

## 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

<b>Differentierede afgifter kan øge effektiviteten</b>	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.
<b>Grænsehandlen påvirkes</b>	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.
<b>Afgifterne falder over tid</b>	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.
<b>Beskatning af arbejdsindkomst</b>	
<b>Progressiv beskatning af arbejdsindkomst</b>	Som led i omfordelingen af indkomsterne beskattes indkomsten progressivt. I en international sammenligning har Danmark forholdsvis høje effektive marginalskatte på indkomst.
<b>Mange betaler topskat</b>	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.
<b>Lavere skat kan øge lysten til at arbejde mere</b>	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 selvfinansierungsgrad med stigende nedsættelse af topskatten**

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

**Højere grænse for topskat har høj selvfinansierungsgrad**

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 selvfinansierungsgrad på 63 pct. ved inddragelse af de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet. Ved større forøgelser af grænsen for topskat er selvfinansierungsgraden 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.
<b>Fortsat nulmoms for dagblade?</b>	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.
<b>Uhensigtsmæssig frikørselsordning</b>	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.
<b>Tilskyndelse til lavproduktiv genopbygning af biler</b>	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.
<b>Fonde har et højt fradrag for uddelinger</b>	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.
<b>Bondegårdsreglen for landbrugsjord bør moderniseres</b>	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 CO<sub>2</sub>-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 provenugevinster fra finansieringen svarer til de umiddelbare provenutab fra reduktionen i indkomstskatten. Et hovedformål med skatteomlægningen 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 skatteomlægningen. 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 provenugevinst**

Det er en politisk prioritering, om en given skatteomlægning 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 provenustigning 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.

<b>Langsigtet virkning på beskæftigelsen er knap 14.000 personer</b>	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.
<b>Pakke 3: Sænkning af skatten på arbejdsindkomst og reform af kapitalafkastbeskatningen</b>	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.
<b>Langsigtet effekt på beskæftigelse er knap 20.000 personer</b>	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.
<b>Kapitalindkomstskat eller kapitalgevinstbeskatning af boliger kan anvendes til finansiering</b>	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 ...**

Kapitalgevinstkatten 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 indkomstkatten.

**... 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 kapitalindkomstkatten 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 indkomstkatten. Denne finansieringsform vil medføre en kortsigtet underfinansiering, der kan stimulere den økonomiske aktivitet, og vil kun have en meget begrænset effekt på boligpriserne.