

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

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

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Finansiell krise forstærker afmatningen

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

Gunstigt udgangspunkt

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

Udsigt til lav vækst

Markant nedjustering

Resumeeet er færdigredigeret den 23. november 2008

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

Pres på kronen fik Nationalbanken til at hæve renten

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

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

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

Lav vækst i det private forbrug

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

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

men også et underliggende fald i det demografisk betingede arbejdsudbud.

**Lønstigningerne
forringelse
konkurrenceevnen**

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

Inflationen aftager

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

Prognosens hovedtal

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

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

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

Aktuel økonomisk politik

Hård landing bør ikke føre til yderligere finanspolitiske lempelser i 2009

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

En lempelse af finanspolitikken kan ske via en skattereform

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

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

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

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

Yderligere lempelse af finanspolitikken kan komme på tale

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

2015-planen under pres

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

Stadig behov for reformer på arbejdsmarkedet

Måske mindre gevinster at hente hos marginal-grupperne

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

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

Finansiell krise ...

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

... har medført lempelse af reglerne

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

Krisepakke til banksektoren

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

Større åbenhed kan forbedre markedsdisciplinen

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

Fælles europæisk afviklingsfond ...

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

**... efter dansk
forbillede**

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

Principper i skattepolitikken

Behov for en skattereform

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

Afvejning mellem effektivitet og fordeling

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

Sammenhænge mellem skatter

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

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

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

Lavere skat kan øge lysten til at arbejde mere

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

Direkte og afledte provenueffekter af skatteændringer

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

Høj men faldende selvfinansieringsgrad med stigende nedsættelse af topskatten

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

Tabel 1 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt provenu

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

a) 1 pct.point nedsættelse af satsen.

b) 10.000 kr. forøgelse af grænsen for topskat.

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

d) Indkomstgrænsen er hævet til 415.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 Real marginal beskatning af kapitalindkomst

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

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

Kilde: Egne beregninger.

Beskatning af real kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst

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

Kapitalindkomst bør kun delvis indregnes i personbeskatningen

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

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

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

En forenklet ejendomsværdiskat på det nuværende niveau

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

En mere lempelig progression i ejendomsværdiskatten

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

Skattemæssig ligestilling af andels- og ejerboliger

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

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

Kapitalgevinstskat med fradrag for forbedringer og tab

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

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

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

Bedre risikodeling mellem det offentlige og boligejerne

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

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

Arveafgiften kan modvirke uønskede fordelings effekter

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

Større vægt på beskatning af jord og andre immobile skatte kilder

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

Egenkapitalfradrag i selskabsskatten

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

Særbeskatning af overnormal forrentning

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

Direkte tilskud frem for skatteudgifter

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

Behov for kritisk gennemgang af skatteudgifterne

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

Tre eksempler på omlægninger af skattesystemet

Tre forskellige skattepakker

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

Eksempler på lettelser af indkomstskatten

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

Finansiering ved indirekte skatter og udbredelse af skattebasen

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

Topskat reduceres og beskæftigelsesfradrag øges

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

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

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

En sådan skatteomlægning vurderes at øge den samlede beskæftigelse svarende til 6.200 helårspersoner. Heraf skyldes de ca. 5.500 helårspersoner, at personer i beskæftigelse forøger deres timetal. Indkomstfordelingen påvirkes kun meget lidt ved omlægningen. Indregnes de dynamiske effekter, findes den største relative fremgang i købekraften hos personer i de tre højeste indkomstdeciler og den laveste indkomstdecil, der alle har en indkomstfremgang på mellem 1 og 1¾ pct.

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

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

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

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

Større beskæftigelsesfradrag og lavere topskat

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

**Langsigtvirkning:
I alt knap 14.000
helårspersoner**

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

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

Behov for forsigtige skøn for provenugevinst uanset anvendelse

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

Skattepakke 3: Mest ambitiøse eksempel på omlægning

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

Kapitalindkomstskat eller kapitalgevinstbeskatning af boliger kan anvendes til finansiering

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

Langsigtsvirkning: I alt knap 20.000 helårspersoner

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

Kapitalgevinstbeskatning giver størst underfinansiering på kort sigt ...

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

... og kun begrænset virkning på boligpriserne

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

Konjunkturvurderingen kan påvirke finansieringsvalget

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

