 ser på muligheden for at øge arbejdsudbuddet ved at beskatte varer og ydelser, der er substitutter til fritid. I afsnit V.8 opgøres de såkaldte skatteudgifter vedrørende indirekte skatter. Endelig afrundes kapitlet i afsnit V.9.

V.2 Indirekte skatter og arbejdsmarkedet

Mindsker indirekte skatter arbejdsudbuddet?

Ved vurdering af, om der er en gevinst ved at omlægge fra skat på arbejdsindkomst til forbrugsskatter, er det afgørende, at forvriddningen af arbejdsudbuddet mindskes ved en omlægning. En ændring af en indirekte skat og en tilsvarende ændring af skat på arbejdsindkomst vil have den samme virkning for en person i beskæftigelse, da det er den reale disponible indkomst, der har betydning for valget mellem arbejde og fritid. En forhøjelse af forbrugsskatterne kan dog have en kortsigtet påvirkning af arbejdskraftefterspørgslen, hvis løndannelsen påvirkes anderledes af de indirekte end de direkte skatter. Hvor kraftigt påvirkningerne vil være, og hvor længe påvirkningen vil vare, afhænger af strukturen på arbejdsmarkedet.

Påvirkes efterspørgslen efter arbejdskraft?

Størrelsen af påvirkningen af løndannelsen kan fastlægges ud fra empiriske undersøgelser. De fleste empiriske undersøgelser, der analyserer betydningen af skatter på løndannelsen, inddrager ikke forbrugerskatter i skatteken.¹ Nogle

1) Skatteken er forskellen i lønnen set fra lønmodtagerens og fra virksomhedens side.

nyere undersøgelser inddrager dog forbrugsskatterne i den samlede skattekilde og finder, at denne skattekilde påvirker arbejdskraftefterspørgslen, jf. EU (2006). I disse undersøgelser testes der ikke særskilt for forbrugsskatternes virkning i forhold til de andre skatter, der indgår i skatteilden.

Kompensationsgrad og bred skattebase

En omlægning fra arbejdsindkomstskatter, f.eks. en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, til en indirekte skat, som f.eks. moms kan indebære, at arbejdskraften beskattes mere lempeligt. Det skyldes, at skattebasen vil være bredere, end når provenuet kun opkræves af personer i beskæftigelse. Ved eksempelvis en omlægning til en højere moms vil personer, der modtager indkomstoverførsler, og forbruget af formuer samt ekstraordinære formueafkast ("rene" profitter) blive beskattet, jf. boks V.1. Ligeledes vil det betyde en vis beskatning af sort arbejde. Det element i omlægningen, der indebærer en skærpet beskatning af modtagere af indkomstoverførsler, svarer til at nedsætte kompensationen for indkomstoverførsler for personer uden for arbejdsmarkedet.

Bredere skattebase øger beskæftigelsen

Beregninger med den makroøkonomiske model DREAM af den samfundsøkonomiske virkning af nedsættelsen af bundskatten med 1 pct.point finansieret af en forhøjelse af momsen viser, at beskæftigelsen øges lidt. Det illustrerer, at skatten på arbejde kan nedsættes, når skatten lægges på en bredere base.

Virkninger af omlægning fra indkomstskat til punktafgifter

Beskæftigelsen og produktionen stiger ved et fald i marginalskatten på arbejdsindkomst finansieret af en stigning i punktafgifterne på 1 pct., viser beregninger med den makroøkonomiske model DANTAX, jf. tabel V.2. Det skyldes, at arbejdsudbuddet stiger, da den disponible indkomst for de beskæftigede stiger, fordi skatten på arbejdsindkomst nedsættes mere end stigningen i de gennemsnitlige afgifter. Den større nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst skyldes, at skattebasen for punktafgifter er bredere end for lønindkomsten. På lang sigt øges det reale forbrug. Boligmassen vokser kraftigere end det reale forbrug, hvilket skyldes, at boligforbruget ikke bliver pålagt en afgift og derfor bliver relativt billigere end andet forbrug. Det betyder, at forbrugerne øger boligforbrugets andel af det samlede forbrug.

Antag meget forenklet, at en forbruger lever i to perioder. I den første periode arbejder og modtager han en lønindkomst, W , og har en initial formue, F , mens han i den anden periode forbruger sin formue, S , der er blevet forrentet med r og efterlader sig en arv, A . I begge perioder modtager han udover sin lønindkomst også profitindkomst, P , og overførselsindkomst, T . Skattesystemet er indrettet sådan, at der kun er skat, t , på forbrug, C .

I første periode står han derfor over for følgende budgetrestriktion:

$$S = W_1 + P_1 + T_1 + F - (1+t)C_1 \quad (1)$$

Ved udgangen af første periode svarer hans formue, S , til summen af lønindkomsten, profitindkomst, indkomstoverførsler samt initialformuen fratrukket forbruget og skattebetalingen.

I anden periode er hans budgetrestriktion:

$$(1+t)C_2 = (1+r)S + W_2 + P_2 + T_2 - A \quad (2)$$

I anden periode svarer hans forbrug og skattebetaling til opsparingen inklusive forrentningen samt summen af lønindkomsten, profitindkomsten og indkomstoverførsler i periode 2, fratrukket det han efterlader i arv.

Når både (1) og (2) skal være opfyldt, da gælder:

$$C_1 + \frac{C_2}{1+r} = \left(\frac{1}{1+t} \right) \left(\left(W_1 + P_1 + T_1 + \frac{W_2 + P_2 + T_2}{1+r} \right) + F - \frac{A}{1+r} \right) \quad (3)$$

Sættes:

$$\tau \equiv \left(\frac{t}{1+t} \right) \quad (4)$$

Fås:

$$C_1 + \frac{C_2}{1+r} = (1-\tau) \left(\left(W_1 + P_1 + T_1 + \frac{W_2 + P_2 + T_2}{1+r} \right) + F - \frac{A}{1+r} \right) \quad (5)$$

En skat på forbrug indebærer således en skat på arbejdsindkomst, profit, indkomstoverførsler og tidligere akkumuleret formue. En omlægning fra skat på arbejdsindkomst til forbrugsskat vil derfor udvide skattebasen.

Tabel V.2 Virkninger af en nedsættelse af marginalsatten på arbejde finansieret af en stigning i punktafgifterne på 1 pct.

	År 1	År 10	Lang sigt
	Pct.		
Produktion i den private sektor	0,04	0,04	0,05
Beskæftigelse	0,04	0,04	0,04
Virksomheders kapitalapparat	0,00	0,02	0,04
Samlet formue	0,02	0,03	0,09
Boligmasse	0,04	0,07	0,08
Timeløn	-0,02	-0,02	-0,01
Kapitalindkomst	0,00	0,00	0,03
Anden indk.	0,63	0,63	0,64
Forbrugerpriser	0,58	0,58	0,58
Realt forbrug	0,03	0,03	0,03

Anm.: Anden indkomst omfatter løn og transfereringer.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af DANTAX.

Højere moms og afgifter kan øge grænsehandelen

Højere moms og højere afgifter kan dog betyde, at omfanget af grænsehandelen stiger, hvilket vil mindske skattebasen for de indirekte skatter.

V.3 Fordeling af de indirekte skatter

Indirekte skatter varierer med forbrug

Varer og tjenester er pålagt indirekte skatter, så hver husstand betaler indirekte skatter varierende med husstandens forbrug af disse varer og tjenester.

¼ af indkomsten går til indirekte skatter

I gennemsnit betalte hver husholdning 55.000 kr. årligt i indirekte skatter i 2005, hvilket svarer til 25 pct. af husstandens gennemsnitlige disponible indkomst, jf. tabel V.3. De indirekte skatter består af moms på 34.000 kr., punktafgifter på 20.000 kr. og stempelafgifter på knap 1.000 kr.

Tabel V.3 Betaling af indirekte skatter pr. husholdning, 2005

	Moms	Punkt- afgifter	Stempel- afgifter	Total	Andel i befolkn.
	----- Pct. disponibel indk. -----				-- Pct. --
Ækvivaler disponible indkomst					
Under 100.000 kr.	24,7	12,8	0,8	38,3	15,3
100-150.000 kr.	14,6	8,6	0,4	23,6	34,7
150-200.000 kr.	14,6	8,9	0,3	23,8	25,8
200-250.000 kr.	13,5	9,5	0,2	23,3	13,1
250-300.000 kr.	12,1	6,7	0,2	19,0	4,7
300.000 kr. og over	11,1	6,1	0,2	17,4	3,5
Husstandssammensætning					
Enlig u. børn	17,4	9,9	0,5	27,9	48,6
Enlig m. børn	17,7	8,2	0,3	26,1	4,8
Par u. børn	14,0	9,2	0,3	23,6	27,7
Par m. børn	15,1	8,5	0,2	23,8	18,9
I alt	16,0	9,4	0,4	25,8	100,0
	----- Kr. -----				
I alt	34.303	20.370	708	55.382	•

Anm.: Husstandens ækvivalerede disponible indkomst er indkomsten korrigeret for antallet af voksne og børn i husstanden. Den ækvivalerede indkomst tager dermed højde for, at indkomster og udgifter kan udjævnes inden for husholdninger med mere end en person. Beregningerne er foretaget på grundlag af forbrugsundersøgelsen. I forbrugsundersøgelsen er der et frafald, som gør, at stikprøven ikke er repræsentativ. Dette korrigeres der for ved at beregne de forventede værdier af afgifter på hele befolkningen vha. regressionsanalyser. Tallene er derfor forbundet med usikkerhed, hvilket især gælder de afgifter, få betaler. Metoden, der bruges til at korrigere for skævheden, er ikke helt identisk med Danmark Statistiks metode, og derfor fås ikke samme resultater, jf. Danmarks Statistik (2008). I tabellen er der udelukket 3 pct. af husstandene, da deres samlede indirekte skatter er højere end husstandens samlede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Fattige betaler en større andel til indirekte skatter

De indirekte afgifter udgør en større andel af husstandens indkomst for husstande med en lavere ækvivaleret disponibel indkomst. For husstande med en ækvivaleret disponibel indkomst på under 100.000 kr. udgør de indirekte afgifter 38 pct., og ca. 24 pct. for husstande med en ækvivaleret disponibel indkomst mellem 100.000 kr. og 300.000 kr. og

knap 20 pct. for husstande med en ækvivaleret disponibel indkomst over 300.000 kr. Grunden til, at andelen af de indirekte skatter er faldende med indkomsten, er, at høj indkomst familier opsparer deres indkomst og anvender en større del af deres indkomst på varer, som ikke er pålagt indirekte skatter, såsom bolig.

Børnefamilier er ikke anderledes

Husstandens sammensætning har også indflydelse på, hvor meget der betales i indirekte skatter. Husholdninger, som består af par, betaler en mindre andel af deres indkomst til indirekte skatter end enlige. Men husholdninger med børn betaler ikke betydelig mere eller mindre end husholdninger uden børn.

Afgifter på motorkøretøjer og energi er største punktafgifter

Punktafgifter består af en række undergrupper, hvor de største punktafgifter i en gennemsnitlig husstand hviler på motorkøretøjer og energiprodukter, jf. tabel V.4. Afgifter på motorkøretøjer udgør en større andel af husstandens disponible indkomst for husstande med en ækvivaleret disponibel indkomst under 100.000 kr. og mellem 200.000-250.000 kr. end for andre indkomstgrupper. Tilsvarende vægter de mere for par og enlige uden børn end for enlige med børn. Beløbet, der betales til energiafgifter, udgør en mindre andel af husstandens indkomster for husstande med højere ækvivaleret disponibel indkomst. Tobaksafgiften er den tredje største punktafgift, som husstande i gennemsnit betaler til. Tobaksafgiftens andel af indkomsten falder en anelse for husstande med en højere ækvivaleret disponibel indkomst og for par frem for enlige.

Indirekte afgifter øger uligheden ...

Afgifternes beløb skal være proportionale med husstandenes disponible indkomst for, at afgifterne ikke bidrager til omfordelingen i samfundet. Dette kan måles ved en Gini-koefficient, jf. boks II.1. Gini-koefficienten for den disponible indkomst – bruttoindkomsten fratrukket de direkte skatter – er 24,75 i 2005, jf. tabel II.1. I samfundet kan der også ske en omfordeling via de indirekte skatter, da højere indirekte afgifter reducerer forbrugsmulighederne. Hvis der i Gini-koefficienten også tages højde for de indirekte skatter stiger Gini-koefficienten til 28,30, dvs. at uligheden i samfundet forøges som følge af opkrævning af indirekte skatter.

Tabel V.4 Betaling af punktafgifter pr. husholdning, 2005

	Motor- retøjer	Energi- prod.	Spiritus, vin og øl	Ikke-alko. varer	Sukker- varer	Tobak	Tipning og spil	I øvrigt
	----- Pct. af disponibel indkomst -----							
Ækvivaler disponible								
indkomst								
Under 100.000 kr.	4,97	4,34	0,65	0,11	0,30	1,80	0,08	0,50
100-150.000 kr.	2,43	3,73	0,37	0,13	0,04	1,40	0,15	0,35
150-200.000 kr.	3,59	3,49	0,36	0,13	0,10	0,79	0,09	0,34
200-250.000 kr.	4,71	3,25	0,36	0,07	0,07	0,68	0,08	0,31
250-300.000 kr.	2,44	3,02	0,33	0,07	0,05	0,43	0,05	0,30
300.000 kr. og over	2,60	2,35	0,29	0,06	0,06	0,41	0,07	0,29
Husstandstype								
Enlig u. børn	3,34	3,78	0,52	0,13	0,09	1,56	0,13	0,39
Enlig m. børn	1,52	4,13	0,24	0,13	0,27	1,34	0,11	0,46
Par u. børn	4,02	3,50	0,37	0,09	0,06	0,73	0,09	0,33
Par m. børn	3,63	3,34	0,24	0,09	0,18	0,62	0,06	0,32
I alt	3,50	3,63	0,41	0,11	0,11	1,14	0,11	0,37
	----- Kr. -----							
I alt	7.926	8.144	822	243	222	1.997	217	799

Anm.: Jf. tabel V.3.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

... både enkeltvis og samlet

For at finde de enkelte afgifters virkning på indkomstfordelingen beregnes, hvor meget Gini-koefficienten vil ændres, hvis der opkræves 100 mio. kr. mere i provenu via de enkelte afgifter. Alle de indirekte afgifter stiger mindre end proportionalt med indkomsten, dvs. øger uligheden i samfundet, jf. tabel V.5.

Begrænset effekt af indirekte skatter

Et større provenu fra momsens på 100 mio. kr. vil kun øge Gini-koefficienten med 0,012 pct. Selvom momssatsen er ens på alle varer, vil uligheden i samfundet stadig øges ved en momsstigning. Dette skyldes, at forbrugskvoten er højere for lavindkomst familier end for husstande med høje indkomster. Hvis alle punktafgifter samlet øges med 100 mio. kr., vil Gini-koefficienten kun stige med 0,009 pct. For de enkelte afgifter er det især punktafgifterne på tobak og is, chokolade og sukkervarer, som øger uligheden i samfundet. Her stiger Gini-koefficienten med ca. 0,020 pct. Afgiften på motorkøretøjer rammer stort set lige i indkomstfordelingen, og øger dermed ikke uligheden. Ændringen i de ovenstående Gini-koefficienter kan sammenlignes med en situation, hvor man reducerer den disponible årsindkomst med 100 kr. for de 10 pct. mindst velstillede husholdninger. Dette vil øge Gini-koefficienten med 0,027 pct. og give et ekstra provenu på 54 mio. kr. Det er altså forholdsvis små ændringer i uligheden i samfundet, som fremkommer ved at ændre på de indirekte skatter.

Tabel V.5 *Fordelingsvirkninger ved en afgiftsstigning på 100 mio. kr.*

	Højere afgiftstigning
	--- Pct. ---
Moms	0,012
Punktafgifter	0,009
Motorkøretøjer	0,002
Energiprodukter	0,011
Spiritus, vin og øl	0,010
Ikke-alkoholiske drikkevarer	0,014
Is, chokolade- og sukkervarer mv.	0,018
Tobak	0,020
Tipning, spil mv.	0,015
I øvrigt	0,011
Stempelafgifter	0,015

Anm.: Tallene i tabellen angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten ved en stigning i den pågældende sats med en umiddelbar provenuvirkning på 100 mio. kr. i 2005. Det anvendte indkomstbegreb er den ækvivalerede husstandsindkomst. En positiv ændring i Gini-koefficienten angiver en øget skævhed i indkomstfordeling, og en negativ ændring angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, jf. boks II.1.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

V.4 Indirekte skatter og miljø

Miljøskatter kan begrænse forureningen

Der kan også pålægges afgifter med det formål at begrænse forbruget af varer, der har en uhensigtsmæssig effekt for samfundet. En sådan skat kaldes en Pigou-skat. Eksempelvis kan varer, der påvirker miljøet negativt, pålægges en afgift, hvilket vil påvirke forbruget af varen og dermed reducere miljøpåvirkningen. Tilsvarende kan en vare beskattes lempeligere, hvis den er forbundet med en positiv eksternalitet ved f.eks. at forbedre sundheden. Det optimale niveau for afgiften nås, når afgiften svarer til den marginale eksterne omkostning/gevinst, hvis der ikke er andre skatter i økonomien.

**Er der yderligere
gevinster?**

Miljøskatter kan således være et effektivt instrument til at opnå en miljøøkonomisk målsætning om f.eks. at nedbringe CO₂-udledningen. Det har været fremført, at miljøskatter kunne give gevinster ud over en forbedring af miljøet. Provenuet fra miljøskatterne kunne anvendes til at sænke andre forvridende skatter. På den måde ville miljøskatter kunne give en "dobbelt dividende" i form af et bedre miljø og et mindre forvridende skattesystem. Dette betegnes "dobbelt dividende" i den svage udgave, der implicerer, at miljøskatter er et bedre instrument i miljøpolitikken end instrumenter, der ikke giver et provenu, jf. boks V.2.

**Nej, almindeligvis
ikke**

"Dobbelt dividende" i den stærke form indebærer, at miljøskatter ikke kun forbedrer miljøet, men også øger anden velfærd. En indirekte skat, som en miljøafgift er, påvirker imidlertid arbejdsudbuddet på samme måde som andre indkomstskeer. En forhøjelse af en miljøskat, der modsvarer af en lige så stor nedsættelse af arbejdsindkomstskeer, vil derfor generelt ikke påvirke incitamentet til at arbejde, og en sådan ændring vil derfor almindeligvis ikke indebære en gevinst ud over miljøgevinsten. Hvis skattesystemet derimod ikke er indrettet optimalt i udgangspunktet, kan der være basis for at opnå en "dobbelt dividende" i den stærke form, hvis miljøskatten kunne afhjælpe en ineffektivitet i indretning af skattesystemet.

**Begrænse
forureningen til et
fastlagt niveau**

Niveauet for en miljøskat kan fastlægges, så forureningen reduceres til et ønsket niveau. Provenuet fra en sådan miljøafgift kan så anvendes til at nedsætte skatten på arbejdsindkomst. En sådan nedsættelse af skat på arbejde vil mindske forvridningerne, men der er ikke tale om en "dobbelt dividende", da miljøskatten mindsker tilskyndelsen til at arbejde.

Med dobbelt dividende menes, at en omlægning fra indkomstbeskatning til miljørettede afgifter kan give mulighed for en "dobbelt gevinst" dels i form af en velfærdsgevinst som følge af miljøforbedringer og dels øget velfærd som følge af omlægningen fra en mere forvridende indkomstskat til en mindre forvridende afgift. Miljøforbedringerne opstår, fordi afgifter på forurening eller begrænsede naturressourcer vil medføre en adfærd, der i højere grad tager hensyn til miljøet. Den isolerede velfærdsforbedring fra skatteomlægningen antages at opstå, fordi provenuet fra afgifterne kan anvendes til en reduktion af andre forvridende skatter, f.eks. på arbejdsindkomst.

Der skelnes ofte mellem to variationer af "dobbelt dividende", jf. Bovenberg (1999) og Goulder (1994), Fullerton og Metcalf (1997). Ved "svag dobbelt dividende" antages provenuet fra en miljørettet afgift at blive anvendt til at reducere andre forvridende skatter, som f.eks. indkomstskatten. Hermed opnås en velfærdsøkonomisk gevinst, der er større, end hvis provenuet blev tilbagebetalt som lige store beløb til alle. En "stærk dobbelt dividende" opstår, hvis skattesystemets samlede forvridning bliver mindre, når provenuet fra miljøskatten bruges til at sænke andre forvridende skatter.

En simpel grafisk illustration viser, hvilke forhold der har betydning for, om det er muligt at opnå en "dobbelt-dividende" ved omlægning fra forvridende skatter på f.eks. arbejdsindkomst til miljøskatter. De privatøkonomiske gevinster ved at forurene er illustreret ved MB-kurven i figur A. Kurven angiver sammenhængen mellem omfanget af forurening og den marginale økonomiske gevinst ved en forurenede aktivitet. Kurven kan fortolkes som virksomhedernes "efterspørgselskurve efter forurening". I en situation uden miljøregulering har virksomhederne ingen omkostninger ved at forurene, og forureningsomfanget vil være givet ved Z . Forureningen giver imidlertid også anledning til eksternaliteter, og de samlede samfundsøkonomiske omkostninger tillagt de eksterne omkostninger svarer til SMC. Det samfundsøkonomisk optimale forureningsomfang er derfor Z' . Miljøpolitikens opgave er derfor at reducere forureningen fra Z til Z' . Velfærdsgevinsten ved at reducere forureningen svarer til arealet B. Ved at pålægge en Pigou-skat pr. forureningsenhed, der svarer til de eksterne omkostninger, kan denne reduktion opnås, samtidig med at det offentlige opnår et skatteprovenu, der svarer til arealet A. Alternativt kan det offentlige lægge en kvantitativ restriktion på forureningen svarende til Z' , men så opnår det offentlige ikke et skatteprovenu. Provenuet fra miljøskatten kan anvendes til at nedsætte forvridende skatter som f.eks. arbejdsindkomstskatten. Dette er "dobbelt-dividende" i den svage version. Lønskat er et eksempel på en forvridende skat, der kan nedsættes med provenuet

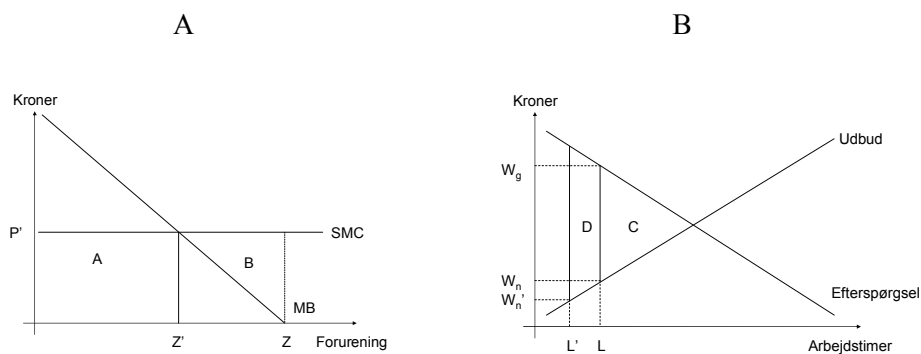
fra en miljøskat.

Der er ligevægt på arbejdsmarkedet, når udbuddet svarer til efterspørgslen, som vist i figur B. En lønskat indebærer imidlertid, at der drives en kile ind mellem den nominelle bruttoløn, W_g , som bestemmer arbejdsgivernes efterspørgsel efter arbejdskraft, og nettolønnen, W_n , som bestemmer arbejdsudbuddet. Resultatet er en lavere beskæftigelse, L , end tilfældet uden en lønskat. Det resulterer i et velfærdstab svarende til arealet C, hvilket er et tab for både udbydere og efterspørger af arbejdskraft. Arbejdsudbuddet afhænger af den reale nettoløn, W_n' , der er nettolønnen korrigeret for forbrugerpriserne, forbrugerpriserne, P_c , der er en funktion af producentpriserne, P_p , lønskatten, t_w , og forureningsafgiften, te :

$$W_n = W_g \cdot (1 - t_w) / P_c, \quad \text{hvor } P_c = (1 + te) \cdot P_p \quad (1)$$

Husholdningernes arbejdsudbud bliver således påvirket lige meget, uanset om det sker gennem lønskatten på 50 pct. eller en fordobling af forbrugerpriserne via en miljøskat. En miljøskat, der slår ud i forbrugerpriserne, øger dødsvægtstabet med arealet D. Den positive effekt på arbejdsudbuddet af en reduktion af arbejdsudbuddet bliver derfor helt eller delvist opvejet af den negative effekt på arbejdsudbuddet som følge af miljøafgiften.

Hvis der skal være "stærk dobbelt dividende", så skal forvriddningen fra en miljøskat være mindre end fra en lønskat, men det vil generelt ikke være tilfældet, jf. Bovenberg og de Mooij (1994).



V.5 Differentierede indirekte skatter

Differentierede skatter og indkomstfordeling

En differentiering af momsen er almindelig i mange EU-lande, hvor f.eks. madvarer og børnetøj typisk har en lavere momssats. Argumentet for en sådan differentiering er fordelingshensyn, jf. Crawford mfl. (2008). Det er imidlertid et centralt teoretisk resultat, at hvis der er en progressiv indkomstskat til rådighed, som kan anvendes ved omfordeling, er det ikke optimalt at anvende differentierede vare-skatter, hvis alle varer og tjenester er lige gode substitutter for fritid, jf. Atkinson og Stiglitz (1976). Selvom personer med lavere indkomster således anvender relativt mere på f.eks. fødevarer, er det ikke et argument for, at fødevarer skal beskattes lavere end andet privat forbrug af fordelingsmæssige hensyn. Det skyldes, at der er andre og mere målrettede instrumenter, som en forhøjelse af bundfradraget, der kan varetage fordelingshensyn bedre.

Afgifter kan pålægges, så de forvrider mindst

I det tilfælde, hvor afgiften alene indføres for at give et provenu, bør afgifterne sættes på et niveau, så provenuet tilvejebringes på en måde, der forvrider forbrugsmønstret mindst muligt. I skatteteorien udtrykker den såkaldte "Ramsey-regel", hvordan et givet afgiftsprovenu skal opkræves, hvis forvridningerne ved opkrævningen skal minimeres. Reglen indebærer, at afgifterne skal opkræves, hvor forbrugere ændrer deres forbrug mindst, når priserne sættes op.

Hvordan påvirker en nedsættelse andet forbrug?

Overvejelserne i forbindelse med differentiering af indirekte skatter er derfor et spørgsmål om, hvorvidt det er mere effektivt at differentiere forbrugsskatter. Udgangspunktet er, at skatterne skal opkræves på det forbrug, der har en relativt lav egenpriselasticitet. Det betyder, at efterspørgslen ikke er så følsom over for prisændringer, og derfor er forvridningen af forbrugernes adfærd meget begrænset, hvilket også gør det muligt at opnå et relativt stort provenu. Denne betragtning tager dog ikke hensyn til, at der også er krydspriselasticiteter mellem forskellige forbrugsgoder. Det kan eksempelvis tænkes, at forbruget af øl ændres meget lidt, når prisen på øl ændres, men at forbruget af f.eks. vin og spiritus påvirkes.

Begrænset viden om elasticiteter	Et problem ved at omsætte denne beskatningsregel til praksis er, at den eksisterende viden om priselasticiteternes størrelse er ret begrænset.
Administrative omkostninger ved differentiering	Der er dog ikke kun gevinster, men også omkostninger ved at differentiere de indirekte skatter. Ved vurdering af gevinsterne skal de administrative omkostninger for virksomhederne og det offentlige, der er forbundet ved en differentiering af skatten, også inddrages. Det kan forventes, at virksomhedernes administrative omkostninger bliver overvæltet i varenes pris.
Hvilke varer er sunde og for hvem?	Det er yderligere et problem ved at nedsætte f.eks. moms på udvalgte varegrupper med specifikke egenskaber, at det kan være svært at afgrænse de varer, som skal have en nedsat moms. Eksempelvis er der fremkommet forslag om at nedsætte moms på sunde fødevarer. Ved en sådan nedsættelse skal der tages stilling til, om moms på mælk skal nedsættes. Sundhedsmyndighederne anbefaler således, at små børn får sødmælk, mens voksne bør drikke skummetmælk, da sødmælk for dem er usundt. Spørgsmålet er derfor, om mælk skal have en lavere momssats, og i givet fald hvorvidt det både skal gælde for sød- og skummetmælk.
Differentiering giver tilskyndelse til omgåelse af reglerne	Det er også et problem, at det er muligt at omgå reglerne, hvis producenten ved hjælp af prisdifferentiering får lempet den samlede beskatning på et produkt. I Danmark er kollektiv persontransport f.eks. momsfritaget, men transport af biler er momsbelagt. Det er derfor en fordel for f.eks. færger at dele billetprisen op i en høj pris for personer og en lav for biler. Derved bliver momsbelastningen lavere.
Progressive indirekte skatter med en måler?	Indirekte skatter behøver ikke nødvendigvis at være proportionale. Det er muligt for f.eks. forbrug, der opgøres med en måler, at gøre beskatningen progressiv. Eksempelvis kan vandforbrug, der ligger over et givet niveau, pålægges en højere afgift. Imidlertid er der en nemmere måde at sikre progressiviteten i skattesystemet. Det vil således have den samme virkning at forhøje personfradraget samtidig med, at vandafgiften forhøjes, når en del af forhøjelsen anvendes til at nedsætte bundfradraget.

**EU-regler
begrænser
mulighederne for
differentiering**

I øvrigt er der forholdsvis snævre grænser for mulighederne for at pålægge differentierede afgifter eller at indføre differentierede momssatser. Det skyldes for det første, at EU-reglerne sætter grænser for, i hvilket omfang det er muligt at differentiere momssatsen mellem forskellige forbrugskomponenter. Desuden betyder det åbne marked, at højere afgifter på udvalgte varer vil indebære en stigning i grænsehandlen, hvilket vil betyde, at beskatningsgrundlaget mindskes.

V.6 Grænsehandel

**Grænsehandel
skyldes bl.a.
forskelle i afgifter**

Moms og afgifter betales som hovedregel efter bestemmelseslandsprincippet. Det betyder, at varer beskattes i det land, de forbruges, uanset om varen er produceret i landet eller importeret. En forhøjelse af moms eller afgifter vil derfor ikke påvirke valget mellem indenlandsk producerede eller importerede varer. Det gælder for almindelig erhvervsmæssig handel. Grænsehandel, der er private personers køb i et andet land end forbrugslandet, er et brud på bestemmelseslandsprincippet, idet varerne beskattes i det land, de købes, og ikke i det land, de forbruges. Grænsehandel er drevet af prisforskelle mellem landene, der både kan skyldes forskelle i moms og punktafgifter samt forskelle i omkostnings- og avanceforhold.

**Påvirkningen af
grænsehandel skal
inddrages**

Private personer har forholdsvis frie muligheder for at indføre varer fra andre EU-lande, og det gør det nødvendigt at tage påvirkningen af grænsehandlen med i betragtning, når niveauet for moms og afgifter skal fastlægges. Den større åbning, som starten af det indre marked i 1993 og siden hen afskaffelsen af 24-timers reglen fra 2004 indebar, har betydet store afgiftsned sættelser i Danmark på bl.a. vin, spiritus og cigaretter.

**Afgifter pålægges
af forskellige
grunde**

Afgifternes niveau skal fastlægges således, at der både tages hensyn til, at nogle af punktafgifterne er pålagt for at give et provenu, og at disse mest hensigtsmæssigt lægges på varer, der har den mindste prisfølsomhed. Andre afgifter er pålagt for at begrænse forbruget af varer, der lægger en omkost-

ning på andre end forbrugerne. Afgifter på tobak og spiritus er eksempler på varer, hvor der er pålagt en afgift for at begrænse forbruget og dermed de sundhedsskadelige virkninger af forbruget af disse varer. Ved fastlæggelsen af niveauet for afgifterne skal der derfor ske en afvejning af de forskellige formål med afgifterne og påvirkningen af grænsehandelen.

**Danskers køb i
udlandet og
udlændinges køb i
Danmark**

Forbrugernes gevinst ved grænsehandel er bestemt af prisbesparelsen fratrukket de omkostninger, der er ved at foretage grænsehandelen. Der er f.eks. besvær ved og udgifter til transport. Statens tab er mistet skatteprovenu. Ved en ændring af en afgiftssats skal det ændrede provenu af både danskeres og udlændinges køb af varer medtages i beregninger af provenuvirkningen.

**Lille underskud på
grænsehandel**

Skatteministeriet skønner over danskernes grænsehandel i udlandet og udlændinges grænsehandel i Danmark. Tallene er behæftet med nogen usikkerhed, da den primært bygger på spørgeskemaer og telefoninterviews samt indikatorer som trafiktællinger ved grænseovergange. Grænsehandelsunderskuddet steg til ca. 2,6 mia. kr. i 2005 umiddelbart efter ophævelsen af 24-timers reglen, jf. tabel V.6. Siden er grænsehandelsunderskuddet faldet til 650 mio. kr. i 2007. Dette dækker over danskernes grænsehandel på 12,1 mia. kr., udlændinges grænsehandel i Danmark på ca. 10,5 mia. kr. og nettogrænsehandel af benzin og diesel i udlandets favør. Det faldende grænsehandelsunderskud skal ses i lyset af, at Danmark har nedsat afgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer, mens vore nabolande har hævet en række af disse afgifter.

Tabel V.6 Samlet grænsehandel ud og ind af Danmark

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----							
Danskere								
Nydelsesmidler	3,5	3,7	4,0	4,2	3,8	3,4	3,2	3,2
Andre varer	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	9,7	9,0	9,0
I alt	9,2	9,5	9,7	9,9	9,6	13,1	12,2	12,2
Udlændinge								
Nydelsesmidler	-1,4	-1,4	-1,4	-1,9	-1,9	-1,7	-1,7	-1,9
Andre varer	-6,9	-6,6	-7,0	-7,3	-7,7	-8,0	-8,5	-8,6
I alt	-8,3	-8,0	-8,4	-9,2	-10,0	-9,7	-10,3	-10,5
Benzin og diesel	0,3	0,0	-0,5	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0
Nettogrænsehandel	1,1	1,5	0,9	0,0	-0,8	2,6	1,1	0,7
	----- Pct. -----							
Danskere								
Andel af privatforbrug	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,7	1,5	1,5

Anm.: 2007 er et skøn.

Kilde: Skatteministeriet (2007).

Selvfinansieringsgraden varierer betydeligt

Skatteministeriet foretager også analyser af virkninger af afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer som vin, øl, spiritus, sodavand, slik og tobak. Resultaterne er, at selvfinansieringsgraden varierer fra ca. 90 pct. ved en forhøjelse på 10 kr. pr. flaske for spiritus til kun 10 pct. for slik ved en forhøjelse på 5 kr. pr. kg., jf. tabel V.7. En selvfinansieringsgrad på 10 pct. indebærer, at 10 pct. af skatteprovenuet fra forhøjelsen går tabt som følge af forbrugernes ændrede adfærd. En selvfinansieringsgrad under ca. 30 pct. betyder, at afgifterne ikke er mere forvridende end direkte skatter. Der vil derfor være en effektivitetsgevinst ved at øge disse afgifter for at nedsætte indkomstskatten. En forhøjelse af afgifterne på øl, vin, sodavand, slik med de nævnte beløb vil resultere i et øget provenu på ca. 0,8 mia. kr., der kunne anvendes til at nedsætte arbejdsindkomstskatterne. Der er i øvrigt en positiv ekstern effekt ved at forhøje disse afgifter, da et mindre forbrug også vil forbedre sundheden.

Tabel V.7 Virkningen af højere afgift på grænsehandelsfølsomme varer

	Øl+vin + 5 kr. pr. ks + 1 kr. pr. fl.	Spiritus + 10 kr. pr. fl.	Sodavand + 0,50 kr. pr. liter	Slik + 5 kr. pr. kg.	Tobak + 1 kr. pr. 20 stk./g.
	----- Mio. kr. -----				
Nettoprovenu	273	24	173	362	127
	----- Pct. -----				
Selvfinansieringsgrad	29	90	15	10	67

Anm.: En (lille) afgiftsforhøjelse og nedsættelse er antaget at virke symmetrisk.

Kilde: Skatteministeriet (2007).

Skattestoppet mindsker provenuet fra afgifterne

Skattestoppets nominalprincip indebærer i øvrigt, at skatteprovenuet af en række afgifter ved uændret forbrug hvert år vil blive mindsket som andel af forbruget. Der er således afgifter med et årligt provenu på ca. 23,5 mia. kr., der er omfattet af skattestoppets nominalprincip og derfor ikke reguleres med prisstigningstakten. Disse afgifter omfatter vægtafgift og afgifter på spiritus, vin og øl, afgifter på ikke-alkoholiske drikke, afgifter af chokolade- og sukkervarer samt øvrige afgifter. Ophævelsen af nominalprincippet for disse afgifter vil indebære et øget provenu på ca. 400 mio. kr. det første år, når inflationen antages at være 1,75 pct.

V.7 Skat og tidsanvendelse

Påvirkning af arbejdsudbuddet via høje afgifter på fritidsaktiviteter

Der er forskellige muligheder for at påvirke størrelsen af arbejdsudbuddet via differentiering af de indirekte skatter. En differentiering af de indirekte skatter på forbrug kan tage hensyn til, at der er forskel på, hvor meget tid der er forbundet med at forbruge forskellige varer. Den tid, der anvendes i forbindelse med at forbruge en vare, kunne i stedet anvendes til at arbejde i. Ud fra denne betragtning skal beskatningen derfor være højest på det forbrug, der er komplementært til fritid, jf. Corlett og Hague (1953). Der kan derfor være argumenter for, at varer og tjenester, der kræver meget forbrug af fritid, skal beskattes hårdere end andet forbrug.

Et eksempel kunne være biografbilletter, der er tilknyttet forbrug i fritiden.

Ingen skat på hjemmeproduktion

Der er også forbrug, som udbydes på markedsmæssige vilkår, der konkurrerer med familiernes forbrug af fritid. Når køb af f.eks. rengøring og havearbejde (hjemmeservice) beskattes med samme skat som andet forbrug, vil skattesystemet indebære en relativt kraftig forvriddning til ugunst for den markedsmæssige produktion af hjemmeservice. Det skyldes, at værdien af hjemmeproduktionen ikke beskattes, og derfor vil familien blive tilskyndet til selv at producere disse ydelser frem for at øge omfanget af tid på arbejdsmarkedet inden for deres fag, hvor deres produktivitet sædvanligvis er højere end ved husarbejde. Det er et argument for, at beskatningen skal være lempeligere på hjemmeservice, eventuelt i form af et direkte tilskud, et skattefradrag eller ligende, jf. Kleven mfl. (2000) og Kleven (2004).

V.8 Skatteudgifter vedrørende indirekte skatter

Skatteudgifter kan sidestilles med offentlige udgifter

Nogle erhverv eller varer behandles skattemæssigt mere lempeligt end de skatteregler, der gælder generelt på området tilsiger. Der kan være forskellige velbegrundede økonomiske argumenter for at behandle nogle erhverv mere lempeligt. En mere lempelig beskatning kan sidestilles med statsstøtte, jf. Det Økonomiske Råd (2006). En ulempe ved at yde statsstøtten som skattelempelse frem for at yde direkte tilskud er, at det gør gennemsigtigheden mindre, hvilket vanskeliggør prioriteringen af de offentlige udgifter. I dette afsnit ses nærmere på baggrunden for nogle af de skatteudgifter, som vedrører indirekte skatter. Der er ikke tale om en fuldstændig gennemgang af alle skatteudgifterne inden for de indirekte skatter, da det ikke er muligt inden for rammerne af denne rapport.

Afvigelser fra de generelle regler

Rigsrevisionen (2007) har opgjort skatteudgifterne for de indirekte skatter til ca. 21 mia. kr. Skatteudgifter er defineret som den afvigelse fra referencerammen, der leder til et fald i den effektive beskatning. Det er nødvendigt at fastlægge en veldefineret referenceramme. Referencerammen er i beregningerne defineret som hovedreglen i det generelle

skattesystem, og afvigelser fra dette er en skatteudgift. Det vil sige, at skattereglerne indebærer, at der er en mere gunstig beskatning af visse typer af indkomst, aktiver eller forbrug. Skatteudgifter kan have form af særligt lave skatteprocenter, særligt gunstige afskrivningsregler, der reducerer skattegrundlaget, fradrag i den betalte skat, samt særligt lange kredittider på skatter og afgifter mv.

**1/3 af
skatteudgifterne
vedrører moms**

Rigsrevisionens beregninger viser, at ca. en tredjedel af skatteudgifterne for indirekte skatter vedrører momsfrigørelse og nulmoms. Ved momsfrigørelse betales ikke moms af salg, men der betales moms af input til produktionen. Det er således kun erhvervets egen merværdi, der ikke pålægges moms. Ved nulmoms betales der ikke udgående moms, og samtidig fratrækkes den indgående moms, branchen har betalt for varer, der indgår i produktionen. Ved denne ordning er tilskuddet derfor noget større, end hvis der havde været tale om momsfrigørelse. Dagbladene er det eneste erhverv, der er omfattet af nulmoms-ordningen. Det er beregnet, at skatteudgiften til denne ordning udgjorde 974 mio. kr. i 2006.

**Konkurrence med
offentlig
produktion**

En betydelig del af momsfrigørelsen vedrører områder som børnepasning, undervisning, sundhed samt ældrepleje, hvor der også ydes en betydelig direkte offentlig støtte. Begrundelsen for at momsfrigørelse disse områder kan bl.a. være at sidestille offentlig og privat produktion af disse ydelser.

**Lempelig
registreringsafgift**

Udover momsområdet er der også skatteudgifter i relation til punktafgifter. Eksempelvis er der inden for loven om registreringsafgifter to særlige regler, der indebærer en skatteudgift. Den ene er den såkaldte frikørselsordning for hyrevogne, og den anden er fritagelse for registreringsafgift for genopbygning af totalt skadede biler. Det er beregnet, at skatteudgiften udgjorde henholdsvis 297 mio. kr. og 400 mio. kr. i 2006.

**Frikørselsordning
tilskynder til
uhensigtsmæssigt
store biler**

Hyrevogne er pålagt en lavere registreringsafgift end biler til private husholdninger. Frikørselsordningen indebærer, at vognmændene kan videresælge hyrevogne til private uden yderligere afgifter, når de mindst har kørt i tre år og mindst 210.000 km., eller i mindst to år og mindst 250.000 km. Det

gør det fordelagtigt for vognmænd at købe store biler, fordi de nedskrives mindst i værdi, når de kører langt. Hvis der blev ydet et direkte tilskud, vil det ikke nødvendigvis være fordelagtigt at købe store biler. Valg af mindre biler ville være en fordel for afviklingen af trafikken i storbyerne, og de ville være mindre forurenende.

Tilskyndelse til lavproduktiv ved genopbygning af biler

Der skal ikke svares registreringsafgift af totalt skadede biler, hvis udgifterne til genopbygning ikke overstiger 75 pct. af bilens handelsværdi før skaden. En sådan fritagelse tilskynder til at anvende dansk arbejdskraft til lavproduktivt arbejde frem for at importere nye biler, der i mange tilfælde vil være teknisk bedre.

V.9 Afrunding

Bredere skattebase øger effektiviteten

En generel indirekte forbrugsskat hviler på al arbejds- og overførselsindkomst og på opsparede formuer. En omlægning fra indkomstskatter til indirekte skatter kan derfor indebære en effektivitetsgevinst, i den udstrækning det resulterer i en lavere samlet skat på arbejdsindkomst. Det er muligt at nedsætte den effektive skat på arbejdsindkomst, da en del af skattebelastningen bæres af andre end de beskæftigede. Indirekte skatter har således generelt en bredere skattebase end indkomstskatter.

Afgifter kan øge uligheden

En omlægning fra indkomstskatter til afgifter kan dog indebære en skævere fordeling af forbrugsmuligheder. Denne omfordeling er meget begrænset.

Miljøskatter er effektive til at forbedre miljøet

Der kan pålægges afgifter på forbrug af varer, der har en uhensigtsmæssig effekt på samfundet. Eksempelvis kan miljøskatter være et effektivt instrument til at forbedre miljøet

Plads til lidt højere afgifter på grænsehandelsfølsomme varer

Der er imidlertid grænser for, hvor høje afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer kan være, hvis provenuet skal stå mål med forvriddningen. De forholdsvis lave selvfinansieringsgrader for visse grænsehandelsfølsomme varer tyder dog på, at der er rum for lidt højere afgifter på visse varer som øl, vin, slik og sodavand.

Litteratur

Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1976): The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55-75.

Bovenberg, A. (1999): Green Tax Reforms and Double Divided: An Updated Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*, 6, pp. 421-43.

Bovenberg, A. and R. De Mooij (1994): Environmental Levies and Optimal Income Taxation. *American Economic Review*, 84(4), pp. 1085-89.

Crawford, I., M. Keen and S. Smith (2008): Valued-Added Tax and Excises. Background paper for Mirrless Review: Reforming the Tax System for the 21st Century.

Corlett, W.J. and D.C. Hague (1953): Complementarity and excess burden of taxation. *Review of Economic Studies*, 21, pp. 21-30.

Danmarks Statistik (2008): *Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, Forbrugsundersøgelsen 2004-2006*, 2008:8, København

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, Forår*. København.

EU (2006): Macroeconomic Effects of a shift from direct to indirect Taxation: A Simulation for 15 EU member states.

Fullerton, D. and G. Metcalf (1997): Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did you Really Expect Something for Nothing. NBER Working Paper no. 6199.

Goulder, L. (1994): Environmental Taxation and the "Double Dividende": A Reader's Guide. NBER Working Paper No. 4896.

Kleven, H.J. (2004): Optimum taxation and the allocation of time. *Journal of Public Economics*, no. 88, pp. 545-557.

Kleven, H.J., W.F. Richter and P.B. Sørensen (2000): Optimal taxation with household production. *Oxford Economic Papers*, 52, pp. 584-94.

Rigsrevisionen (2007): Beretning til statsrevisorerne om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.). København.

Skatteministeriet (2007): *Status over grænsehandel*, København.

Kapitel VI

Skattepakker

VI.1 Indledning

Kombinationer af ændringer i skattesatser

Analyserne i kapitlerne II til V har vurderet effekterne af de enkelte dele af skattesystemet på den økonomiske effektivitet og på indkomstfordelingen. Det samlede skattesystem udgør imidlertid et komplekst samspil mellem de enkelte dele. Derfor fokuseres der i dette afsnit på de effekter, der kan opnås ved at kombinere ændringer i forskellige dele af skattesystemet, så det samlede skattesystem i højere grad end i dag imødekommer de økonomiske og politiske udfordringer nu og i fremtiden.

Effektivitetsforbedringer vil påvirke fordelingen

De ændringer i skattesystemet, der gennemgås i dette afsnit, skal opfattes som eksempler på, hvilke effekter der kan opnås ved at kombinere de forskellige ændringer. Det er ikke muligt alene ud fra fagøkonomiske principper at prioritere mellem de præsenterede ændringer eller mellem en række andre tænkelige ændringer. Det skyldes, at ændringerne påvirker såvel den økonomiske effektivitet som indkomstfordelingen. Det bliver således en politisk prioritering at vurdere, i hvilket omfang en ændring i indkomstfordelingen er acceptabel for at opnå en forbedring i den økonomiske effektivitet.

Påvirker ikke finanspolitisk holdbarhed

Omlægningerne foretages under den forudsætning, at de ikke forværrer den langsigtede finansiering, som fremkommer fra beskatningen. Det betyder, at den finanspolitiske holdbarhed som udgangspunkt er upåvirket eller forbedret som følge af skatteomlægningen. Der ses alene på omlægninger inden for skattesystemet, mens offentlige udgifter til f.eks. overførselsindkomster kun påvirkes indirekte gennem ændringer i antallet af modtagere, fordi skatteændringer kan påvirke dette. Det er langt fra givet, at denne afgrænsning

Kapitlet er færdigredigeret den 23. november 2008

fra ændringer i satser og regler for de offentlige indkomst-overførsler pr. person er optimal set fra et samlet samfunds-økonomisk perspektiv. Det er alene af afgrænsningsmæssige hensyn, at der i det følgende er set bort fra de fordele, der kunne være ved at kombinere skatteomlægninger med justeringer i overførselssystemet.

Lempelse af indkomstskat

Der tages udgangspunkt i, at den direkte beskatning af særligt arbejdsindkomst ønskes reduceret. Ændringerne søges indrettet således, at de forøger den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse og tilskyndelsen til at yde en ekstra arbejdsindsats. Derudover søges ændringerne i indkomstskatten sammensat, så den økonomiske tilskyndelse til uddannelse forøges, og endelig søges ændringerne gennemført, så indkomstskattesystemet i højere grad giver mulighed for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og reducerer gevinsten ved at udvandre for højtuddannet dansk arbejdskraft.

Beskæftigelsesfradrag øges for lav- og mellemindkomstgrupper

En forøgelse af den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse for lavtlønnede frem for at modtage overførselsindkomst kan opnås ved at forhøje af beskæftigelsesfradraget. I de beregnede eksempler afsættes halvdelen af den umiddelbare (mekaniske) reduktion i provenuet fra indkomstskatten til en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Beskæftigelsesfradraget forøges ved at hæve fradragprocenten og samtidig forøge størrelsen på det maksimale fradrag.¹ I forhold til de beregnede ændringer af beskæftigelsesfradraget i kapitel III.3 er der således tale om en kombination af model A og B, som er de ændringer i beskæftigelsesfradraget, der giver de største effektivitetsvirkninger.

Højere beskæftigelsesfradrag prioriterer fordelingshensyn

Forøgelsen af beskæftigelsesfradraget indebærer, at den samlede effektivitetsgevinst ved skatteomlægningen bliver mindre end den, som kunne være opnået ved at koncentrere indkomstskattereduktionen om ændringer i topskatten. Effekten på den samlede velstand af skatteomlægningen er således mindre end den maksimalt mulige, fordi en del af

1) Derved kan den indkomst, der giver anledning til det maksimale fradrag, forøges i takt med forøgelser af topskattegrænsen.

skattelettelserne af hensyn til indkomstfordelingen gives til lavere lønnede beskæftigede, hvor effektivitetsgevinsterne er mindre. De betragtede regneeksempler kan således ses som en indikation af, hvor store beskæftigelses- og velstandsgevinster, der kan opnås gennem skatteomlægninger, som ikke medfører væsentlige forskydninger i indkomstfordelingen.

Højindkomstgrupper får reduceret topkattesats ...

En forøgelse af den økonomiske tilskyndelse for de beskæftigede til at yde en ekstra arbejdsindsats kan ske ved at reducere marginals-katten på arbejde. Dette kan opnås for alle højt-lønnede ved at sænke topkattesatsen. I de beregnede eksempler anvendes derfor en fjerdedel af den samlede reduktion i provenuet fra indkomstskatten til at nedsætte topkattesatsen.

... og forøget topskattegrænse

Den nuværende progression i indkomstskattesystemet betyder, at en del af gevinsten ved uddannelse, der opnås i form af højere løn, bliver inddraget ved, at der betales top- og mellemskat af den ekstra indkomst. Stigningen i grænsen for mellemskat, der indføres med virkning fra 2009, løser en del af dette problem, da størstedelen af gruppen af personer med erhvervsfaglig uddannelse ikke skal betale mellemskat i fremtiden. Det øger incitamentet til at tage en erhvervsfaglig uddannelse frem for at forblive ufaglært. På den anden side betyder sammenfaldet af mellem- og topkattegrænsen, at der i fremtiden kommer en betydelig ekstra beskatning af at tage en kort- eller mellemlang videregående uddannelse i forhold til at tage en erhvervsfaglig uddannelse. For at reducere denne beskatning og derved øge tilskyndelsen til disse uddannelser, anvendes den sidste fjerdedel af reduktionen i provenuet fra indkomstskatten til at forøge topskattegrænsen. Forøgelsen af topskattegrænsen betyder også, at et meget betydeligt antal personer – med en kort eller mellemlang uddannelse – får en markant reduktion i marginals-katten, og dermed en betydelig økonomisk tilskyndelse til at øge arbejdsomfanget.²

2) En stor del af personer med kort eller mellemlang uddannelse er de offentligt ansatte, hvor der er, eller forventes at blive, knaphed på personale i de kommende år.

Beskæftigelsesfradrag giver tilskyndelse til uddannelse	Også ændringen i beskæftigelsesfradraget forøger tilskyndelsen til uddannelse, idet stigningen i det maksimale beskæftigelsesfradrag bidrager til at forøge den økonomiske gevinst ved uddannelse gennem en lavere samlet beskatning af højtlønnede.
Mindre forskel til andre europæiske lande	Den samlede effekt af en forøgelse af topskattegrænsen og en reduktion i topskattesatsen betyder, at indkomstskattesystemet i Danmark i højere grad kommer i overensstemmelse med indkomstskattesystemet i en række andre europæiske lande, hvor progressionen først indtræder for højere indkomster, og den højeste marginalbeskatning desuden er lavere end i Danmark. Derfor bliver betydningen af skattemæssige forskelle for beslutningen om at vandre til eller fra Danmark reduceret.
Tre forskellige ambitionsniveauer for reduktion i indkomstskat	Der ses i det følgende på eksempler med tre forskellige niveauer for ændringer i indkomstskatterne. Den mindste ændring – skattepakke 1 – indebærer en umiddelbar reduktion i provenuet fra indkomstskatten på 15 mia. kr. og fremkommer ved en finansiering med et umiddelbart provenu, der ligeledes er på 15 mia. kr. Finansieringen baserer sig på en stigning i de indirekte skatter og en udbredelse af skattebasen for indkomstskatten. En mere ambitiøs ændring – skattepakke 2 – med en umiddelbar reduktion i provenuet fra indkomstskatten på 20 mia. kr. fremkommer, hvis der anvendes samme finansiering som ovenfor og i tillæg hertil antages, at de dynamiske provenugevinster, som skatteomlægningen skaber, bruges til yderligere reduktion i indkomstskatten. Således sikres det netop, at den finanspolitiske holdbarhed er uændret som følge af skatteomlægningen. Den mest ambitiøse ændring af indkomstskatten – skattepakke 3 – indebærer en reduktion på 25 mia. kr. i det umiddelbare provenu. Ændringen finansieres ved udover finansieringen i skattepakke 1 og 2 også at inddrage en reduktion i kapitalindkomstskatten eller en introduktion af en kapitalgevinstskat på ejerboliger.

VI.2 Skattepakke 1: Fuldt finansieret sænkning af skatten på arbejdsindkomst

Finansieringen afgør størrelsen på skattelempelsen

Formålet med skattepakken er at belyse, hvor stor en reduktion i skattesatserne, og hvor stor en stigning i indkomstgrænsen for topskat, der kan opnås, hvis finansieringen af lempelserne begrænses til indirekte skatter og en udvidelse af skattebasen. Gennemgangen i de foregående kapitler har givet en vurdering af omfanget af den finansiering, der kan opnås ved disse kilder.

Reduktion i skatteudgifter primært til medarbejdere

Finansiering gennem udvidelse af skattebasen leder generelt til et mere effektivt skattesystem og har været et centralt element i såvel tidligere danske skattereformer som reformer i andre lande, jf. også kapitel II. Udvidelsen af skattebasen for indkomstskatten opnås i dette eksempel ved at reducere omfanget af skatteudgifter til medarbejdere. I gennemgangen af, hvilke skatteudgifter der eksempelvis kan reduceres eller fjernes for at give finansiering til en generel skattenedsættelse, blev der blandt skatteudgifter til personalegoder bl.a. peget på fjernelse af fradrag for sundhedsforsikringer, fjernelse af skattefordele ved medarbejderaktier og -obligationer, jf. kapitel III. Den samlede direkte provenugevinst ved denne begrænsning af fradrag er anslået til 2,2 mia. kr. i 2010-priser. Herudover peges der i kapitel V på, at en ændring af fradragsreglerne samt yderligere reduktion i skatteudgifterne gennem en fjernelse lempelsen i registreringsafgiften for totalskadede biler og frikørselsreglen for hyrevogne kan bidrage til finansiering af en skattereform. Det antages konkret, at disse elementer tilsammen giver et provenu på omkring 1,1 mia. kr.

Højere energibeskatning

Den anden type af finansiering, som medtages i dette eksempel, er en stigning i de energirelaterede afgifter og et salg af CO₂-kvoter fra begyndelsen af kvotesystemets tredje

fase i 2013.³ Målsætningen med denne finansiering er at forstærke og effektivisere den danske klima- og energipolitik.

Salg af CO₂-kvoter

Salg af CO₂-kvoter frem for gratis uddeling af kvoterne til virksomhederne indebærer som udgangspunkt ikke et samfundsmæssigt forvriddningstab som andre former for skatteopkrævning. Det skyldes, at der er tale om beskatning af en (intramarginal) indkomst i virksomhederne, som ikke påvirker virksomhedens salg eller prisfastsættelse. Salget af kvoter påvirker således ikke direkte forbrugernes købekraft. Der er primært tale om en beskatning af indkomst i de virksomheder, som hidtil har fået kvoterne uddelt gratis. Dette gælder dog ikke for salg af kvoter, der hidtil er blevet uddelt til (primært fjernvarme) virksomheder, som reguleres efter "hvile i sig selv"-princippet. For denne type virksomheder virker kvoter på samme måde som en afgift og påvirker derfor prisen på energiforbruget. Det antages derfor, at salg af CO₂-kvoter delvist reducerer købekraften. Det samlede direkte provenu fra salg af CO₂-kvoter er anslået til 3,8 mia. kr. pr. år. Den umiddelbare provenueffekt er mindre, fordi omkostningen til køb af CO₂-kvoter reducerer virksomhedernes selskabsskattepligtige overskud.

Højere energiafgifter

En forøgelse af energiafgifterne kan bidrage til at reducere den samlede energiefterspørgsel. I det omfang dette ikke sker, kan provenuet fra afgiften anvendes til at reducere indkomstskatten. Det antages derfor, at energiafgifterne hæves, så den resulterende direkte provenustigning bliver 5 mia. kr. En energiafgift af en given fast størrelse vil føre til, at provenuet fra afgiften udgør en faldende andel af BNP i takt med, at BNP vokser over tid, hvis den historiske tendens til afkoblingen af vækst i energiforbrug fra vækst i produktion og indkomst fastholdes, jf. De Økonomiske Råd (2008). Det forudsættes derfor i beregningerne, at energiaf-

- 3) Dette kan imidlertid ikke afgøres ved en isoleret dansk beslutning, men skal vedtages i EU. EU-kommissionen lægger op til en gradvis overgang til salg af kvoter fra 2013. Det foreslås, at den danske regering argumenterer for en så hurtig overgang til salg af kvoter som muligt og samtidig argumenterer for, at provenuet ved salg skal tilfalde medlemslandene uden bindinger på anvendelsen.

gifterne gradvis forøges således, at provenuets andel af BNP fastholdes.

Forøgelse af personfradraget

Imidlertid vil en stigning i de energirelaterede afgifter give et fald i købekraften for alle grupper i befolkningen. Det relative fald er størst for lavindkomstgrupperne, mens det absolutte fald er størst for højindkomstgrupperne, jf. kapitel V. For at kompensere for faldet i købekraft forøges personfradraget. Forøgelsen fastsættes således, at det direkte provenu på 5 mia. kr. fra energiafgiftsstigningen anvendes til at forøge personfradraget. Det fører til, at lavindkomstgrupperne mere end kompenseres for stigningen i energiafgifterne, mens der ikke gives fuld kompensation til højindkomstgrupperne. Den samlede effekt er således, at der opnås et lavere energiforbrug, uden at dette ændrer indkomstfordelingen til ugunst for lavindkomstgrupperne.

Stigning i punktafgift

Den sidste finansieringskilde er en stigning i punktafgifterne. Niveauet for disse punktafgifter er gradvist faldet i de senere år. Det skyldes dels skattestoppets nominalprincip, der betyder, at punktafgifterne fastholdes i kr. og dermed udgør en faldende andel af den samlede pris på varen, og dels at der har været direkte nedsættelser i afgifterne. Til finansieringen anvendes en begrænset stigning, som tager hensyn til grænsehandelseffekter, jf. kapitel V. Konkret antages et direkte provenu på 0,8 mia. kr. fra højere punktafgifter. I tillæg til denne stigning antages skattestoppets nominalprincip for denne type afgifter ophævet og erstattet af en regel om, at afgiften fastsættes, så den udgør en fast andel af varens pris, svarende til at den nuværende stykafgift stiger i takt med inflationen.

Samlet finansiering på 15 mia. kr. fra afgifter og bredere skattebase

Den samlede finansiering fra de tre finansieringskilder er således knap 15 mia. kr. i 2010-priser, når der tages højde for, at afskaffelsen af skattestoppets nominalprincip for punktafgifter giver et ekstra provenu i forhold til den beregningstekniske antagelse i Finansministeriets holdbarhedsberegning, hvor nominalprincippet ophører i 2015, jf. tabel VI.1. Dette provenu fordeles på lempelser i indkomstskaattemet. Ved fastsættelse af reduktionen i satser og forøgelsen i indkomstgrænserne tages der udgangspunkt i de umiddelbare provenutab ved denne ændring. Det svarer til,

at der ses bort fra de dynamiske effekter af såvel finansieringen som reduktionen i skatterne, jf. kapitel III.

Tabel VI.1 Kortsigtet finansiering af skattepakke 1

	2010	2015
	-- Mia. kr. --	
Skattelettelser	-14,3	-17,3
Energiafgifter	5,0	5,9
CO ₂ -kvotesalg	0,0	4,2
Div. skatteudgifter	1,1	1,4
Punktafgifter	0,8	1,0
Nominalprincip for punktafg. ophæves	0,4	2,4
Beskatning af personalegoder	2,2	2,7
I alt	-4,8	0,0

Anm.: Beløbene er fremregnet til 2015 ved at antage en vækst i grundlaget, der stort set svarer til udviklingen i skattepligtig indkomst. Provenuet fra salg af CO₂-kvoterne er antaget at være 3.500 mio. kr. 2009-niveau, hvilket opregnet til 2015-niveau giver 4.200 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger.

Forøgelse af personfradraget på 3.100 kr.

Som nævnt anvendes 5 mia. kr. til forøgelse af personfradraget for at kompensere for de indkomstfordelmæssige konsekvenser af stigningen i energiafgifterne. Tages der udgangspunkt i den mekaniske provenueffekt, kan personfradraget øges med 3.100 kr. pr. person.

Beskæftigelsesfradrag øges til 6 pct. og grænsen til 347.200 kr.

Af de resterende 10 mia. kr. anvendes 5 mia. kr. til forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Med udgangspunkt i den mekaniske provenueffekt kan fradragssatsen øges fra de 4,25 pct. i 2009 til 6 pct. samtidig med, at indkomstgrænsen, der fastlægger beskæftigelsesfradragets maksimale værdi, kan forøges fra 308.235 kr. til 347.200 kr., svarende til grænsen for mellem- og topskat i 2009.

Topskat: Grænse forøges 20.000 kr. og sats reduceres 2 pct.point

Endelig anvendes 2½ mia. kr. til forøgelse af topskattegrænsen og 2½ mia. til at reducere topskattesatsen. Med udgangspunkt i den mekaniske provenueffekt kan topskattegrænsen forøges med 20.000 kr. til 367.200 kr., og topskattesatsen kan reduceres med 2 pct.point til 13 pct. Skatteloftet reduceres tilsvarende.

Marginalskatter

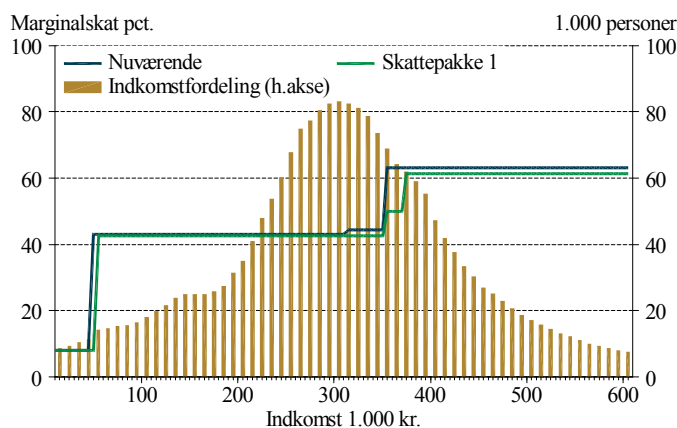
Ændringerne betyder, at marginalskatterne for arbejdsindkomst (arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst) bliver:

- 8 pct. i intervallet 0 – 46.000 kr.
- 42,5 pct. i intervallet 46.001 – 347.200 kr.
- 49,9 pct. i intervallet 347.201 – 367.200 kr.
- 61,3 pct. i intervallet over 367.200 kr.

Beskæftigelsesfradrag har kun beskedent gennemslag på marginalskatten

Marginalskatten falder med ca. ½ pct.point fra de nuværende godt 43 pct. til 42½ pct. i intervallet op til indkomstgrænsen for beskæftigelsesfradraget. Denne beskedne reduktion skyldes, at beskæftigelsesfradraget kun reducerer grundlaget for kommune- og kirkeskat samt for sundhedsbidraget. Det betyder, at reduktionen i marginalskatten er ca. en tredjedel af forøgelsen i beskæftigelsesfradragssatsen, jf. figur VI.1.

Figur VI.1 Marginalskatter i 2009 fordelt på indkomstfordelingen af skattepakke 1



Anm.: Indkomstgrundlaget i figuren er arbejdsindkomst, dvs. arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget. Data er fra 2006, prisreguleret til 2009-niveau. Kun fuldtidsbeskæftigede personer med positiv indkomst er medtaget. Figuren ser bort fra indkomster over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ændring i den skattemæssige forvridding måles ved dynamiske effekter

Det er et hovedformål med ændringen i beskatningen, at de samfundsmæssige tab ved skatteopkrævningen skal reduceres. Det er derfor centralt at vurdere, om den forøgede samfundsmæssige forvridding, der følger af finansieringen, er mindre end den reduktion, der følger af skattenedsættelserne. Dette vurderes ud fra de dynamiske effekter, der fremkommer ved omlægningen. Effekten på skatteprovenu, selvfinansierungsgrad og beskæftigelse er analyseret ved anvendelse af modellen MILASMEC. Ved hjælp af beregningerne i denne model vurderes også omlægningens effekt på indkomstfordelingen.

Kun den del, der påvirker forbrugernes købekraft indgår

I analysen indgår kun den del af finansieringen, der har direkte effekt på forbrugernes købekraft. Det betyder, at den del af finansieringen, der pålægges erhvervslivet, ikke indgår i beregningerne af forbrugernes købekraft. En del af provenuet fra salg af CO₂-kvoter og reduktionen i den del af skatteudgifterne, der gives til erhvervene, er derfor ikke indregnet. Konsekvensen er, at forbrugerne samlet oplever

en større skattelettelse end den stigning i beskatningen, som finansieringen giver anledning til.

**Længere arbejdstid
øger beskæftigelsen
svarende til
5.500 personer**

Sænkningen af skattesatser i indkomstbeskatningen og forøgelsen af indkomstgrænsen for topskat (og beskæftigelsesfradrag) har en positiv effekt på den ekstra købekraft, som opnås ved at øge antallet af arbejdstimer. Effekten på den marginale købekraft er størst for personer, der ligger i intervallet, hvor topskattegrænsen ændres, men også for personer med indkomster over den nye topskattegrænse er der en betydelig positiv effekt. For disse grupper er faldet i den marginale beskatning større end tabet af købekraft, der følger af stigningen i de indirekte skatter. Især blandt de nævnte indkomstgrupper er der derfor personer, som øger deres arbejdstid. Omregnes den forøgede arbejdstid til helårsbeskæftigede, svarer stigningen til ca. 5.500 personer. Tallet undervurderer stigningen målt i produktive enheder, fordi det hovedsageligt er højere lønnede personer, som øger deres arbejdsudbud.

**Også øget
incitament for
ikke-beskæftigede**

Herudover påvirker omlægningen af beskatningen forholdet mellem købekraften af overførselsindkomst og forventet indkomst ved beskæftigelse. For grupper uden for beskæftigelse øges tilskyndelsen til beskæftigelse derfor også. Den beregnede effekt for disse grupper skal fortolkes som en langsigteffekt, der gælder i en situation, hvor ledigheden er på det strukturelle niveau.⁴

**Incitamentet
afhænger af den
forventede
indkomst ved
beskæftigelse**

Den forventede indkomst ved beskæftigelse er forskellig for grupper uden for arbejdsmarkedet, idet den blandt andet afhænger af personernes uddannelse og arbejdserfaring. Hvis den forventede indkomst er tilstrækkelig høj til at blive påvirket af både effekten fra det forøgede beskæftigelsesfradrag, den forøgede topskattegrænse og den reducerede topkattesats, opnås den største økonomiske tilskyndelse til at blive beskæftiget.

4) Der tages i beregningerne udgangspunkt i ledigheden og ledighedsfordelingen i 2006, som således tages som et udtryk for det strukturelle niveau.

Stigning i forventet gevinst ved beskæftigelse på 1,1 pct.	Blandt grupperne uden for arbejdsmarkedet er det personer på orlov, der opnår den største forventede stigning i købekraften ved omlægningen af skattesystemet. For denne gruppe stiger den forventede gevinst ved beskæftigelse i gennemsnit med 2,6 pct. Forsikrede ledige opnår en forventet gevinst på 2,1 pct., mens den gennemsnitlige forventede gevinst for alle på arbejdsmarkedet er 1,1 pct., jf. tabel VI.2.
700 ikke-beskæftigede kommer i arbejde	Stigningen i den forventede gevinst giver anledning til en begrænset stigning i beskæftigelsen, der afhænger af de enkelte gruppers forventede reaktion på indkomststigningen og gruppernes størrelse. Med de anvendte antagelser bliver den samlede stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 700 personer som følge af tilvæksten fra grupper, der i udgangspunktet ikke var beskæftigede.
Samlet stigning i beskæftigelsen på godt 6.000 helårspersoner	Den samlede effekt på beskæftigelsen af omlægningen i beskatningen bliver således en vækst på 6.200 helårspersoner. Dette bidrager positivt til de offentlige nettoindtægter og giver anledning til en forbedring af den offentlige sektors finanser. Dermed fremkommer en forbedring i den finanspolitiske holdbarhed, hvilket isoleret set svarer til, at det er muligt at finansiere højere fremtidige offentlige udgifter, jf. nedenfor.

Tabel VI.2 Stigning i forventet købekraft og beskæftigelse af skattepakke 1

	Elasticitet	Købekraft	Beskæftigelse
		--- Pct. ---	--- Antal ---
Personer på orlov	0,10	2,6	50
Efterlønsmodtagere	0,10	1,6	250
Forsikrede ledige	0,10	2,1	200
Kontanthj. matchgruppe 1-3	0,10	1,3	50
Kontanthj. matchgruppe 4-5	0,05	1,5	50
Førtidspensionister	0,01	1,1	0
Studerende	0,05	0,5	50
Hjemmegående	0,10	0,5	50
Timeeffekt	0,10	2,3	5.500 ^{a)}
I alt	•	2,0	6.200

a) Stigningen i timebeskæftigelsen er omregnet til helårspersoner ved at antage en gennemsnitlig arbejdstid på 1.544 timer pr. år.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Stort set ingen ændring i det samlede mål for ulighed

Indkomstfordelingen påvirkes kun i begrænset omfang. Målt ved Gini-koefficienten bliver indkomstfordelingen lidt mere ulige. Gini-koefficienten for købekraften vokser fra 28,85 til 28,98 svarende til en stigning på 0,46 pct., når de dynamiske effekter på indkomsten indregnes.

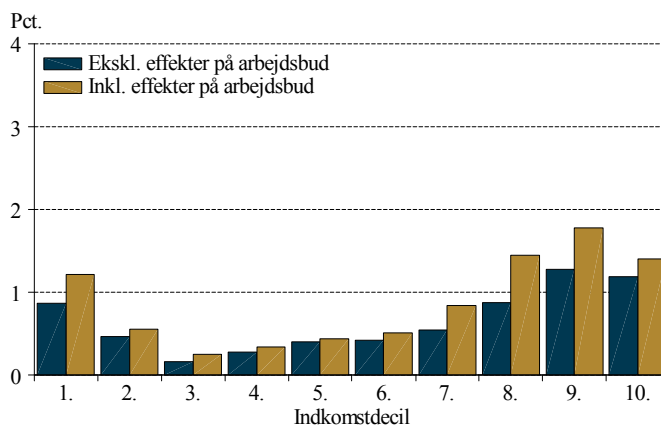
Lav- og højindkomstgrupper får gevinst ved omlægning

Ved uændret adfærd indebærer skatteomlægningen, at købekraften for personerne i hver af de ti indkomstdeciler bliver påvirket forskelligt. Skatteomlægningen betyder, at det hovedsageligt er de personer, som har de 20 pct. laveste indkomster og de 40 pct. højeste indkomster, der får en fremgang i købekraften, men effekterne er små, idet indkomstændringen for alle grupper er mellem 0 og 1½ pct.⁵ De laveste indkomsters fremgang skyldes, at stigningen i personfradraget overkompenserer for stigningen i energi-afgifterne, mens de højeste indkomsters fremgang skyldes,

5) Alle indkomstdeciler opnår en begrænset fremgang i beregningen, men det skyldes som nævnt, at analysen ikke inkluderer den del af finansieringen, der ikke umiddelbart påvirker forbrugernes indkomst eller forbrugerpriserne.

at det er disse grupper, der har størst gevinst ved topskatteændringerne, jf. figur VI.2.

Figur VI.2 Effekt på købekraft fordelt på indkomstdeciler af skattepakke 1



Anm.: Der er kun medregnet direkte provenuer.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

De dynamiske effekter forstærker tendensen

Tillægges de forventede adfærdsændringer for de enkelte personer (dvs. de dynamiske effekter), forstærkes tendensen til, at det især er de lave og de høje indkomster, der opnår gevinster ved skatteomlægningen. Gennemsnitskøbekraften for de 10 pct., der før omlægningen havde den laveste indkomst, stiger med godt $\frac{1}{4}$ pct. Der er meget begrænsede dynamiske effekter for de 10 pct. til 60 pct. laveste indkomster, som også er de grupper, der har de laveste effekter uden adfærdsændring. De dynamiske effekters positive virkning på indkomsterne i de laveste deciler skyldes, at det især er personer fra disse grupper, som overgår til beskæftigelse. Personer med indkomster, som er blandt de 40 pct. højeste før omlægningen, oplever en stigning i købekraften på $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$ pct., når de dynamiske effekter medregnes. Også for denne gruppe giver de dynamiske effekter anledning til en forøget stigning, fordi det hovedsagligt er personerne i disse indkomstgrupper, som øger deres arbejdstid og der-

med får en ekstra indkomstfremgang. Dette trækker gennemsnittet for gruppen op.

Sammenhæng til makroøkonomisk udvikling

Tilrettelæggelsen af skatteomlægningen i dette eksempel betyder, at de positive adfærdsmæssige effekter på aktiviteten i økonomien bidrager til en forøgelse af de offentlige nettoindtægter og forbedrer den finanspolitiske holdbarhed. Størrelsen af effekterne på makroøkonomien er på kortere sigt vurderet ved hjælp af beregninger på den makroøkonomiske model SMEC og på længere sigt ved anvendelsen af DREAM-modellen, hvor også effekten på den finanspolitiske holdbarhed af skatteomlægningen vurderes. Beregningerne medtager de samme deltagelseeffekter, således at beskæftigelse og arbejdsstyrke i SMEC og DREAM svarer til beregninger i MILASMEC.⁶ Herudover indlægges de ændringer i indkomstkatten og finansieringen, som er beskrevet ovenfor.

Beskæftigelsesstigning svarende til 15.000 helårspersoner efter 5 år

SMEC-beregningen illustrerer, at den samlede beskæftigelse på kort sigt vil stige med det, der svarer til 15.000 personer, jf. figur IV.3. På kort sigt øges beskæftigelsen primært som følge af, at skatteomlægningen de første tre år er underfinansieret med ca. 5 mia. kr., svarende til ca. 0,25 pct. af BNP. Herved øges efterspørgslen, beskæftigelsen stiger og ledigheden reduceres. Stigningen i den økonomiske aktivitet bidrager til, at den negative effekt på den offentlige saldo mindskes i forhold til den umiddelbare underfinansiering. Stigningen i den gennemsnitlige arbejdstid og i arbejdsudbuddet antages i SMEC-beregningen at ske gradvist over fire år. Det større arbejdsudbud lægger et nedadgående pres på lønniveauet, og beskæftigelsen stiger som følge heraf yderligere. Skatteomlægningens maksimale beskæftigelseseffekt fremkommer således med de gjorte forudsætninger efter ca. fem år, hvor beskæftigelsen opgjort i personer er ca. 10.000 større, og timebeskæftigelsen er steget svarende til godt 15.000 helårspersoner. På lidt længere sigt reduceres

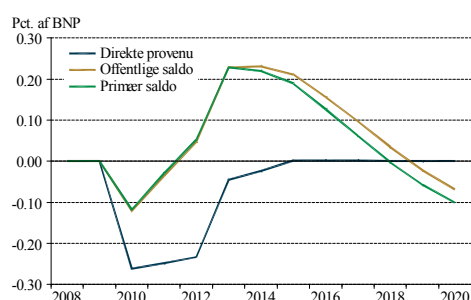
6) I DREAM anvendes en deltagelses- og timeelasticitet på 0,1, svarende til antagelserne i MILASMEC. Deltagelseeffekten er dog kun positiv for grupper på arbejdsmarkedet. Derfor øges arbejdsstyrken i DREAM ved eksogene ændringer, således at afgangen fra de enkelte overførselsindkomstgrupper bliver af samme størrelse som beregnet i MILASMEC.

de positive effekter på beskæftigelsen. Dette skyldes for det første, at den gradvise indfasning af finansieringen dæmper aktiviteten i økonomien. For det andet indebærer faldet i ledigheden, at der opstår et øget lønpres. Hermed reduceres beskæftigelseseffekten, og efter ca. ti år er effekten på timebeskæftigelsen faldet til ca. 7.000 personer, hvilket stort set svarer til den langsigtede effekt, der er antaget på baggrund af MILASMEC.

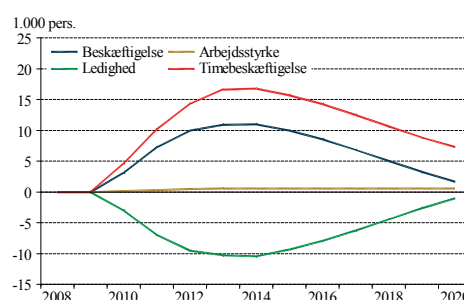
Forbedret finanspolitisk holdbarhed på godt ½ mia. kr.

Beregningen i DREAM indebærer, at den økonomiske aktivitet målt ved BNP på lang sigt er ¼ pct. højere end uden skatteomlægningen, mens det private forbrug er knap 1 pct. højere som følge af fremgangen i den disponible indkomst. Tilsvarende falder de offentlige udgifters andel af BNP med 0,4 pct. og de offentlige indtægter lidt mindre. Den offentlige sektors primære overskud vokser med omkring 0,05 pct. af BNP på lang sigt. Selvom omlægningen på helt kort sigt er underfinansieret, svarer den langsigtede effekt på holdbarheden stort set til den varige forbedring i den primære saldo, således at den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,04 pct. af BNP eller svarende til godt 0,6 mia. kr. i 2008-niveau. Omlægningen fører således til en begrænset positiv effekt på den finanspolitiske holdbarhed med de antagne dynamiske effekter på arbejdsudbuddet.

Figur VI.3a Offentlig saldo



Figur VI.3b Beskæftigelse og ledighed



Anm.: Figurerne angiver ændring i forhold til situationen uden skatteomlægning. I figur VI.3b er den samlede timeeffekt omregnet til helårspersoner under antagelse af en årlig arbejdstid på 1.544 timer.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

VI.3 Skattepakke 2: Yderligere sænkning af skatten på arbejdsindkomst finansieret af dynamiske effekter

Sænkningen af arbejdsindkomstskat giver øget arbejdsudbud og forbedret offentligt budget

I skattepakke 1 anvendtes en finansieringsregel, hvor ændringen i skattesatser og indkomstgrænser blev valgt, således at de direkte provenueffekter af de udgiftskrævende ændringer svarede til de direkte provenueffekter af finansieringen. Omlægningen af skattesystemet har imidlertid til formål at øge den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse og øget arbejdstid blandt allerede beskæftigede gennem sænkning af den marginale indkomstskat for beskæftigede. Det betyder, at skatteomlægningen pr. konstruktion sikrer et ekstra provenu til den offentlige sektor, hvis finansieringen tilrettelægges, så den i størst muligt omfang forøger de gunstige aktivitetsvirkninger. Det er et politisk prioriterings spørgsmål, hvordan dette merprovenu anvendes.

Anvendelsen af det øgede provenu er en politisk prioritering

Den tilrettelæggelse af skatteomlægningen, der er analyseret ovenfor, er udtryk for én prioritering af de samfundsmæssige ressourcer, som lægger vægt på at forbeholde eventuelle provenuevinster fra skatteomlægningen til fremtidige offentlige udgifter. Derved giver skatteomlægningen mulighed for at sikre en finansiering af et højere offentligt udgiftsniveau, end der alternativt kunne være blevet finansieret.⁷

De dynamiske effekter kan også anvendes til at sænke skatten yderligere

En alternativ prioritering af de samfundsmæssige ressourcer er at anvende de provenuevinster, der fremkommer fra den øgede aktivitet fra skatteomlægningen, til yderligere sænkninger af indkomstskatten, og således forøge det nutidige og fremtidige private forbrug.

7) Den politiske prioritering af anvendelsen af merprovenuet fra de dynamiske effekter blandes ofte sammen med den faglige diskussion om usikkerheden på størrelsen af de dynamiske effekter. Beslutningen om prioriteringen af anvendelsen af merprovenuet er imidlertid uafhængig af størrelsen af provenuet.

Holdbarhedsforbedring kan anvendes som et begrænset bidrag til ...

I det følgende præsenteres et eksempel på størrelsesordenen af den reduktion af indkomstskatten, der kan opnås for den samme finansiering, hvis det vælges at prioritere en stigning i det private forbrug ved hjælp af den forøgede aktivitet fra skatteomlægningen. Der tages således udgangspunkt i forbedringen af den finanspolitiske holdbarhed i skattepakke 1, som er på ca. 0,6 mia. kr. Dette langsigtede nettoprovenu kan anvendes til at reducere skattesatserne yderligere.

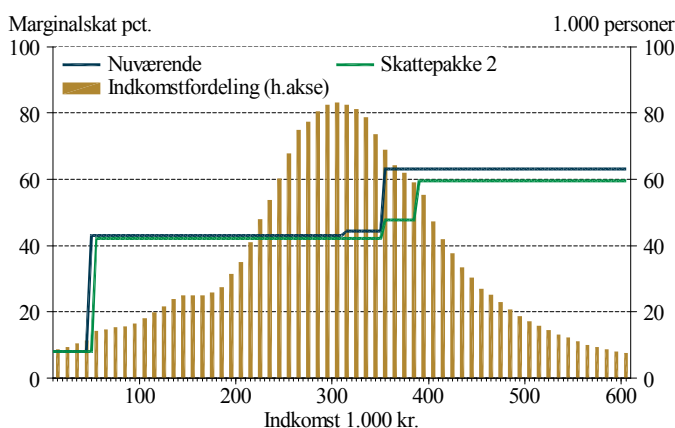
... en yderligere skattesænkning på 5 mia. kr. ...

Beregninger med DREAM-modellen anvendes til at vurdere hvilken yderligere finansiering, som skal til, for at der kan opnås en yderligere sænkning af skatterne, som svarer til et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. Provenutabet fordeles med halvdelen på en forøgelse af beskæftigelsesfradraget og halvdelen på en reduktion af topskatten.

... i form af større beskæftigelsesfradrag og lavere topskat

Denne merudgift kan finansiere, at beskæftigelsesfradraget øges til 7 pct. (mod 6 pct. i skattepakke 1), at topskattegrænsen og indkomstgrænsen for beskæftigelsesfradraget kan hæves til 382.200 kr., hvilket er 15.000 kr. mere end i skattepakke 1, og at topskattesatsen kan sænkes med yderligere 2 pct.point til 11 pct. Skatteloftet sænkes tilsvarende, jf. figur VI.4.

Figur VI.4 Marginalskatter i 2009 fordelt på indkomstfordelingen af skattepakke 2



Anm.: Indkomstgrundlaget i figuren er arbejdsindkomst, dvs. arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget. Data er fra 2006, prisreguleret til 2009-niveau. Kun fuldtidsbeskæftigede personer med positiv indkomst er medtaget. Figuren ser bort fra indkomster over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Marginalskatter

Ændringerne betyder, at marginalskatterne for arbejdsindkomst (arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst) bliver:

- 8 pct. i intervallet 0 – 46.000 kr.
- 42,2 pct. i intervallet 46.001 – 347.200 kr.
- 47,7 pct. i intervallet 347.201 – 382.200 kr.
- 59,5 pct. i intervallet over 382.200 kr.

Finansiering hovedsageligt ved øgede afgifter

For at sikre en uændret holdbarhed ved denne reduktion af indkomsts-katten kræves ud over holdbarhedsoverskuddet på 0,6 mia. kr. fra pakke 1 en finansiering på 2,6 mia. kr., hvis denne hovedsageligt opkræves via øgede afgifter. Konkret er det i beregningerne antaget, at energiafgifterne forøges med yderligere 2 mia. kr., mens øvrige punktafgifter forøges med 0,2 mia. kr., og indtægter fra reducerede skatteudgifter til virksomhederne giver de sidste 0,4 mia. kr. af finansieringen. Den konkrete skattesækning på 5 mia. kr. finansieret på denne måde har en langsigtet makroøkonomisk selvfinansieringsgrad på 36 pct., således at forskellen mellem det umiddelbare provenutab på 5 mia. kr. og finan-

sieringen via holdbarhedsoverskud og afgifter på 3,2 mia.kr. indvindes via dynamiske effekter.

Længere arbejdstid svarer til 12.600 helårsbeskæftigede

Forøgelsen af topskattegrænsen og fordoblingen af reduktionen i topkattesatsen forøger den økonomiske tilskyndelse til at øge arbejdstiden for beskæftigede, der betaler topkat. Det øgede incitament bevirker, at beskæftigelsen stiger med et antal timer, der svarer til 12.600 helårsbeskæftigede. Det er 7.100 personer mere end i skattepakke 1. Den produktivtetskorrigerede effekt af forøgelsen af arbejdstiden er større end denne opgørelse antyder, fordi arbejdstidsstigningen især finder sted blandt den højtlønnede del af de beskæftigede.

Stigning i forventet gevinst ved beskæftigelse på 2,3 pct.

Den ekstra forøgelse af beskæftigelsesfradraget og lempelsen af topskatten medfører, at den forventede gevinst i form af øget købekraft ved at overgå til beskæftigelse stiger til et gennemsnit på 2,1 pct. for alle ikke-beskæftigede. Det er 0,9 pct.point mere end i skattepakke 1. Stigningen i den forventede købekraft er fortsat størst blandt personer på orlov, der opnår en stigning på 4,9 pct. mod 2,6 pct. i skattepakke 1, jf. tabel VI.2 og tabel VI.3.

Tabel VI.3 Stigning i forventet købekraft og beskæftigelse af skattepakke 2

	Elasticitet	Købekraft		Beskæftigelse	
		---	Pct. ---	---	Antal ---
Personer på orlov	0,10		4,9		100
Efterlønsmodtagere	0,10		2,8		400
Forsikrede ledige	0,10		3,8		300
Kontanthj. matchgruppe 1-3	0,10		2,2		100
Kontanthj. matchgruppe 4-5	0,05		2,9		100
Førtidspensionister	0,01		2,1		50
Studerende	0,05		1,1		150
Hjemmegående	0,10		1,0		100
Timeeffekt	0,10		5,2		12.600
I alt	•		4,3		13.900

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

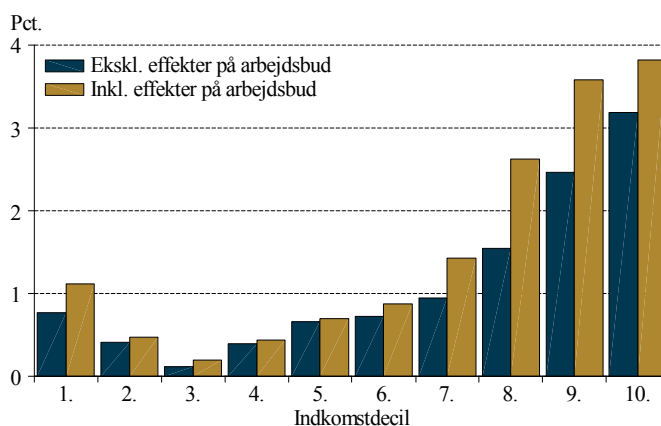
Beskæftigelsen vokser med 1.300 fra gruppen af ikke-beskæftigede	Da den forventede økonomiske gevinst ved overgang til beskæftigelse stort set er fordoblet i forhold til skattepakke 1, indebærer omlægningen også omtrent en dobbelt så stor stigning i beskæftigelsen for personer, der ikke er beskæftigede i udgangspunktet. Stigningen i beskæftigelsen er på 1.300 helårspersoner mod 700 personer i skattepakke 1.
Samlet stigning i beskæftigelsen på knap 14.000 helårspersoner	Den samlede stigning i beskæftigelsen bliver på 13.900 helårspersoner ved denne omlægning. Der er således tale om en merstigning i beskæftigelsen på 7.700 helårspersoner i forhold til skattepakke 1.
Forøget skattesænkning kommer ikke umiddelbart de laveste indkomster til gode ...	Forbrugsmulighederne forbedres umiddelbart for alle indkomstgrupper, hvis de måles i forhold til situationen uden skatteændringer. Det skyldes, at skattelettelserne ikke er finansieret krone til krone. Sammenlignes den umiddelbare effekt af skatteændringerne (dvs. effekten uden indregning af adfærdseffekter) i dette tilfælde med skattepakke 1, er købekraften vokset mere i de seks øverste indkomstdeciler, mens den er faldet for de to laveste, jf. figur VI.4. Det skyldes, at der i de øverste indkomstdeciler er personer, som har økonomisk gevinst af den ekstra nedsættelse af indkomstskatterne, og at denne er større end det umiddelbare indkomsttab fra de højere afgifter. For de to laveste deciler er det derimod stigningen i afgifterne, der dominerer, således at nettoeffekten af at gå fra pakke 1 til pakke 2 er negativ for disse indkomstgrupper. Det fremgår endvidere, at den umiddelbare gevinst ved den ekstra reduktion er størst for de højeste indkomster. Det skyldes sammensætningen af skattelettelsen, hvor halvdelen af den ekstra lettelse tilfalder personer, som ville have betalt topskat.
... og de dynamiske effekter forstærker den relative forskel	Inkluderes adfærdseffekterne, er det især de tre øverste indkomstdeciler, som har en indkomstmæssig gevinst ved de dynamiske effekter, idet det især er blandt disse indkomstgrupper, at merbeskæftigelsen finder sted. Når der tages højde for de dynamiske effekter, opnår de tre øverste indkomstdeciler en indkomstfremgang på mellem 2½ og 3½ pct. Fra 2. til 6. indkomstdecil er indkomstfremgangen inkl. dynamiske effekter på mindre end 1 pct., mens der er tilstrækkeligt mange i første decil, som opnår beskæftigelse

til, at indkomst fremgangen inkl. dynamiske er større end 1 pct. for denne gruppe.

Begrænset stigning i uligheden

Målt ved Gini-koefficienten påvirker skattepakke 2 indkomstfordelingen mere end skattepakke 1, idet Gini-koefficienten stiger fra 28,85 til 29,28, hvilket svarer til en stigning på 1,5 pct., når de dynamiske effekter inkluderes. Der er således også i dette tilfælde tale om en begrænset stigning i uligheden.

Figur VI.5 Effekt på købekraft fordelt på indkomstdeciler af skattepakke 2



Anm.: Jf. anmærkningen til figur VI.2.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Modelberegning af skattepakken

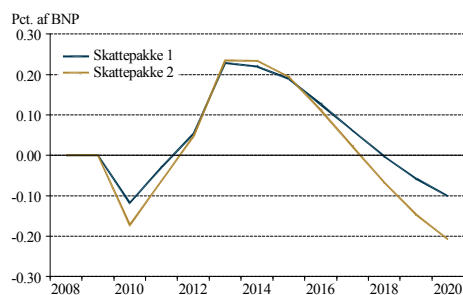
Ligesom for skattepakke 1 kan de samlede makroøkonomiske effekter af skattepakke 2 vurderes på baggrund af beregninger med SMEC og DREAM.

**Større
underfinansiering
på kort sigt ...**

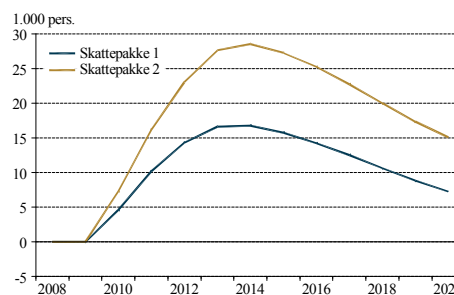
**... og en fremgang i
beskæftigelse
svarende til ca.
25.000 personer
efter fem år**

Da de dynamiske effekter fra pakke 1 indregnes som en del af finansieringen i den her betragtede skattepakke, bliver graden af underfinansiering de første år større, jf. figur VI.6. Underskuddet på de offentlige finanser bliver således sammenlignet med skattepakke 1 ca. en halv gang større de første år, svarende til en forværring af den primære saldo på 0,2 pct. af BNP eller godt 3 mia. kr. I takt med at beskæftigelsen stiger, og finansieringen indfases, forbedres den offentlige saldo, således at det opstår et midlertidigt overskud på de offentlige finanser. Den samlede timebeskæftigelse stiger ligesom i skattepakke 1 relativt hurtigt, og allerede efter ca. fem år er beskæftigelsen steget svarende til godt 25.000 helårspersoner. Herefter falder beskæftigelsen gradvist ned mod den langsigtede effekt, der er omkring 14.000 personer.

Figur VI.6a Offentlig, primær saldo



Figur VI.6b Samlet timebeskæftigelse



Anm.: Figurerne angiver ændring i forhold til situationen uden skatteomlægning. I figur VI.6b er den samlede timeeffekt omregnet til helårspersoner under antagelse af en årlig arbejdstid på 1.544 timer.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

**Dobbelt så stor
langsigtet virkning
på aktiviteten**

Den langsigtede aktivitetsvirkning af denne skatteenedsættelse er ca. dobbelt så stor som i skattepakke 1. Den samlede aktivitet målt ved BNP vokser med 0,5 pct. i forhold til forløbet uden skatteændringer. Stigningen i det private forbrug er på 1,5 pct. på lang sigt, hvilket er en stigning på 0,5 pct. mere end i pakke 1. De offentlige udgifters andel af BNP falder med godt 0,6 pct., hvilket modsvares af et tilsvarende fald i de offentlige indtægters andel af BNP. På lang sigt er effekten på den primære offentlige saldo dermed tæt på 0, og holdbarheden påvirkes således ikke af skatteomlægningen.

**Størrelsen af
ændringerne i
skattesystemet kan
have betydning for
de anvendte
elasticiteter**

De anvendte arbejdsudbudselasticiteter er lave og er udtryk for en forsigtig vurdering i forhold til de (få) empiriske analyser på danske data, jf. kapitel III.2. Det er udtryk for et bevidst valg, fordi de ændringer, der analyseres, er forholdsvis store. Med ændringer i dette omfang kan der rejses tvivl om, hvorvidt en (yderligere) marginal forøgelse af den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse virker i samme omfang som små ændringer ved den nuværende timeindsats og det nuværende beskæftigelsesomfang.

**Risiko for
skattestigninger,
hvis dynamiske
effekter
overvurderes**

Når der er tale om større omlægninger af beskatningen, er der forøget risiko for at overvurdere de dynamiske effekter og dermed også risiko for, at den førte politik efterfølgende må justeres. Hvis provenueffekterne fra de dynamiske effekter er anvendt til skattelettelse, som i skattepakke 2, kan en overvurdering af de dynamiske effekter føre til, at der efterfølgende er behov for at øge finansieringen. Den samme problemstilling gør sig naturligvis også gældende, hvis det øgede provenu er anvendt til øget offentligt forbrug. Konklusionen er derfor, at uafhængigt af hvordan provenuet fra de dynamiske effekter anvendes, er der grund til at anlægge en forsigtig vurdering af de dynamiske effekter, når der analyseres større omlægninger i skattesystemet.

VI.4 Skattepakke 3: Sænkning af skatten på arbejdsindkomst og reform af kapitalafkastbeskatningen

Lempelse i indkomstskat på 25 mia. kr.

Skattepakke 3 indebærer en reduktion af det umiddelbare provenu af indkomstskatten med 25 mia. kr. Reduktionen fordeler sig med 10 mia. kr. til topskattelettelse, 10 mia. kr. til forøgelse af beskæftigelsesfradraget og 5 mia. kr. til forøgelse af personfradraget.

Topskattelettelse og forøgelse af beskæftigelsesfradrag

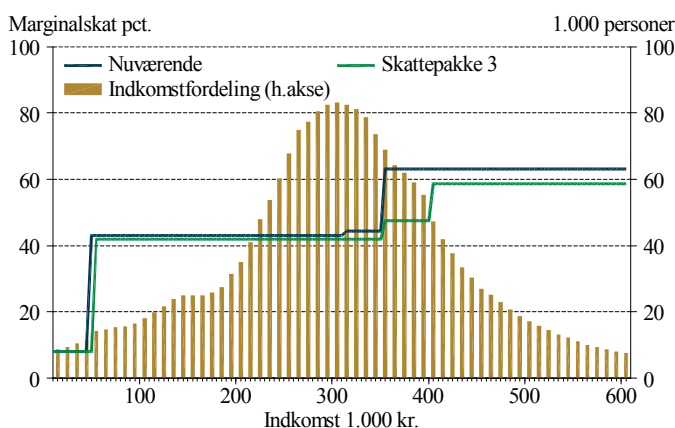
Reduktionen i topskatteprovenuet anvendes til at forøge indkomstgrænsen for topskat med i alt 50.000 kr. i forhold til 2009-skattesystemet og til at reducere topskattesatsen fra de nuværende 15 pct. til 10 pct. Der foretages en tilsvarende reduktion i skatteloftet. Beskæftigelsesfradragssatsen fordobles fra de nuværende 4,25 pct. til 8,5 pct., samtidig med at det maksimale beskæftigelsesfradrag fastsættes, så det opnås ved den forøgede indkomstgrænse for topskatten. Endelig forøges personfradraget med 3.100 kr. pr. person ligesom i de øvrige skattepakker, jf. figur VI.7.

Marginalskatter

Ændringerne betyder, at marginalskatterne for arbejdsindkomst (arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst) bliver:

- 8 pct. i intervallet 0 – 46.000 kr.
- 41,9 pct. i intervallet 46.001 – 347.200 kr.
- 47,4 pct. i intervallet 347.201 – 397.200 kr.
- 58,5 pct. i intervallet over 397.200 kr.

Figur VI.7 Marginalskatter i 2009 fordelt på indkomstfordelingen af skattepakke 3



Anm.: Indkomstgrundlaget i figuren er arbejdsindkomst, dvs. arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget. Data er fra 2006, prisreguleret til 2009-niveau. Kun fuldtidsbeskæftigede personer med positiv indkomst er medtaget. Figuren ser bort fra indkomster over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Længere arbejdstid
svarende til 17.500
helårspersoner**

Målt i forhold til skattepakke 2 giver skattepakke 3 en større tilskyndelse for de beskæftigede til at øge arbejdsindsatsen. Den forøgede tilskyndelse betyder, at arbejdstiden forøges svarende til yderligere 4.900 helårspersoner, således at den samlede betydning af skattepakke 3 for arbejdstiden blandt de beskæftigede svarer til en forøgelse på i alt 17.500 helårspersoner. Den marginale forøgelse i forhold til skattepakke 2 er således noget lavere end forøgelsen fra skattepakke 1 til skattepakke 2.

**Beskæftigelsen
vokser med 2.300
fra gruppen af
ikke-beskæftigede**

Stigningen i beskæftigelsesfradraget betyder, at den marginale gevinst ved beskæftigelse for de ikke-beskæftigede forøges. Den gennemsnitlige stigning i den forventede gevinst ved beskæftigelse er på 3,8 pct. i forhold til niveauet uden omlægninger i skattesystemet. Denne gevinst ved beskæftigelse betyder, at 2.300 personer forventes at overgå til beskæftigelse. Det er ca. 1.000 personer mere end i skattepakke 2.

Samlet stigning i beskæftigelsen på knap 20.000 helårspersoner

Den samlede stigning i beskæftigelsen bliver på 19.800 helårspersoner i skattepakke 3. Der er således tale om en merstigning i beskæftigelsen på 6.500 helårspersoner i forhold til skattepakke 2. Den samlede marginale effekt på beskæftigelsen er dermed af knap samme størrelsesorden som stigningen fra skattepakke 1 til 2, men med en ændret sammensætning af henholdsvis forøget timeudbud og forøget deltagelse, jf. tabel VI.4. Det bør bemærkes, at skattepakke 3 på kort sigt er underfinansieret i betydeligt omfang. Hermed opstår der en indkomsteffekt, som kan reducere arbejdsudbudseffekterne en smule i forhold til de effekter, der er angivet i tabel VI.4.

Behov for finansiering fra andre kilder end indirekte skatter

Reduktionen i provenuet fra indkomstskatten på 25 mia. kr. er af en størrelsesorden, der næppe kan finansieres alene ved yderligere omlægning fra direkte til indirekte beskatning eller udbredelse af skattebasen for indkomstskatten. Dette gælder særligt, hvis indkomstfordelingseffekten af højere energiafgifter skal afbødes gennem kompensation til personer med de laveste indkomster.

Tabel VI.4 Stigning i forventet købekraft og beskæftigelse af skattepakke 3

	Elasticitet	Købekraft	Beskæftigelse
		--- Pct. ---	--- Antal ---
Personer på orlov	0,10	7,2	150
Efterlønsmodtagere	0,10	4,8	700
Forsikrede ledige	0,10	6,4	550
Kontanthj. matchgruppe 1-3	0,10	4,2	150
Kontanthj. matchgruppe 4-5	0,05	5,4	200
Førtidspensionister	0,01	4,0	100
Studerende	0,05	2,2	300
Hjemmegående	0,10	1,9	150
Timeeffekt	0,10	7,2	17.500
I alt	•	6,2	19.800

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Kapitalindkomstskattesækning er en mulighed

Analyserne i kapitel IV peger på en række uhensigtsmæssigheder i indretningen af kapitalindkomstskattesystemet. Det gælder først og fremmest, fordi kapitalindkomstskattesystemet beskatter (og giver fradrag for) nominal kapitalindkomst. Korrigeres for inflationsudviklingen, bliver beskatningen af den reale indkomst meget høj. Der er blandt andet af denne årsag grund til at overveje en reduktion af kapitalindkomstbeskatningen. Herudover er der grund til at søge at opnå en mere ensartet beskatning af forskellige former for kapitalindkomst.

Der foreslås en reduktion fra 33 til 25 pct. for negativ kapitalindkomst

I kapitel IV foreslås på denne baggrund at inkludere aktieindkomst i kapitalindkomstbeskatningen og at reducere den effektive skattesats på kapitalindkomst. Dette kan f.eks. opnås ved, at positiv nettokapitalindkomst multipliceres med en faktor 0,75 ved opgørelsen af den personlige indkomst. Tilsvarende multipliceres negativ nettokapitalindkomst med 0,75, inden beløbet giver anledning til rentefradrag. Denne omlægning betyder, at den højeste beskatning af positiv kapitalindkomst reduceres til knap 45 pct., og fradragsværdien af negativ kapitalindkomst reduceres til 25 pct.

Umiddelbar provenueffekt på ca. 5 mia. kr.

En sådan reduktion af kapitalindkomstbeskatningen giver anledning til, at provenuet af beskatningen stiger, fordi grundlaget for rentefradraget er væsentligt større end grundlaget for beskatning af positiv nettokapitalindkomst. Den umiddelbare provenueffekt af omlægningen er i størrelsesordenen 5 mia. kr., hvilket svarer til det umiddelbare finansieringsbehov ved at gå fra skattepakke 2 til skattepakke 3.

Fremtidigt provenu fra kapitalindkomstskat er usikkert, men forventes at stige markant

Det er imidlertid vanskeligt at skønne over den fremtidige udvikling i grundlaget for kapitalindkomstskatten. Grundlaget for kapitalindkomstskatten afhænger af den fremtidige udvikling i opsparingen og dennes sammensætning på kapitalindkomstskattepligtige fordringer og andre fordringer. Analyser med den makroøkonomiske model DREAM tyder på, at den negative nettokapitalindkomst vokser relativt til den positive nettokapitalindkomst i de kommende år. Det skyldes blandt andet, at nuværende yngre generationer har udsigt til fuldt udbyggede arbejdsmarkedspensioner, som giver dem en pensionsdækningsgrad, der er tæt på 100

pct., jf. De Økonomiske Råd (2008). Denne pensionsdækning betyder, at yngre personer ikke har behov for at spare op i kapitalindkomstskaetpligtige fordringer i samme omfang som ældre generationer, der ikke havde udsigt til samme pensionsdækning i deres alderdom. Den høje pensionsdækning betyder også, at behovet for at nedbringe den negative kapitalindkomst i f.eks. boliger er mindre. Samtidig har udbredelsen af nye afdragsfri låneformer gjort det lettere at fastholde en høj belåning af fast ejendom gennem livet. Denne udvikling betyder, at den forventede provenuegevinst af reduceret rentefradrag kan få stadig stigende omfang. Derfor kan det forventes, at provenuet fra nedsættelsen af kapitalindkomstskaetesatsen er voksende i en forholdsvis lang tidshorisont. Beregninger på DREAM fører til, at en sækelse af kapitalindkomstskaeten til det foreslåede niveau kan finansiere den yderligere sækning af indkomstskaeten fra skattepakke 2 til skattepakke 3 og herudover vil give anledning til en holdbarhedsforbedring på omkring 0,1 pct. af BNP.

En mindre reduktion i kapitalindkomstskaeten kan finansiere lavere skat på arbejde

Dette indebærer, at behovet for finansiering af de forøgede skattelettelser er mindre end nutidsværdien af det provenue, der kan forventes ved en sækning af kapitalindkomstskaetesatserne til 33 hhv. 25 pct. Man kan derfor finansiere indkomstskaetesækningen med en mindre reduktion i kapitalindkomstskaeten. Da stigningen i skatteprovenuet fra den ændrede beskatning af positiv og negativ kapitalindkomst, som nævnt, først opnås på lang sigt, vil en sådan reform dog være underfinansieret på kort sigt.

Der kan forventes et fald i huspriserne på kort sigt

En reduktion af kapitalindkomstskaetesatsen betyder, at der sker en omlægning af personernes portefølje på lang sigt, hvilket giver anledning til en effektivitetsgevinst som vist i kapitel IV. Imidlertid betyder reduktionen i kapitalindkomstskaetesatsen også, at omkostningen ved boligforbrug forøges, fordi renten efter skat stiger. Det betyder, at boligpriserne falder, når skatten indføres. Der må forventes et forholdsvist hurtigt gennemslag på husprisudviklingen, fordi skatten direkte påvirker omkostningen ved at bo. Det er usikkert, hvor stort gennemslaget på huspriserne bliver. Analyser på DREAM implicerer et husprisfald på omkring 8 pct., hvis den fulde foreslåede reduktion af

kapitalindkomstskattesatsen gennemføres øjeblikkeligt, mens beregninger på SMEC indikerer, at husprisen kan blive mindre – i størrelsesordenen 5 pct.

Problematisk at finansiere med kapitalindkomstskat

I den nuværende situation med udsigt til faldende huspriser kan en umiddelbar reduktion af den skattemæssige værdi af rentefradragsretten være problematisk. En mulighed kan være at foretage en gradvis indfasning af den lavere sats for kapitalindkomst, men der må selv i denne situation forventes en relativ hurtig reaktion på boligpriserne, da købere og sælgere på boligmarkedet sandsynligvis vil indregne hovedparten af den annoncerede ændring i skatten med det samme. Det kan derfor være relevant at vurdere en alternativ finansiering.

Kapitalgevinstskat på boliger som alternativ finansiering

I kapitel IV foreslås, at der indføres en kapitalgevinstbeskatning på boliger, og at denne først forfalder, når personen forlader ejerboligmarkedet. Det foreslås, at denne skat kombineres med ophævelsen af nominalprincippet for boligbeskatningen. I den nuværende situation med faldende boligpriser kan ophævelsen af nominalprincippet give anledning til en faldende boligbeskatning på kort sigt i takt med det forventede boligprisfald. I tillæg til dette betyder den foreslåede udformning af kapitalgevinstskatten på boliger, at den ikke belaster boligejerne, før de forlader boligmarkedet. I den nuværende situation med faldende boligpriser kan de foreslåede ændringer betyde, at nogle boligejere kommer til at have lavere omkostninger på kort sigt end med det nuværende system. Dette kan på kort sigt stimulere udviklingen på boligmarkedet.

Kapitalgevinstskat betyder også tendens til prisfald på boliger men meget lavere

Indførelsen af kapitalgevinstbeskatningen på boliger indebærer dog, at de reelle omkostninger ved at bebo boligen stiger, hvilket vil tendere til at give et prisfald på boliger på kort sigt. Der er dog en markant forskel på den forventede effekt af den foreslåede kapitalgevinstskat og af en reduktion i kapitalindkomstskatten. Forskellen består i, at der går lang tid, før kapitalgevinstskatten forfalder – i gennemsnit ca. 20 år. Hertil kommer, at kapitalgevinstskatten i sig selv kun skal betales, hvis man har en kapitalgevinst. Endelig vil kapitalgevinstskatten for dem, der bebor en ejerbolig, indtil de dør, blive båret af arvingerne. Alle disse

forhold gør, at det forventede boligprisfald er meget vanskeligt at vurdere, men det er sandsynligt, at effekten vil være væsentligt mindre end effekten af at sænke kapitalindkomstskatten. Vurderet ud fra effekten på de langsigtede boligomkostninger vil en kapitalgevinstskat, som den foreslåede på 25 pct., kunne give anledning til et prisfald på omkring 5 pct. Beregninger på DREAM antyder, at en kapitalgevinstbeskatning på boliger på dette niveau vil kunne finansiere reduktionen i indkomstskatten fra pakke 2 til pakke 3.

Fordel at finansiere med kapitalgevinstskat på boliger

En finansiering ved hjælp af en kapitalgevinstbeskatning indebærer, at skatteomlægningen giver anledning til en underfinansiering på kort sigt. I en situation, hvor det kan være hensigtsmæssigt at stimulere efterspørgslen på kort sigt, kan en sådan finansieringsform være hensigtsmæssig.

Makroøkonomiske effekter afhænger af effekten på boligprisen

Vurderingen af de makroøkonomiske effekter af skattepakke 3 er som følge af usikkerheden om boligprisudviklingen vanskelig. I det følgende forsøges at give en forsigtig vurdering af de kortsigtede effekter af skattepakke 3 med inddragelse af den beskrevne kapitalgevinstbeskatning og ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdibeskatningen.

Boligprisen antages at falde

På kort sigt er der to modsatrettede påvirkninger af boligprisen. På den ene side indebærer den umiddelbare underfinansiering på kort sigt en finanspolitisk lempelse, hvilket bidrager til at øge boligpriserne. På den anden side indebærer introduktionen af en kapitalgevinstbeskatning, at boligomkostningerne øges, hvilket lægger et nedadgående pres på boligpriserne på kort sigt. Det er som nævnt forbundet med betydelige vanskeligheder at vurdere, hvor store de afledte boligprisændringer vil blive – især fordi betalingen af kapitalgevinstbeskatningen kan udskydes. I de nedenfor viste beregninger på SMEC antages det konkret, at boligprisen reduceres med 5 pct. i forhold til en situation, hvor kun skattepakke 2 var gennemført. På kort sigt stiger boligpriserne ved en gennemførelse af skattepakke 2, og i forhold til en situation helt uden skatteændringer antages boligprisfaldet dermed at udgøre 3 pct. På basis af diskussionen oven-

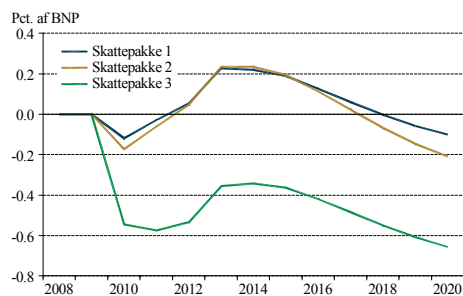
for må et boligprisfald i denne størrelse vurderes som et overkantsskøn.⁸

Effekt på beskæftigelse

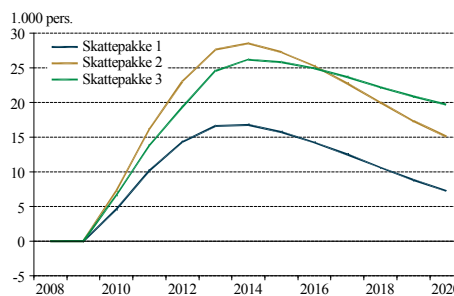
På basis af denne antagelse om boligprisen viser SMEC-beregningerne af skattepakke 3, at de kortsigtede beskæftigelseseffekter vil være omtrent af samme størrelsesorden som i skattepakke 2, jf. figur VI.8.

- 8) Som nævnt i kapitel IV kan en kapitalgevinstbeskatning på langt sigt sammenlignes på en stigning i ejendomsværdiskatten på 0,7 pct.point. Da den foreslåede kapitalgevinstbeskatning indebærer en betydelig udskydelse af skattebetalingen, er den effektive stigning i boligomkostning mindre – groft anslået omkring det halve. Beregninger på SMEC's boligmodel indebærer, at en stigning i usercost på 0,35 pct.point vil resultere i et fald i boligpriserne på 3-4 pct. på mellemlang sigt under antagelse af, at de disponible indkomster ikke ændres. Givet den nævnte udskydelse af kapitalgevinstbeskatningen forekommer antagelsen om uændret indkomst rimelig.

Figur VI.8a Offentlig, primær saldo



Figur VI.8b Timebeskæftigelse



Anm.: Figurerne angiver ændring i forhold til situationen uden skatteomlægning. Effekten af skattepakke 3 er baseret på, at den ekstra finansiering ved at gå fra pakke 2 fremkommer ved ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten og indførelse af en kapitalgevinstbeskatning. I figur VI.8a er der, som følge af muligheden for at udskyde betalingen, ikke indregnet noget provenu fra kapitalgevinstbeskatningen i den betragtede periode. I figur VI.8b er den samlede timeeffekt omregnet til helårspersoner under antagelse af en årlig arbejdstid på 1.544 timer.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Forværring af de offentlige finanser større på kort sigt

Forværringen af den offentlige saldo bliver i forhold til de tidligere betragtede skatteændringer væsentligt større i den her betragtede pakke. Den offentlige saldo forværres således med omkring 0,6 pct. af BNP eller godt 10 mia. kr. de første år i denne pakke – eller omkring tre gange så meget som i skattepakke 2. Forværringen af saldoen i skattepakke 3 er stort set af samme størrelsesorden som den umiddelbare underfinansiering, der kan opgøres på baggrund af de direkte provenuer: I den her betragtede skatteomlægning gives skattelettelser for 25 mia. kr., mens det direkte provenu fra finansieringen på helt kort sigt kun udgør ca. 13 mia. kr. Baggrunden for den relativt store forværring af saldoen i forhold til skattepakke 2 er, at det antagne prisfald på boliger isoleret set reducerer aktiviteten og dermed skatteindtægterne. Forværringen af saldoen første år er ca. 7 mia. kr. større end i skattepakke 2. Forskellen mellem pakkernes effekt på den offentlige saldo reduceres på længere sigt. Dette skyldes blandt andet, at den negative effekt på aktivitet og de offentlige skatteindtægter fra de lavere boligpriser gradvist vil mindskes, samtidig med at skatteprovenuet fra ejendomsværdiskatten gradvist vil stige, da nominalprincip-

pet antages at blive ophævet. Endelig vil der på længere sigt fremkomme et provenu fra kapitalgevinstbeskatningen. Disse positive effekter for den offentlige saldo er dog ikke dominerende på den viste tidshorisont, men det vurderes på basis af beregninger på DREAM, at den finanspolitiske holdbarhed blandt andet som følge af de langsigtede provenustigninger fra kapitalgevinstskatten vil kunne fastholdes stort set uændret.

Kortsigtet effekt på beskæftigelsen som i skattepakke 2 – men større effekt på lang sigt

Den lavere aktivitet, der følger af boligprisfaldet, indebærer isoleret set et fald i beskæftigelsen. Dette betyder, at den kortsigtede effekt på timebeskæftigelsen er lidt mindre end i skattepakke 2. Antages det, at faldet i boligpriserne er mindre, vil den kortsigtede effekt på beskæftigelsen blive større. Hvis boligpriserne eksempelvis kun falder 3 pct. (i stedet for 5 pct.), vil beskæftigelsen efter fem år øges med godt 30.000 helårspersoner, hvilket er ca. 2.000 helårspersoner mere end i skattepakke 2. Den langsigtede effekt på beskæftigelsen vil være stort set upåvirket af det fald i boligpriserne, der antages på kort sigt. Den langsigtede beskæftigelseseffekt baseret på resultaterne af MILASMEC er, som nævnt, vurderet til at være knap 20.000 helårspersoner.

Opsummering

I de tre skattepakker gives skattelettelser på henholdsvis 15 mia. kr., 20 mia. kr. og 25 mia. kr., hvilket øger beskæftigelsen på lang sigt med henholdsvis godt 6.000, knap 14.000 og knap 20.000 personer.

**Pakke 1 og 2:
Øget beskæftigelse på både kort og lang sigt, og mindst uændret holdbarhed**

I skattepakke 1 gives skattelettelser på ca. 15 mia. kr., og der anvises krone-for-krone finansiering heraf. En del af finansieringen kommer først frem imod 2015, og skattepakken er dermed underfinansieret de første år. Dette bidrager til, at skattepakke 1 øger beskæftigelsen på kort sigt. På lang sigt skønnes skattepakke 1 at øge beskæftigelsen svarende til 6.000 helårspersoner, og den forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med ½ mia. kr. I skattepakke 2 anvendes holdbarhedsforbedringen fra pakke 1 sammen med ekstra finansiering primært fra øgede afgifter på 2,6 mia. kr. til at øge skattelettelserne til 20 mia. kr. Herved øges den lang-

sigtede effekt på beskæftigelsen til omkring 14.000 personer, og også den kortsigtede aktivitetseffekt øges i forhold til pakke 1.

**Pakke 3:
Større effekt på
beskæftigelsen på
lang sigt, uændret
kortsigtseffekt og
bedre skatte-
struktur**

I pakke 3 øges skattelettelserne med yderligere 5 mia. kr., sådan at den samlede lempelse af arbejdsindkomstskatten bliver på 25 mia. kr. Der diskuteres to mulige finansieringskilder til den yderligere lettelse af indkomstskatten: En reduktion af kapitalindkomstskatten eller en ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten kombineret med en kapitalgevinstbeskatning på boliger, hvor skattebetalingen først forfalder, når boligejeren forlader ejerboligmarkedet. Den langsigtede effekt på beskæftigelsen øges til knap 20.000 personer.

**Overvejelser
vedrørende
kapitalbeskatning**

Det vurderes, at det kan være problematisk at reducere den skattemæssige værdi af rentefradragsretten i den nuværende konjunktursituation, da det vil føre til et boligprisfald på kort sigt. En kapitalgevinstskat på boliger og ophævelsen af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten vil have en mindre effekt på boligprisen, da det ikke vil påvirke omkostningen ved at bo for nuværende boligejere. Til gengæld vil det give anledning til en kraftigere underfinansiering af skattepakken på kort sigt. Det vurderes, at den kortsigtede effekt på beskæftigelsen som følge af effekten på boligpriserne kan blive lidt mindre end i pakke 2, men større end i pakke 1. Pakke 3 vil således kunne bidrage til en større stigning i beskæftigelsen samtidig med, at kapitalindkomstskattesystemet indrettes mere hensigtsmæssigt, jf. diskussionen i kapitel IV.

Kapitel VII

Sammenfatning og anbefalinger vedrørende skat

Behov for en skattereform

Det nuværende danske skattesystem er under stigende pres. Globaliseringen betyder, at grundlagene for de fleste skatter bliver mere sårbare over for international skattekonkurrence, da kapital og arbejdskraft bliver mere mobile over landegrænserne. Samtidigt medfører befolkningsudviklingen en faldende arbejdsstyrke over det kommende årti, hvilket udhuler den vigtigste skattebase, nemlig arbejdsindkomsterne. Derudover medfører den stigende opmærksomhed over for miljøproblemer, ikke mindst klimaproblemet, et behov for at inddrage skattepolitikken som et af instrumenterne til at opfylde de stadigt mere ambitiøse klimapolitiske målsætninger. Der er derfor mange gode grunde til at gennemføre en større reform af skattesystemet.

Afvejning mellem effektivitet og fordeling

Skatteopkrævning er nødvendig for at finansiere de offentlige udgifter. Samtidigt kan skatterne bruges til at omfordele forbrugsmuligheder mellem borgerne. Imidlertid medfører de fleste skatter et tab af samfundsøkonomisk effektivitet i form af svækkede incitamentter til at yde en produktiv indsats, fordi skatterne driver en kile ind mellem værdien af den produktion, som en ekstra arbejds- og investeringsindsats udgør for samfundet, og den belønning, som den enkelte borger modtager for en ekstra indsats. Derved kan skatterne forvride borgernes økonomiske beslutninger om arbejdsudbud, opsparing, investeringer, forbrugsvalg mv. Den mest grundlæggende problemstilling i indretningen af et hensigtsmæssigt skattesystem er derfor at afveje effektivitetshensyn over for fordelingshensyn. Den rette afvejning er i sidste ende et politisk spørgsmål om, hvor store effektivitetsmæssige omkostninger man er parat til at betale for at opnå et givet provenu og en given indkomstfordeling.

Kapitlet er færdigredigeret den 23. november 2008

Administrative hensyn spiller også en rolle

En fornuftig indretning af skattesystemet bør også tage hensyn til de administrative omkostninger i skatteopkrævningen for både borgere og myndigheder. Da skattesystemet påvirker aktivitetsniveauet i samfundet i betydelig grad, bør der desuden tages hensyn til konjunkturerne, når man foretager ændringer i systemet. Alle disse forskellige forhold vil typisk i et vist omfang være modstridende, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn. Det gælder både indretningen og vægtningen af de enkelte elementer i systemet og med hensynet til den samlede skattebyrde.

Sammenhænge mellem skatter

En fornuftig omlægning bør se på hele skattesystemet i sammenhæng, da de forskellige elementer i vidt omfang påvirker hinanden. Det gælder især den direkte beskatning af arbejds- og kapitalindkomster samt den indirekte beskatning i form af afgifter på varer og tjenesteydelser.

Arbejdsudbuddet afhænger af det samlede skattetryk

Ved analyser af beskatningen af arbejdsindkomst er det således afgørende at se på det samlede skattetryk, bestående af både direkte og indirekte skatter. Analyser viser, at den marginale beskatning i Danmark stiger med ca. 11 pct.point, når indirekte skatter medregnes. En ændring af en indirekte skat og en ændring af skat på arbejdsindkomst, der har samme virkning på den disponible realløn, vil stort set have den samme påvirkning på den enkeltes arbejdsudbud. En omlægning fra direkte skat til indirekte skatter vil dog medføre en bredere skattebase, da en forhøjelse af de indirekte skatter også rammer allerede opsparede formuer, når disse anvendes til forbrug. Omlægningen kan herudover i visse tilfælde øge beskatningen på indkomstoverførsler. Dette vil alt andet lige kunne mindske skatten på arbejde, men beregninger i rapporten tyder på, at en generel omlægning fra direkte skatter til afgifter kun i begrænset omfang vil øge effektiviteten i økonomien. Samtidig viser analyserne, at højere indirekte skatter svagt forøger indkomstuligheden i samfundet.

Indirekte skatter

Differentierede afgifter kan øge effektiviteten

Den økonomiske effektivitet kan i visse tilfælde øges ved en differentiering af afgifter. Dette kan eventuelt gøres ved at pålægge afgifter på forbruget af varer, der har en skadelig effekt på resten af samfundet. Det kan f.eks. være forurenende eller sundhedsskadelige varer.

Grænsehandlen påvirkes

Ved overvejelser om, hvor meget man kan forøge specifikke afgifter, skal der dog tages højde for grænsehandel. På trods af dette vil der formodentlig være en gevinst ved at forhøje afgiften på visse sundhedsskadelige varer og anvende provenuet til at sænke den direkte skat på arbejdsindkomst.

Afgifterne falder over tid

Skattestoppets nominalprincip indebærer, at der sker en løbende udhuling af skatteprovenuet fra stykafgifter mv. I det omfang skattestrukturen er indrettet hensigtsmæssigt i udgangspunktet, betyder skattestoppets nominalprincip, at der sker en tilfældig og uhensigtsmæssig ændring af skattestrukturen.

Beskatning af arbejdsindkomst

Progressiv beskatning af arbejdsindkomst

Som led i omfordelingen af indkomsterne beskattes indkomsten progressivt. I en international sammenligning har Danmark forholdsvis høje effektive marginalskatte på indkomst.

Mange betaler topskat

Den danske personbeskatning er desuden præget af, at grænsen for at betale topskat ligger forholdsvis lavt, hvilket indebærer, at 1 mio. personer forventes at skulle betale topskat i 2009. Over de seneste ca. 15 år er antallet af topskatteydere steget med 50 pct., fordi lønstigningen har været større end reguleringen af grænsen for topskatten, bl.a. som følge af et stigende uddannelsesniveau.

Lavere skat kan øge lysten til at arbejde mere

Et af de væsentlige effektivitetsproblemer ved den nuværende progression i beskatningen er, at den reducerer tilskyndelsen til at arbejde. En nedsættelse af marginalsatten vil således kunne forøge arbejdsudbuddet. Et formål med analyserne i rapporten er at undersøge mulighederne for at

omlægge beskatningen på en måde, der øger arbejdsudbuddet.

Direkte og afledte provenueffekter af skatteændringer

Ved beregninger af skatte- og afgiftsændringer kan den samlede effekt af ændringen opdeles i en umiddelbar provenueffekt og en såkaldt dynamisk provenueffekt. Den umiddelbare effekt fremkommer som provenueændringen ved uændret aktivitet. Den dynamiske virkning inkluderer konsekvenserne for skatteprovenuet af, at skatteyderne ændrer adfærd som følge af skatteændringen, bl.a. ved at ændre arbejdsudbuddet og forbruget af beskattede varer, hvor afgiften er øget. Den dynamiske provenueffekt er et udtryk for effektivitetsgevinsten ved en skattereform. Beregningerne viser, at ændringer af både sats og grænser for de højeste marginalskatte giver store dynamiske provenueffekter i takt med, at skatteydere ændrer deres arbejdsudbud. Analyserne viser f.eks., at en reduktion af topskatten med 1 pct.point kan øge beskæftigelsen med knap 2.000 personer og vil være 57 pct. selvfinansierende.

Høj men faldende selvfinansieringsgrad med stigende nedsættelse af topskatten

Beregningerne viser også, at selvfinansieringsgraden ved en nedsættelse af topskatten er afhængig af størrelsen af nedsættelsen. Således falder selvfinansieringsgraden fra 57 pct. ved en nedsættelse på 1 pct.point til 44 pct., hvis topskatten helt afskaffes.

Højere grænse for topskat har høj selvfinansieringsgrad

Mange skatteydere har en indkomst lige omkring topskatgrænsen. En højere grænse for topskat vil derfor mærkbart øge tilskyndelsen til at arbejde for denne forholdsvis store gruppe af skatteydere. Analyserne viser, at en forhøjelse af topskatgrænsen med 10.000 kr. kan øge beskæftigelsen med ca. 2.500 personer og har en selvfinansieringsgrad på 63 pct. ved inddragelse af de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet. Ved større forøgelser af grænsen for topskat er selvfinansieringsgraden lavere.

Lavere topskat mindsker omfordeling

Samlet er der således betydelige effektivitetsgevinster ved en sænkning af topskatten, uanset om dette sker ved en forøgelse af indkomstgrænsen eller en reduktion i satsen. En reduktion i topskatten betyder dog samtidig, at den samlede omfordeling i skattesystemet falder, fordi gevinsten ved

skattelettelsen kun fordeles blandt personer med forholdsvis høj indkomst.

Større gevinst ved uddannelse

Den økonomiske gevinst ved at gennemføre en videregående uddannelse vil øges ved en nedsættelse af topskatten. Det gælder især ved en forøgelse af grænsen for at betale topskat, som giver en væsentlig nedsættelse af skatten for mange personer med videregående uddannelse.

Beskæftigelsesfradrag har relativt lav selvfinansieringsgrad

Beskæftigelsesfradraget nedsætter skatten af den sidst tjente krone for lav- og mellemindkomstgrupper og giver samtidig en større gevinst ved at være i job frem for at være på overførselsindkomst. Effektivitetsgevinsten ved at hæve dette fradrag er dog væsentligt lavere end gevinsten ved sænkninger af topskatten. En stigning i satsen for beskæftigelsesfradraget og en tilsvarende stigning i det maksimale beskæftigelsesfradrag har således kun en selvfinansieringsgrad på 13 pct. En stigning i det maksimale beskæftigelsesfradrag for en fastholdt sats minder om en ændring i grænsen for mellem- eller topskat og har en selvfinansieringsgrad på 34 pct. Denne ændring øger indkomsten for personer med en indkomst over den nuværende grænse på godt 300.000 kr.

Størst effekt på samlet velstand ved lempelser i topskatten

Analyserne peger på, at der er betydelige effektivitetsgevinster ved at koncentrere sænkningerne af indkomstskatten omkring lempelser i topskatten. De største samlede velstandseffekter målt ved den samlede indkomst i samfundet opnås derfor ved at koncentrere reduktionerne i indkomstskatten om topskatten. Skattelettelser til lavere lønede beskæftigede i form af et forøget beskæftigelsesfradrag vil reducere effektivitetsgevinsten af skatteomlægningen og dermed effekten på den samlede velstand. Samtidig vil denne skatteændring dog formindske stigningen i indkomstuligheden. Der skal således foretages en politisk afvejning mellem hensynet til stigningen i den samlede velstand og fordelingen af velstandsstigningen.

Beskæftigelsesfradrag: Lavere gevinst, men mere ligelig indkomstfordeling

Samlet set er der stærke effektivitetsargumenter for at nedsætte skatten på den sidst tjente krone ved at lempe topskatten. En forøgelse af beskæftigelsesfradraget kan imidlertid bidrage til, at også de lavtlønnede beskæftigede får en økonomisk gevinst. Prisen for dette er dog, at den samlede velstandsgevinst falder.

Selvfinansieringen er lidt større ved at forøge grænsen for topskat end ved en satsreduktion

Lempelsen af topskatten kan gennemføres både ved en nedsættelse af satsen og en forøgelse af grænsen for topskatten. Selvfinansieringen er lidt større for en forøgelse af grænsen for betaling af topskat, hvilket taler for, at den største lempelse af topskatten skal ske gennem en forhøjelse af grænsen for at betale topskat.

Overførsel til pensionister skal udlignes

En lettelse af topskatten vil dog medføre en gevinst til nogle nuværende og fremtidige pensionister. De har fratrukket deres pensionsindbetalinger med den nuværende sats for topskatten, men vil ved en nedsættelse af topskatten i fremtiden, hvis de til den tid betaler topskat, kun blive beskattet med den lavere sats. Det anbefales derfor at udligne denne utilsigtede overførsel i form af en engangsskat på den pensionsopsparing, der er foretaget før skattereformen.

Beskatning af kapitalindkomst

Kapitalindkomst er den anden hovedindkomstkilde

Den anden hovedindkomstkilde ved siden af arbejdsindkomst er kapitalindkomst i bred forstand. Den omfatter både forrentningen af frie finansielle formuer, afkastet i virksomheder og pensionselskaber samt værdien af at eje en bolig. Sidstnævnte består igen dels af den husleje, man sparer ved at eje sin egen bolig, dels af den eventuelle kapitalgevinst, hvis boligen stiger i værdi.

Kapitalindkomst beskattes i dag meget uensartet

Som udgangspunkt burde disse forskellige former for kapitalindkomst behandles ens skattemæssigt. Det vil sikre, at rent skattemæssige overvejelser ikke kommer til at påvirke, hvilke aktiver der investeres i. Kapitalindkomst beskattes imidlertid i dag meget uensartet, og den reale kapitalindkomst beskattes i nogle tilfælde meget højt. Den nominelle beskatning af kapitalindkomst rækker således fra en skattesats på 0 pct. for kapitalgevinster på ejerboliger til en

sats på 59 pct. for positiv kapitalindkomst for topskatteydere.

Kapitalindkomst bør ikke beskattes inflationskompensationen

Kapitalindkomst opstår som følge af, at man stiller kapital til rådighed i længere tidsrum. Derfor er den løbende inflation en vigtig problemstilling i behandlingen af denne form for indkomst. Beskatningen bør tage hensyn til, at en del af det nominelle afkast af et års opsparing er kompensation for prisstigninger, og dermed udgør den ikke nogen reel indkomst for kapitalejeren. Ser man på beskatningen af den reale kapitalindkomst, bliver skattesatserne generelt højere. Med de beregningsforudsætninger, der anvendes i kapitel IV, bliver den reale marginalbeskatning over 90 pct. for de højest beskattede kapitalindkomster. Ønsker man at beskatte real kapitalindkomst på lige fod med arbejdsindkomst, vil det med de anvendte beregningsforudsætninger føre til, at kapitalindkomst skal beskattes med nominelle satser på henholdsvis 28 pct. og 40 pct. Tager man højde for inflationen, vil disse satser svare til en real beskatning på ca. 44 pct. henholdsvis ca. 63 pct., der omtrent svarer til beskatningen af arbejdsindkomst for bundskatteydere henholdsvis mellem- og topskatteydere i dag.

Beskatning af real kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst

Ser man bort fra fordelingshensyn, bør den relative (reale) beskatning af kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst afhænge af, hvor stort effektivitetstab ved beskatningen af de to former for indkomst er. Det er grundlæggende et empirisk spørgsmål, som der ikke er fuld klarhed over. Der er dog forskellige grunde til at tro, at beskatning af kapitalindkomst i det lange løb kan virke mere skadeligt på samfundsøkonomien end beskatningen af arbejdsindkomst. Således anses de fleste former for kapital normalt for at være mere internationalt mobile end arbejdskraft. Dette kan være et argument for at holde også den reale beskatning af kapital på et lidt lavere niveau end skatten på arbejde. Et niveau for den almindelige kapitalindkomstsattesats kunne være de 25 pct., som selskabsskatten er i dag.

Problematisk hvis de nominelle skattesatser er for forskellige

Det kan dog også give problemer, hvis der er for stor forskel på den nominelle beskatning af den personlige positive nettokapitalindkomst og af arbejdsindkomst. Det vil give en tilskyndelse til at omdanne arbejds- til kapitalindkomst,

eksempelvis for personer, der arbejder i et mindre selskab, som de samtidig kontrollerer (det såkaldte hovedaktionærproblem).

Kapitalindkomst bør kun delvis indregnes i personbeskatningen

En enkel justering i forhold til de nuværende skatteregler, som vil sænke beskatningen af både negativ og positiv personlig kapitalindkomst, vil være at lade kun en vis andel af kapitalindkomsten være skattepligtig. Det foreslås derfor at arbejde hen imod et system, hvor kun 75 pct. af kapitalindkomsten er skattepligtig. Det vil indebære, at personer med negativ nettokapitalindkomst fremover kan fratække 75 pct. af deres renteudgifter ved beregningen af kommuneskat og sundhedsbidrag, hvilket vil medføre, at den samlede skatteværdi af rentefradraget netop bliver omkring 25 pct. For personer med positiv nettokapitalindkomst bør også kun 75 pct. af denne indkomst indgå i beskatningsgrundlagene for de forskellige personskatter. Det vil give i hvert fald en delvis kompensation for det ovennævnte inflationsproblem og bringe bedre balance i beskatningen af kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst. Samtidig forventes de nominelle beskatningsforskelle ikke at blive så betydelige, at man vil få et stort hovedaktionærproblem. En reduktion af beskatningen af personlig kapitalindkomst med en fjerdedel vil give et umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr., fordi den personlige kapitalindkomst i gennemsnit er negativ. Desuden kan der forventes positive dynamiske effektivitetsgevinster.

Bør der fortsat være progression i kapitalbeskatningen?

Man kunne som et alternativ overveje, om der overhovedet fortsat bør være progressiv beskatning af kapitalindkomst. Opdelingen af kapitalindkomst på flere adskilte indkomstgrundlag, der beskattes med forskellige progressionstrin, giver mulighed for forskellige former for skattetænkning og skaber situationer, hvor personer med samme indkomst beskattes vidt forskelligt. Afskaffelsen af progression i kapitalindkomstbeskatningen vil omvendt medføre en mere ulige indkomstfordeling og forstærke det nævnte hovedaktionærproblem kraftigt.

Progression bør være mere konsekvent

I alle tilfælde bør progressionen foregå mere konsekvent end i dag. Aktieindkomsten kan således med fordel integreres i den personlige kapitalindkomst i stedet for at blive

behandlet særskilt. Det vil med de foreslåede skattesatser forhindre væsentlige hovedaktionærproblemer. Ud fra samme hensyn burde også indkomsten fra opsparing på pensionskonti og i ejerboliger principielt behandles efter samme progressive regler som den øvrige (personlige) kapitalindkomst og derfor opgøres sammen med denne. Der kan dog være væsentlige administrative argumenter for at behandle disse kapitalindkomstgrundlag særskilt.

Modregningsregler giver problemer for pensionsopsparing

For pensionsafkastskattens vedkommende er der det særlige problem, at modregningsregler i forskellige offentlige overførsler for pensionister gør den sammensatte pensionsbeskatning ret forskelligartet for forskellige grupper af pensionister. I nogle tilfælde kan den effektive reale beskatning af afkastet på pensionsopsparing på denne måde komme over 100 pct. Det er derfor vigtigt at gennemføre tiltag, der kan gøre den sammensatte marginalbeskatning mere ensartet for alle. Her vil eventuelle ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst også spille en rolle for den effektive beskatning. Modregningen af pensioner bør således ændres i forbindelse med en skattereform.

Skattetænkning i pensionsordninger bør begrænses

De vidt forskellige forhold for forskellige pensionsopparere medfører samtidig, at der for nogle grupper kan være en tilskyndelse til skattetænkning. Det kan f.eks. ske ved at optage lån og placere pengene i pensionsordninger, eller for topskatteydere ved at bruge ratepensioner som alternativ til fri opsparing, selvom pengene tænkes hævet og brugt inden pensionsalderen. For at modvirke sådanne former for skattearbitrage kan man indføre et loft over årlige pensionsindskud, eksempelvis på 20 pct. af arbejdsindkomsten, dog op til 100.000 kr.

Beskatning af boliger

En neutral boligbeskatning

Skattesystemet bør som udgangspunkt hverken favorisere eller diskriminere imod boliginvesteringer frem for andre investeringer. Et skridt i retning af en mere neutral boligbeskatning, der opfylder dette mål, kan tages ved at ophæve skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten og indføre en skat på realiserede boligkapitalgevinster. Det foreslås derfor at genindføre princippet om, at ejendoms-

værdiskatten følger udviklingen i ejerboligpriserne. Endvidere foreslås en skat på realiserede kapitalgevinster på boliger i det omfang, gevinsten ikke geninvesteres i en ny bolig.

En forenklet ejendomsværdiskat på det nuværende niveau

Hvis boligkapitalgevinster beskattes på passende vis, kan en mere neutral samlet boligbeskatning opnås ved at sætte ejendomsværdiskatten til ca. 0,5 pct. af den faktiske ejendomsværdi, svarende til det nuværende gennemsnitlige niveau. Det foreslås således at afskaffe de nuværende særregler for pensionister og for ejerboliger købt før 1. juli 1998 til fordel for en ensartet ejendomsværdiskat på 0,5 pct. af den aktuelle ejendomsværdi under en passende progressionsgrænse. Denne forenkling vil umiddelbart betyde, at nogle skal betale mere, mens andre skal betale mindre i ejendoms-værdiskat. En højere løbende beskatning kan give likviditetsmæssige problemer for skatteyderne. For alle boligejere, der oplever en stigning i ejendomsværdiskatten, bør skattestigningen derfor indefryses, så den løbende boligudgift ikke forøges, med mindre skatteyderen ønsker at betale den højere skat med det samme. Det udskudte skattebeløb forrentes og forfalder til betaling ved det første ejerskifte efter skattereformen.

En mere lempelig progression i ejendomsværdiskatten

Det foreslås endvidere, at progressionen i ejendomsværdiskatten tilpasses sådan, at satsen og progressionsgrænsen kommer i bedre overensstemmelse med de tilsvarende satser i den øvrige del af kapitalindkomstbeskatningen. Med de foreslåede nye langsigtede satser for kapitalindkomstbeskatning indebærer dette, at ejendomsværdier over 3,5 mio. kr. beskattes med 1 pct. En ejendomsværdi på 3,5 mio. kr. svarer til den gennemsnitlige boligformue for de 10 pct. dyreste enfamiliehuse i 2006.

Skattemæssig ligestilling af andels- og ejerboliger

Beskatningen af andelsboliger bør ligestilles med beskatningen af ejerboliger, da de øvrige markedsvilkår for de to boligtyper i stigende grad er blevet tilnærmet hinanden i de senere år. En skattemæssig ligestilling indebærer, at der skal betales ejendomsværdiskat og kapitalgevinstskat af andelsboliger, men at andelsboligforeningens renteudgifter til gengæld kan fradrages i kapitalindkomsten hos de enkelte andelshavere.

Kapitalgevinstskat med fradrag for forbedringer og tab

Det foreslås, at der indføres en kapitalgevinstskat for at sikre en neutral boligbeskatning og for at forebygge, at gevinster og tab fører til store vilkårlige omfordelinger. Realiserede boligkapitalgevinster kan enten indregnes med 75 pct. i den skattepligtige kapitalindkomst eller beskattes med en reduceret sats på 25 pct. Dermed tages der på skematisk vis hensyn til, at rent inflationsbetingede gevinster ikke bør beskattes, og der sikres et niveau for kapitalgevinstskatten svarende til det, der foreslås som et langsigtet mål for anden kapitalindkomst. Dokumenterede momsbelagte udgifter til boligforbedring kan fradrages i den skattepligtige gevinst. Det vil samtidigt mindske omfanget af sort arbejde. Alle realiserede kapitaltab på boliger efter reformens indførelse fremføres til fradrag i fremtidige gevinster. Dermed udløses kun beskatning i det omfang, skatteyderen har opnået en nettogevinst efter skattens indførelse.

Ingen bremse på mobiliteten: Kun beskatning af gevinster, der omsættes i forbrug

Det er afgørende, at indførelsen af en kapitalgevinstskat ikke medfører en velfærdsreducerende barriere for mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet. Dette sikres gennem to vigtige elementer i forslaget: For det første udløses der ingen skat, hvis gevinsten på den afhændede ejerbolig geninvesteres i en ny ejerbolig. For det andet udløses der heller ikke skat, når skatteyderen flytter fra en ejer- til en lejerbolig, forudsat at han opsparer sin gevinst på en særlig konto, som nærmere forklaret i kapitel IV. Han kan skattefrit hæve beløb fra kontoen i det omfang, beløbet geninvesteres i en ny bolig. Hvis der hæves fra kontoen til andre formål, udløses derimod beskatning, inklusive skat på de påløbne renter. Disse regler sikrer, at skatteyderne frit kan bevæge sig rundt på boligmarkedet uden at blive beskattet, så længe de ikke omsætter deres kapitalgevinster i forbrug. Samtidigt sikres gennem reglen om skat på de påløbne kontorenter, at skatteyderen ikke kan opnå en fordel på bekostning af det offentlige blot ved at udskyde det tidspunkt, hvor han hæver sin kapitalgevinst til forbrug. I boks IV.6 gives yderligere detaljer om den foreslåede kapitalgevinstskat.

Bedre risikodeling mellem det offentlige og boligejerne

Den foreslåede ændring i boligbeskatningen sikrer, at de nuværende boligejere ikke får højere løbende udgifter til boligbeskatningen. Tværtimod vil mange husstande allerede fra indførelsen opleve en lavere ejendomsværdibeskatning. Da ændringen herudover indebærer, at ejendomsværdiskatten igen følger udviklingen i ejendomsværdierne, vil den konjunkturmæssige boligprisudvikling med nominelle prisfald i de nærmeste år føre til, at den løbende udgift til ejendomsværdiskat for de fleste husstande falder i forhold til en situation, hvor det nuværende skattestop er fastholdt. Modstykket hertil er, at ejendomsværdiskatten også får lov at stige, når boligmarkedet igen begynder at gå opad. Dermed opnås en bedre risikodeling mellem det offentlige og boligejerne samtidigt med, at risikoen for store fremtidige udsving på boligmarkedet mindskes. På kort sigt vil forslaget endvidere modvirke den forventede nedtur på boligmarkedet og den deraf følgende negative indvirkning på konjunkturudviklingen.

Arveafgifter, selskabsskatter og skat på naturressurser

Arveafgiften kan modvirke uønskede fordelings effekter

En lavere beskatning af personlig kapitalindkomst vil medføre forskellige effektivitetsgevinster i skattesystemet, men samtidig indebære en skævere indkomstfordeling. Et instrument, der kan modvirke dette, vil være en højere beskatning af arv. Reglerne for beskatning af gaver bør i så fald justeres tilsvarende.

Større vægt på beskatning af jord og andre immobile skatte kilder

Effektivitetshensyn tilsiger, at skattesystemet bør lægge større vægt på immobile skatte kilder som indtægter fra udnyttelsen af jord og andre naturressurser. Ud fra disse overvejelser vil det derfor være en god ide på længere sigt at indføre en statslig grundskyld på alle jordværdier. Fordi udbuddet af jord ikke påvirkes af ændringer i beskatningen, virker en sådan skat i modsætning til de allerfleste andre skatter ikke forvridende. Da en sådan skat må forventes at blive kapitaliseret, er det imidlertid et problem, at den kan medføre insolvens for ejerne af højt belånte ejendomme ved indførelsen. Den bør derfor indføres langsomt i forbindelse med nedsættelsen af andre skatter.

**Egenkapitalfradrag
i selskabsskatten**

Den generelle selskabsskat er på flere måder en stærkt forvridende skat, der hæmmer investeringerne i Danmark og dermed på længere sigt kapitalapparat, produktion og real-løn. Det foreslås derfor, at regeringen undersøger de praktiske muligheder for at skabe en mere neutral selskabsskat i form af indførelsen af et egenkapitalfradrag for nyinvesteringer. Dermed vil virksomheder kunne fratække en nærmere angivet normalforrentning af den egenkapital, de investerer i virksomheden, i grundlaget for selskabs- eller virksomhedsskatten. Det vil medføre en række fordele: Samtidig med at det vil stimulere investeringerne, vil det formindske selskabsskattens påvirkning af virksomhedernes finansieringsbeslutning og soliditet. Ligeledes vil det afhjælpe de problemer, der følger af, at de skattemæssige regler for afskrivning ofte afviger fra den reelle kapitalnedslidning.

**Særbeskatning af
overnormal
forrentning**

En del af indtjeningen fra virksomheder ligger ud over den normale forrentning (inklusive risikopræmie), som virksomheder kan forvente at tjene. En sådan overnormal forrentning kommer typisk fra udnyttelsen af en form for monopolfordel eller fra afkastet af ejerskabet af en særlig produktionsfaktor ud over den almindelige kapital. I det omfang, denne overnormale profit stammer fra udnyttelsen af specifikt danske forhold, vil det i princippet være en fordel at beskatte dette afkast højere end det ordinære kapitalafkast. En sådan skat på overnormal profit kan indrettes, så den i modsætning til beskatningen af normalforrentningen ikke forvrider investeringerne. Det bør derfor overvejes at kombinere indførelsen af et egenkapitalfradrag med en vis forøgelse af beskatningen af overnormale indtægter. Der er dog forskellige praktiske problemer forbundet med en selskabsbeskatning, der skelner mellem de to former for afkast. Ikke mindst kan det tænkes at påvirke multinationale selskabers adfærd. Sådanne selskaber har blandt andet muligheder for at udnytte særlige interne afregningspriser til at placere deres overskud i datterselskaber i lande med lavere selskabsskat end i Danmark. Ligeledes vil deres lokaliseringsbeslutninger også afhænge af den samlede selskabsskattebetaling. En eventuel stigning i selskabsskattesatsen for over normalt afkast bør derfor være af begrænset omfang.

Skatteudgifter

Direkte tilskud frem for skatteudgifter

Nogle erhverv og varer behandles skattemæssigt mere lempeligt, end skattereglerne på området tilsiger. Dette kaldes for skatteudgifter. En mere lempelig beskatning kan sidestilles med statsstøtte. En ulempe ved at yde statsstøtten som skattelempelse frem for som direkte tilskud er, at det gør gennemsigtigheden mindre, hvilket vanskeliggør prioriteringen af de offentlige udgifter. Det anbefales derfor, at statsstøtte så vidt muligt gives i form af direkte tilskud, og at der som en del af fremlæggelsen af finansloven igen udarbejdes en oversigt over alle skatteudgifter, selvom skøn over provenutab ved skatteudgifter er usikre. Det vurderes, at usikkerheden ikke er større end generelt ved budgettering af statens øvrige indtægter og udgifter.

Behov for kritisk gennemgang af skatteudgifterne

Der kan være forskellige velbegrundede økonomiske argumenter for at behandle nogle erhverv mere lempeligt end andre. Nogle ordninger kan være indført i situationer, hvor der har været behov for en sådan støtte. Den økonomiske udvikling kan imidlertid siden hen have betydet, at ordningerne er blevet overflødige eller direkte skadelige for økonomien. Der er derfor behov for en grundig vurdering af alle ordninger, der indebærer en skatteudgift. Inden for rammerne af denne rapport har det ikke været muligt at gennemgå alle ordninger, men der er nogle ordninger, som bør revurderes kritisk i forbindelse med en kommende skattereform.

Problematisk skattefritagelse for søfolk, sygeforsikringer og medarbejder- obligationer

Nogle former for aflønning på arbejdsmarkedet er helt eller delvist fritaget for beskatning. Der kan være argumenter for en skattefritagelse, hvis det er en fordel for samfundet som helhed. Imidlertid er der en række eksempler på, at skattefritagelsen ikke er en samfundsøkonomisk gevinst. Eksempelvis er der ingen argumenter for at give skattefrihed til danske søfolk i handelsflåden, da rederierne har mulighed for at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Danske søfolk ansat i rederier, der er omfattet af Dansk International Skibsregister, betaler ikke indkomstskat. Især i en situation med stigende mangel på arbejdskraft er det ikke hensigtsmæssigt at subsidiere beskæftigelse i et erhverv, der har alternativer til veluddannet dansk arbejdskraft. Det er ligeledes svært at

	begrunde skattefriheden for arbejdsgiveradministrerede sundhedsforsikringer og medarbejderobligationer.
Fortsat nulmoms for dagblade?	En anden problematisk særordning er nulmomsordningen for dagbladene. Dagbladsudgivelse er det eneste erhverv, der er omfattet af nulmoms. Denne ordning skaber en skævvridning af konkurrencen mellem dagbladene og andre medier samt uge- og månedsmagasiner.
Uhensigtsmæssig frikørselsordning	Frikørselsordningen for hyrevogne tilskynder til at købe store biler frem for mindre biler, der forurener mindre. Det er svært at se begrundelsen for skatteudgiften til denne ordning, der er beregnet til ca. 0,3 mia. kr. om året.
Tilskyndelse til lavproduktiv genopbygning af biler	Det samme gælder reglen om, at der ikke betales registreringsafgift, når udgifterne til genopbygning overstiger 75 pct. af bilens handelsværdi før skaden. Reglen tilskynder til at anvende dansk arbejdskraft til lavproduktivt arbejde frem for at importere nye biler, der i mange tilfælde vil være teknisk bedre og mere miljøvenlige. Skatteudgiften for denne ordning er beregnet til ca. 0,4 mia. kr.
Fonde har et højt fradrag for uddelinger	Der gælder en række skattemæssige særregler for fonde. Fonde har fradrag i den skattepligtige indkomst for alle uddelinger – både almennyttige og velgørende uddelinger og uddelinger, der opfylder fondens formål. Fonde kan derudover fradrage yderligere 25 pct. af de almennyttige uddelinger. Det betyder, at fonde får et fradrag på i alt 125 pct. af deres almennyttige uddelinger. Til sammenligning kan selskaber kun fradrage uddelinger, som udgør mindre end 15 pct. af deres skattepligtige indkomst, og uddelingerne kan kun gives til bestemte foreninger mv., ligesom selve fradraget aldrig kan overstige 100 pct. af uddelingen. Det forekommer naturligt at afskaffe fradraget på de yderligere 25 pct. af uddelinger fra de almentnyttige og velgørende fonde. Det skønnes, at dette fradrag giver et provenutab på ca. 1 mia. kr. årligt.
Bondegårdsreglen for landbrugsjord bør moderniseres	Inden for landbrugsområdet gælder der også en række særordninger. En af dem er den såkaldte bondegårdsregel. Reglen betyder, at grundværdien af landbrugsjord vurderes markant lavere end handelsværdien, da reglen er fastsat ud

fra forhold, som ikke er tidssvarende. Derudover har landbrug en lavere grundskyldspromille end andre ejendomme. Det anbefales at modernisere bondegårdsreglen, sådan at vurderingen af landbrugsjord fremover kommer til at følge den reelle handelsværdi for et gennemsnitligt tidssvarende landbrug. Dette vil i sig selv medføre større grundskyldsbetalinger, der vil blive nedvæltet i grundpriserne, hvilket kan medføre solvensproblemer for nogle landmænd. Derfor bør det kombineres med en yderligere nedsættelse af selve grundskyldspromillen for landbrug, så landmændene på kort sigt bliver kompenseret for den højere vurdering. Med denne omlægning vil der på korrekt vis blive taget højde for fremtidige ændringer i værdien af landbrugsjord.

Skattepakker

Tre forskellige skattepakker

I forlængelse af overvejelser om de enkelte dele af skattesystemet præsenteres tre eksempler på skatteomlægninger af det samlede skattesystem. Eksemplerne har stigende ambitionsniveau. I den mindst ambitiøse omlægning lempes indkomstskatten med ca. 15 mia. kr., mens lempelserne i de to øvrige er på 20 mia. kr. henholdsvis 25 mia. kr. I alle tre tilfælde er der afsat 5 mia. kr. til forhøjelse af personfradraget for at kompensere for en stigning i energifgifterne, der er en del af finansieringen af skatteomlægningerne. Den resterende del af lempelsen fordeles ligeligt mellem en forøgelse af beskæftigelsesfradraget og en reduktion af topskatten. Reduktionen i topskatten er ligeligt fordelt på en stigning i grænsen for topskat og en reduktion i topskattesatsen.

Eksempler på indkomstskattelettelser

Sammensætningen af reduktionen i indkomstbeskatningen kan opfattes som eksempler på, hvordan man kan forestille sig en skatteomlægning, der lever op til de økonomiske og politiske krav til skattesystemet. Udformningen af skattepakkerne forbedrer de økonomiske incitamentter på adskillige måder: For det første forøges den økonomiske tilskyndelse til at blive beskæftiget for personer, som i dag er uden beskæftigelse. For det andet øges den økonomiske tilskyndelse til en ekstra arbejdsindsats for dem, der allerede er beskæftiget. For det tredje forøges den økonomiske tilskyndelse til uddannelse, og endelig for det fjerde bliver det

danske skattesystem mere konkurrencedygtigt i den internationale konkurrence om at tiltrække og fastholde højtuddannet arbejdskraft. Ændringer i skattesystemet påvirker også indkomstfordelingen, og netop hensynet hertil indgår som et element ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en given skatteomlægning. Analyserne peger på, at den samlede velstandsgevinst er størst ved at koncentrere indkomstskattelettelserne omkring reduktioner i topskatten. Stigningen i beskæftigelsesfradraget er således indbygget i pakkerne af hensyn til indkomstfordelingen.

**Pakke 1:
Fuldt finansieret
sænkning af
skatten på
arbejdsindkomst**

Den mindste af de tre trinvis reduktioner i indkomstskatten indebærer, at provenuet fra topskatten sænkes med 5 mia. kr., udgiften til beskæftigelsesfradraget forøges med 5 mia. kr., og personfradraget øges med 5 mia. kr. Topskattesatsen sænkes med 2 pct.point, og indkomstgrænsen for topskatten forøges med 20.000 kr. Beskæftigelsesfradraget hæves til 6 pct., og det maksimale fradrag herfor øges. Endelig stiger personfradraget med 3.100 kr. pr. person. Den samlede lettelse af indkomstskatten bliver hermed på 15 mia. kr.

**Finansiering ved
indirekte skatter og
udbredelse af
skattebasen**

Skattelettelsen forudsættes finansieret ved en stigning i de indirekte skatter og en udbredelse af skattebasen for indkomstskatten. Stigningen i de indirekte afgifter er sammensat af forhøjede energiafgifter, forøgede punktafgifter på sundhedsskadelige varer og en ophævelse af skattestoppets nominalprincip for afgifter ekskl. energiafgifter. Herudover forudsættes salg af CO₂-kvoter at bidrage til finansieringen fra 2013. Udbredelsen af skattebasen sker ved beskatning af frynsegoder mv. og en indtægt fra reduktion i visse skatteudgifter til virksomheder.

**Langsigtet effekt på
beskæftigelsen er
godt 6.000 personer**

Denne skatteomlægning vurderes at øge den samlede beskæftigelse svarende til 6.200 helårspersoner. Heraf skyldes ca. 5.500 helårspersoner, at personer i beskæftigelse forøger deres timetal. Indkomstfordelingen påvirkes kun meget lidt ved omlægningen. De tre højeste indkomstdeciler opnår den største fremgang i indkomsten, hvilket skyldes, at det især er disse indkomstgrupper, der får en umiddelbar gevinst ved reduktionen i topskatten.

Krone-for-krone finansiering forbedrer finanspolitisk holdbarhed

Skatteoplægningen i dette eksempel er finansieret således, at de umiddelbare provenuevinster fra finansieringen svarer til de umiddelbare provenutab fra reduktionen i indkomstskatten. Et hovedformål med skatteoplægningen er at forøge den økonomiske tilskyndelse til at arbejde, hvilket fører til et øget offentligt nettoprovenu fra øgede indtægter og reducerede udgifter. Krone-for-krone finansieringen indebærer således, at der fremkommer en offentlig nettoindtægt, som forbedrer den finanspolitiske holdbarhed, og som eksempelvis kan anvendes til at opretholde et højere offentligt udgiftsniveau, end det havde været muligt uden skatteoplægningen. I det konkrete eksempel er forbedringen af den finanspolitiske holdbarhed på omkring 0,04 pct. af BNP, svarende til en permanent forbedring af den offentlige saldo på ca. 0,6 mia. kr. i 2008-niveau.

Politisk prioritering bør afgøre anvendelsen af provenuevinster

Det er en politisk prioritering, om en given skatteoplægning skal bidrage til den finanspolitiske holdbarhed, eller om effektivitetsforbedringen fra skattereformen skal omsættes i en større reduktion i indkomstskatten.

Pakke 2: Yderligere sænkning af skatten på arbejdsindkomst finansieret af dynamiske effekter og højere afgifter

I skattepakke 2 antages det, at hele effektivitetsgevinsten anvendes til yderligere skattenedsættelser. Det betyder, at holdbarhedsforbedringen på 0,6 mia. kr. fra skattepakke 1 anvendes til reduktion af skatterne. Herudover øges finansieringen med 2,6 mia. kr., primært fra forøgede afgifter. Med de antagelser om beskæftigelseseffekter af en skattesænkning, der er brugt i eksemplerne, kan denne provenuestigning finansiere en skattelettelse med en umiddelbar provenueffekt på 5 mia. kr. Denne skattelettelse, der kombinerer et forøget beskæftigelsesfradrag med en reduceret topskat, har en langsigtet makroøkonomisk selvfinansieringsgrad på omkring 36 pct.

Større beskæftigelsesfradrag og lavere topskat

I pakke 2 kan topskattesatsen reduceres med i alt 4 pct.point til 11 pct., og indkomstgrænsen for topskat stiger med yderligere 15.000 kr. Samtidig forøges beskæftigelsesfradraget med yderligere 1 pct.point, og det maksimale fradrag fastsættes, så dette netop nås ved topskattegrænsen.

Langsigtet virkning på beskæftigelsen er knap 14.000 personer	Sænkningen af indkomstkatten i dette eksempel forventes at føre til en stigning i beskæftigelsen svarende til knap 14.000 helårspersoner. Heraf fremkommer 12.600 helårspersoner som følge af, at de allerede beskæftigede forøger deres arbejdstid.
Pakke 3: Sænkning af skatten på arbejdsindkomst og reform af kapitalafkastbeskatningen	Den tredje og mest ambitiøse skattepakke med reduktioner af indkomstkatten indebærer et samlet provenutab på 25 mia. kr., dvs. 5 mia. kr. mere end i ovenstående eksempel. Denne lempelse indebærer, at topskattegrænsen kan forøges med i alt 50.000 kr., mens topskattesatsen reduceres med 5 pct.point til 10 pct. Beskæftigelsesfradragssatsen fordobles til 8,5 pct., og det maksimale fradrag fastsættes, så det opnås ved topskattegrænsen.
Langsigtet effekt på beskæftigelse er knap 20.000 personer	Beskæftigelsen forventes i dette tredje eksempel at stige svarende til knap 20.000 helårspersoner, hvoraf ca. 17.500 helårspersoner hidrører fra forøget arbejdstid blandt de beskæftigede. Der er således tale om en meget betydelig stigning i beskæftigelsen.
Kapitalindkomstskat eller kapitalgevinstbeskatning af boliger kan anvendes til finansiering	Lempelsen af indkomstkatten på i alt 25 mia. kr. kan næppe finansieres ved omlægninger til indirekte skatter og udbredelse af indkomstskattebasen alene. Det er derfor nødvendigt at inddrage yderligere finansiering. Omlægninger af kapitalindkomstkatten er – som nævnt – vigtige i sig selv, alene ud fra langsigtede effektivitetshensyn, og en omlægning af kapitalindkomstkatten kan desuden bidrage til finansieringen af indkomstskattelettelsen. Såvel en reduktion af kapitalindkomstbeskatningen til det foreslåede niveau (og herunder en reduktion af skatteværdien af rentefradraget) som en indførelse af kapitalgevinstbeskatning på boliger på 25 pct. er ud fra et effektivitetshensyn oplagte kandidater til finansiering. Selvom der er usikkerhed forbundet med provenueffekterne af disse forslag, viser beregninger på DREAM-modellen, at de ud fra en holdbarhedsbetragtning hver især er tilstrækkelige til at finansiere en permanent reduktion af indkomstkatten med et provenu på 5 mia. kr.

Kapitalgevinstbeskatning giver størst underfinansiering på kort sigt ...

Kapitalgevinstskatten giver et meget begrænset provenu de første mange år, fordi skatten først forfalder, når boligejeren forlader ejerboligmarkedet. Det vil betyde, at skatteomlægningen bliver underfinansieret på kort sigt. Reduktionen i kapitalindkomstbeskatningen giver derimod et større provenu fra indførelsens start. Timingen af det provenu, som fremkommer ved en umiddelbar ændring i beskatningen, afhænger således af, hvorvidt det er beskatning af kapitalindkomst eller af kapitalgevinster på boliger, som anvendes til at finansiere den ekstra reduktion i indkomstskatten.

... og mindre boligprisfald

De to former af kapitalbeskatning forventes at påvirke boligmarkedet forskelligt. En reduktion i kapitalindkomstbeskatningen påvirker den øjeblikkelige omkostning for husejeren og må dermed forventes at slå hurtigt igennem og medføre et fald i huspriserne. Kapitalgevinstbeskatning på boliger må også forventes at påvirke huspriserne nedad. Beskatningen påvirker imidlertid ikke de umiddelbare omkostninger ved boligforbruget, men kun gevinsten ved fraflytning. Derfor forventes gennemslaget på huspriserne af denne finansiering at blive væsentligt mindre på kort sigt end ved en reduktion af kapitalindkomstbeskatningen.

Konjunkturvurderingen kan påvirke finansieringsvalget

Både en reduktion af kapitalindkomstskatten og en introduktion af kapitalgevinstbeskatning kan opfattes som led i en mere hensigtsmæssig indretning af skattesystemet. Vurderingen af hvilken ændring, der vurderes at være mest hensigtsmæssig, kan afhænge af konjunktursituationen på tidspunktet for reformens gennemførelse. I den aktuelle konjunktursituation er der udsigt til en lav vækst i den samlede efterspørgsel og fortsatte reale boligprisfald, også i fravær af en skattereform. Der er således meget, der taler for at indføre en kapitalgevinstbeskatning på boliger for at kunne foretage den beskrevne lempelse af indkomstskatten. Denne finansieringsform vil medføre en kortsigtet underfinansiering, der kan stimulere den økonomiske aktivitet, og vil kun have en meget begrænset effekt på boligpriserne.

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet
Kommunale Organisationer, KL
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Akademikernes Centralorganisation
DI - Organisation for Erhvervslivet
Håndværksrådet
Landbrugsraadet
Dansk Erhverv
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Birgitte Sloth
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Konjunktursituationen og aktuel økonomisk politik

Formandskabets prognose peger på, at vi nu går ind i en periode, hvor væksten går i tomgang. Økonomi- og Erhvervsministeriet deler denne vurdering, spørgsmålet er alene, hvor længe og hvor dybt den økonomiske afmatning bliver. Svaret herpå er meget usikkert. Det vil i høj grad afhænge af, hvor hårdt den internationale finanskrise slår igennem i realøkonomien samt effekten af de iværksatte hjælpepakker.

For Danmark vil ikke mindst udviklingen på boligmarkedet være af betydning, hvor formandskabet jo forudser en fortsat kraftig opbremsning, hvilket Økonomi- og Erhvervsministeriet er enige i. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i den forbindelse bemærket, at formandskabet også vurderer, at de afdragsfrie lån kun har haft begrænset effekt.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig med formandskabet i, at dansk økonomi er bedre rustet til en lavvækstperiode nu end tidligere. De seneste 20 års strukturreformer på arbejdsmarkedet, i skattesystemet mv. gør økonomien langt mere robust i dag. Udgangspunktet er altså gunstigt. Der er pæne overskud på betalingsbalancen og den strukturelle ledighed er lav.

Ligesom formandskabet mener Økonomi- og Erhvervsministeriet ikke, at tiden er inde til yderligere lempelser, også af hensyn til fastkurspolitikken. Der er allerede udsigt til skattelettelse næste år, og den planlagte tvungne SP-opsparring er frafaldet. Men den store usikkerhed betyder, at situationen må følges ganske nøje. Og det er klart, at en konjunkturpolitik, der understøtter strukturpolitiske mål, i givet fald må foretrækkes.

Den finansielle krise

Økonomi- og Erhvervsministeriet hæfter sig ved, at formandskabet er enig i, at det var nødvendigt med aftalen om finansiel stabilitet. Der var tale om en situation med fastfrosne pengemarkeder, som gjorde det vanskeligt for selv sunde pengeinstitutter at skaffe den nødvendige likviditet. Garantiordningen med afviklingsselskabet var derfor nødvendig for at sikre den finansielle stabilitet i Danmark, og er jo udformet efter forsikringsmæssige principper.

Økonomi- og Erhvervsministeriet følger fortsat markedet tæt og har i den forbindelse også noteret sig rapportens bemærkninger om risiko for kreditklemme.

Vi har også noteret sig formandskabets overvejelser om en europæisk afviklingsfond, skabt med den danske model som forbillede. En sådan permanent ordning kan man drøfte det hensigtsmæssige i. Økonomi- og Erhvervsministeriet fokuserer

snarere på at finde en fornuftig overgangsløsning, så vi kommer tilbage til et normalt marked uden behov for garantiordninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler formandskabets opfattelse af, at det ville være godt, at institutterne fik forpligtelse til at offentliggøre deres solvensbehov og risikoprofil, hvilket også indgår i det danske indspil til EU.

Vi finder, at formandskabet i sammenfatningen på s. 7 har fået argumentationen vedrørende pensionspakken fagligt galt i halsen. Det undrer, at sammenfatningen ikke bedre afspejler den udmærkede gennemgang i selve kapitlet.

Formålet med pensionspakken var ikke at ”hjælpe boligejere med rentetilpasningslån”. Aftalens formål var at forhindre, at pensionsinstitutterne blev tvunget til at holde brandudsalg af deres realkreditobligationer. Dette ville have skabt en meget alvorlig situation, hvor pensionskunderne ville have lidt skade og med risiko for, at pensionsinstitutterne ikke kunne overholde deres forpligtelser. Det var faktisk nævnt i det tekniske forarbejde fra 2004 til den bekendtgørelse, der gælder på området, at der kunne være behov for at justere den anvendte diskonteringsrente i ekstraordinære tider, som vi står i nu.

En sideeffekt af aftalen var, at også boligejere med rentetilpasningslån oplevede lavere renter. Men dette taler ikke for at undlade at finde en løsning for pensionskunderne, blot fordi det havde en afsmittende effekt på renterne.

Formandskabet rejser også kritik af, at de gule trafiklys på pensionsområdet er afskaffet. Afskaffelsen skal ses i sammenhæng med, at der samtidig er indført krav om, at pensionselskaberne – ligesom bankerne – kvartalsvist skal indberette deres individuelle solvensbehov til Finanstilsynet. De individuelle solvensbehov afspejler de enkelte selskabers konkrete og samlede risici, hvorfor de vurderes at give et mere præcist billede af selskabernes situation. De gule trafiklys havde samtidig den uheldige konsekvens, at pensionselskaberne indrettede deres investeringspolitik efter at undgå det gule lys for at kunne anvende det i deres markedsføring, frem for afvejningen mellem aktiv risiko og afkast. Der er således samlet set tale om en tilsynsmæssig stramning.

Skat

Formandskabet peger på behovet for en skattereform, blandt andet med henvisning til tiltagende internationalisering, ændringer i befolkningens sammensætning og udfordringerne på miljøområdet. Økonomi- og Erhvervsministeriet deler formandskabets vurdering af, at en række forhold taler for en reform af skattesystemet.

Formandskabet belyser blandt andet en række strukturelle og fordelingsmæssige aspekter af det nuværende skattesystem.

Med hensyn til beskatning af arbejdsindkomst viser formandskabets analyser, at lempelser i topskatten øger arbejdsudbuddet og velstanden væsentlig mere end forhøjelser af beskæftigelsesfradraget. Økonomi- og Erhvervsministeriet har noteret sig, at resultaterne overordnet stemmer overens med de beregninger, som de økonomiske ministerier tidligere har fremlagt. Analyserne kan være et relevant indspil i forbindelse med drøftelserne om en kommende skattereform.

Finansministeriet

Den finansielle krise og de dårlige internationale konjunkturer medfører en svag udvikling i efterspørgsel og produktion de næste år, og det er nødvendigt at nedjustere hidtidige skøn. Det forekommer dog at være på den pessimistiske side, når DØR regner med egentlige fald i BNP både i 2009 og i 2010, herunder at den opgang i den samlede efterspørgsel, som ventes i 2010, tilsyneladende forventes modgået af en endnu kraftigere stigning i importen samme år.

Blandt de forhold, som efterhånden vil trække væksten op, er en meget kraftig stigning i husholdningernes disponible realindkomster på omkring 4 pct. i 2009, samt at der er udsigt til ret store rentefald frem mod medio 2009. Begge dele kan forekomme underspillet i DØRs fremstilling. Hertil kommer, at olie- og råvarepriser nu er faldet til et noget lavere niveau, end det, der er lagt til grund i DØR-rapporten. I forhold til Finansministeriets aktuelle vurdering regner DØR desuden med forholdsvis afdæmpet vækst i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer samlet set i årene 2008-2010. Det anføres i den forbindelse, at de store prisstigninger i 2008 skulle begrænse realvæksten i det offentlige forbrug samme år, fordi de nominelle udgiftsrammer skal overholdes. Det er imidlertid langt fra oplagt, fordi de nominelle rammer efter sædvanlig praksis korrigeres for ændrede pris- og lønforudsætninger.

Der er stor usikkerhed om det videre forløb i lyset af bl.a. den finansielle uro, og at især banker kan tænkes at reducere låneudbuddet. Konsekvenserne for realøkonomien af en egentlig kreditklemme kan blive mærkbare, men det er grundlæggende svært at afgøre, hvorvidt kreditvilkårene bliver strammere end det, der er normalt i den aktuelle konjunktursituation, hvor der også vil være vigende lånebehov.

Det er en central pointe, at udgangspunktet for dansk økonomi med ekstraordinært lav ledighed er væsentligt bedre end i mange andre lande, og at en normalisering af

konjunkturerne under alle omstændigheder kræver en periode med lav vækst i produktionen og afdæmpning af presset på arbejdsmarkedet.

Det er derfor også en naturlig anbefaling, at finanspolitikken i 2009 ikke skal lempes mere end det, der er lagt op til. Det vil som angivet medføre øget import, større inflation end ellers, og derudover formentlig opadgående pres på rentespændet.

Det anføres også helt korrekt, at man endnu ikke kan bedømme behovet for finanspolitiske reaktioner i 2010, men det nævnes, at yderligere lempelser kan blive relevante, hvis konjunkturerne udvikler sig som beskrevet i rapporten – uden nærmere overvejelser om eksempelvis pengepolitikken (dvs. renteutviklingen) og betydningen heraf for finanspolitikken, samt de aktivitetsbidrag, som kommer fra allerede gennemførte initiativer (herunder forsinkede virkninger fra skattnedsættelser i 2009) og vækstrammerne mv. i 2015-planen. Det er desuden ikke tydeligt, hvornår DØR mener, at man bør fravige den mellemfristede planlægning ud fra rene konjunktursyn, dvs. hvor grænsen går i forhold til finetuning, givet usikkerheden i prognoserne og skønnene for strukturel ledighed mv.

DØRs skøn for de offentlige finanser er formentlig i den optimistiske ende især i 2010, hvor overskuddet kan vendes til underskud, og selv om svækkelsen ikke umiddelbart har strukturel karakter, er det korrekt, at udfordringerne i forhold til 2015-planen skærpes.

Rapporten indeholder nogle lidt hurtige bemærkninger om, at de initiativer, som har været rettet mod obligationsmarkedet, kan sende et uheldigt signal om, at regeringen også i fremtiden vil træde til, hvis der er udsigt til markante stigninger i de korte renter. Kritikken forekommer ikke gennemarbejdet og forholder sig ikke til den konkrete baggrund for disse tiltag, og mulige alternativer.

Fsva. DSP's mulighed for at placere i realkreditobligationer gælder særligt, at der – som offentliggjort ved flere lejligheder – i den konkrete situation har været sigtet efter at afdække statens renterisiko i forbindelse med finansieringen af almene boliger. Der er således ikke tale om en hjælpepakke med sigte på at påvirke kursdannelsen, men om en sund statsfinansiell foranstaltning.

DØR har udarbejdet en meget omfattende gennemgang af skattesystemet med mange gode informationer og spændende analyser. Der er tilsyneladende enighed om, hvordan forskellige instrumenter i den personlige indkomstbeskatning skal rangordnes både ift. fordeling og effektivitet. Men det er umiddelbart svært at gennemskue, om rapportens skøn over de afledte virkninger af ændret kapitalindkomstbeskatning er realistiske, og rapporten giver ikke meget information, der kan bruges til en nærmere vurdering heraf.

Kommunale Organisationer, KL

Konjunkturvurderingen

Det Økonomiske Råds formandskab forudser i deres seneste konjunkturvurdering en kraftig opbremsning i den økonomiske vækst i udlandet såvel som i Danmark. Det indebærer en nedgang i efterspørgslen, erhvervsinvesteringer og produktionen de næste år. KL er enige med vismændene i, at dansk økonomi er på vej ind i en periode med lavkonjunktur. Der er dog flere risikoelementer i den globale økonomi, som gør det særligt vanskeligt at vurdere nedgangsperiodens længde og størrelse.

KL vil gerne rose formandskabet for at fremlægge flere interessante forslag, både om at fremrykke offentlige investeringer og om reformer af dagpenge og skattesystemet. For det er uden sammenligning den største udfordring for velfærdssamfundet at skaffe de nødvendige hænder i fremtiden, i takt med at de store årgange går på pension og arbejdsstyrken falder.

KL bakker derfor op om initiativer, der også på den korte bane kan medvirke til at forøge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, herunder forslag om en skattereform, der letter skatten på arbejde. KL lægger især vægt på, at en kommende skattereform bidrager til at forbedre de offentlige arbejdsgivers vanskelige rekrutteringssituation i fremtiden, så det er muligt at give den nødvendige omsorg og pleje til fx børn og ældre i forbindelse med, at de store årgange bliver ældre, og arbejdsstyrken bliver mindre.

KL er enig med formandskabet i, at en fremrykning af de offentlige investeringer kan vise sig nødvendigt for at modvirke den nuværende lavkonjunktur. En sådan fremrykning er mulig, da der er store anlægsbehov i kommunerne og mange kommunale bygninger og anlæg med et vedligeholdelseefterslæb. I økonomiaftalen mellem KL og regeringen for 2009 indgår der et begrænset anlægsomfang. Det skyldes især hensyntagen til den konjunkturvurdering fra sidste sommer, der er lagt til grund for økonomiaftalen for 2009. Derfor har KL også aftalt med regeringen, at der næste år skal forhandles om en mere langsigtet investeringsplan for kommunerne – også udover en flerårig periode. KL vil sammen med kommunerne formulere en perspektivplan for kommunale investeringer, der skal række helt frem til 2018. Heri skal også indgå overvejelser om, hvordan investeringerne bør prioriteres fremover – dels i forhold til de borgernære serviceområder, dels i forhold til infrastrukturelle og klimaforbedrende initiativer.

Danmarks Nationalbank

Den økonomiske udvikling vurderes til en hård landing i 2009 og 2010 med negativ vækst i begge år. For et år siden vurderede formandskabet væksten i 2009 og 2010 til henholdsvis 1,4 og 0,9 pct. Der er naturligvis en række årsager til forværringen, som ikke var kendt i slutningen af 2007.

Nationalbanken kan tilslutte sig Formandskabets synspunkt om, at der ikke skal ske yderligere lempelser af finanspolitikken for 2009. Der er stadig et positivt output gap, så lempelser vil betyde en større arbejdsløshed på længere sigt.

Usikkerheden om udviklingen fører imidlertid til den konklusion, at det på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt at udtale sig om finanspolitikken for 2010. Det kan være, at der er grundlag for lempelser, men det kan også være, det ikke er tilfældet. Generelt må det være en forudsætning for aktiv finanspolitik, at der også er villighed til at foretage en opstramning, når det er nødvendigt. Det har vist sig vanskeligt flere gange. Således i de senere år efter skattemæssighederne i 2004.

For så vidt angår prognosen, er vi på mange punkter enige. Formandskabet har en kraftigere udvikling i importtilbøjeligheden, dette fører til, at BNP vokser mindre. Det er bemærkelsesværdigt, at Danmark er det eneste land i tabellen på side 147, der har negativ vækst i 2010.

En europæisk indsats mod den økonomiske krise, som foreslået af kommissionen, må hovedsagelig bestå af national indsats. For de enkelte landes vedkommende må lempelserne afpasses efter den økonomiske situation i det pågældende land. Der skal således ikke gennemføres foranstaltninger af samme relative størrelse i hvert land.

Den finansielle krise har haft et omfang, som har været ganske uventet, især efter den manglende redning af Lehman Brothers. På trods af en stor indsats i mange lande er der stadig mange problemer i det finansielle system. Denne udvikling har bidraget til at forstærke den økonomiske nedgang. En fælles afviklingsfond i Europa som i USA kunne lette problemer ved redningsaktioner for grænseoverskridende banker, men vidt forskellige skattemæssige forhold i USA og Europa vil nok udelukke en sådan Fond i Europa. De europæiske lande har gennemført forskellige foranstaltninger til afhjælpning af den finansielle krise. Disse må følges løbende for at sikre, at de er relevante i forhold til krisen.

Dansk Arbejdsgiverforening

Der er sket meget, siden Formandskabet fremlagde deres seneste vurdering af de økonomiske udsigter for blot et halvt år siden. Finanskrisen, negative forventninger fra erhvervene og historisk lave forbrugerforventninger. Diskussionsoplægget giver et tydeligt billede af, at vi i Danmark står overfor en helt ny situation med udsigt til negativ vækst.

Heldigvis har Danmark et godt udgangspunkt i forhold til mange andre lande. Beskæftigelsen er rekordhøj, og ledigheden har aldrig været lavere. De fortsatte kapacitetsbegrænsninger og den manglende reformindsats fra Folketingets side, har dog også bidraget til, at de danske lønstigninger i længere tid har ligget markant højere end i udlandet. Det har forværret virksomhedernes konkurrenceevne overfor udlandet. Selvom der er udsigt til en stigende ledighed, er det på ingen måde udtryk for, at der ikke længere er behov for tiltag på arbejdsmarkedet. Tværtimod.

Formandskabet pointerer, at der ikke er iværksat tilstrækkelige initiativer i forhold til at sikre den langsigtede holdbarhed i henhold til 2015-planen. Det kan DA kun være enig i. Der er fortsat behov for arbejdsmarkedsreformer, der kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet. Men hvor regeringen har en målsætning om, at arbejdsstyrken skal øges med 50-60.000 for at sikre balance på de offentlige balancer, mener DA, der er brug for en tilgang på mindst 200.000 personer frem mod 2015, hvis vi skal sikre en fornuftig vækst i dansk økonomi. Den demografiske udvikling alene reducerer arbejdsstyrken med 70.000. Dertil kommer vækst i den offentlige beskæftigelse og job, der allerede i dag ikke kan besættes. Denne udfordring kræver ændringer af de nuværende regler for modtagelse af dagpenge og efterløn.

Derudover er det nødvendigt, at den planlagte skattereform bidrager til en markant stigning i antallet af arbejdstimer på det danske arbejdsmarked. Det skal gøres mere attraktivt at være i beskæftigelse; det skal belønnes at lægge nogle ekstra timer på arbejdsmarkedet ligesom det skal gøres mere økonomisk attraktivt at tage en uddannelse. Endelig skal mulighederne for at tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft med de rette kvalifikationer styrkes.

Dansk Byggeri

Dansk Byggeri er på mange områder enig med Formandskabet i deres vurdering af udsigterne for dansk og international økonomi. Vendingen i dansk økonomi må nu forventes at blive skarpere end antaget for blot et halvt år siden; der er lagt op til en væsentlig hårdere landing og negative vækstrater i efterspørgsel, produktion og beskæftigelse.

Nedgangen for dansk økonomi, såvel som på eksportmarkederne, har betydning for arbejdsmarkedet. Men selvom faldende beskæftigelse og stigende ledighed er uundgåelig, og det umiddelbare pres på arbejdsmarkedet er aftagende, mindsker det ikke behovet for reformer målrettet arbejdsmarkedet. Både på langt sigt, men også på kort sigt.

Dansk Byggeri er således også enig med Formandskabet i, at der fortsat er behov for konkrete tiltag til at øge udbuddet af arbejdskraft i Danmark. En forkortelse af dagpengeperioden og afskaffelse af efterlønnen, eller som minimum en snarlig forhøjelse af efterlønsalderen, er helt oplagte tiltag.

Dansk Byggeri er derimod ikke enig med Formandskabets beskrivelse af udviklingen i bygge- og anlægsbeskæftigelsen. Vismændene vurderer, at byggebeskæftigelsen vil være uændret i 2008 for derefter at falde med ca. 20.000 personer i løbet af 2009-2010. Dansk Byggeri finder det alarmerende, at vismændene ikke har registreret, at bygge- og anlægsbranchen længe har været i gang med at afskedige medarbejdere, og dermed at byggebeskæftigelsen er faldende allerede i indeværende år!

Dansk Byggeri vurderer, at bygge- og anlægsbeskæftigelsen allerede ved udgangen af 2008 vil være reduceret med 7.500 personer, og at der er udsigt til et yderligere fald på 13.500 personer. Nedgangen i beskæftigelsen er altså væsentlig hårdere, end vismændene vurderer, da branchen allerede i løbet af 2009 vil have afskediget mere end 20.000 beskæftigede.

At den faldende beskæftigelse først slog igennem på ledighedstallene i 2. halvår 2008 skyldes, at nogle af dem, som er blevet afskediget, har været udenlandske arbejdstagere, som er rejst hjem eller har fået arbejde i andre brancher. Derimod slog det igennem på lønstigningstakten allerede fra 2. kvartal 2008, hvor lønstigningstakten på bygge- og anlægsområdet aftog til 4,3%, mens den for hele DA-området lå på knap 5%.

Dansk Byggeri vurderer som vismændene, at lønstigningstakten vil være fortsat aftagende. Dansk Byggeri vil endvidere rose vismændene for et mere realistisk skøn for lønudviklingen i indeværende rapport. Et skøn på en stigning i timelønsomkostningerne på 4,2% hhv. 3,8% i 2009 og 2010 er mere virkelighedsnært end stigningstakterne på 5,0% hhv. 4,4%, som vismændene skønnede så sent som i deres forårsrapport. Dansk Byggeri noterer sig dog, at skønnet går på de overordnede timelønsomkostninger, da takterne må forventes at blive lavere på bygge- og anlægsområdet.

Afmatningen i bygge- og anlægsbranchen kommer altså væsentlig hurtigere, end både vismænd og regeringen vurderer, og allerede nu er der ledig kapacitet i bran-

chen. På den baggrund mener Dansk Byggeri, at en veltilrettelagt yderligere lempelse af finanspolitikken i 2009 er forsvarlig og nødvendig for at imødekomme de konjunkturfremkomne udfordringer bl.a. på arbejdsmarkedet.

Man bør allerede nu aftale og igangsætte de bygge- og anlægsprojekter, som er samfundsmæssigt nødvendige, frem for at vente til udgangen af 2010. Der går lang tid, fra beslutningen er taget, til arbejdet påbegyndes, og erfaringsmæssigt har det vist sig, at timingen kan betyde, at finanspolitiske justeringer af denne karakter kan vise sig ”for meget” eller ”for sent”.

Principper i skattepolitikken

Der er flere væsentlige årsager til, at en reform af skattesystemet er nødvendig. Igennem de seneste år har der været en kraftig mangel på arbejdskraft, og selvom konjunkturerne i øjeblikket er nedadgående, og dermed presset på arbejdsmarkedet ligeså, vil den demografiske udvikling medføre, at vi inden for en kort årrække igen vil stå i en situation med mangel på arbejdskraft.

Det er derfor nødvendigt, at et højt skattetryk ikke er en hæmsko for, at de beskæftigede vil yde en ekstra indsats. Det betyder, at skatten på sidst tjente krone bør være lavere.

Med en skatteomlægning kan man opnå resultater på flere fronter på én gang. Hvis en del af finansieringen ved sænkelse af marginals-katten kommer fra grønne afgifter, vil man hjælpe til med at forbedre miljøet, samtidig med at Danmark får lettere ved at leve op til de forpligtelser om CO₂-udledning, vi har forpligtet os til internationalt.

Dansk Byggeri er enige med Formandskabet i, at topskatten bør sænkes. Det vil være med til at sikre, at der fremover vil være tilstrækkelig udbud af kvalificeret arbejdskraft i Danmark. Topskatten har i dag nået et niveau, hvor det ikke blot er en skat for de rige. Også ”almindelige” mennesker er berørt af den. Således betaler ca. 40% af de fuldtidsbeskæftigede faglærte i byggeriet topskat.

Hvis topskatten skal lempes, har Dansk Byggeri ingen ideologisk præference for, hvorvidt en lavere sats eller en højere grænse er at foretrække. Det skal dog påpeges, at hvis grænsen skal hæves, så skal den hæves markant, og det skal samtidig sikres, at antallet af topskatteydere ikke stiger. Hvis grænsen blev sat op til 475.000 kr., ville det betyde, at blot ca. 10 procent af de fuldtidsbeskæftigede faglærte er berørt af topskatten mod næsten hver anden i dag. Det ville kraftigt øge incitamentet til at yde en ekstra indsats, da en markant del af de beskæftigede skulle svare en lavere skat af sidst tjente krone.

Dansk Byggeri er mere forbeholdne over for at lempe på beskæftigelsesfradraget. Dansk Byggeri finder, at provenuet ville være bedre givet ud på yderligere lettelser i topskatten, da beskæftigelseseffekten ved den – og heraf selvfinansieringsgraden – er væsentlig større.

Såfremt der foretages lettelser på beskæftigelsesfradraget, mener Dansk Byggeri, at satsen for fradraget skal sættes op, samtidig med at det maksimale beløb, der kan fradrages, sættes så meget op, at indkomstgrænsen som minimum har samme størrelse som inden skattereformen.

Formandskabet foreslår, at man skal arbejde hen imod et system, hvor blot 75% af kapitalindkomsten er skattepligtig. Det vil blandt andet medføre, at der kompenseres for prisstigninger. Dansk Byggeri finder timingen af dette forslag uheldigt – som Formandskabet også selv henleder opmærksomheden på – da det vil betyde, at negativ kapitalindkomst giver et mindre fradrag i indkomstbeskatningen. For boligejerne, som er gældsats, vil det betyde, at de skal betale mere i skat. Det vil betyde, at boligudgifterne stiger, hvilket vil medføre et fald i boligpriserne, og det vil slå meget hurtigt igennem. Formandskabet skønner disse prisfald til mere end 5%. I en tid med allerede faldende boligpriser, og udsigt til yderligere fald, vil dette være yderst skadeligt.

Dansk Byggeri er også uenig med Formandskabets forslag om en kapitalgevinstskat på ejerboliger, som kan have uheldige konsekvenser. Selv om der er mulighed for skattefrit at bruge en eventuel gevinst i en ny bolig, lægges der op til, at gevinsten registreres som en udskudt gevinst på selvangivelsen. Det vil i sidste ende betyde, at personer vil blive beskattet af denne gevinst. Det kan medføre, at mobiliteten hæmmes. Hvis eksempelvis boligejerne har optaget yderligere lån i boligen af denne gevinst, vil de ikke kunne flytte til en lejebolig, da denne gevinst ville blive beskattet, og på den måde stavnsbinder man en del af befolkningen – hvilket igen er til skade for mobiliteten på arbejdsmarkedet, som er bydende nødvendig med udsigten til et stramt arbejdsmarked i mange år frem.

Dansk Byggeri er dog enig med Formandskabets tanker om energiafgifter. Det er naturligt at finansiere en lempelse af personbeskatningen med grønne afgifter. Man mindsker CO₂-udslippet, og Danmark får lettere ved at leve op til sine internationale forpligtelser.

Som yderligere finansiering til skattelettelser på arbejdsindkomst henleder Formandskabet opmærksomheden på eksempelvis punktafgifter, skatteudgifter og skattefri goder til medarbejdere. Dette er fornuftige finansieringskilder, da det kan medføre, at skattesystemet samlet set bliver mere efficient.

Formandskabet fremlægger i sit oplæg en række forslag til skatteomlægning. Af disse finder Dansk Byggeri, at skattepakke 2 er den mest hensigtsmæssige. Den giver de største lempelser i skatten på arbejde, samtidig med at de uheldige virkninger fra finansieringen udelades. Dansk Byggeri mener, at det er vigtigt, at regne de dynamiske virkninger af en skatteomlægning med i finansieringen. Medfinansieringen med de dynamiske effekter bevirker, at skatteomlægningen er underfinansieret på kort sigt, hvilket er hensigtsmæssigt i den nuværende konjunktursituation.

Dansk Byggeri mener dog, at en afskaffelse af topskat ville være den bedste omlægning, der kunne foretages – og som fuldt ud kunne finansieres ved at afskaffe efterlønnen.

Landsorganisationen i Danmark

Kap I. Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Overordnet set er LO enig med formandskabet i, at den finansielle krise vil give anledning til en lavere vækst.

LO skønner dog, at udviklingen bliver mindre negativ, end formandskabet forudser. En medvirkende forklaring på forskellen er, at LO har større tiltro til fleksibilitet og omstillingsevne på det danske arbejdsmarked. Formandskabet har ganske vist sænket deres skøn for den strukturelle ledighed fra 125.000 til 100.000 personer fra maj 2008 til november 2008, men skønnet virker fortsat for højt. I de seneste rapporter har formandskabet ventet, at dansk økonomi var så tæt på kapacitetsgrænsen, at lønstigningstakten ville begynde at accelerere. På trods af en fortsat stigende beskæftigelse og faldende ledighed er dette scenarie ikke indtruffet. Lønudviklingen er på vej mod 4 pct.

LO støtter ikke formandskabets anbefaling om at fastholde den planlagte finanspolitik i 2009 og afvente udviklingen i konjunktursituationen, inden der tages stilling til, om der er behov for finanspolitiske lempelser i 2010.

Der er udsigt til en markant opbremsning i væksten i dansk økonomi, netop som formandskabet selv beskriver. Formandskabet forudser 23.000 færre beskæftigede inden for byggeriet frem mod 2011, og der bør derfor igangsættes helt nødvendige offentlige investeringer og renoveringsprojekter, som regeringen tidligere har udsendt.

LO skal samtidig fremhæve nødvendigheden af at opretholde et fortsat højt aktivitetsniveau og en lav ledighed som forudsætning for, at flere marginale grupper

kommer i beskæftigelse og dermed bidrager til den ønskede stigning i arbejdsstyrken.

LO deler heller ikke formandskabets vurdering af, at en sænkning af de marginale indkomstskatter er et mere effektivt finanspolitisk instrument end øgede offentlige udgifter. Al erfaring viser, at offentlige investeringer i infrastruktur som fx forbedring af jernbanenettet er forbundet med store samfundsøkonomiske gevinster. Derudover er der et decideret renoveringsefterslæb i den offentlige sektor, som betyder, at alternativet til at gennemføre aktivitet nu kan være væsentlig mere akut og omfattende genopretningsbehov i nær fremtid.

Investeringer er i sin natur engangstiltag og derfor netop meget velegnede til at føre konjunkturpolitik i modsætning til fx skattelettelser, der kan være vanskelige at kræve tilbage i en højkonjunktur.

Den offentlige sektor medvirker derudover til at sikre et højt arbejdsudbud ved at stille servicetilbud til rådighed for familierne, der understøtter mulighederne for at balancere familie- og arbejdsliv.

Endelig er effekten på BNP og beskæftigelse af investeringer og offentlige driftsudgifter højere, end det er tilfældet for skattelettelser. Det skyldes, at skattelettelser kan spares op. I den nuværende situation med lav tillid til fremtiden, vil der formentlig være en forholdsvis høj opsparringstilbøjelighed af skattelettelser.

Formandskabet peger på, at der fortsat er behov for tiltag på arbejdsmarkedet, der kan bidrage til at sikre balance på de offentlige finanser på lang sigt. LO anerkender, at der er behov for at øge den strukturelle beskæftigelse. LO finder dog, at der er andre og bedre veje at gå end at forkorte dagpengeperioden, som foreslået af formandskabet. Fx en fremrykning af aktiveringsindsatsen, øget adgang til fuldtid i den offentlige sektor og bedre brug af indvandreres medbragte kompetencer er væsentlige kilder til at øge beskæftigelsen.

Kommunaliseringen af jobcentrene er i den sammenhæng et skridt i den forkerte retning. Kommunerne har snævre økonomiske interesser, som ikke altid vil være sammenfaldende med arbejdsmarkedets behov.

LO deler formandskabets vurdering af, at der er behov for en kritisk gennemgang af reguleringen af den finansielle sektor. LO er enig i, at bankernes individuelle solvensbehov bør offentliggøres. LO finder også, at en fælles europæisk afviklingsfond er en hensigtsmæssig vej at gå, når fonden finansieres af bidrag fra banksektoren selv.

Kapitel II-VII Skat

LO vil gerne kvittere for, at der i stor udstrækning præsenteres beregninger over fordelingsvirkninger, og at argumenter med hensyn til indkomstfordelingen bliver tillagt stor vægt.

LO er dog skeptisk over for beregningerne af selvfinansieringsgrader. Beregningerne bygger i stor udstrækning på en enkelt ældre analyse af det danske arbejdsmarked. Datagrundlaget stammer således fra 1996. Empiriske analyser af dynamiske effekter giver meget forskellige resultater afhængigt af, hvilke modelforudsætninger der benyttes, også selv om de bygger på samme baggrundsdata. Beregningerne er således baseret på et meget usikkert grundlag, hvilket understreges af, at formandskabet selv har ændret deres rangordning af arbejdsudbudseffekter ved forskellige skattelettelser hen over årene.

Selvfinansieringsgraden af beskæftigelsesfradraget er således reduceret fra 50 pct. i 2004 til blot 13 pct. i 2008. Kun en mindre del af faldet kan forklares ved lavere strukturel ledighed i 2008 end i 2004. Resten skyldes nye beregningsantagelser, som ikke er begrundet i rapporten.

Dertil kommer, at de anvendte beskæftigelsesfølsomheder i beregningerne af beskæftigelsesfradraget forekommer ret lave sammenlignet med sædvanlige modelantagelser om sammenhæng mellem ledighed og kompensationsgrad. Med rapportens anvendte beregningsforudsætninger vil en stigning i dagpengesatsen på 20 pct. (som sænker forskelsbeløbet med ca. 30 pct.) ud fra formandskabets eget skøn over strukturledigheden på lang sigt medføre 3.000 flere ledige. Velfærdskommissionen vurderede, at en stigning i beskæftigelsesfradraget på 8,5 pct.point ville øge beskæftigelsen med 25.000 personer. Det er en væsentlig større effekt end en fordobling af effekterne i formandskabets skattepakke 3. I en sådan pakke vil en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 8,5 pct. øge beskæftigelsen med maksimalt 6.000 personer.

Der er også nye vurderinger i forhold til effekten på deltagelse i efterlønsordningen ved ændringer i forskelsbeløbet. Formandskabet har tidligere argumenteret for væsentlig større effekter som led i diskussionerne om fordele og ulemper ved skattefradrag til personer, der arbejder indtil 64. år.

Hvis man benytter formandskabets deltagelseselasticiteter, vil dagpengevilkårene have mindre betydning for den strukturelle ledighed, og dermed vil ændringer i dagpengesystemet have mere begrænsede effekter, end det hidtil er vurderet af Arbejdsmarkedskommissionen og regeringen. Det samme er tilfældet med ovennævnte skattefradrag til ældre på arbejdsmarkedet.

LO mener, at rapporten giver anledning til at konkludere, at ud fra samlede beskæftigelses- og fordelingspolitiske hensyn bør en reform lægge vægt på at øge beskæftigelsesfradraget og hæve grænsen for topskat.

Lettelser i skatten på arbejdsindkomst skal finansieres fuldt ud. I den udstrækning, der efterfølgende viser sig positive dynamiske effekter, kan det ekstra provenu bruges til et løft i den offentlige service eller i de offentlige overførsler – dermed vil overførselsmodtagerne også få gavn af en skattereform.

Finansieringen skal fokusere på at lukke skattehuller (også for erhvervslivet) samt tilskynde til mere miljørigtig adfærd og samtidig fokusere på at skabe en afbalance-ret fordeling.

I forhold til formandskabets finansieringsforslag mener LO ikke, at rentefradragets værdi bør begrænses. Det vil ramme de yngre boligejere, hvoraf mange i forvejen er tæt på teknisk insolvens, mens de ældre boligejere med små lån og stor friværdi går fri.

Endvidere er den høje beskatning af kapitalindkomst for personer, der betaler topskat, en af de mest omfordelende elementer i det danske skattesystem. Den bør derfor ikke reduceres.

Derimod er LO enig i mange af formandskabets andre forslag til finansiering af en skattereform. Loftet over de årlige pensionsindskud, der kan trækkes fra i topskatten, øget ejendomsværdiskat, øget beskatning af arv, højere grundskyld, afskaffelse af skattefritagelse for sundhedsforsikringer og medarbejderobligationer og en ophævelse af bondegårdsreglen er alle elementer, LO støtter.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering

Dansk Metal mener, at den finansielle krise markant har ændret grundlaget for dansk økonomi. Som vismændenes selv nævner, er der nu udsigt til en brat opbremsning i væksten, og dermed vil arbejdsløsheden stige voldsomt.

Det er derfor Metals holdning, at der bør igangsættes offensive tiltag for at sikre en rolig udvikling i økonomien. Det kan f.eks. gøres ved en fremrykning af offentlige investeringer i miljø og energibesparende teknologi - investeringsområder, der påvirker vækstpotentialet nu og her, og konkurrenceevnen positivt på længere sigt.

Går presset fuldstændig af det danske arbejdsmarked, risikeres det, at de gevinster, der er høstet de senere år, hvor markant flere kontanthjælpsmodtagere, ældre og indvandrere er kommet ind på arbejdsmarkedet, går tabt. Der skal derfor udarbejdes en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på mere og bedre uddannelse, så alle de, der bliver arbejdsløse i de kommende år, ikke for altid sættes ud på et sidespor, de aldrig kommer tilbage fra.

Vismændenes forslag om nedskæringer på dagpengeområdet og efterlønnen er ikke tiltag, der gavner fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og dansk konkurrenceevne.

Derudover glæder det Dansk Metal, at vismændene siden deres rapport op til euroafstemningen i år 2000 nu har fået øjnene op for, at det faktisk gør en forskel at være uden for euroen. Metal mener, at dette netop er grunden til, at vi snarest skal have en afstemning, så Danmark fuldt ud kan tilslutte sig euroen.

Skattepolitik

Dansk Metal er helt enige i, at der er behov for en skattereform med fokus på en markant nedsættelse af skatten på arbejde.

Som vismændene viser, er især en forhøjelse af grænsen for topskat gunstig, da der her er en meget høj grad af selvfinansiering (63 pct.). Metal mener også, at et vigtigt element i en skattereform netop vil være en forhøjelse af topskattegrænsen. I dag er der alt for mange almindelige lønmodtagere, der bliver ramt af topskatten, heriblandt en stor del af Metals medlemmer.

På trods vismændenes beregninger af selvfinansieringsgraderne ved forskellige skatteændringer er det dog vigtigt for Dansk Metal, at skattelettelser er fuldt ud finansieret. Eventuelle dynamiske effekter er indtil videre fugle på taget. Hvis der kommer ekstra penge som følge af skattereformen, bør der senere tages politisk stilling til, hvordan disse skal anvendes.

Metal mener dog ikke, at finansieringen af en skattereform skal tage udgangspunkt i en nedsættelse af rentefradraget. Med den negative udvikling på boligmarkedet vil det ikke være nyttigt at lave en udhulning af rentefradraget, der især vil skade yngre boligejere.

Akademikernes Centralorganisation

Fra AC's side er vi glade for, at formandskabet har sat fokus på, at globaliseringen - med en stadig mere åben økonomi - og nødvendigheden af at øge arbejdsudbudet understreger behovet for en skattereform der også inddrager beskatningen af arbejdsindkomst.

Vi har noteret os at analyserne viser at en omlægning af skatten på arbejde må rette sig mod alle grupper for at øge arbejdsudbudet signifikant. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det er forskellige skattemæssige incitamenter, der retter sig mod f.eks. hhv. en LO'er og en speciallæge. Incitamenter, der får speciallæger til at arbejde flere timer på landets sygehuse, vil ikke have det store gennemslag i statistikken, men desuagtet være disse timer have en overordentlig stor betydning for opretholdelsen af vores velfærdssamfund, både her og nu og på længere sigt. Tilsvarende eksempel kan hentes fra forskningsverdenen, hvor flere erlagte forskningstimer vil have meget stor betydning for det vidensniveau, som hele Danmarks skal leve af i fremtiden.

Vi vil også specielt pege på at skattesystemet har stor indflydelse på den internationale mobilitet for den højest uddannede del af arbejdsstyrken. Det er afgørende at Danmark ud fra en samlet betragtning - der også omfatter skat - fremstår som et attraktivt sted at være. Vi skulle gerne kunne holde på de unge mennesker, vi har investeret en lang videregående uddannelse i, i hvert fald i en del af deres arbejdsliv - og også kunne tiltrække dygtig arbejdskraft fra udlandet. Igen her har vi allerede i dag et problem, som ikke ses tydeligt i statistikken, men som bliver en udfordring fremover, nemlig at det på trods af forskerskatteordningen er svært at rekruttere dygtige udlændinge til de danske forskningsmiljøer.

Endvidere vil vi pege på at skattesystemets design har stor betydning for vilkårene for iværksættere.

Med hensyn til den arbejdskraft vi skal leve af lidt længere ude i fremtiden vil jeg pege på at den dagsorden som OECD har introduceret i sin nylige rapport "Education at a Glance" om forskellen på det personlige afkast af uddannelse i de enkelte lande placerer Danmark på en sidsteplads. Dette vil give os store problemer fremover med at overbevise de unge om visdommen i at satse på en lang uddannelse.

DI – Organisation for Erhvervslivet

DI deler som udgangspunkt Vismændenes syn på dansk og international økonomi. Men det skal understreges, at usikkerheden er enorm. Vi har oplevet en meget brat opbremsning i store dele af økonomien, og det er meget usikkert, hvornår markerne tør lidt op igen.

På kort sigt er det helt uundgåeligt, at vi vil se tilbagegang i afsætningen både i Danmark og i udlandet. Denne tilbagegang vil dog efter DI's opfattelse også føre til et nedadgående pres på priserne. Et nedadgående pres på priserne vil - sammen med

klart faldende råvarepriser - dæmpe inflationen og muliggøre rentenedsættelser i eurolandene. Dette vil på lidt længere sigt kunne hjælpe økonomien i gang igen. Men på kort sigt er der udsigt til en brat nedgang i afsætningen.

Der er behov for, at myndighederne i de kommende måneder følger udviklingen meget tæt og er klar til at gribe ind, hvis lånemarkederne igen fryser til, eller udviklingen på anden vis går i den forkerte retning.

DI er dog helt enige med Vismændene i, at den nuværende meget lave ledighed taler imod yderligere finanspolitiske lempelser. Der er i stedet behov for reformer, der øger erhvervsdeltagelsen og reducerer den strukturelle ledighed. Her må DI lige som Vismændene beklage den manglende politiske vilje til at røre ved efterlønnen og dagpengene.

Man må så håbe, at der er større vilje til at gennemføre en gennemgribende reform af skattesystemet. Det skal være mere attraktivt at arbejde i Danmark, at uddanne sig og at yde en ekstra indsats. Top- og mellemskatten bør fjernes.

Skat

DI er enig med Vismændene i, at globaliseringen og den heraf stigende kapital- og arbejdskraftmobilitet - kombineret med den demografiske udvikling - lægger et stort pres på det danske skattesystem i de kommende år.

Det er afgørende, at de strukturelle problemer i det danske indkomstskattesystem løses. Det skal i højere grad kunne betale sig at gøre en ekstra indsats, at arbejde lidt ekstra - ligesom det er nødvendigt at øge afkastet af de længerevarende uddannelser.

Virksomhederne har allerede i dag svært ved at skaffe de rette kompetencer i Danmark. Det er i den henseende vigtigt, at de høje danske personskatter ikke skræmmer de dygtigste danskere ud af landet og afholder de udenlandske forskere og nøglemedarbejdere fra at komme hertil. I dag taber vi i stigende omfang forsknings- og udviklingsaktiviteter til udlandet pga. mangel på forskere og højtuddannede specialister. Derved mister Danmark viden og arbejdspladser, som vores fremtidige vækst og velstand skal bygge på.

Der, hvor det danske indkomstskattesystem for alvor afviger i forhold til udlandet, er i de høje marginalskatter og niveauet for, hvornår de indtræder. Hvis vi skal sikre et fremtidigt højt vækst- og velstandsniveau i Danmark, skal vi have skabt et internationalt robust og konkurrencedygtigt skattesystem.

DI hilser det velkomment, at Vismændene anerkender, at lettelser i topskatten er langt mere effektive og velstandsskabende end forøgelser af beskæftigelsesfradraget.

Det er dog skuffende, at Vismændene i beregningerne fortsat undlader at inddrage en række adfærdsmæssige effekter, der øger selvfinansieringsgraden for især lettelser i den øverste marginalskat. Det gælder f.eks. effekter på uddannelse, flid og brain-drain. Beregninger fra bl.a. Skatteministeriet har vist, at når disse effekter inddrages, vil det øge selvfinansieringsgraden og effekterne på det kvalitative arbejdsudbud betydeligt.

DI mener, der er et voldsomt behov for en lavere marginalsattesats. Det er ikke tilstrækkeligt at hæve grænsen for, hvornår der skal betales topskat. De incitamentsproblemer mv., som den høje marginalskat skaber, er ikke kun et problem for personer med indkomster lige over og under topskattegrænsen, men gælder hele vejen op i indkomstfordelingen. Højtuddannede er mere tilbøjelige til at flytte til udlandet og til at omdanne højtbeskattet arbejdsindkomst til lavtbeskattet indkomst. En højere topskattegrænse vil således ikke løse de problemer, der er i forhold til at fastholde og tiltrække de dygtigste forskere og medarbejdere.

At det kan være mere effektivt at sænke satsen frem for at hæve grænsen, er da også en konklusion, som to af Vismændene er kommet frem til i en tidligere analyse (EPRU-analyse 2007).

Det er endvidere vigtigt at bemærke, at en stor del af arbejdsudbudseffekten fra et højere beskæftigelsesfradrag stammer fra reduceret tilgang til efterløn snarere end en tilgang til arbejdsmarkedet fra mere "udsatte" grupper. Desuden kommer der en stigning i timeudbuddet fra allerede beskæftigede. Det er således en meget dyr og ineffektiv måde at flytte personer uden for beskæftigelse til beskæftigelse - og tilsyneladende også en meget dyr og ineffektiv måde at lave fordelingspolitik på.

DI finder derudover, at Vismændene i sammensætningen af de tre skattepakker lægger al for megen vægt på fordelingsmæssige hensyn og for lidt på de velstandsskabende effekter, der opnås ved at få et mere effektivt skattesystem.

I forhold til beskatning af kapitalindkomst støtter DI Vismændene i, at skattesystemet bør gøres neutralt og ikke virke forvridende på investeringsbeslutninger. Omlægninger af erhvervsbeskatningen bør dog kun foretages, hvis der kan påvises en væsentlig efficiensforbedring, og det ikke medfører en øget beskatning af selskaberne. Det er vigtigt i denne forbindelse at erindre, at selskaberne har været udsat for en række meget omfangsrige ændringer i selskabsskattesystemet og på nuværende tidspunkt har behov for ro omkring denne del af skattesystemet.

For så vidt angår indirekte skatter mv. vil DI understrege, at niveauet for grønne afgifter, og afgifter i det hele taget, er et af de højeste i verden. Det kan således være problematisk at øge niveauet for de grønne afgifter væsentligt, hvis virksomhedernes konkurrenceevne ikke skal forringes.

DI er enig i, at man ikke bør løse sundhedsproblemer med differentierede afgifter, ligesom det ikke er hensigtsmæssigt - alene ud fra fordelingsmæssige hensyn - at indføre progression i de grønne afgifter. Et sådan hensyn kan løses mere hensigtsmæssigt gennem for eksempel en justering af personfradraget. Dette er den administrative enkleste metode og vil have samme fordelingsmæssige effekt.

Håndværksrådet

Konjunkturvurdering

Håndværksrådet erklærede sig i hovedtræk enig i formandskabets analyse af konjunktursituationen, og de risikoscenarier dansk økonomi står overfor. Rådet modtog ultimo november svar fra over 1.000 små og mellemstore virksomheder på, hvordan krisen påvirker dem: Hver tredje af vores medlemmer har mistet konkrete ordrer, og næsten halvdelen siger, at omsætningen er faldet de seneste måneder. Mange har måttet fyre medarbejdere, og forventningen er mange steder, at flere skal afskediges i den kommende tid. Værst, mener rådet det er, at mange virksomheder for tiden udskyder eller opgiver planlagte investeringer. Blandt Håndværksrådets medlemmer drejer det sig om hver tredje virksomhed. Det skyldes naturligvis den usikre situation, virksomhederne er i, men det har også de seneste uger vist sig som et stigende problem, at bankerne har klare incitament til at slanke deres udlånsbalancer. Det er både den høje pris for bankerne på at få lån i udlandet og krisepakken, der spiller ind. Rådet mener, at det var vigtigt, at vi fik krisepakken i september, som løste den finansielle sektors likviditetsproblem, og det måtte i sagens natur gå hurtigt at vedtage pakken. Men meldinger fra Håndværksrådets medlemmer er klart, at det kan blive et andet stort problem, at virksomheder ikke kan få finansiering til deres investeringer. Det vil forværre og forlænge den nuværende konjunkturedgang.

Håndværksrådet opfordrer derfor regeringen og bankerne til at se på pakken en gang til. Rådet beder ikke om, at staten skal indskyde enorme summer i banksektoren, men at man overvejer, om ikke bankerne kan få et incitament til at øge deres udlån – uden at skabe for stor usikkerhed om bankernes solvens. Under alle omstændigheder må regeringen nøje overvåge i den kommende tid, om muligheden for at få erhvervslån hæmmes uhensigtsmæssigt meget. Som formandskabets analyse også viser, er det især bekymrende for de små og mellemstore virksomheder, hvis bankerne slanker deres udlånsportefølje. Erfaringerne følger reglerne for risikovurde-

ring, og de viser, at lån til mindre virksomheder ofte vurderes til at være de mest usikre. Når bankerne derfor skal slanke deres risikovægtede udlånsportefølje, er det sandsynligt, at mange små virksomheder vil være de første, der vælges fra i bankerne.

Rådet kan i øvrigt støtte formandskabet forslag om, at der skabes større gennemsigtighed omkring bankernes solvens. Det ser rådet som et middel, der kan gå hånd i hånd med, at bankerne jo helst skal tilbage på almindelige markedsvilkår igen.

Håndværksrådet kan støtte, at man ikke på nuværende tidspunkt lempet finanspolitikken yderligere for 2009. Bortfaldet SP-bidrag, skattelettelser og faldende rente virker p.t. som det, der kan gøres for at stimulere for dansk økonomi som helhed. Årsagen til, at der ikke kan gøres mere, er, at ledigheden endnu ikke er steget væsentligt. Men Håndværksrådet mener, at regeringen skal følge udviklingen nøje og være parat til med kort varsel at stimulere økonomien yderligere, hvis ledigheden stiger væsentlig samtidig med, at væksten er omkring nul eller negativ.

Håndværksrådet er især bekymret for nedgangen i det påbegyndte byggeri, som nu også slår ud i flere konkurser i byggesektoren. Derfor så rådet gerne en målrettet fremrykning af flere offentlige byggeinvesteringer, sådan at byggesektoren ikke falder ned i et hul. En sådan plan må meget gerne følge en klimastrategi, sådan at det overvejende er miljøforbedrende investeringer, der fremrykkes.

Håndværksrådet er desuden enig i, at finanspolitiske lempelser fra 2010 skal gives gennem en skattereform. Arbejdsmarkedskommissionens forslag har det sædvanligvis lidt svært. Så det er en skattereform, der skal hæve arbejdsudbuddet.

Principper i skattepolitikken

Håndværksrådet glæder sig over formandskabets fokus på en kombination af lettelse af topskatten og en styrkelse af beskæftigelsesfradraget. Rådet mener, at det er dybt problematisk for samfundsøkonomien, at almindelige håndværkssvende med mellemindkomster skal betale 63 % af sidst tjente krone til SKAT. Det skaber også et meget stort incitament til, at svende i håndværksvirksomheder arbejder sort i fritiden i stedet for at arbejde mere for virksomheden. Rådet kan derfor fuldt tilslutte sig, at topskattens indkomstgrænse kommer væsentligt op. Topskatteprocenten skal også ned, bl.a. fordi der i det ligger et meget kraftigt signal overfor omverdenen.

Rådet mener også, at det skal gøres endnu mere attraktivt for folk med mere beskedne indkomster at gå på arbejde. Rådet kvitterer for formandskabets beregninger, der viser, at der er positive dynamiske effekter ved at udvide beskæftigelsesfradraget på den rette måde. Der er god fornuft i at hæve indkomstgrænsen for, at man opnår det maksimale fradrag. Grænsen skal dog ikke være højere end topskat-

tegrænsen, som den er det i et af formandskabet eksempler, for så bruges provenuet bedre på topskatten.

Rådet mener om boligbeskatningen, at man ville komme meget længere i debatten, hvis man accepterede, at grunden er en del af det kapitalgode, boligejerne køber. Grundskylden bør derfor indregnes, når man fastlægger det økonomisk rigtige niveau for den løbende ejendomsbeskatning. Hvis det en dag kommer på tale at omlægge boligskatterne, er rådet ikke afvisende overfor, at ejendomsværdiskatten fastsættes til 0,5 % for alle, men en overgangsordning må indeholde et loft for, hvor meget skatten kan stige årligt for dem, der får en større regning.

Håndværksrådet mener først og fremmest, at forslaget om skat på boliggevinster falder på, at det ikke dæmper udsvingene i boligpriserne. Det er jo netop den fordel, der er ved den løbende beskatning. Hertil kommer, at skat på boliggevinster indebærer, at huspriserne starter med at falde – og det har vi ikke brug for mere af p.t. Endelig er der de administrative udfordringer. Men det er en fordel, at en ordning vil kunne komme det sorte arbejde til livs. Det kan man dog klare på andre måder, bl.a. ved at indføre fradrag for dokumenteret vedligeholdelse som man har det i Finland og Sverige. Skulle Danmark en dag få sådan beskatning af boliggevinster, så er rådet helt enig i, at skatten skal kunne udskydes, til den sidste mursten er solgt. Men den almindelige dansker vil aldrig se den private bolig som noget, der først og fremmest er et kapitalgode. Derfor må den hårde beskatning reserveres dem, der køber boliger til videresalg.

Håndværksrådet mener desuden, at beskatningen af positiv personlig kapitalindkomst er helt forrykt. Rådet mener ikke, at man først og fremmest skal sænke selskabsskatterne. Men vi skal naturligvis orientere os mod den store verden og følge med udviklingen der. Det har vi også gjort i Danmark. Forslaget om at give et egenkapitalfradrag i selskabsskatten kan rådet til fulde støtte. Det giver mening, at fremmedkapital ikke er skattemæssigt bedre stillet end egenkapital, og fradraget vil også styrke mindre virksomheders interesse for at opbygge en solid egenkapital.

Om formandskabets skattepakker mener Håndværksrådet, at der er en vis accept af, at energiafgifterne skal stige, og at salg af CO₂-kvoter kan beskattes – også selvom energien bliver dyrere. Der er naturligvis en grænse – især for dem, som skal konkurrere med udenlandske konkurrenter. Rådet kan også tilslutte sig, at energiafgifterne kompenseres gennem et højere bundfradrag.

Rådet mener, det er vigtigt, at en skattereform tænker de selvstændiges situation helt igennem. Fx kan et loft over skattebegunstigede pensionsindbetalinger blive et stort problem for selvstændige erhvervsdrivende, fordi de har behov for en ordning, hvor der kan indbetales meget i gode år og lidt eller ingenting i dårlige år. Problemet

forværres af, at selvstændige kan spare op i egen virksomhed og så indskyde op til 2 mio. kr. på en gang på en pensionsordning, når virksomheden sælges. Det må en skattereform ikke lave om på.

Landbrugsraadet

Den nuværende konjunktursituation ændrer unægtelig på vilkårene for at føre økonomisk politik. DØRs konjunkturanalyse viser også en mere dystre prognose for dansk økonomi med egentlig recession i de næste to år.

Bekymrende økonomisk udvikling

Den begyndende afmatning der har været set i det sidste halve års tid, er blevet kraftigt accelereret af den igangværende finanskriser. Manglen på likviditet er direkte farligt for dansk økonomi og kan bringe den almindelige virksomhedsdrift og erhvervslivets investeringer i særdeleshed, i fare.

Indgrebet der forbedrede likviditeten i realkreditmarkedet var ikke en fejl

Landbrugsraadet ser derfor med stor tilfredshed på regeringens redningspakke til den finansielle sektor. Herunder ikke mindst tiltaget overfor pensionsbranchen, som har forbedret den manglende likviditet i realkreditmarkedet. Det er vigtigt, at der fortsat holdes øje med, at kapitalmarkedet virker, således at små og mellemstore virksomheder sikres den fornødne likviditet. En del af de forøgede finansieringsomkostninger i Danmark kan også tilskrives Danmarks manglende deltagelse i Euro-samarbejdet. Derfor bør regeringen også overveje muligheden for en folkeafstemning nu omkring deltagelsen i Euro-samarbejdet, hvor det er tydeligt for enhver hvad omkostningen er ved ikke, at være med.

Målet med indgrebet er at sikre virksomhedernes likviditet

Målet for indgrebet i banksektoren må netop være en sikring af likviditeten til virksomhederne, hvilket også er afspejlet i flere af de indgreb andre europæiske lande har gennemført overfor deres banksektor. Generelt er der behov for langt flere internationale løsninger på finansmarkedet. Et eksempel på en manglende ensartethed i de europæiske redningspakker er, at nogle lande har givet en 2 års statsgaranti til finanssektoren, mens flere af de europæiske krisepakker indeholder en 5 års statsgaranti – det bør harmoniseres. Det er vigtigt, at kapitalmarkederne virker, så virksomhederne sikres den fornødne likviditet til en konkurrencedygtig pris. Landbrugsraadet støtter derfor også DØRs anbefaling om, at Danmark bør arbejde for en fælles europæisk afviklingsfond, som skal finansiere bankredninger under fremtidige kriser.

Stadig behov for reformer på arbejdsmarkedet

Det er opløftende, at diskussionsoplægget støtter bl.a. Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger vedrørende behovet for arbejdsmarkedsreformer. Det gælder reformer af dagpengesystemet, reformer/afskaffelse af den generelle efterløn samt eftersyn af flexjobordningen og førtidspensionsordningen. Det er nødvendige reformer, hvis der fortsat skal sikres arbejdskraft til danske virksomheder og sikres holdbarhed i finanspolitikken.

En lempeligere finanspolitik kan blive aktuel

Udviklingen går så stærkt, at det er for tidligt at konkludere håndfast, at der ikke er behov for en mere ekspansiv finanspolitik i 2009. For at sikre en eventuel skattereforms gennemførelse ikke fører til yderligere recessionsforstærkende tendenser kan det være fornuftigt, at gennemføre en underfinansieret skattereform i den nuværende konjunktursituation. Dansk erhvervsliv kan i den givende konjunktursituation ikke bære finansieringen af en personskattelettelse.

Principper i skattepolitikken

Mere arbejdskraft stadig relevant

Diskussionsoplægget tegner et ganske godt billede af de muligheder for fremskaffelse af mere arbejdskraft, der ligger i skattepolitikken, herunder ikke mindst, hvis de dynamiske effekter indregnes, hvad de naturligvis bør.

Dynamiske effekter vigtige og værdifulde

Det gælder effekterne af højere beskæftigelsesfradrag, som vil gøre det mere attraktivt at tjene sine egne penge frem for, at være på offentlig overførselsindkomst. Det er rigtigt tænkt. Det gælder også effekterne af, at lette beskættningen af de højere indkomster i form af at hæve loftet for topskat og reducere topskatteprocenten. Det øger incitamentet til at ændre adfærd med henblik på at tjene flere penge. Det kan ske ved at arbejde flere timer, påtage sig mere ansvarsfuldt arbejde, eller ved at uddanne sig med henblik på at kunne besætte bedre betalte jobs. Alle tre adfærd ændringer er der hårdt brug for på det danske arbejdsmarked.

Kapitalindkomst bør principielt beskattes ens

Den meget uensartede betaling af skat på kapital i dag, bevirker at det eksempelvis er mere lukrativt, at investere i privat bolig frem for investering i erhvervslivet via fx aktier. Værdistigninger i det ene aktiv er skattefrit, mens investeringer i erhvervsvirksomheder beskattes, hvilket fører til en uhensigtsmæssig investeringsadfærd. Set i det lys er diskussionsoplæggets forslag til, at sikre en mere ligelig beskættning af kapitalindkomst rigtig. Blandt andet vil forslaget om egenkapitalfradrag i selskabsskatten sandsynligvis kunne komme nogle af problemerne med udenlandske kapitalfondes adfærd til livs.

Reduktion af topskat kan fjerne incitamentet til skattetænkning

Skattetænkningen omkring pensionsordninger bør begrænses. En fjernelse eller kraftig reduktion af topskatten vil i sig selv kunne fjerne incitamentet til brugen af den type skattebegünstigede ordninger, som ekstraordinære indbetalinger til pensionsordninger udgør i dag. Desuden vil graden af sort arbejde mindskes hvilket vil bidrage til fremtidens skattefinansiering.

Skattestoppet er godt og klogt tænkt. Men på langt sigt fører skattestoppets nominalprincip for boligbeskatning til en udhuling. Det kan derfor virke fornuftigt i forbindelse med en skattereform, at omlægge boligbeskatningen, så den følger prisudviklingen på ejendomsmarkedet, hvilket også vil virke dæmpende på prisudviklingen i både opadgående og nedadgående retning.

Dansk erhvervsliv kan ikke bære øget skattebelastning

Landbrugsraadet mener principielt, at beskatningen af produktionsjord bør afskaffes. Den nuværende konjunktursituation for dansk erhvervsliv tillader ikke en øget skattebelastning. Men det kan give god mening, at se på en skatteomlægning.

Interessant forslag til omlægning af beskatningen af jord

Tilsvarende boligbeskatningen, foreslås en ændring af ”Bondegårdsreglen” sådan, at vurderingen af landbrugsjord fremover følger den reelle handelsværdi, men provenumæssigt fastholdes på samme niveau ved at tilpasse grundskyldspromillen samtidig. Såfremt det ikke er politisk muligt at fjerne beskatningen af produktionsjord, støtter Landbrugsraadet dette forslag, under forudsætning af at netop grundskyldspromillen samtidig tilpasses i en skatteomlægning. Landbrugsraadet deler DØRs vurdering af, at en højere grundskyldsbetaling vil blive nedvæltet i grundværdien, hvilket kan medføre insolvens for en række landmænd. Men derudover vil en øget beskatning også forringe fødevarerhvervets konkurrenceevne overfor udenlandske konkurrenter, der ikke er omfattet af samme beskatning af produktionsfaktorer.

Dansk Erhverv

Kommentar til konjunkturprognosen

Dansk Erhverv konstaterer, at Det Økonomiske Råd anlægger et forholdsvis negativt syn på dansk økonomi og forudser en langvarig afmatning med negative vækstrater i både 2009 og 2010. Dansk Erhverv er imidlertid af den opfattelse, at den økonomiske afmatning er kommet mere pludseligt i 2008, end Det Økonomiske Råd tilsyneladende vurderer i sin prognose. Dansk Erhvervs medlemsvirksomheder har således allerede oplevet en negativ reaktion i efterspørgslen. Det er en udvikling, som umiddelbart begrundes en mere offensiv økonomisk politik, end Rådet lægger op til i sit diskussionsoplæg.

Dansk Erhverv deler således som udgangspunkt Det Økonomiske Råds vurdering af, at dansk økonomi er godt rustet, og at der er råderum til et ekspansivt finanspolitisk indgreb, som kan imødegå den økonomiske afmatning.

Dansk Erhverv mener i modsætning til Det Økonomiske Råd, at denne mulighed umiddelbart bør benyttes. Dansk Erhverv vil pege på, at den økonomiske situation giver mulighed for at gennemføre intelligente offentlige investeringer i infrastruktur, forskning, udvikling og uddannelse. Den slags investeringer vil stimulere økonomien på kort og mellemlangt sigt og ydermere skabe et varigt fundament for udviklingen af det danske samfund.

Under forudsætning af, at dansk økonomi stimuleres passende, er det Dansk Erhvervs opfattelse, at lavkonjunktoren kan blive af kortere varighed.

Den øjeblikkelige rentesituation demonstrerer tydeligt de økonomiske og politiske omkostninger for Danmark ved at stå uden for Euroen. Et varigt rentespænd på det nuværende niveau vil sammen med den almindelige usikkerhed, der knytter sig til internationale investorernes syn på en lille økonomi, være skadelig for danske virksomheders konkurrenceevne.

Dansk Erhverv har det grundsynspunkt, at den internationale finanskrise bør bekæmpes med internationale foranstaltninger. Genoprettelse af tillid og ro er vigtig, men for økonomien som helhed er det afgørende, at en fremtidig regulering tager hensyn til virksomhedernes adgang til kapital og ikke skader virksomhedernes eksisterende finansielle engagementer med bankerne.

Selvom Det Økonomiske Råds prognose forudser en betydelig stigning i ledigheden, er der fortsat behov for stor opmærksomhed for at sikre tilgang af arbejdskraft.

Dansk Erhverv er enig med Det Økonomiske Råd i, at dagpengesystem og efterlønsordning bør revideres, hvis den finanspolitiske målsætning skal fastholdes. Alene den demografiske udvikling vil medføre en væsentlig reduceret arbejdsstyrke, og der vil fortsat være mangel på arbejdskraft i mange brancher. Derfor må den arbejdsmarkedspolitiske indsats mod flaskehalse forstærkes, ligesom der stadig vil være behov for en lettelse i adgangen til udenlandsk arbejdskraft.

Det Økonomiske Råd foreslår en række tiltag, som skal sikre et større arbejdsudbud. Dansk Erhverv deler Det økonomiske Råds vurdering af, at der er behov for justeringer af fleksjobordningerne og kriterierne for tildeling af førtidspension.

Kommentar til skattestruktur og skatternes rolle i samfundsøkonomien

Dansk Erhverv kvitterer Det Økonomiske Råd for at have sat dagsordenen med et højaktuelt tema - nemlig skatternes rolle i samfundsøkonomien.

Temakapitlerne indeholder en række spændende betragtninger, beregninger og konkrete bud på skatteomlægninger. Tilsammen - og malet med bred pensel - god ammunition til forårets drøftelser om en stærkt tiltrængt og ambitiøs skattereform, der kan øge vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse ved at sætte skatten på sidst tjente krone markant ned. Og en reform, som kan gøre en varig positiv forskel for klima- og miljøindsats ved at flytte mere skat over på ressourceforbrug og forurening.

Skatteopkrævning er en nødvendighed for at finansiere en lang række af de samfundsopgaver, vi ofte tager for givet. Men der må ikke være for meget skat – og den skat, vi nu engang skal opkræve, skal være skruet sammen på den rigtige måde. For i modsætning til mange andre former for politik og hensigtserklæringer, så virker skat faktisk. Når vi har høj skat på arbejde, på viden og på sidst tjente krone, så dæmper det viljen til at arbejde, til at dygtiggøre sig og til at yde en ekstra indsats.

Kommentar til skat på arbejde

Det er derfor Dansk Erhverv i forbindelse med en kommende skattereform i 2009 primært vil fokusere på skattelettelser i toppen af indkomstskalaen. Vi vil sætte skatten på arbejde, på viden og på sidst tjente krone ned. Vi ønsker at bevæge den skattepolitiske debat væk fra det traditionelle og fastlåste nulsum-spil, hvor fordelingspolitiske hensyn vejer tungere end hensynet til fremtidig vækst og international konkurrencedygtighed, som jo ellers kommer hele samfundet til gode.

På den baggrund glæder det os naturligvis, at vi langt fra er alene med synspunktet om, at topskattelettelser – og her mener vi vel at mærke både om lettelser i topskattesatsen og i grænsen for hvornår man skal betale topskat – styrker vækst, effektivitet og international konkurrenceevne.

DØR viser med al ønskelig tydelighed, at det er ved lettelser i topskatten, vi finder den klart højeste selvfinansieringsgrad. For hver krone topskatten sættes ned, kommer de 57 øre iflg. DØR tilbage i statskassen igen via øget arbejdsudbud. Det er tilmed måske lidt lavt sat – men rigeligt som argument til at sænke den øverste marginalskat og til på kort sigt at underfinansiere en kommende skattereform.

Dansk Erhverv anerkender, at der naturligvis også er fordelingspolitiske hensyn at varetage – og at nogle af dem skal adresseres i skattepolitikken. Derfor forventer vi heller ikke, at lettelserne i topskatten kan stå alene, men forventer også en konstruktiv debat om lettelser i beskæftigelsesfradrag eller lignende. Det er imidlertid en

vigtig pointe at understrege, at skattesystemet hverken kan eller skal løse alle eventuelle fordelingsmæssige problemstillinger.

Hertil kommer, at de to seneste skattelettelser på arbejdsindkomst i henholdsvis 2004 og 2007 har fokuseret i bunden og i midten af indkomstskalaen, medens den øverste marginalskat har været jomfruelig uberørt. Det fører i 2009 til den noget bizarre situation, at man de facto har en topskattesats på 21 procentpoint. I virkelighedens verden betyder det, at mange vælger at arbejde op til topskattegrænsen og så holde fri eller arbejde sort for resten.

Det er værd at huske på, at for hver videnmedarbejder, der ansættes i en dansk virksomhed, genereres der typisk 3-4 yderligere job – og det er vel værd at tage med i en tid, hvor lavkonjunktoren for længst har sat ind, hvor jobannoncer og virksomhedsordrer ikke længere hænger på træerne, og hvor søen med risikovillig kapital fra bankverdenen er tæt på at være bundfrossen – til skade for iværksætteri, virkelyst og dermed fremtidig vækst og indtjening.

Med andre ord er der mange grunde til at konstatere, at det vil være rettidig omhu, hvis 2009 bliver året, hvor vi fik skatten på sidst tjente krone ned omkring 50 procent.

Kommentar til kapitalindkomstbeskatning

Af øvrige, udvalgte konkrete kommentarer til de skattepolitiske dele af diskussionsoplægget, er vi enige i, at den nuværende kapitalindkomstbeskatning fremstår indviklet og ulogisk.

Vi finder imidlertid ikke, at tiden er inde til ændringer i beskatningen af ejerboliger – dog kan vi støtte formandskabets forslag om en skattemæssig ligestilling af andels- og ejerboliger.

Dansk Erhverv finder forslaget om et egenkapitalfradrag i selskabsskatten interessant. Omvendt vil vi på det kraftigste advare mod en planøkonomisk særbeskatning af såkaldt ”overnormal” forrentning.

Vi bifalder forslaget om i forbindelse med skattereformen og/eller næste finanslov at foretage en kritisk gennemgang af alle såkaldte skatteudgifter, dvs. de ofte historisk betingede særordninger for udvalgte erhvervsgrupper på bekostning af andre.

Kommentar til konkrete scenarier for en skattereform

I forhold til de tre konkrete skatteomlægningsscenarier, så er det - for så vidt angår ambitionsniveauet - kun scenario 3, som matcher Dansk Erhvervs ambitioner.

Skattekommissionen og den kommende skattereform er måske det eneste ”window of opportunity” vi kan se i overskuelig fremtid.

Vi forestiller os derfor lettelser i skatten på arbejde på mindst 25-30 mia. kr., men som tidligere nævnt med tyngden væsentlig kraftigere i retning af toppen af indkomstskalaen – og må således tage afstand fra, at der selv i det mest ambitiøse af DØR’s scenarier kun er reserveret 20 procent (5 mia. kr. ud af i alt 25 mia. kr.) af den samlede skattelettelse til at sætte den øverste marginalskat ned.

Som nævnt i vores kommentarer til konjunktursituationen, kan vi støtte at bruge en underfinansieret skattereform til at stimulere økonomien i 2010.

Det er en selvfølge, at vores ambitiøse tilgang på lettelsessiden også modsvares af en fordomsfri og åben tilgang til en række mulige finansieringselementer, som måtte komme i spil i forbindelse med de kommende forhandlinger om skattereform.

Specifikt kan vi blandt andet støtte, at CO₂-kvoterne sælges til markedspris i stedet for at foræres væk – og vi mener provenuet skal gå til at sætte skatten på arbejde ned. I forbindelse med det samlede kompleks af grønne skatter og energiskatter på erhvervene, bør beskatning (skat og afgifter) først og fremmest rette sig mod forbruget - dvs. det endelige forbrug og ikke mod produktion. Under alle omstændigheder er det et kardinalpunkt for Dansk Erhverv, at slutresultatet bliver mere sektor-neutralt end tilfældet er i dag.

Finansrådet

Finansrådet er overordnet enig med formandskabet i vurderingen af udsigterne for dansk økonomi. Der vil blive tale om en hård landing, da der på kort sigt ikke er udsigt til en vending på eksempelvis boligmarkedet eller de finansielle markeder. Samtidigt er det endnu uklart, hvordan den finansielle krise vil udvikle sig fremadrettet. På lidt længere sigt er det forbundet med større end sædvanlig usikkerhed at udarbejde økonomiske prognoser. Det kan derfor ikke afvises, at hverken rapportens standard scenarium – eller det mere negative alternative scenarium – kan blive virkelighed. Finansrådet finder dog, at formandskabets vurdering af faldet i den private beskæftigelse på over 50.000 personer i 2009 i basisscenariet er noget højt – også i et historisk perspektiv. Tilsvarende vurderer Finansrådet, at negativ vækst i 2010 ikke er det mest sandsynlige. Finansrådet finder også formandskabets ventede profil på det private forbrug overraskende med positiv udvikling i 2009 og 2010 for at falde med 0,2 pct. point i 2011. Finansrådet finder det mere sandsynligt, at vi vil se en negativ udvikling i privatforbruget i 2009 og 2010, der så igen vil vokse i 2011, hvor vendingen på boligmarkedet ventes at slå igennem. Det kan imidlertid

også vise sig, at virkningen af lavere rente, lavere råvarepriser, skattelettelser samt en aftagende finansiel krise i et vist omfang afbøder den økonomiske nedtur.

På linje med formandskabet vil Finansrådet gerne påpege, at udgangspunktet i dag er positivt med overskud på de offentlige finanser og på betalingsbalancen. Hertil kommer en ledighed, der ligger væsentligt under det strukturelle niveau. Finansrådet finder det derfor også helt rigtigt, at der i rapporten advares mod yderligere finanspolitiske lempelser i 2009. Forsøg på at holde ledigheden nede på det aktuelle niveau vil blot føre til en markant forværring af konkurrenceevnen.

Finansrådet er ligeledes enig i, at det er svært at komme uden om en reform af dagpengereglerne og efterlønsordningen, hvis man ønsker at løfte beskæftigelsen væsentligt. Det er nødvendigt, hvis der skal leves op til målsætningerne i 2015-planen.

Finansrådet er enig med formandskabet i, at det endnu er for tidligt at vurdere, hvorvidt det vil være rigtigt at lempe finanspolitikken i 2010. Men såfremt det er tilfældet, vil det være fornuftigt at gøre det i forbindelse med gennemførelsen af den tiltrængte skattereform. Finansrådet vil gerne rose formandskabet for en nuanceret og afbalanceret beskrivelse af den finansielle krise og de gennemførte tiltag. Finansrådet er dog ikke enig i, at flere af tiltagene sender et uheldigt signal om, at "regeringen også i fremtiden vil træde til, hvis der er udsigt til markante stigninger i de korte renter". Motivet for den gennemførte pensionspakke var at hindre u hensigtsmæssigt stort udsalg af realkreditobligationer.

Finansrådet finder, at der er behov for på internationalt niveau at analysere, om vi har den rigtige regulering af den finansielle sektor. Herunder må det vurderes, om der er behov for nye initiativer i relation til at øge gennemsigtigheden. Finansrådet er enig med formandskabet i, at det i forbindelse med tilrettelæggelsen af fremtidige nye regler er vigtigt, at der sker en afvejning mellem ønsket om sikkerhed og ønsket om en effektiv banksektor. Hvis virksomhedernes finansieringsmuligheder forværres drastisk – vi får en kreditklemme – vil behovet for en vækstpakke målrettet dette problem kunne blive aktuelt. Forslaget med en fælles europæisk afviklingsfond er interessant, men det er helt afgørende, at sektoren ikke drænes for yderligere kapital. Tilsvarende er Finansrådet enig i, at der er behov for et stærkere og mere ensartet fælles europæisk tilsyn med grænseoverskridende aktiviteter. Finansrådet vil gerne kvittere for, at Formandskabet sætter fokus på skattepolitik og skattereformer. I en stadig mere globaliseret verden er det evident, at der er stigende pres på det danske skattesystem. Arbejdskraftens mobilitet er øget og der er kommet større international konkurrence om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Yderligere er det helt centralt at sikre et økonomisk incitament til at gennemføre en uddannelse og yde en ekstra indsats. Der er derfor behov for en grundlæggende nytænkning af det danske

skattesystem, hvor specielt den høje danske marginalskat, på den sidst tjente krone skal sænkes. Det lever formandskabets analyse desværre ikke op til. De tre foreslåede skattepakker må betragtes som mindre justeringer inden for det eksisterende skattesystem.

Finansrådet savner analyser af mere grundlæggende ændringer, hvor formandskabet ikke er bundet af de eksisterende strukturer. Det er jo ikke givet, at det danske skattesystems struktur er det bedste i verden. Meget peger på, at det ikke er tilfældet. Formandskabet kunne fx have analyseret virkningerne af et mere simpelt og gennemskueligt skattesystem bygget op omkring én flad skattesats. En sådan analyse, hvor virkningen af forskellige niveauer af en flad skat blev belyst, havde været yderst interessant og nyskabende. Formandskabet anfører selv, at de anvendte estimater for arbejdsudbudseffekter (time- og deltagelseeffekter) er forholdsvis konservative og at den nyeste forskning på området viser betydeligt større effekter på arbejdsudbuddet ved skatteændringer. Det kan derfor undre, at formandskabet har valgt ikke at belyse virkningen af disse nye forskningsresultater. Det ville have været nyttigt med en analyse af virkningen af de nye forskningsresultater på fx selvfinansieringsgrader. Finansrådet finder også, at diskussionsoplægget mangler en grundlæggende belysning af udviklingen i landene omkring os. Det er gennemført flere skattereformer i vores nabolande og der er oplagte muligheder for at hente inspiration uden for landets grænser. I fx Sverige er der gennemført en gennemgribende skattereform og hvorfor ikke analysere effekterne af en lignende reform i Danmark.

Den tiltagende globalisering gør det yderst relevant at følge udviklingen i andre lande, så vi undgår at isolere os selv med et særegent skattesystem, der afviger markant fra landene omkring os. Den demografiske udvikling medfører faldende arbejdsstyrke de næste mange år. Formandskabet betegner selv skattepakke nr. 3 som ambitiøs. Pakken giver en øget strukturel beskæftigelse på blot 20.000 personer. Det er ikke ambitiøst.

Der er brug for mere gennemgribende reformer, som giver en væsentlig højere beskæftigelseeffekt. Specielt i lyset af, at det ikke er lykkedes at gennemføre arbejdsmarkedsreformer som fx en forkortelse af dagpengeperioden og en ændring af efterlønsordningen. Formandskabets beregninger viser med al tydelighed, at ændringer i topskatten har den markant største effekt på arbejdsudbuddet. Finansrådet deler Formandskabets opfattelse af det problematiske i, at forskellige former for kapitalindkomst behandles uens skattemæssigt. Grundlæggende mener Finansrådet, at et centralt mål for en kommende skattereform bør være mere symmetri i skattesystemet – herunder også kapitalafkastbeskatningen.

Finansrådet er helt på linje med Formandskabet, når der tales for at nettokapitalindkomst og aktieindkomst skattemæssigt bør behandles ens. Desuden gør progressivitet i kapitalafkastbeskatningen systemet unødvendigt kompliceret. Derudover er det helt afgørende, at skattesatsen på kapitalindkomst sænkes i forbindelse med en kommende skattereform. Reformen bør være med til at fremme fri opsparing. En større skattereform kan løse mange af de problemer, som formandskabet peger på. Fx urentable investeringer, der i dag foretages pga. et uheldigt og skævt indrettet skattesystem. Begrænsninger i form af fx et loft over indskud på pensionsopsparing er ikke en løsning. Med den nuværende indretning af skattesystemet er pensionsopsparing den mest attraktive opsparingsform for den enkelte, hvis ikke man kan spare op i sin bolig. Et indbetalingsloft vil også være imod hensigten med opsparing: At kunne udjævne sit forbrug over livsforløbet. Et loft vil medføre, at det ikke er muligt at tage hensyn til de mange mennesker, der har varierende indkomst eller som har deres pensionsindbetalinger på bestemte tidspunkter i livet. Desuden vil den ønskelige sænkning af topskatten gøre forslaget mindre aktuelt. Formandskabet foreslår ligeledes en engangsskat på tidligere indbetalte bidrag til ratepension, hvis marginalskatten sættes ned. Det er dog vigtigt, at der med et sådant forslag følger en garanti om, at marginalskatten ikke siden hen hæves, fx når pensionisterne modtager udbetalingerne fra ratepensionsordningen.

I en reform, der inkluderer en ændret kapitalindkomstbeskatning, kan man også tænke beskatning af boliger ind. I en symmetrisk kapitalafkastbeskatning bør satsen på positiv og negativ nettokapitalindkomst være ens. Grundidéen om at ophæve nominalbeskatningen i relation til ejendomsværdibeskatningen og sænkning af rentefradraget er som udgangspunkt også principielt rigtige. Men i lyset af situationen på boligmarkedet og konjunkturudsigterne de kommende år, er timingen vigtig. Finansrådet er mere positive over for forslaget om en skat på realiserede boligkapitalgevinster. Hvis det kombineres med fradrag i boligavancen for forbedringer, skattefrihed ved erhvervelse af ny bolig og en kontoordning med udskudt beskatning. En sådan ordning kan med fordel indføres i en periode, hvor markedet formentlig står over for prisfald de nærmeste år.

For Finansrådet er det dog vigtigt at understrege, at en skat på boligavancer kun gennemføres, hvis det kombineres med markante lettelser i marginalbeskatningen af arbejdsindkomst.

FTF – Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Der skal gribes ind, hvis den finansielle krise slår afgørende igennem på realøkonomien, fx i form af offentlige investeringer. Skattelettelser på indkomst bør finansieres fuldt ud krone til krone og være fordelingsmæssig afbalanceret.

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet peger på, at den såkaldte hårde landing af økonomien ikke bør give anledning til yderligere finanspolitiske lempelser end de, der allerede er planlagt via skattelettelserne i 2009 mv. fordi ledigheden stadig er på et lavt niveau og der stadig kan være risiko for overophedning. FTF synes ikke muligheden for at stimulere økonomien i løbet af 2009 bør afskrives, men tilpasses udviklingen i den økonomiske krise.

FTF ser positivt på regeringens hurtige indsats med hjælpepakker til den finansielle sektor og vil opfordre til, at der ikke tøves med nye tiltag, skulle der være behov for det.

Vi har endnu ikke set den finansielle krise slå afgørende igennem på realøkonomien, men FTF er af den opfattelse, at regeringen ikke bare kan læne sig tilbage i troen på at den danske økonomi er bedre rustet end de andre i EU, og derfor ikke foretage sig noget i den sammenhæng. Situationen bør følges nøje og ved det mindste tegn på problemer med beskæftigelsen bør regeringen gribe ind. Det kan fx ske ved at investeres i forbedringer af de fysiske rammer i den offentlige sektor, hvor der på grund af mange års stram styring er et betydeligt efterslæb. En opdateret offentlig sektor på et højt kvalitetsniveau er derudover en forudsætning for at sikre velfærd og konkurrencedygtighed fremover.

Skattelettelser skal være fuldt finansieret.

Formandskabet præsenterer tre pakker for en skattereform med nedsættelse af skatten på indkomst på hhv. 15, 20 og 25 mia. kr. Pakkerne 1,2 og 3 benævnes som stigende ambitiøse med størrelsen af lettelsen på indkomstkatten, men i realiteten er de i stigende grad risikable, idet kun pakke 1 er fuldt finansieret. De to andre skal derimod finansieres ved forventningen om dynamiske effekter på arbejdsudbuddet. Som formandskabet selv peger på, er størrelsen af dynamiske effekter ved nedsættelsen af skatten på arbejde højst usikre og beregningerne er baseret på forventninger og antagelser, frem for empiri.

Nedsættelser af indkomstkatten skal være fuldt finansieret. I det omfang at dynamiske effekter efterfølgende skaber et økonomisk råderum på de offentlige finanser kan det overvejes at anvende dette til yderligere skattenedsættelser eller investeringer i velfærd.

Vi er i en situation, hvor den store udfordring er at øge arbejdsudbuddet og derfor er tiltag der kan øge arbejdsudbuddet centrale, men samtidig er der stigende usikkerhed om styrken af den økonomiske krise og hvordan den vil påvirke ledighedsniveauet. Det vil derfor være mere sikkert, at finansiere skattereformen krone til krone, så den finansielle holdbarhed af de offentlige finanser ikke forringes.

Sammensætningen af skattepakken

FTF er i hovedtrækkene enige i formandskabets sammensætning af skattepakke 1. Det er væsentligt at der er balance i skatnedsættelserne så ikke kun de velstillede får skattelettelse. Formandskabets beregninger viser, at udbudseffekten er størst ved at hæve grænsen for topskat frem for topkattesatsen, hvilket FTF finder plausibelt. Derfor bør justeringer af topskatten ske ved at hæve topskattegrænsen frem for sænkning af satsen.

En FTF-analyse viser at mere end 40 pct. af FTF'erne betaler topskat, om end kun i begrænset omfang. Hævning af topskattegrænsen vil derfor nedsætte marginalskatten for en stor del af FTF'erne med forhåbentlig positiv effekt på deres arbejdsudbud. Men der også bør fokuseres på den arbejdsudbudseffekt, der vil være i mellemindkomstgrupperne, hvor grupper, der er stor mangel på, befinder sig. Her findes også en del med deltidsbeskæftigelse, hvor der relativt lettere kan opnås en timeeffekt med nedsættelse af marginalskatten, frem for blandt topskatteydere, der må forventes i stort omfang at være fuldtidsbeskæftigede.

Konkrete skatteforslag

Formandskabet foreslår en engangsskat på allerede foretagne pensionsopsparringer for at kompensere for at de fremtidige udbetalinger beskattes lavere efter en reform. FTF skal gøre opmærksom på, at en sådan engangsskat i givet fald skal differensieres, idet mange har foretaget indbetalinger, også frivilligt udover arbejdsmarkedspensioner, uden at være topskatteydere. De har derfor ikke fået del i skattesuspenderingen i samme omfang som de, der opnået fradrag i topskat, men som kan forvente beskatning uden både top- og mellemskat.

Formandskabet foreslår, at forskellen i beskatningen af ejendomsværdi efter om boligen er købt før eller efter 1.7.1998 fjernes og beskatning bliver ens med udgangspunkt i boligens værdi. FTF er enig i, at der er behov for at ændre ved disse forskelle og beskatningen af bolig på længere sigt, men timingen er forkert. Med den nuværende boligkrise vil det blot øge usikkerheden til skade for boligmarkedet.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) er enig med Formandskabet i, at dansk økonomi står over for en kraftig konjunkturvending. Sammenlignet med AEs prognose fra midten af oktober tegner Formandskabet et noget mere dystert billede af dansk økonomi de kommende år. Det er bestemt ikke usandsynligt, at Formandskabet får ret i deres prognose med en såkaldt hård landing og direkte fald i BNP på hhv. 0,5 og 0,3 pct. i 2009 og 2010.

De økonomiske konsekvenser ved at stå uden for euro-samarbejdet er blevet åbenlyst synlige i forbindelse med den finansielle krise. Presset på kronen, nationalbankens selvstændige renteforhøjelser og det stigende rentespænd til euro-området vidner om, at der er en pris ved at stå uden for euro-samarbejdet og alligevel holde en de facto fast valutakurs. Dansk økonomi rammes således hårdere af den finansielle krise end, hvis vi havde deltaget i euro-samarbejdet. Det er derfor ikke længere givet, at de økonomiske konsekvenser ved at stå uden for euroen er ”små og usikre”.

Formandskabet anbefaler, at finanspolitikken ikke lempes (yderligere) før tidligst i 2010 på trods af det pessimistiske vækstbillede, nedjusteringen af den strukturelle ledighed og dansk økonomis hårde landing. AE er uenige i, at man skal vente så længe, hvis Formandskabet får ret i deres prognose. Med en så kraftig vending på arbejdsmarkedet, som Formandskabet tegner, er der stor risiko for, at de gevinster, der er høstet de senere år med markant flere kontanthjælpsmodtagere, ældre, indvandrere osv. på arbejdsmarkedet, går tabt.

AE anbefaler, at man allerede nu forbereder at lempe finanspolitikken fra 2. halvår 2009. Det skal bl.a. ses i lyset af, at Formandskabet forventer, at den nuværende ledighed på 45.000 personer mere end fordobles op til 100.000 personer ved udgangen af 2009.

Formandskabet mener imidlertid, finanspolitikken bør lempes i 2010 og 2011. Her ser Formandskabet en indledende underfinansieret skattereform som et mere effektivt instrument end offentlige udgifter, som ifølge Formandskabet indebærer en varig svækkelse af de offentlige finanser. Men netop offentlige investeringer er karakteriseret ved i høj grad at være en engangsudgift. AE anbefaler, at lempelsen sker via de offentlige investeringer, som er samfundsmæssigt rentable og helt nødvendige efter år med et vedligeholdelsesefterslæb.

Offentlige investeringer er et langt mere effektivt og hurtigt instrument til at skubbe gang i den økonomiske vækst og beskæftigelse sammenlignet med skattelettelser. I det første år giver offentlige investeringer næsten fem gange så høj beskæftigelses-effekt som skattelettelser. Effekterne på lidt længere sigt vil også være påvirket af tiltagende strukturelle effekter fx i form af et øget arbejdsudbud eller produktivitet, hvad enten det gælder skat eller offentlige investeringer.

Formandskabet skønner nu, at den strukturelle ledighed er 100.000 personer. Det er 16.000 personer under det, som Finansministeriet regner med. Det vil isoleret bidrage til at øge råderummet med 4½ mia. kr. Formandskabet har nedjusteret deres skøn for den strukturelle ledighed med 25.000 personer siden forårsrapporten. Det er et

fald, som ikke kan forklares med reformer. Usikkerheden i beregningerne af den strukturelle ledighed er imidlertid stor. Formandskabet vurderer usikkerheden i beregningerne så stor som ± 1 pct., hvilket svarer til ca. ± 30.000 personer. Det kan med andre ord ikke udelukkes, at den strukturelle ledighed er så lav som 70.000 personer.

Skattereform og dynamiske effekter

AE er enige med Formandskabet om, at der er behov for en skatteomlægning, der letter skatten på arbejde.

Formandskabet skriver i resumeet på side 10, at beskatning er en afvejning mellem effektivitet og fordeling. Formandskabet synes at se bort fra, at skatteindtægterne bruges på offentlige investeringer i bl.a. uddannelse og infrastruktur, som på linje med lavere skat er med til at øge beskæftigelse og velstand. Man skal helt om på side 138 i rapporten, før det fremgår, at ”investeringer i uddannelse eller bedre infrastruktur naturligvis vil øge produktiviteten”.

Formandskabet foreslår, at man både hæver grænsen for topskat og sænker satsen for topskat. Taget i betragtning, at Formandskabet finder, at en stigning i topskattegrænsen er mere effektiv, giver en større effekt på arbejdsudbuddet og på tilskyndelsen til uddannelse, har den største selvfinansierungsgrad og har den mest lige fordelingsprofil sammenlignet med et fald i satsen, er det selvmodsigende, at de alligevel anbefaler at bruge ligeså mange penge på at sænke satsen, som på at hæve grænsen.

AE er overvejende positive overfor Formandskabets forskellige elementer til en skatteomlægning. Mange af finansieringselementerne har vi tidligere peget på som mulige måder at finansiere en skatteomlægning på, herunder salg af CO₂ kvoter, afskaffelse af skattefrie frynsegoder, reduktion af erhvervsstøtte via skattesystemet og loft over pensionsindbetalinger. Et indkomstafhængigt loft over pensionsindbetalinger er dog mere besværligt administrativt, hvorfor et absolut loft på fx 100.000 kr. er at foretrække.

AE er også positive overfor Formandskabets forslag om en stigning i beskæftigelsesfradraget og stigning i topskattegrænsen. AE mener dog, at fokus skal være på en stigning i topskattegrænsen frem for et fald i satsen for topskat, da dette er mere effektivt og har en mere lige fordelingsprofil.

AE støtter Formandskabets forslag om beskatning af kapitalgevinster af ejerboliger, indførelse af statslig grundskyld og at beskatningen af andelsboliger sidestilles med beskatningen af ejerboliger.

AE er enige med Formandskabet i, at man skal være meget påpasselig med at bruge dynamiske effekter som en del af finansiering af en skatteomlægning, da effekterne af disse er meget usikre. At effekterne er meget usikre illustreres fx af de meget forskellige selvfinansieringsgrader, man kommer frem til, selvom der benyttes samme kilde. AE mener derfor, at en skatteomlægning bør være fuldt finansieret, ligesom eksempelvis Formandskabets skattepakke 1 er. Hvis der efterfølgende viser sig dynamiske effekter af en skatteomlægning, kan man bruge det ekstra råderum til yderligere skattelettelser eller forbedringer af den offentlige service.

AE mener, at det er prisværdigt, at fordelings effekterne af dynamiske effekter er medtaget i rapporten, og at Formandskabet viser, at selvfinansieringsgraden er afhængig af størrelsen af skattelettelsen.

AE mener dog, at det er ærgerligt, at estimerne for elasticiteterne ikke er opdaterede og således stadig baseres på en spørgeskemaundersøgelse fra 1996. I denne estimation er bl.a. en meget lav estimeret indkomsteffekt, som er tæt på 0. En indkomsteffekt på omkring 0 virker i direkte modstrid med det faktum, at arbejdstiden har været stærkt faldende, mens indkomsterne har været stigende set over en historisk periode på omkring 60 år. Derudover virker det uplausibelt, at den timeelasticitet, som Formandskabet bruger, er uafhængig af indkomsten. Man må således forvente, at elasticiteten er lavere for de højestlønnede.

Formandskabets brug af dynamiske effekter som en delvis finansiering af skattepakke 2 og 3 kan AE dog ikke støtte, da disse, som Formandskabet også selv pointerer, er usikre og dårligt undersøgt i Danmark.

AE finder Formandskabets tanker om ændringer i selskabsskatten interessante og relevante, og det vil være interessant med en nærmere konkretisering.

Særlig sagkyndig Birgitte Sloth

Konjunkturudvikling og økonomisk politik

Det er vanskeligt at forudsige den økonomiske udvikling i den aktuelle situation med konjunkturomslag og stor usikkerhed om den internationale økonomiske udvikling. Det fremgår både af de store ændringer i forhold til forudsigelserne i foråret, og af at det er hensigtsmæssigt at medtage et risikoscenarie.

Specielt udviklingen på de finansielle markeder, finanskrisen, har stor betydning for udviklingen både internationalt og i Danmark. Den nuværende situation med pres på den danske krone og den deraf følgende stigning i rentespænd tyder på, at omkostningerne ved det nuværende valutakursregime er højere end hidtil antaget, hvilket

aktualiserer overvejelserne om dansk deltagelse i euroen. For at forbedre mulighederne for at imødegå fremtidige kriser på de finansielle markeder er rapportens forslag om en fælleseuropæisk afviklingsfond med tilhørende fælles finanstilsyn velbegrundede. Der bør være tale om et permanent system, men det er vigtigt, at systemet giver bankerne tilstrækkelige incitamentter til ansvarlig adfærd. Et fælles-europæisk system bliver nødvendigt efterhånden som sektoren omfatter stadig flere store og grænseoverskridende banker. En udvikling der på lidt længere sigt kan accelerere netop på grund af finanskrisen.

De nøjagtige forudsigelser vedrørende beskæftigelsesudviklingen afhænger dels af de generelle forudsigelser af den økonomiske vækst, men også af forudsætningerne om udviklingen i produktivitet. For at forbedre grundlaget for fremtidige fremskrivninger er der behov for et bedre grundlag for forståelsen af udviklingen i produktiviteten, herunder en nærmere undersøgelse af hvad der influerer på hvordan og hvornår virksomheder vælger at ændre beskæftigelsen i forbindelse med ændringer i produktion og efterspørgsel – både når produktionen stiger og når den falder. Dette kan have ændret sig i forhold til tidligere erfaringer, blandt andet som følge af den generelt høje personaleomsætning.

På grund af den store usikkerhed om dybde og varighed af det forudsatte konjunkturtilbageslag er det, som anført i rapporten, vanskeligt at opstille præcise krav til finanspolitikken fra 2010 og frem.

Hvis der viser sig behov for en yderligere lempelse af finanspolitikken fra 2010, kan dette benyttes til finansiering af en skattereform med langsigtede effektivitetsforbedringer. Imidlertid kan også andre former for finanspolitisk ekspansion give langsigtede effektivitetsforbedringer. Det gælder investeringer i uddannelse og infrastruktur, der påvirker produktiviteten på længere sigt. Men det gælder også investeringer i forskning og udvikling. Og så gælder det investeringer i energibesparende, arbejdskraftsbesparende og effektivitetsforbedrende udstyr og bygninger i den offentlige sektor, herunder gennemførelse af økonomisk begrundede vedligeholdelsesarbejder.

Den stramme styring af en række offentlige budgetter kombineret med nødvendige driftsudgifter kan føre til et for lavt niveau af vedligeholdelse, der medfører at det senere bliver nødvendigt med forholdsvis dyrere reinvesterings. Det gælder for transportinfrastrukturen, jf. også Infrastrukturkommissionens betænkning, og også for ledningsnet (kloaker, vand) og en række offentlige bygninger. En konjunkturbegrundet finanspolitisk ekspansion kan benyttes til at rette op på sådanne mangler, hvilket kan nedsætte de fremtidige driftsudgifter og langsigtede investeringsbehov.

En ekspansiv finanspolitik med vedligeholdelse, reinvestering og forbedringer af bygninger vil direkte påvirke efterspørgslen i bygge- og anlægssektoren, hvilket kan være hensigtsmæssigt, da konjunkturtilbageslaget er særligt voldsomt i denne sektor.

Som nævnt i rapporten er det vigtigt at ekspansiv udgiftspolitik giver mulighed for senere stramninger. Dette kan netop opnås ved at føre udgiftspolitikken gennem investeringer og vedligeholdelse, og ikke gennem drift. Beslutning og gennemførelse af investeringer kan evt. tage lidt længere tid end forøgelse af driftsudgifter og dermed give en mindre præcis timing af konjunkturpolitikken end styring via drift. Til gengæld kan perioden med beslutning, detailudforming, gennemførelse og gennemslag af en skattereform med konjunktoreffekt også være forholdsvis lang, hvorfor timingen ved denne form for finanspolitik ikke nødvendigvis er bedre end ved investeringer. Større investeringer i infrastruktur kræver lang beslutnings- og projekterings- og indførelsesperiode inden de har finanspolitiske effekt, og kan derfor vanskeligt bruges til aktiv konjunkturregulering.

Det er værd at bemærke at selvom der er effektivitetsgevinster fra en skattereform, så er den forventede forøgelse i arbejdskraftudbudet for alle de modeller der betragtes i rapporten, betydeligt mindre end potentialet ved strukturreformer på arbejdsmarkedet. Selvom det kan være vanskeligt at gennemføre strukturreformer i perioder med lavkonjunktur, må det anbefales, at der fortsat er fokus på dette område.

Specielt hvad angår fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension peger rapporten på nogle potentielle problemer, herunder en tilsyneladende vækst i den samlede tilgang til systemet. Det kan derfor være en god idé at foreslå tiltag på dette område, herunder fx de nævnte ændringer i lønninger, refusionssats og tilkendelsespraksis, men en vurdering af sådanne tiltag kræver en nærmere analyse af området. For at kunne forudsige den fremtidige udvikling og effekten af tiltag, er der for mere viden om betydningen af forskellige regelsæt, refusionssystemer og tilkendelsesgrundlag og betydningen af de forskellige generationers historiske arbejdsmarkedstilknytning. Ved vurdering af administrative tiltag eksempelvis løbende revurderinger skal man også tage de administrative omkostninger i betragtning.

Principper i skattepolitikken

Skattestoppet, som nu har været gældende i syv år, har ført til et opspareret behov for revision af skattepolitikken. Specielt har fastfrysning af ejendomsskatterne og nominalpricippet for punktafgifter medført betydelige nedsættelser af netop disse skatteformer. Det er uheldigt, fordi andre former for skattenedsættelser ville have været betydeligt mere effektivitetsfremmende. Den kortsigtede sikkerhed som skatteyderne har haft med skattestoppet, er under pres af behovet for forholdsvis

omfattende reformer. Hvis der ikke gennemføres reformer, kan føre til permanente uhensigtsmæssigheder i skattesystemet. Det er vigtigt ved fremtidige skattestop at give mulighed for at systemet løbende kan tilpasses efter økonomisk effektivitet, således at der er mulighed for at lave ændringer der eksempelvis bliver nødvendige som følge af den stigende europæiske integration og globaliseringen. Sådant fleksibilitet kan godt opretholdes samtidigt med at der gives garantier for eksempelvis det samlede skatetryk.

Til finansiering af skatteomlægninger kan man med fordel inddrage forskellige former for brugerbetaling for den offentlige sektors ydelser. På en række områder er det helt naturligt at se skatter og brugerbetaling i sammenhæng. Eksempelvis kan en nedsættelse af registreringsafgiften på motorkøretøjer (skat) med rimelighed finansieres via en brugerbetaling for vejbenyttelse (road pricing – brugerbetaling). Brugerbetaling kan betragtes som punktafgifter på de offentlige gratisydelser, og kan som sådan bidrage til det samlede systems økonomiske effektivitet.

Kapitlerne rummer en række gode og velbegrundede forslag til ændring af det danske skattesystem efter økonomiske principper, og argumenterer præcist for at nogle skattepolitiske valg indebærer en afvejning af hensynet til økonomisk effektivitet overfor ønsket om udjævning af forbrugsmuligheder mellem forskellige befolkningsgrupper. Specielt fremstår det tydeligt, at nedsættelse af topskatten bidrager mest til den økonomiske effektivitet, men også primært tilgodeser de højestlønnede.

Ved vurdering af et skattesystem skal der tages hensyn til at høj beskatning af arbejdsindkomst medfører mindre incitament til at tage en uddannelse. Ved vurdering af om incitamenterne til at tage en uddannelse er tilstrækkelige, skal dog også inddrages de ret betydlige danske uddannelsessubsidier (gratis uddannelse samt SU). Tilsvarende bør man overveje incitamenterne til at starte egen virksomhed, der bliver mindre ved høj beskatning af arbejds- og kapitalindkomst. Dette kan også have betydning for en vurdering af forslaget om særlig beskatning af ”ren profit”.

Rapporten påpeger en række svagheder ved det nuværende, komplicerede system for beskatning af kapitalindkomst, og giver en række velbegrundede revisionsforslag.

Det påpeges at den reelle beskatning af kapitalindkomst er højere end for arbejdsindkomst, trods de lavere satser, da hele indkomsten beskattes – også den del der blot kompenserer for inflationen. Man kan derfor foreslå kun at lade en del af kapitalindkomsten (75%) indgå til beskatning. En anden løsning – der vil være mere præcis især i perioder med særlig høj inflation – vil være direkte fradrag for

inflation, hvor fradraget så blot beregnes som kapitalbeholdningen forrentet med inflationen, fx udmeldt årligt af skattemyndighederne.

Som led i en nødvendigt harmonisering af beskatningen forskellige former for kapitalindkomst, foreslår formandskabet en beskatning af realiserede kapitalgevinster på ejerboliger (og fx sommerhuse?). Dette vil være et bidrag til at sikre en neutral beskatning af boligejerskab, og kan også bidrage til finansieringen af eksempelvis lempelser i personskatten. For at sikre boligmobiliteten foreslås, at en kapitalgevinst først kommer til beskatning, hvis den ikke investeres i en ny ejerbolig. Dette er en udmærket idé, men der er behov for et nærmere udredningsarbejde vedrørende den præcise udformning af en sådan skat. Blandt andet skal det være muligt at overføre kapitalgevinsten også selvom man køber en ny bolig (umiddelbart?) før, man sælger sin hidtidige bolig, ligesom der skal udformes modeller, der tager højde for forskellige situationer, hvor par flytter sammen eller fra hinanden, og for par hvor den ene part dør. Desuden skal selve indfasningen af modellen overvejes. Hvis den baseres på ejendomsvurderinger på indførelsestidspunktet, vil det være nødvendigt med et forholdsvis omhyggeligt vurderingsarbejde, der sikrer, at vurderingerne af de enkelte boliger ret præcist svarer til den aktuelle handelsværdi. Hvis vurderingerne baseres på standardsatser, vil det føre til en stor vilkårlighed i de registrerede, realiserede kapitalgevinster ved første salg. Det har næppe nogen særligt betydning for modellens effektivitet, men det vil have stor betydning for mulighederne for at få den indført.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Konjunkturudsigterne er i lyset af finanskrisen markant ændret i forhold til forårsrapporten. Generel international afmatning vil påvirke den økonomiske udvikling samtidig med, at der i forvejen var forudset en vækstafmatning og en stigning i ledigheden. Denne forværring af de økonomiske udsigter skal imidlertid ses i forhold til, at dansk økonomi i udgangssituationen er karakteriseret ved meget høj kapacitetsudnyttelse og lav ledighed. Ændringen af prognosen for den økonomiske udvikling ligger på linie med andre nylige internationale vurderinger. Selvom der fortsat er stor usikkerhed om det konkrete omfang af den økonomiske afmatning i forlængelse af finanskrisen, er der ingen tvivl om, at den bidrager til en økonomisk afmatning. Økonomisk politisk er det rapportens anbefaling, at der ikke på nuværende tidspunkt er basis for en mere ekspansiv finanspolitik, da dansk økonomi i første omgang vil nærme sig en mere normal kapacitetsudnyttelse og det strukturelle ledighedsniveau. Jeg er enig i hovedtrækkene i den økonomiske prognose og den økonomisk politiske anbefaling.

Der kan være grund til at understrege den betydelige usikkerhed omkring den aktuelle konjunktursituation. Et særligt aspekt er styrken i vendingen i bygge- og anlægssektoren. Man kan bl.a. stille spørgsmål ved, om en blød landing i investeringsomfanget (figur I.26a) og dermed beskæftigelsen (tabel I.9) er sandsynlig givet det initialt høje aktivitetsniveau og den deraf følgende kraftige opbygning af produktionskapacitet sammenholdt med udsigt til faldende boligpriser.

Der drages paralleller mellem den aktuelle situation og krisen i 1980'erne. De to perioder er imidlertid på en række punkter meget forskellige, både hvad angår kriseårsagerne og udgangssituationen for dansk økonomi. I rapporten henvises der ganske rigtigt til den meget bedre situation dansk økonomi befinder sig i i dag i forhold til situationen i 80'erne. På et punkt kan der dog være grund til at pege på et muligt mere problematisk aspekt ved den aktuelle situation. I midten af 1980'erne skete der en markant forværring af lønkonkurrenceevnen, men med baggrund i relativt gunstige internationale konjunkturer. I de senere år er lønkonkurrenceevnen også blevet forværret – om end ikke i samme omfang som i midt 80'erne - men til gengæld er de internationale vækstudsigter væsentligt mere dystre. Dette kan give en vanskeligere eksportsituation, og ikke den samme mulighed for at nettoeksporten er med til at holde dansk økonomi oppe, som det var tilfældet i den sidste del af 1980'erne.

Rapporten konstaterer, at 2015-planens målsætning om et offentligt forbrug svarende til 26 1/2 % af BNP er overskredet. Samtidig har 2015-planen en målsætning om, at finanspolitisk holdbarhed af eksisterende velfærdsordninger skal sikres ved en forøgelse af beskæftigelsen i et omfang svarende til netto 50.000 frem til 2015. På baggrund af de aktuelle politiske udmeldinger må det konstateres, at mulighederne for at nå denne målsætning er overordentligt minimale. Et stort problem i relation til finanspolitisk holdbarhed står derfor uløst. Samtidig er det uklart, hvilke mere langsigtede pejlemærker finanspolitikken skal styres efter. Dette er ekstra problematisk i den aktuelle situation, hvor konjunkturforskelene forringer de offentlige finanser, og der kan opstå et behov for at overveje eventuelle finanspolitiske indgreb. Desværre går rapporten ikke nærmere ind i de overordnede problemer, der er i relation til pejlemærker for styringen af finanspolitikken og den reelle status af 2015-planen.

Rapporten har beskatning som specialtema, og den indeholder en række interessante analyser og betragtninger, selvom disse ville være kommet bedre frem ved en strammere redigering og mindre omfattende gennemgang af beskrivende materiale.

Et særligt afgørende spørgsmål er effekterne af arbejdsindkomstbeskatning for arbejdsudbuddet såvel kvantitativt som kvalitativt. Tilgangen til dette er relativ traditionel, og der savnes en nærmere tilknytning til specifikke danske institutionelle

rammer og indretningen af det sociale sikkerhedsnet. I international sammenligning markerer Danmark sig - på linie med de andre skandinaviske lande - som et land med et højt skattetryk og veludbygget social sikringssystem, hvor arbejdsmarkedsdeltagelsen er meget høj for både mænd og kvinder, mens den gennemsnitlige arbejdstid er relativ lav. Dette rejser fundamentale spørgsmål i relation til skatternes betydning for arbejdsudbuddet. Afgørende for den høje arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelse er indretningen af velfærdssystemerne med et stærkt fokus på arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelse. Derfor er der ikke et frit valg mellem arbejde og modtagelse af indkomstoverførsler. Selv efterlønsordningen, som den mest passivt orienterede ordning, har et forudgående beskæftigelseskrav. Det er uklart, i hvilket omfang analyserne tager hensyn til disse forhold, og i hvilket omfang forstærkede økonomiske incitamenter til beskæftigelse betyder, at andre elementer i politikken kan aflastes, f.eks. den aktive arbejdsmarkedspolitik. Historisk har det gennemsnitlige antal arbejdede timer også været relativt højt i Danmark, hvilket formodentligt i et vist omfang kan tilskrives et meget centraliseret arbejdsmarked. Igennem de senere år er arbejdsmarkedet blevet mere decentraliseret, og det kan være en medvirkende årsag til, at betydningen af skatterne for timebeslutningerne er øget (jfr. bl.a. erfaringer med overenskomster med muligheder for frit valg). I dette perspektiv synes det mest oplagt økonomisk politisk at fokusere på skatternes forvridning af timebeslutningerne.

En række elementer til skattereform analyseres i rapporten. I forhold til betydningen af skatterne for deltagelse på arbejdsmarkedet er den væsentligste effekt at finde for efterlønsmodtagere, hvor en større økonomisk gevinst kan tilskynde nogle til en senere tilbagetrækning. Der savnes i den sammenhæng en analyse af, om denne effekt kunne nås med et mindre dødvægtstab ved mere målrettede ordninger for denne aldersgruppe. Samtidigt understreger dette, at den forvridning, en skattereform på dette område kan medvirke til at mindske, er skabt af en politisk vedtaget ordning, nemlig efterlønsordningen. En partiel tilgang til denne problematik kan skjule de reelle forvridninger og dermed omkostninger ved tidlig tilbagetrækning.

I forhold til de overordnede økonomisk-politiske udfordringer er det vigtigt at sondre mellem behovet for at udvide arbejdsstyrken kvantitativt og kvalitativt af hensyn til vækst og velfærd, samt kravene til velfærdssamfundets finansieringsproblem sammenfattet ved finanspolitikens holdbarhed. Som det er anerkendt i 2015-planen er der et holdbarhedsproblem, og den økonomisk politiske strategi har været at løse dette problem ved at øge beskæftigelsen blandt grupper, der i dag står uden for arbejdsmarkedet samt at undgå en aldersbetinget reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid. Dette krav omsættes til et krav om en nettoforøgelse af beskæftigelsen svarende til 50.000. Disse 50.000 vil give et finansieringsbidrag ved at mindske udgifter til overførselsindkomster og øge skattebetalingerne. Det er vigtigt i den økonomisk politiske debat ikke at blande disse to ting sammen.

Desværre er rapporten ikke helt klar på dette punkt. En række skattepakker sammenfattes ved at sammenholde (brutto)skattereduktioner med arbejdsudbudseffekterne, men uden understregning af de vidt forskellige implikationer for finanspolitisk holdbarhed. Diskussion af de selvfinansierende eller dynamiske effekter ved en skattereform fremstår således som om en skattereform efterlader en mulighed for yderligere skattelettelser (skattepakke 2) eller øget offentligt forbrug (f.eks. side 373). Sammenfattende konkluderes det (side 410), at ”det er en politisk prioritering, om en given skattelettelse skal bidrage til den finanspolitiske holdbarhed, eller om effektivitetsforbedringen fra skattereformen skal omsættes i en større reduktion i indkomstskatten”. På kort sigt kan der være et sådant valg, men ikke på længere sigt grundet problemer med manglende finanspolitisk holdbarhed. En skattereform, der enten lader problemet uændret eller forværret, vil skabe usikkerhed om den fremtidige skattepolitik (behov for fremtidige skattestigninger), og den underliggende præmis for alle analyserne, at skatteomlægningerne er troværdige og permanente, er dermed ikke opfyldt.

Den samlede beskatning af boliger er et centralt spørgsmål. I rapporten anbefales en række ændringer som sikrer en ensartet ejendomsværdibeskatning på 0,5 % sammen med en beskatning af kapitalgevinster på boliger. En sådan beskatning er imidlertid forbundet med betydelige administrative problemer, da der skal imødekommes fradrag for forbedringer og mulighed for at indfryse beskatningen via en kontoordning. Tidligere i kapitlet er der argumenteret for, at en ejendomsværdibeskatning i niveau omkring 1,6 % vil sikre dels neutralitet, og dels at kapitalgevinster dermed reelt løbende beskattes. Der savnes en nærmere begrundelse for det fremsatte forslag frem for en ændring af ejendomsværdibeskatningen

Diskussionen om skattereformer og en eventuelt underfinansieret indfasning af en sådan reform knyttes sammen med den aktuelle konjunktursituation. En sådan underfinansiering er imidlertid ikke per automatik konjunkturmæssig hensigtsmæssig, da det sidste forudsætter en kortsigtet/midlertidig effekt. En underfinansiering skabt af en indfasning af en skattereform (reform 3) med kapitalgevinstbeskatning for boliger (jfr. figur VI8) synes ikke umiddelbart at opfylde kravene til at være en del af en konjunkturpolitik.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Konjunkturafsnittet

Konjunkturvurderingen indeholder nogle interessante afsnit om den finansielle krise og vurderinger af de mulige realøkonomiske konsekvenser heraf. Risikoen for, at den finansielle sektor i løbet af det kommende år kan få uforudsete og betydelige

vanskeligheder med hensyn til at forny udlån til den private sektor, er oplagt til stede, og den bør så vidt muligt afværges i tide.

Usikkerheden er meget stor lige nu. Det kan både tænkes at gå værre eller bedre, og begge scenarier har ret store odds. I en sådan situation er det særligt svært at fastlægge kravene til en fornuftig finanspolitik, men som udgangspunkt forekommer det ikke hensigtsmæssigt at lempe finanspolitikken yderligere i 2009. Derimod kan der – især hvis økonomien udvikler sig mere negativt end forventet – være behov for at lempe finanspolitikken i 2010. I givet fald bør det som foreslået af formandskabet ske i forbindelse med langsigtede investeringer i infrastruktur, uddannelse eller skattereformer, som kan bidrage til på længere sigt at øge arbejdsudbud og beskæftigelse. Herudover er det hensigtsmæssigt at reducere dagpengeperioden til maks. 2,5 år for at undgå, at den strukturelle ledighed flytter med op i takt med, at den registrerede ledighed må ventes at stige de næste år.

Skattepolitikken

Kapitlerne om skat indeholder en række interessante og grundige analyser af de enkelte skattekilder, såvel som analyser af forskellige finansieringsmæssigt neutrale skattepakker, hvor nedsat skat på arbejdsindkomst finansieres ved alternative skattekilder. Analyserne kommer på mange måder et spadestik dybere end tidligere analyser og vismandsrapporter, og de giver dermed et godt indspark i den nødvendige debat om strukturen i det danske skattesystem.

I kapitel III er der foretaget nogle interessante og grundige nyberegninger af selvfinansieringsgraden af forskellige skattereformer. Det er imidlertid utilfredsstillende, at man fortsat anvender et skøn for substitutionselasticiteten på 0,10, som er baseret på et efterhånden relativt gammelt studie. Der er oplagt et stort behov for nye og mere detaljerede undersøgelser af de centrale parametre, der har betydning for adfærdseffekterne.

Generelt anvendes der skøn for forskellige befolkningsgrupper, som må vurderes at være relativt konservative skøn. Selvom der er en fare ved at basere skatteformer på for optimistiske skøn over elasticiteterne og dermed de dynamiske effekter, er det ikke holdbart bevidst at benytte for lave skøn på elasticiteterne. Der er snarere behov for at dokumentere usikkerheden ved at gennemføre følsomhedsanalyser af forskellige alternative antagelser om elasticiteterne og fremstille konsekvenserne heraf i relation til en samlet skatteomlægning.

Selvom det må erkendes, at der savnes mere og nyere dansk empirisk forskning, er der dog dokumentation for, at der er en ganske stor variation i elasticiteterne over indkomstdecilerne og f.eks. mellem mænd og kvinder. Når der simuleres effekter af skattereformer i forskellige ender af indkomstfordelingen, må dette forventes at

være af væsentlig betydning for reformernes udbudseffekter, og det ville være interessant, hvis rapporten havde indeholdt nogle illustrationer af dette. Et andet område, hvor der er behov for større empirisk viden, er størrelsen af de langsigtede effekter af indkomstskatter på uddannelse, international migration, gør-det-selv arbejde mv.

ENGLISH SUMMARY

Chapter 1: The Danish Economy

The outlook for the global economy has worsened significantly over the last months, and negative growth rates are expected for the US and several European economies. The Danish economy, just as most other countries, has been hit by the financial turmoil and slowdown of the global economy. After several years of economic upturn Denmark is in for a period of negative growth and increasing unemployment.

Over the last three years the Danish economy has been characterised by high growth rates, decreasing unemployment and surpluses in the balance of payments and the government budget. It is estimated that GDP was about 3 per cent above its structural level in 2007. However, growth in demand and production is expected to decrease markedly this year as well as in the coming years. In 2009 and 2010 negative growth rates are expected of around -0.5 and -0.25 per cent, respectively. The dramatic developments in recent months have resulted in a significant downward adjustment of GDP growth rate forecasts for 2009 and 2010 of about 1.5 percentage points in 2009 and about 1 percentage point in 2010 compared to *Danish Economy*, Spring 2008. The negative growth will lead to the output gap becoming negative in 2010 and 2011. However, due to the initial strong economic position of the Danish economy, the negative output gap will not grow as large as in many other countries

The financial crisis has led to increasing risk premiums in the interbank market. The spread between Danish and European interest rates has also increased. This reflects that the Danish currency has been under pressure. This should not be seen as a result of specific problems in the Danish economy, but should rather be regarded as a result of the unusual situation in the financial markets, where investors prefer German or US government bonds in favour of Danish mortgage bonds. To defend the fixed exchange rate vis-à-

vis the euro, the Danish central bank has had to increase its policy rate several times.

Norway and Sweden have experienced similar problems with pressure on their currencies. However, both countries have a floating exchange rate with inflation targeting. Therefore, the central banks of Norway and Sweden have been able to lower their policy rates. The lower interest rates and the depreciation of the Norwegian and Swedish currencies will reduce the impact of the financial crisis on the Norwegian and Swedish economies.

Danish consumers are also directly affected by the financial crisis. Higher interest rates make it more expensive to borrow, and there are signs that credit conditions have tightened. Furthermore, the recent developments are also reflected in very low consumer confidence. This, in combination with falling house prices and lower employment, will lead to very low growth in private consumption in the years to come, though tax reductions in 2008-09 could support consumption to some extent.

House prices have started to fall and are expected to continue falling in the coming years as a consequence of higher interest rates, the financial turmoil and expected lower employment. Real house prices are expected to decrease by 20 per cent over the next four years, bringing the prices down to the level in 2005. The declining house prices will result in a reduction in residential construction. Furthermore, fixed business investment is expected to decline in the coming years because of higher interest rates and declining demand. Domestic demand is therefore expected to decline in 2009 and 2010.

The financial crisis is intensifying the economic downturn in the Danish export markets. This, in combination with deteriorating Danish competitiveness due to higher wage increases, is expected to cause very low growth in exports in the coming years. In recent years, imports have risen much faster than production, but due to the economic downturn and declining demand, import growth is expected to decrease. Thus, after several years with large negative

contributions to growth, the contribution of net exports to growth is expected to be close to zero in the coming years.

Unemployment has recently fallen to a historically low level of 45,000 persons – 1.6 per cent of the labour force. However, it is expected that the number of unemployed will increase to around 120,000 by 2011. This is about 20,000 above the estimated structural level. Employment is expected to decline by 110,000 persons and the workforce to decline by 40,000 persons in the forecast period. The decrease in the labour force is partly due to business cycle fluctuations and partly due to demography.

As a consequence of the low level of unemployment, wage rates in Denmark have increased in recent years. Even though real wage increases have been limited, the wage rate increases are problematic as they have been much higher than those in the Danish export markets. Furthermore, productivity has decreased and the result has been a significant reduction in competitiveness. As a consequence of the expected increase in unemployment, future wage increases are expected to be lower, but they will continue to be significantly above foreign wage increases.

Like in many other countries inflation has been increasing, primarily caused by increasing food and energy prices, but also by increasing wages. In 2008 Danish inflation is expected to be around 3 per cent and in 2009 around 2 per cent.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current prices	Per cent of GDP	Percentage change, volume				
	DKK bn.		2007	2008	2009	2010	2011
Private consumption	826,7	49,0	2,4	0,8	1,1	0,6	-0,2
Public consumption	438,8	26,0	1,3	1,4	1,2	0,8	1,0
Gross fixed capital formation	376,7	22,3	2,9	0,1	-5,2	-3,6	0,4
consisting of:							
Residential investments	117,2	6,9	4,8	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6
Business fixed investments	230,2	12,3	4,4	1,0	-4,1	-2,4	1,0
Public investments	29,3	1,7	-10,0	2,0	0,5	1,9	2,0
Stockbuilding ^{a)}	9,5	0,6	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Total domestic demand	1.651,7	97,9	1,9	0,9	-0,2	-0,2	0,3
Exports of goods and services	882,8	52,3	2,2	2,7	-0,1	1,2	2,9
Imports of goods and services	846,6	50,2	2,8	3,7	0,5	1,5	2,2
GDP	1.687,9	100,0	1,6	0,4	-0,5	-0,3	0,7
Key indicators							
Consumer prices, percentage change ^{b)}			1,8	2,7	1,9	2,2	2,0
Unemployment, per cent ^{c)}			2,6	1,7	2,6	3,9	4,2
Current account, DKK bn.			12,0	29,5	28,3	27,6	30,7
Current account, per cent of GDP			0,7	1,7	1,6	1,5	1,6
General government financial balance, DKK bn.			75,1	53,4	10,0	9,6	-2,8
General government fin. balance, per cent of GDP			4,5	3,1	0,6	0,5	-0,2
Hourly wage costs, percentage change			3,9	4,5	4,2	3,8	3,1
Terms of trade, percentage change			-1,2	0,7	0,2	0,6	0,1

a) The percentage changes are calculated as real change in stock building relative to GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

Note: The DKK/USD exchange rate is calculated assumed to be 5.10 in 2008 and 5.75 in 2009-11.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

Policy recommendations

The financial crisis has led to a deterioration in growth prospects. Negative economic growth is expected the next two years and unemployment is estimated to increase rapidly. Despite these circumstances, the level of unemployment is not expected to reach the structural level until the beginning of 2010. This implies that there will still be pressure on scarce labour market resources in 2009. Attempts to keep unemployment at the current low level by means of an easing of fiscal policy will, therefore, only lead to larger imports, accelerating wage increases and a serious deterioration in competitiveness. Hence, fiscal policy should not be expanded relative to the planned policy in 2009.

Though a significant and long lasting slowdown in global growth is expected, the uncertainty surrounding the financial crisis and its consequences means that the actual outcome is difficult to predict. It is therefore too early to give a final evaluation of the appropriate stance for fiscal policy in 2010. However, if economic developments turn out as described in the forecast presented here, Danish production and employment will fall to a level that is lower than in a normal business cycle, and it is likely that the production level in 2011 will be even lower. In this situation it is natural to consider an easing of the fiscal policy. An appropriate expansive fiscal policy could be to introduce a tax reform in 2010.

Chapter VI of *Danish Economy* Autumn 2008 describes several examples of possible tax reforms that lower the marginal tax rate on labour income. The calculations presented show that well designed tax reforms can increase production and employment in the short run - that is, before longer term dynamic effects are taken into account. According to the calculations it is possible to increase employment in the short run by around 15,000 by a fully funded tax reform that includes a reduction in the marginal tax rates and an increase in the earned income tax credit. The long run effect of such a reform is an increase in the level of employment of around 6,000 persons together with an improvement in fiscal sustainability. Larger effects – in

the short and long run – can be achieved through tax reforms that, in addition to reducing labour taxation, increase the taxation on owner-occupied dwellings.

If the economic conditions in 2010-11 imply that there is a need for additional fiscal stimulus, the parts of the tax reforms that give tax cuts could be introduced, while the financing of these could be postponed. Alternatively, fiscal stimulus could be achieved by increasing public consumption or public investment. However, these measures will not have the same impact on labour supply as a reduction in income tax, and increased government expenditure has to be followed up later by a tightening of fiscal policy to avoid a permanent deterioration of the public finances.

The growth in public spending in recent years has been larger than the government's target for public consumption of not more than 26.5 per cent of structural GDP. This limit is now being exceeded. Another central element in securing fiscal sustainability is to increase employment and to neutralise the tendency towards shorter working hours. However, there are no measures, either in place or planned, that can increase employment sufficiently to fulfil these targets. Hence, there is a need for new labour market reforms that can contribute to improving fiscal sustainability

Since 2003 the total number of individuals in flexi-jobs and on disability pensions has increased by approximately 30,000. This is primarily due to more workers in flexi-jobs. Flexi-jobs are jobs on special terms for employees under 65 years of age who have a permanently reduced working capacity, and who are not able to maintain employment on ordinary terms. Flexi-jobs are economically very attractive to the employee as the effective hourly wage rate, due to shorter working hours, is typically higher than in ordinary employment. The regulations for flexi-jobs should be revised and tightened. Individuals who are entitled to flexi-jobs, but who are currently out of work, receive out-of-work benefits ("ledighedsydelse"). Many of those who receive this type of benefit are often out of work for long periods.

This can be due to municipalities having insufficient economic incentives to get people from out-of-work benefits into flexi-jobs. It is therefore recommended that state reimbursements to municipalities for individuals who are entitled to a flexi-job but who receive out-of-work benefits should be reduced. The inflow to the disability pension has fallen in recent years, however, the proportion of disability pension recipients under 40 years of age has increased and today the share is approximately one quarter of the total number of disability pension recipients. Therefore, it is recommended that recipients' entitlements to disability pensions be automatically evaluated regularly, e.g. every five years for those below a certain age. Even though the labour supply of those in flexi-jobs and on disability pensions can be increased somewhat, other measures are needed to ensure fiscal sustainability. If labour force participation is to increase noticeably in the long run, it will be difficult to maintain the early retirement scheme and the unemployment benefit system in their current forms.

The international economy is currently severely affected by the global financial crisis. The potential impact on the Danish economy and the Danish Financial sector has forced the government, the central bank and the Danish Financial Supervisory Authority to introduce a number of schemes in order to limit the damage from the crisis. Some elements of the schemes are that banks are now able to borrow against less secure assets from the central bank, that the government has put in place an unlimited guarantee on deposits in Danish banks, that restrictions on pension companies have been eased, and that the government plans to buy up short term mortgage bonds, which will affect the development of interest rates on variable interest rate loans.

In the current situation it has been necessary to support the financial sector to avoid unacceptable consequences for the rest of the economy. However, it is important to balance the initiatives to attain financial stability in the short run with the potential risk of increased instability in the long run. Many of the initiatives that have been put in place have caused reductions in the interest rate on short term bonds,

which gives an unfortunate signal that the government will also intervene in the future whenever there is a risk of accelerating increases in the short term interest rates. This increases home owners' incentives to take loans with variable interest rates instead of the more secure 30-year fixed interest rate loans. As another example, the regulating authority's "traffic light"-system for risk management of the pension funds has been changed by removing the so called "yellow-light risk scenario". The traffic light system for risk management gives customers an insight into a pension fund's risks. Some Danish pension funds struggling to cope with declining returns are in the "yellow-light scenario". The abolition of the "yellow-light" will help the pension funds in the short term, but may encourage them to take greater risk than is appropriate.

The financial crisis has led to problems in the Danish interbank market. Lack of trust between the banks, falling stock prices, and fear of losses on lending, have caused a situation where even solvent banks have had problems raising enough liquidity. To solve this problem the central bank has expanded its loan facility, and a state guarantee for deposits in Danish banks has been established. The state guarantee implies that the taxpayers risk paying part of the costs of widespread bankruptcies in the banking sector. However, the state guarantee is designed in such a way that banks are to contribute to the scheme by up to DKK 35 bn. to cover potential losses.

In the view of the current crisis the regulation of the financial sector should be reviewed critically. It should be taken into consideration that stricter and more detailed regulation, such as higher capital requirements, would be a cost for the banks that could lead to a less effective banking sector. When designing revisions to the current regulations, one should consider a balance between effectiveness and security. Security can be improved by increasing transparency in the banking sector, e.g. by publishing the banks' individual capital requirements (Internal Capital Adequacy Assessment) as proposed by the Danish Central Bank and the Danish Financial Supervisory Authority. The Capital Adequacy Assessment reflects a bank's exposure to

extraordinary risks such as the housing market, big individual customers, and a sudden lack of liquidity or extraordinary changes in the market interest rate. By publishing each bank's individual assessment creditors and shareholders of the banks would have a better possibility to evaluate the risk and to demand an extra risk premium from banks with risky strategies. Thereby, banks would be encouraged to take less risk or to increase their tier 2 capital levels, which would make them more capable of withstanding losses.

In the current financial crisis banks have been rescued and governments have given substantial guarantees. This has contributed to an expectation that banks in both Denmark and other countries will also be saved in the future. One possible way to protect the taxpayers against losses in future crises is to establish a winding-up reserve fund at the European level that could finance bank rescues in the event of a crisis.

The principles of a European winding-up reserve fund could, in many ways, resemble the Danish rescue scheme. The fund should be financed by contributions from the banking sector. The contributions should reflect the banks' risk profile and at the same time the contributions should be large enough to cover the expected losses resulting from failed banks. In this sense the contributions can be thought of as insurance premiums. In the case of a threatened bankruptcy of a bank, all simple debt should be passed to the fund. To reduce the banks' incentives to take unnecessary risks, it is important that the equity is lost when the creditors of an insolvent bank are rescued by the reserve fund. The fund could be set up as a subdivision of the European Investment Bank (EIB), which is administered by the 27 Ministers of Finance from the member states of the EU. If there was not enough capital in the fund, the EIB could issue government bonds, whereby the cost is distributed among all member states. Thus, the establishment of a European reserve fund would reduce the problem of distributing the costs of rescuing cross-border banks.

Chapters II-VII: Principles for the Danish Tax System

The Danish tax system

The present Danish tax system is subject to increasing pressure. Globalization means that various tax bases are becoming more vulnerable to international tax competition as capital and labour are increasingly internationally mobile. At the same time demographic changes will result in a shrinking labour force over the coming decade. Increasing awareness of environmental issues, in particular the global climate problems, also implies a larger role for tax policy as one of the instruments to fulfil future, more ambitious, environmental objectives.

The main dilemma in tax policy is between efficiency and equity. Taxes are necessary to raise certain revenues. They also redistribute consumption possibilities among the population. At the same time, most taxes imply a loss of efficiency because they distort decisions of labour supply, savings, investment, consumer choice, etc. Ultimately, the optimal trade-off between these different objectives is a political question of the amount of efficiency cost it is worth paying to achieve a certain income distribution. Typically, the various objectives are, to some extent, contradictory so that the tax system becomes a compromise between different goals.

A sensible tax reform should consider the whole tax system simultaneously, as the various elements typically affect each other. This is particularly true for the direct taxation of labour and capital incomes and for the indirect taxation of goods and services.

Taxes on labour income

The direct taxation of personal income, most importantly labour income, amounts to approximately 50 per cent of total tax revenues. Labour income is taxed progressively, ranging from an effective marginal tax rate of 8 per cent for

incomes below DKK 42,900 up to an effective top marginal tax rate of approximately 63 per cent for incomes above DKK 347,200.

The Danish personal income tax rates are high compared to a number of other key OECD members, and the Danish personal income tax system has the highest progression. However, while Danish labour income taxes are exclusively levied upon employees, most other countries divide the tax burden on labour income between employees and employers. Examining this full tax wedge, where taxes and social security payments imposed on employers are taken into account, Denmark is on par with a number of other countries, and has a comparably low marginal tax rate on lower income levels.

Denmark has a low income threshold for the top marginal income tax rate compared to other OECD economies. Compared to a standardized mean wage, the British top marginal tax rate sets in at an approximately 20 per cent higher wage level, while the Swedish and Norwegian equivalents are, respectively, 40 and 50 per cent higher. Higher educational achievements have, over the last 15 years, contributed to a steady rise in the number of people in Denmark paying the top marginal personal income tax rate, to just under 1 million in 2009, corresponding to approximately 20 per cent of all tax payers.

The effective taxation of labour income also includes consumption taxes which reduce the real income of tax payers once direct labour taxes have been paid. In Denmark this indirect taxation of labour income adds approximately 11 percentage points to the effective marginal taxation of labour income.

The analysis of taxation and labour supply in chapter III of *Danish Economy* Autumn 2008, distinguishes between the direct mechanical effect of tax changes on the tax revenue and the dynamic revenue effect of behavioural responses following the tax change. The numerical results build on a micro-simulation model combining the modelling of personal income taxation with a number of assumptions

about the behavioural responses to tax changes. To model the latter a number of behavioural parameters are defined. The effect on the intensive margin is modelled as the relative change in hours worked in response to a relative change in the effective marginal tax rate, which includes both direct labour income taxation and consumption taxes. The effect of a tax change on taxable income – a broader behavioural definition – is expressed equivalently. The participatory response to tax changes is modelled as the change in the number of persons out of work as a function of changes in the net gain from entering work. In general, the analysis distinguishes between various states of employment and non-work. While employment can, for instance, be full-time or part-time, non-work states are mostly defined by the type of public benefits received, reflecting differential readiness for work.

The positive behavioural effects of small cuts in the top personal marginal tax rate – either through a rate reduction or an increase in the threshold for the top marginal tax – offset approximately 60 per cent of the mechanical loss of revenue, cf. table 2. The earned income tax credit reduces the effective marginal tax rate and increases the gain from employment relative to non-employment. The positive behavioural effects and the implied efficiency gains of a higher income tax credit are, however, significantly lower than for reductions in the top marginal tax rate. Reductions in the top marginal income tax rate affect, on average, taxpayers with a higher wage income and tax bill than the improvements in the earned income tax credit do. The former tax cuts therefore show higher positive behavioural revenue.

Further analysis shows that the positive behavioural revenue effects of larger tax cuts in the top marginal tax rate decrease relative to the mechanical revenue losses. This result follows from the fact that the marginal change in the marginal effective net of the tax share is falling with the initial level of taxation.

Table 2 *Effects of tax cuts on labour supply and tax revenue*

	Mechanic revenue effect	Labour supply effect	Behavioural revenue effect	Self- financing^{e)}
	-- DKK mil. --	-- Persons --	-- DKK mil. --	-- Per cent --
Top tax rate reduction ^{a)}	-1,160	1,900	660	57
Increase of top tax bracket ^{b)}	-1,210	2,500	770	63
Higher earned income tax credit ^{c)}	-1,230	600	170	13
Higher earned income tax credit ^{d)}	-1,260	2,000	430	34

a) Reduction of the top marginal personal income tax rate by 1 percentage point.

b) Increase of the threshold for the marginal personal income tax rate by DKK 10,000.

c) The rate of earned income tax credit is increased to 4.8 per cent and the maximum credit is increased with DKK 1,700.

d) The income threshold for receiving the tax credit is raised to DKK 415,000.

e) The rate of self-financing expresses the percentage of the mechanical tax revenue losses that are recovered through the behavioural revenue effects.

Source: Own calculations based on administrative records covering 10 per cent of the Danish population.

Cuts in the top marginal tax rate benefit high-income earners and consequently have adverse distributional effects. The distributional effects of changes in the earned income tax credit are very dependent on the exact design of the tax change and can both increase and decrease income equality. In all cases, a higher income tax credit will, however, have a less negative impact on the income distribution than will reductions in the top marginal tax rate. This points to the need to balance efficiency gains and distributional concerns in political decisions about tax reforms.

The effect of tax changes on the relative gains from different educational achievements is examined through the effects of tax changes on life-time disposable income. Cuts in the top marginal tax rate increase the gains from higher education compared to lower educational levels. Increases

in the earned income tax credits can – depending on the exact design of the reform – boost the relative gains for either low or high educational attainments.

Taxes on capital income

Besides labour income, the other main source of taxable income is capital income. This comprises the returns to financial savings including pension arrangements, the returns to capital in firms and the returns to owner-occupied housing. It is a natural benchmark that these various forms of capital income should be treated identically for tax purposes. In this way pure tax considerations will not affect the allocation of savings in assets. Today, however, capital income is taxed in many different ways, and in some cases the real returns to capital are taxed very highly.

Part of the nominal returns to savings is pure compensation for price increases and hence does not constitute any real income for the capital owner. The marginal tax rate of real income is consequently higher than the statutory nominal tax rates, cf. table 3. For tax payers on the highest marginal tax rate, the effective tax rate is more than 90 per cent. Were real capital income to be taxed at the same rate as labour income, the resulting nominal tax rates for personal capital income would be around 28 per cent for bottom-bracket tax payers and 40 per cent for top-bracket tax payers.

Table 3 Real marginal tax rates on capital income

	-- Per cent --
Owner-occupied dwelling	16
Pension savings	24
Corporate tax	40
Negative personal capital income	53
Personal capital income, bottom-bracket tax	62
Personal capital income, top-bracket tax	93

Note: Calculation of the tax rates is based on a number of assumptions. The inflation rate is 1.75 per cent annually, and the nominal returns to all the mentioned types of investment are 4.75 per cent. For owner-occupied dwellings, an effective tax rate of 0.5 per cent on the value of the dwelling is assumed. The calculated corporate tax rate is equal to a nominal 25 per cent tax on financial income.

If one disregards equity considerations, the extent of taxation on (real) capital income relative to the tax on labour income should be determined by the relative loss of efficiency from taxation of the two tax bases. There may be various arguments for keeping the real tax on capital lower than the corresponding tax on labour income. Experiments on the computable general equilibrium (CGE) model, DANTAX, show that the present Danish capital income taxes imply a higher efficiency loss than labour income taxation under the benchmark assumptions of the model.

A level of 25 per cent for ordinary capital income might be a natural bench-mark, given the present levels of labour income taxes. However, too large differences between nominal tax rates on capital income and nominal taxes on labour income may cause problems in the form of income shifting. In particular, owners of closely controlled companies will have an incentive to transform their income to minimize tax payments. A simple adjustment would be to only tax 75 per cent of personal capital income according to the general tax rules of the personal income system. For negative capital income (which dominates personal capital income in Denmark) this would correspond to a 25 per cent

nominal tax. For positive capital income it would imply a partial compensation for the inflationary part of taxation.

Comprehensive tax reform of capital income should also lead to more consistent progressive tax rules. The present special treatment of income from shares should be abolished and the income of share-holders should be treated like other personal capital income. Considering taxation of pension savings, effective tax rates are highly affected by various income-dependent transfers. In some cases, the effective real tax on pension savings may be higher than 100 per cent when the effect of reduced transfers is taken into account.

The present corporate tax rules are in some ways highly distortionary, implying a large subsidy to debt-financed marginal investments and a high marginal tax on investments financed by equity. It is recommended that the government examines the practical possibilities for creating a more neutral corporate tax in the form of an allowance for corporate equity (ACE) for future investment. By allowing firms to deduct a fixed return on the equity part of their investment from taxable income in line with their debt expenditures the various distortionary elements are reduced. Experiments performed on the CGE model DANTAX suggest that the introduction of an ACE system would increase investment, production and wage levels in the long run.

Indirect Taxes

The revenue from indirect taxes amounts to 17 per cent of GDP in Denmark. VAT amounts to two-thirds of indirect taxes. Revenue from duties on cars and energy are the main contributors to excise duties. The Danish VAT rate is 25 per cent on all goods and services.

Calculations in the *Danish Economy* Autumn 2008 show that indirect taxes only redistribute the consumption possibilities slightly. The redistributive effect is measured by the Gini-coefficient. Duties on cigarettes and candy redistribute the most, while duties on vehicles redistribute the least.

A change in indirect taxes and a similar change in direct taxes will have no effect on the employed because it is the disposable income that is decisive for the choice between work and leisure. But a revenue neutral change from direct taxation to indirect taxation, i.e. an increase in the earned income tax credit offset by an increased VAT, could result in a lower tax rate on the employed. That arises because VAT has a broader tax base. For instance an increase in the VAT rate implies taxing income, benefits, wealth and extraordinary returns from wealth. It will also result in some taxation of the black economy.

Calculations using the model DANTAX show that a decrease in the bottom bracket tax rate of 1 percentage point financed by an increase in duties on consumption will increase production, employment and consumption in the long run.

Since 2004 there have been no restrictions on cross-border shopping between Denmark and other EU countries. To avoid excessive cross-border trade with detrimental effects on tax revenue, duties on spirits and cigarettes were reduced. However, calculations show that there is room for an increase in duties on candy, beer, wine and soft drinks. An increase in these duties to finance a decrease in income tax would improve the efficiency of the economy.

Taxes on owner-occupied housing

Owner-occupied dwellings are taxed more favourably than other kinds of savings. Interest payments are deducted from capital income to arrive at taxable income to which a tax rate of about 33 per cent is applied. Owner-occupied dwellings are taxed at a nominal rate of 1 per cent of the assessed value of the dwelling. However, special discounts apply to the elderly and people who bought their house before the first of July 1998. In addition to these discounts, the so-called tax freeze means that the taxation of imputed rents is fixed in nominal terms at the 2001 level. All in all the result is an effective tax rate on owner-occupied dwellings of only 0.5 per cent of the assessed value. A

neutral tax would imply a property tax of 1.2 per cent of the assessed value if capital income is taxed at 25 per cent, as recommended. Co-operative dwellings do not pay property tax on equity.

It is recommended that taxation on housing is increased by introducing a tax on capital gains. This would secure a tax system that is more neutral in relation to other sources of capital income. If capital gains are taxed in an appropriate way, an overall neutral taxation of housing can be achieved with a rate of 0.5 per cent of the assessed value, which is the present average rate. Under this proposal the existing special rules for the elderly and people who bought their houses before the first of July 1998 would be abolished. To avoid cash flow problems for people who face an increase in property taxes, the extra payments will be frozen. When the owner-occupied home is sold, the total extra payments, plus interest would be repaid. Calculations in the *Danish Economy* Autumn 2008 show that most people will pay lower property taxes and it is primarily people with high incomes who will face an increase in property taxes.

Introduction of a tax on capital gains will ensure a more neutral tax on owner-occupied housing vis-à-vis other sources of capital income. Realised capital gains can be taxed at 25 per cent or 75 per cent of these gains can be included in taxable capital income. Documented and VAT-taxed outlays to home improvements can be deducted from realized capital gains. All realised capital losses on owner-occupied housing after the introduction of the reforms are also deductible in future capital gains. Capital gains are not taxed if they are reinvested in another owner-occupied house or placed on a special account. Pay-outs from the account including interest payments are taxed, if they are used for consumption. This will ensure that mobility in the labour and housing markets is not constrained. Calculations in the *Danish Economy* Autumn 2008 show that people with high incomes receive the greatest capital gains.

The proposed changes in taxes on housing ensure that nobody will experience an increase in running costs. On the contrary, the majority of people will pay lower taxes on

housing. The proposed changes imply that property taxes will evolve in accordance with changes in house prices. Thus, in the present situation with falling house prices and an expectation of further falls in house prices over the next couple of years, more people will experience lower running costs from housing taxes. The counterpoint to this is that property taxes will increase when the housing market returns to a more prosperous situation. In this way there is a better spread of risk between the state and home owners.

Tax exemptions

Some industries or goods have lower taxes or higher tax allowances than corresponding industries or goods. There can be valid reasons to have tax exemptions on some industries or goods, but some of the tax exemptions were introduced when the economic situation was very different and the reasons for maintaining them are not necessarily valid any longer. The chairmen of the Economic Council therefore suggest that all tax exemptions be re-evaluated. They also recommend that some of the tax exemptions be abolished.

The Danish personal income tax system includes a number of tax exemptions and preferential treatments for certain kinds of remuneration, i.e. fringe benefits and special treatment for sailors. A non-exhaustive list shows that these exemptions lead to a loss in revenue of more than DKK 2 billion per annum.

Other tax exemptions are the registration fees to reconstruct written-off cars and lower registration fees on taxis. These two tax exemptions result in a revenue loss of around DKK 700 million annually.

Foundations in Denmark have a number of tax exemptions. One of them is that foundations can get a 100 per cent deduction in their taxable income when they donate money. The foundations get an additional deduction in taxable income of 25 per cent of charitable donations. This means that a foundation can reduce its taxable income by 125 per cent of the amount it donates to charities. The chairmen of

the Economic Council suggest that the additional deduction of 25 per cent for foundations be abolished. This is expected to give tax revenues of DKK 1 billion annually.

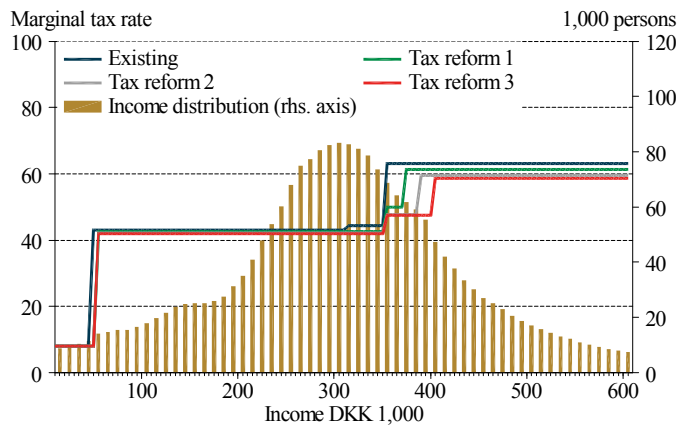
Examples of tax reforms

In the *Danish Economy Autumn 2008* three examples of how adjustments to the different parts of the tax system can be combined and how they affect employment and fiscal sustainability are presented. The three tax reforms give examples of different magnitudes by which the income tax can be reduced.

The first reform reduces the income tax by DKK 15 billion, where DKK 5 billion come from a lower top income tax rate, DKK 5 billion from a higher earned income tax credit and DKK 5 billion from a higher tax free allowance for all taxpayers. Figure 1 shows how the marginal tax rate would be reduced. This tax reform is financed through higher indirect taxes – fees on energy and ‘unhealthy’ goods, sale of CO₂-quotas – and tax on fringe benefits, and reductions in some tax exemptions for companies. The reform is expected to raise employment by the equivalent of 6,000 full-time persons. Reform 1 is expected to improve fiscal sustainability by 0.04 per cent of GDP or DKK 0.6 billion annually.

In the second tax reform proposal an extra DKK 5 billion is used to lower income taxes. This is partly financed by raising other revenue sources, mainly indirect taxes, by DKK 2.6 billion. Additionally, the expected dynamic efficiency gains are directly taken into account as part of the financing so that this proposal is expected to lead to an unchanged level of fiscal sustainability. Overall, the second reform proposal therefore reduces income tax by DKK 20 billion. Compared to reform 1, further reductions are made for taxpayers paying the top marginal income tax rate. Additionally, the earned income tax credit is increased, cf. figure 1. The reform is expected to increase employment by the equivalent of 14,000 full-time persons.

Figure 1 Marginal tax rate distributed on income



Source: Own calculations based on Danish administrative records.

The third tax reform proposal reduces income tax revenue by DKK 25 billion. The additional DKK 5 billion compared to reform 2 is financed through reforms to improve the long term efficiency of taxation of capital income, which includes a reduction in the tax rate on capital and/or the introduction of a tax on capital gains on houses. The income tax reductions come through an additional reduction in the top income tax rate, and increases in the income threshold for the top tax bracket and the earned income tax credit. The reform is expected to increase employment by the equivalent of 20,000 full-time persons.