

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 topskattesats ...

En forøgelse af den økonomiske tilskyndelse for de beskæftigede til at yde en ekstra arbejdsindsats kan ske ved at reducere marginalsatten på arbejde. Dette kan opnås for alle højtlønnede ved at sænke topskattesatsen. I de beregnede eksempler anvendes derfor en fjerdedel af den samlede reduktion i provenuet fra indkomstsatten til at nedsætte topskattesatsen.

... og forøget topskattegrænse

Den nuværende progression i indkomstsattesystemet 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 topskattegrænsen, 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 indkomstsatten 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 marginalsatten, 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 proventet fra indkomstskatten på 15 mia. kr. og fremkommer ved en finansiering med et umiddelbart proventu, 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 proventet 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 proventu. 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 forvriddingstab 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 indkomsts-katten. 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 indkomstskattesystemet. 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 indkomstfordelingsmæssige 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

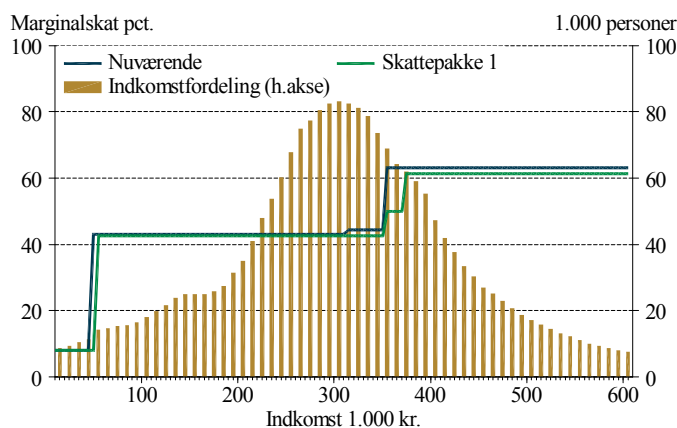
Ændringerne betyder, at marginalskatterne for arbejdsindkomst (arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst) bliver:

- 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.

**Beskæftigelses-
fradrag 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, selvfinansieringsgrad 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 proventuet 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.

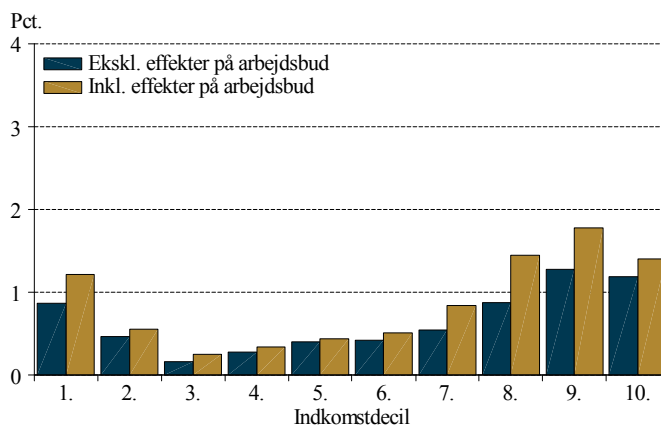
Lav- og højindkomstgrupper får gevinst ved omlægning

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 beskæftigelses-effekt 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

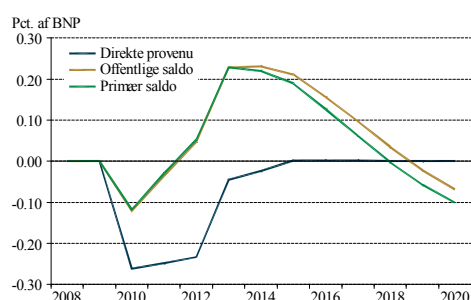
6) I DREAM anvendes en deltagelses- og timeelasticitet på 0,1, svarende til antagelserne i MILASMEC. Deltagelseeffekten er dog kun positiv for grupper på arbejdsmarkedet. Derfor øges arbejdsstyrken i DREAM ved eksogene ændringer, således at afgangen fra de enkelte overførselsindkomstgrupper bliver af 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.

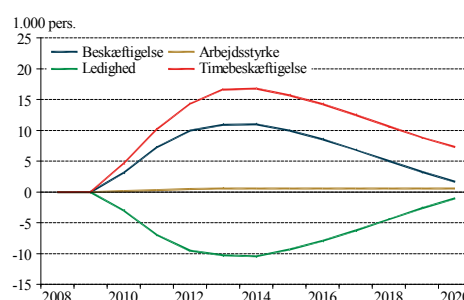
Forbedret finanspolitisk holdbarhed på godt ½ mia. kr.

Beregningsen 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.

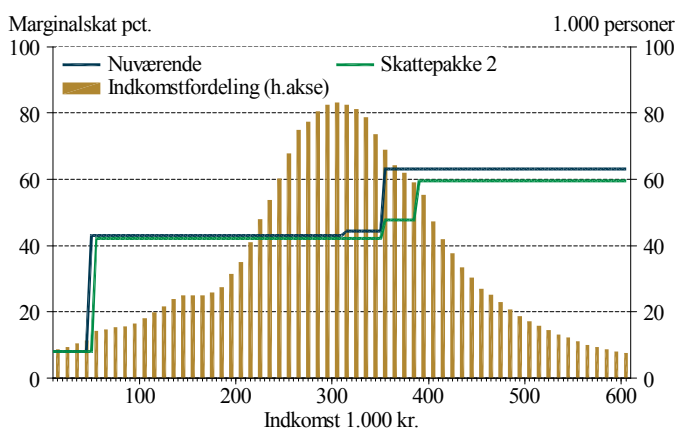
... en yderligere skattesækning på 5 mia. kr. ...

Beregninger med DREAM-modellen anvendes til at vurdere hvilken yderligere finansiering, som skal til, for at der kan opnås en yderligere sækning 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.

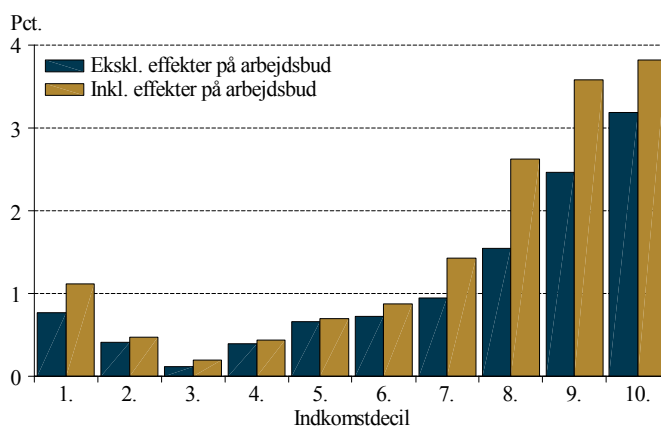
Beskæftigelsen vokser med 1.300 fra gruppen af ikke-beskæftigede	Da den forventede økonomiske gevinst ved overgang til beskæftigelse stort set er fordoblet i forhold til skattepakke 1, indebærer omlægningen også omtrent en dobbelt så stor stigning i beskæftigelsen for personer, der ikke er beskæftigede 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

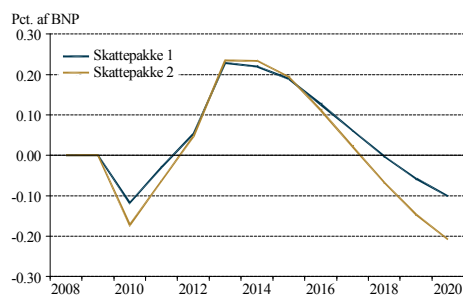
Ligesom for skattepakke 1 kan de samlede makroøkonomiske effekter af skattepakke 2 vurderes på baggrund af beregninger med SMEC og DREAM.

**Større
underfinansiering
på kort sigt ...**

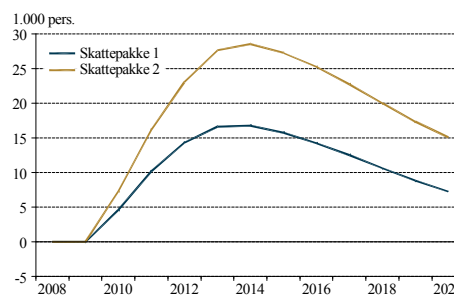
**... og en fremgang i
beskæftigelse
svarende til ca.
25.000 personer
efter fem år**

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

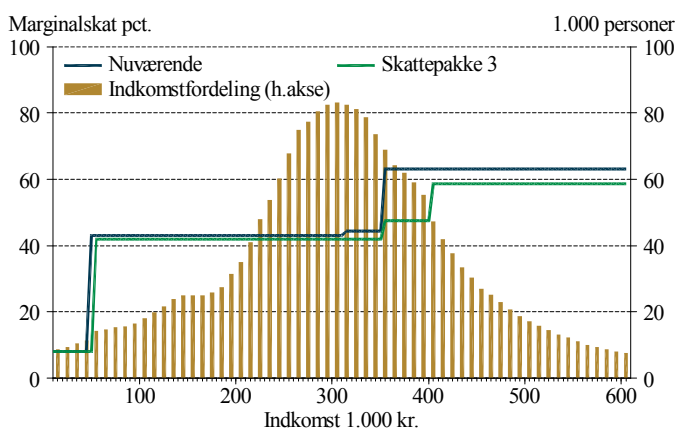
Reduktionen i topskatteprovenuet anvendes til at forøge indkomstgrænsen for topskat med i alt 50.000 kr. i forhold til 2009-skattesystemet og til at reducere topskattesatsen fra de nuværende 15 pct. til 10 pct. Der foretages en tilsvarende reduktion i skatteloftet. Beskæftigelsesfradragssatsen fordobles 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.

Kapitalindkomstskattesænkning 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-

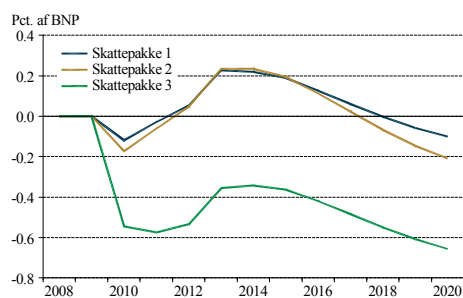
for må et boligprisfald i denne størrelse vurderes som et overkantsskøn.⁸

**Effekt på
beskæftigelse**

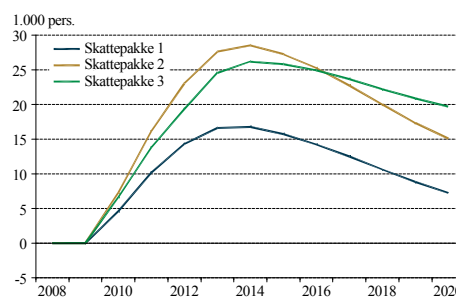
På basis af denne antagelse om boligprisen viser SMEC-beregningerne af skattepakke 3, at de kortsigtede beskæftigelseseffekter vil være omtrent af samme størrelsesorden som i skattepakke 2, jf. figur VI.8.

- 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 skattelettelse 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.

