

Kapitel 11

Skat og globalisering

11.1 Indledning

Den teknologiske udvikling og globaliseringen betyder, at en større del af produktionen og dermed beskæftigelsen nemmere kan flyttes på tværs af landegrænser. Dermed kommer de enkelte lande mere tydeligt i et konkurrenceforhold til hinanden – hvem kan tiltrække og fastholde vidensintensive virksomheder og dermed opnå en høj jobskabelse i vellønnede job? Hvis et land ikke er dygtigt nok i denne konkurrence, bliver balancen mellem på den ene side produktion og beskæftigelse og på den anden side realløn forrykket.

Velfærdskommissionen anbefaler på den baggrund en omlægning af det danske skattesystem. Målet med reformen er klart: Vi skal lette skatten på de aktiviteter, som er helt nødvendige for, at vi kan finansiere velfærdssamfundet fremover. Det skal være mere økonomisk attraktivt at uddanne sig og arbejde i Danmark.

Der er ikke råd til generelle skattelettelser i Danmark. Når vi ønsker et veludbygget velfærdssamfund, må skattetrykket nødvendigvis være højt. Men det betyder ikke, at skattestrukturen behøver at være som i dag. Og højere beskæftigelse f.eks. som følge af reformer i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i pensionssystemet vil også kunne skabe et økonomisk grundlag for at reducere skatten.

Mange lavtlønnede har rent økonomisk svært ved at mærke forskel på, om de har en løn, får dagpenge eller modtager kontanthjælp. Ekstraindtægten ved at arbejde er for lille, og nogle sætter endda penge til.

Og for mellem- og højtindkomster er skatten af den sidst tjente krone markant højere end i de fleste andre europæiske lande. Herhjemme betaler en meget stor del af befolkningen den høje skat: Næsten 40 procent af de fuldtidsbeskæftigede betaler topskat.

Vi skal øge lysten til at arbejde frem for at være på overførselsindkomst eller holde fri. Det skal være mere attraktivt at tage en uddannelse. Og vi skal sikre, at skatten af den sidst tjente krone ikke bliver så høj, at den fjerner lysten til at yde en ekstra indsats.

Det skal være økonomisk mærkbart at tage et arbejde. Mærkbart at få udbetalt overarbejdsbetaling eller mere i løn, fordi man efteruddanner sig eller flytter for at få et nyt job. Og mærkbart at gå fra deltid til fuldtid eller vælge arbejde frem for ferie og fritid.

På denne baggrund anbefaler Kommissionen mellem- og topskattelettelser samt en væsentlig forøgelse af det nuværende beskæftigelsesfradrag, jf. boks 11.1.

Boks 11.1: Kommissionens forslag til beskatningen af arbejde og kapital

Arbejde:

Forslag 11.1: Mellemskatten fjernes, den formelle topskattegrænse øges med godt 62.000 kr., og topskattesatsen sættes til 17 pct. (4 pct.point lavere end summen af top- og mellemskattesatsen i dag).

Forslag 11.2: Beskæftigelsesfradraget øges til 11 pct. med en maksimal skatteværdi på gennemsnitligt knap 15.000 kr.

Kapital:

Forslag 11.3: Privatpersoners afkast fra opsparing beskattes mere ensartet og mere lempeligt.

Forslag 11.4: Selskabsskatten nedsættes fra 28 til 25 pct. Satsnedsættelsen foreslås finansieret krone for krone af erhvervslivet selv ved ophævelse af særregler og udbredelse af basen for selskabs- og erhvervsbeskatningen.

Det nye skattesystem vil kun bestå af to trin: Den almindelige kommune- og bundskat, som stort set alle betaler, og en topskat, som primært betales af de 20 pct. fuldtidsbeskæftigede med de højeste indkomster. Sammen med det forhøjede beskæftigelsesfradrag betyder det, at langt hovedparten af de beskæftigede skal betale en skattesats på godt 40 pct. Skatten vil stadig være højere for dem med de højeste indkomster. Men for dem vil skatten af den sidst tjente krone falde fra knap 63 pct. til godt 59 pct.

Desto mere mobilt et skatteobjekt er, desto vanskeligere er det at beskatte på et højere niveau end i udlandet. Ved at flytte skatteobjektet til et land med lavere beskatning, bliver hjemlandets provenu mindre. Skatteobjekternes internationale mobilitet varierer meget, og man kan simplificerende fastslå, at det mest mobile er finansiel kapital og tjenester, der kan formidles elektronisk. På denne baggrund stiller Kommissionen forslag om at lempe og ensrette kapital- og aktieindkomstbeskatningen.

Særligt selskabsskatterne har været i fokus i debatten om globaliseringens betydning for skattesystemet. Årsagen er, at ved at lokke med lave selskabsskatter kan et land tiltrække og fastholde virksomheder. Selvom man herved umiddelbart kan miste skatteprovenu, har man mulighed for at vinde i form af tilstrømning (fastholdelse) af virksomheder med mulige gunstige effekter for produktion og beskæftigelse. Over de senere år har der generelt været en international tendens til lavere selskabsskatter, hvilket kan tolkes som udtryk for, at mange lande har deltaget i konkurrencen om at fastholde og tiltrække virksomheder.

På denne baggrund foreslås selskabsskatten reduceret til 25 pct. Satsnedsættelsen anbefales finansieret ved reduktion af særregler rettet mod erhvervslivet samt ved udvidelse af basen for erhvervs- og selskabsskatten.

De første tre afsnit i dette kapitel omhandler Kommissionens forslag til personskattelempelser. Først beskrives lempelserne i mellem- og topskatten, dernæst beskrives forøgelsen af beskæftigelsesfradraget, og endeligt behandles Kommissionens samlede reformforslag til personskattelempelser. I afsnit 5 beskrives initiativerne til lempelserne af kapital- og aktieindkomstbeskatningen, og afsnit 6 præsenterer forslaget om en reduktion af selskabsskatten. Endeligt indeholder det sidste afsnit en vurdering af fordele og ulemper ved skattestoppet.

11.2 Personskattelempelser for mellem- og topskatteydere

11.2.1 Indledning og sammenfatning

De højere arbejdsindkomster beskattes kraftigt i Danmark. Den marginale skattebetaling af en løn – svarende til 167 pct. af en gennemsnitlig industriarbejders – var således 15 pct. point højere i Danmark end gennemsnittet for EU15-landene i 2003, jf. Velfærdskommissionen (2005:b). Samtidig er grænsen for højeste progressionstrin i skattesystemet relativ lav i Danmark. Det betyder, at knap 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede i Danmark betaler den højeste marginalskat. Dette er mere end en fordobling i forhold til andelen af skatteydere på højeste progressionstrin i 1986.

Den høje progressive indkomstbeskatning er traditionelt begrundet med omfordeling: Ved at beskatte højindkomster relativt kraftigt sikres en mere lige fordeling af efter-skat-indkomsten. Men samtidig har den høje marginalskat en række u hensigtsmæssige virkninger: Den reducerer arbejdsudbudet ved at øge tilskyndelsen til at vælge mere fritid. Den forringer den økonomiske fordel ved at tage en uddannelse, og den tilskynder til sort og gør-det-selv-arbejde, jf. boks 11.2.

Disse negative bivirkninger bliver formentlig mere afgørende i fremtiden, hvor globaliseringen – og den større internationale konkurrence – øger den indenlandske beskæftigelses følsomhed overfor lønkravene.

Samtidig giver den høje marginalbeskatning veluddannede personer et økonomisk incitament til emigration til lande, der har et lavere skattetryk. Dette forhold får også større betydning i en globaliseret verden.

På trods af de udfordringer, globaliseringen stiller til skattesystemet, anbefaler Kommissionen – ud fra fordelingsmæssige overvejelser – stadig en vis progression i skattesystemet. Derfor fjernes topskatten ikke helt. Men der er behov for at sikre, at de høje marginalskatte overvejende betales af forholdsvis højt lønnede personer og ikke som i dag også af en bred mid-

tergruppe. Samtidig anbefales, at topskattesatsen nedsættes, så den marginale personbeskatning højst bliver godt 59 pct.

Boks 11.2: Beskatning af arbejdsindkomst og markedseffektivitet

Beskatning af arbejdsindkomst reducerer afkastet fra lønarbejde og påvirker derfor alle de beslutninger, der implicerer en vurdering af afkastet ved at arbejde, dvs.:

Det *kvantitative* arbejdsudbud: Arbejdsindkomstbeskatningen påvirker mængden af udbudt arbejdskraft. Med en nedsættelse af beskatningen af arbejdskraft vil lønmodtageren få mere ud af at arbejde frem for at holde fri, og dermed øges arbejdsudbuddet. Samtidig reduceres tilskyndelsen til udvandring. Dette øger også arbejdsudbuddet.

Arbejdsindkomstbeskatningen – herunder særligt den progressive beskatning – påvirker også *kvaliteten* af det arbejde, der udføres. Den progressive beskatning har betydning for arbejdskraftens uddannelsessammensætning og reducerer tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats.

Endelig påvirker arbejdsindkomstbeskatningen *organiseringen* af arbejdskraften. Beskatningen tilskynder blandt andet til sort og gør-det-selv-arbejde.

Lempelser i midten og toppen af indkomstskalaen skønnes at forøge beskæftigelsen svarende til godt 20.000 personer. Det positive bidrag til beskæftigelsen som følge af reduktionen af nettoudvandring og forbedringen af uddannelsesniveaue er ikke søgt kvantificeret og således heller ikke medregnet i beskæftigelseseffekten på 20.000 personer.

Lempelserne foreslås finansieret ved øget boligbeskatning. Omlægningen fra "arbejde" til "mursten" skal blandt andet imødegå de udfordringer, globaliseringen stiller. Ved at forskyde skattebetaling fra "arbejde" til "mursten" rykkes skattebetalingen fra unge til ældre år. Dermed reduceres nutidsværdien af fremtidige skattebetalinger, hvorfor tilskyndelsen til at blive i Danmark for unge nyuddannede styrkes. Faldet i nutidsværdien af de fremtidige generationers (indkomst)skattebetalinger finansieres i høj grad med det kapitaltab, som nuværende boligejere alt andet lige vil opleve i kraft af stigningen i ejendomsværdibeskatningen.

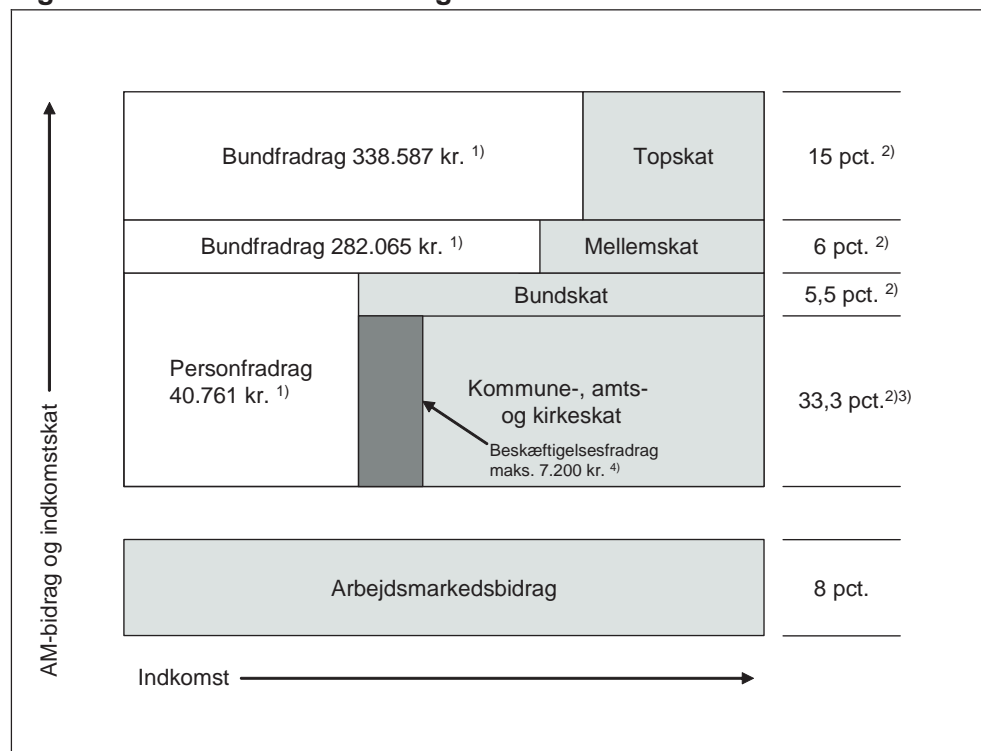
Samtidig er skatteomlægningen også rettet mod det velstandsdilemma, der opstår, fordi befolkningen – formentlig – fortsætter med at ønske mere fritid i takt med den generelle levestandardsforbedring. I denne situation bliver det stadig vigtigere, at der eksisterer en økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse. Hvis op mod halvdelen af de fuldtidsbeskæftigede på arbejdsmarkedet fortsat skal betale topskat, øges sandsynligheden for, at de vil ønske arbejdstidsforkortelser i fremtiden og dermed svækkes finansieringsgrundlaget for velfærdssamfundet.

Antallet af top- og mellemskatteydere reduceres

Kommissionen foreslår lempelser af den statslige indkomstskat. Den statslige indkomstskat betales som bund, mellem- og topskat. Den fastlægges

sammen med arbejdsmarkedsbidraget og kommuneskatten progressionen i indkomstskatten, jf. figur 11.1.

Figur 11.1: Indkomstbeskatningen 2005



Anm:1) Her angives fradragsværdier før korrektion for arbejdsmarkedsbidrag, idet det er disse værdier, der anvendes i teksten. 2) Det er den formelle sats, der angives her, og således ikke satsen efter korrektion for arbejdsmarkedsbidrag. 3) Skattesatsen er for en gennemsnitskommune i 2005. Skattesatsen varierer fra 28,5 pct. i den billigste til 36,7 pct. i landets dyreste kommune. 4) Det er det maksimale formelle fradrag, der angives her. Kilde: www.skm.dk.

Med det nuværende indkomstskattesystem betaler så godt som alle fuldtidsbeskæftigede arbejdsmarkedsbidrag, bund og kommuneskat, men kun en del betaler de progressive skatter, dvs. mellem- og topskat. Ud af samtlige knap 4,6 mio. skattepligtige skønnes 4,1 mio. personer i 2005 således at skulle betale bundskat, 1,1 mio. mellemskat og knap. 900.000 topskat, jf. tabel 11.1.

Tabel 11.1: Antal skatteydere 1994-2005

	1994	1997	2000	2003	2005 ¹⁾
	-----1.000 personer-----				
Alle skattepligtige	4453	4466	4491	4590	4590
Bundskatteydere	3964	4071	4081	4076	4136
Mellemskatteydere	1939	2079	2052	1782	1130
Topskatteydere	616	687	845	815	898

Anm: 1) Skøn.

Kilde: www.skm.dk.

Antallet af topskatteydere er steget betydeligt det seneste årti. Knap 900.000 skatteydere betaler i dag topskat mod godt 600.000 for ti år siden.

Blandt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere er det i dag knap 40 pct., der har indkomst over topskattegrænsen, jf. tabel 11.2.

Tabel 11.2: Fordelingen af skatteydere på skatte trin

	1983	1986	1993	1998	2003
	-----Andel i pct.-----				
- laveste trin	56,3	51	42,8	26	38
- mellemste trin	36,1	39,2	37,5	49,9	37
- højeste trin	7,6	9,8	19,7	24,1	25
I alt, i erhvervsaktiv alder	100	100	100	100	100
- laveste trin	40,3	35,4	22,8	9,1	12
- mellemste trin	48,5	51	46,9	54,2	48
- højeste trin	11,2	13,6	30,3	36,7	39
I alt, fuldt beskæftigede	100	100	100	100	100

Kilde: Tallene er indhentet fra forskellige kilder. Andelene i 1983 til 1998 er hentet fra Finansministeriet (1999), mens andelene i 2003 er hentet fra Finansministeriet (2004).

De seneste års stigning i såvel antallet som andelen af topskatteydere skyldes primært lovgivningsmæssige ændringer af beskatningsgrundlaget, herunder særligt reduktionen af fradragmulighederne i forbindelse med Pinsepakken fra 1998.

Kommissionen foreslår topskattegrænsen hævet, så antallet af fuldtidsbeskæftigede, der betaler topskat, halveres. Dermed vil ca. 20 pct. af de fuldtidsbeskæftigede i fremtiden betale topskat.

Mellemskatten ophæves

Kommissionen anbefaler, at mellemskatten fjernes – og i stedet til dels lægges ind under topskatten – hvormed der forsvinder et progressionstrin i indkomstskatten. En del af motivationen for dette er, at progressionen i indkomstskattesystemet – efter forøgelsen af mellemskattegrænsen ved skattereformen i foråret 2004 – under alle omstændigheder er blevet forholdsvis stejl. Med dette menes, at det indkomstinterval, hvor der betales mellemskat, men ikke topskat, er forholdsvis snævert (ca. 56.000 kr.), jf. figur 11.1.

Det viser sig også ved, at ikke alle topskatteydere betaler mellemskat. Det skyldes, at uudnyttede topskattefradrag – i modsætning til mellemskattefradrag – ikke kan overføres mellem ægtefæller. I 2005 skønnes ca. 115.000 personer at betale topskat, men ikke mellemskat, jf. boks 11.3.

Et af formålene med at fjerne mellemskatten – og lægge den ind under topskatten – er netop et ønske om at ophæve denne mulighed for at flytte fradrag mellem ægtefæller. Med fjernelse af fradragmuligheden øges de hjemmegående ægtefællers tilskyndelse til deltagelse på arbejdsmarkedet.

Boks 11.3: Skattemæssige detaljer om mellem- og topskatten

Mellemskatten beregnes i 2005 med 6 pct. Mellemskattegrundlaget består af den personlige indkomst med tillæg af eventuel positiv nettokapitalindkomst. Mellemskatten beregnes af den del af grundlaget, der overstiger mellemskattegrænsen på 259.500 kr. i 2005. Det svarer til en indkomst på 282.065 kr. opgjort før arbejdsmarkedsbidrag, jf. figur 11.1.

For ægtefæller gælder, at hvis den ene ægtefælles mellemskattegrundlag er mindre end bundfradraget for mellemskatten, kan den overskydende del af fradraget overføres til den anden ægtefælle og modregnes i grundlaget ved beregning af dennes mellemskat. Ægtepar vil således først betale mellemskat, hvis deres samlede mellemskattegrundlag overstiger det dobbelte bundfradrag, dvs. 519.000 kr. i 2005.

Topskatten udgør 15 pct. i 2005. For personer, der bor i kommuner, der er omfattet af det såkaldte skrå skatteloft, sker der dog en reduktion af topskattesatsen. Såfremt indkomstskatteprocenterne til staten, den kommunale og amtskommunale skatteprocent tilsammen overstiger det skråskatteloft på aktuelt 59 pct., ned sættes procenten for beregningen af topskatten med forskellen mellem summen af skatteprocenterne og det skrå skatteloft. Kirkeskatten holdes uden for skatteloftet og skal af medlemmer af folkekirken betales ud over de 59 pct.

Topskattegrundlaget svarer næsten til grundlaget for mellemskatten, nemlig den personlige indkomst plus eventuel positiv nettokapitalindkomst. Hertil kommer dog, at hvis der er foretaget fradrag for indbetalinger til kapitalpensionsordninger ved opgørelsen af den personlige indkomst, lægges disse beløb til igen, før topskatten beregnes, idet kapitalpensionsindskud alene kan fradrages ved beregningen af bundskat, mellemskat og kommunale skatter.

Topskatten beregnes herefter af den del af beskatningsgrundlaget, der overstiger 311.500 kr. i 2005 – svarende til indkomster over 338.587 kr. opgjort før arbejdsmarkedsbidrag. Ved beregning af topskat kan der ikke overføres eventuelt uudnyttet bundfradrag mellem ægtefæller.

For ægtefæller gælder dog særlige regler for beregningen af topskat af positiv nettokapitalindkomst. For det første opgøres kapitalindkomsten for ægtefællerne under ét, og kun hvis ægtefællernes samlede nettokapitalindkomst er positiv, beregnes der topskat af beløbet. For det andet beregnes topskatten af det eventuelle positive beløb på toppen af den personlige indkomst hos den af ægtefællerne, der har den største personlige indkomst. Den beregnede skat af kapitalindkomsten fordeles herefter mellem ægtefællerne i forhold til deres andel af den samlede positive nettokapitalindkomst. Denne beregningsregel sikrer, at størrelsen af skatten af kapitalindkomsten er uafhængig af, hos hvem af ægtefællerne kapitalindkomsten er selvangivet. Det er en betingelse for anvendelse af denne beregningsregel, at ægtefællerne har været samlevende i hele indkomståret.

Kilde: www.skm.dk.

Ophævelsen af mellemskatten betyder også, at tilskyndelsen til at etablere de såkaldte kapitalpensionsordninger reduceres. Under de nuværende regler er der en række skattemæssige fordele tilknyttet private pensionsopsparinger. For det første er alle ordninger kendetegnet ved, at afkastet beskattes relativt gunstigt med 15 pct. For det andet er indbetalingerne til ordningerne fradragsberettigede, mens udbetalingerne omvendt beskattes. Det giver pensionsoppareren en fordel, såfremt beskatningen på udbetalingstidspunktet er lavere end fradragsværdien på indbetalingstids-

punktet. Med reformen vil fradragsværdien af indbetalingerne til kapitalpensionsordninger imidlertid blive mindre end beskatningen af udbetalingerne. Derfor skønnes kapitalpensioner fremadrettet i stedet at blive etableret som ratepensioner eller pensionsordninger med løbende udbetalinger, jf. boks 11.4.

Muligheden for at etablere kapitalpensionsordninger med engangsudbetalinger var formentlig velbegrunderet i en tid med høje renter og mindre udviklede kapitalmarkeder end i dag. Med de nuværende lave rentesatser og de fleksible lånemuligheder er der imidlertid ikke længere samme likviditetsbehov ved pensionering – mulighederne for at optage lån er forbedret, og omkostningerne reduceret. Samtidig er der ikke samme mulighed for at modregne udbetalingen fra kapitalpensioner i de sociale pensioner som for ratepensioner og pensionsordninger med løbende udbetalinger¹. På denne baggrund anses det for uproblematisk at reducere tilskyndelsen til at etablere kapitalpensionsordninger.

Den skattemæssige behandling af pensionsindbetalinger og –udbetalinger betyder, at værdien af skattefradraget ved indbetaling og skat ved udbetaling kan variere. Dette kan medføre en manglende systematik i beskatningen. Et større problem er imidlertid, at personer, der i deres erhvervsaktive år har fået fradrag for indbetalinger i Danmark, ved pensionering kan flytte til lande, hvor arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensioner beskattes i bopælslandet. Det gør sig aktuelt gældende i Frankrig, Marokko, Schweiz, Spanien og Tyrkiet. Med disse lande har Danmark dobbeltbeskatningsaftaler, som betyder, at også folke- og førtidspension beskattes i udlandet, jf. Velfærdskommissionen (2005a).

Det aktuelle tab skal dog ikke overdrives, og det skal holdes op mod besparelser på eventuelle offentlige udgifter til ældrepleje, sygdomsbehandling mv. Danskernes voldsomme interesse for at købe fritidshuse i en række af de nævnte lande kan imidlertid betyde, at provenutabet kan blive større i fremtiden, hvis udviklingen indebærer større ønske om at tilbringe sin alderdom under sydlige himmelstrøg.

Velfærdskommissionen har diskuteret forskellige modeller for den skattemæssige behandling af pensionsindbetalinger og –udbetalinger, der kan gøre skattesystemet mere robust over for globaliseringen og pensionisters bevægelse mellem forskellige skattesystemer. Kommissionen har dog ikke fundet en model, der entydigt er bedre end det nuværende system. Kommissionen har udelukkende diskuteret modeller for fradrag for fremtidige indbetalinger og beskatning heraf ved udbetaling.

¹ For det første modregnes kapitalpensioner slet ikke i folkepensionens tillægsydelse. For det andet gør selve udbetalingsprofilen det vanskeligt at foretage en egentlig modregning på lige fod med modregningen i opsparingsordninger med løbende ydelser.

Boks 11.4: Tilskyndelsen til etablering af pensionsordninger

Pensionsopsparingsordninger inddeles – ifølge skattereglerne – i tre forskellige kategorier: 1) Pensionsordninger med løbende udbetalinger, 2) Ratepensioner og 3) Kapitalpensioner. Udbetalingerne fra kapitalpensioner udbetales – i modsætning til 1) og 2) som et engangsbeløb.

Indbetalingerne til ordningerne skal som udgangspunkt fratrækkes den personlige indkomst, og der skal således alene svares arbejdsmarkedsbidrag af indbetalingerne. Indbetalinger til kapitalpensionsordninger kan dog ikke fratrækkes topskattegrundlaget. Dermed er fradragsværdien for indbetalinger til de andre pensionsordninger større for topskatteydere, jf. tabel 11.3 nedenfor.²

Tabel 11.3: Beskatning af ind- og udbetalinger fra pensionsordninger, 2005

	Fradrag for indbetalinger			Beskatning af udbetalinger		
	Bund	Mellem	Top	Bund	Mellem	Top
Før reform						
	-----Pct.-----					
Pensionsordninger med løbende udbetalinger	38,8	44,8	59,7	38,8	44,8	59,7
Ratepension	38,8	44,8	59,7	38,8	44,8	59,7
Kapitalpension	38,8	44,8	44,8	40	40	40
Efter reform						
	-----Pct.-----					
Pensionsordninger med løbende udbetalinger	38,8		55,7	38,8		55,7
Ratepension	38,8		55,7	38,8		55,7
Kapitalpension	38,8		38,8	40		40

Anm: Beregningerne er foretaget for en gennemsnitskommune i 2005 og inkluderer kirkeskat.

Kilde: Egne beregninger.

Modstykket til fradraget for indbetalinger til pensionsordningerne er, at udbetalingerne beskattes. Udbetalingerne fra "pensionsordninger med løbende udbetalinger" og ratepensionsordninger beskattes som personlig indkomst. Udbetalinger fra kapitalpensionsordninger indgår derimod ikke i den skattepligtige indkomst, men er i stedet pålagt en særlig afgift på 40 pct., jf. tabellen ovenfor.

Med sammenlægningen af top- og mellemskatten reduceres fradragsmuligheden for opsparing på kapitalpension. Sådanne indbetalinger kan herefter alene fradrages i kommune- og bundskatten med 38,8 pct. i 2005. Det er – med sikkerhed – mindre end de 40 pct., som udbetalingerne bliver beskattet med. Dermed reduceres tilskyndelsen til at indskyde opsparing på en kapitalpension.

² Kapitalpensionsordningen er pålagt yderligere begrænsninger. Foruden begrænsningen af indbetalingernes fradragsværdi er der også en beløbsmæssig begrænsning på det maksimale årlige fradragsberettigede indskud på kapitalpensionsordninger: Man kan således kun fratække årlige indbetalinger på op til 41.000 kr. (2005-niveau) i den personlige indkomst. For andre pensionsordninger gælder ikke samme begrænsning.

Et oplagt alternativ er at fjerne fradraget ved indbetalinger og skatten ved udbetalinger af pensionen. Ved straksbeskatninger af pensionsindbetalinger fjernes den manglende systematik i beskatningen, jf. ovenfor, og følsomheden over for ændringer fjernes. Hvis personerne som følge af skatteomlægningen nettoficerer deres pensionsindbetalinger, vil det imidlertid have den effekt, at satsreguleringen bliver højere i en overgangsperiode, fordi en større del af lønnen udbetales. Herved belastes de offentlige finanser, da udgifterne til overførsler stiger.

Alternativt kan man begrænse fradragsværdien for pensionsindbetalinger til godt 40 pct. for alle – det er reelt en nedsættelse af fradragsværdien for topskatteydere. Herved reduceres tabet ved udvandring, om end der stadig vil være et tab. Det er imidlertid ikke klart, hvordan topskatteydere vil reagere, da det afhænger af deres indkomster som pensionist. Hvis de reducerer deres opsparing – hvilket kan være situationen, hvis de også forventer at betale topskat som pensionister – svarer det til situationen ovenfor med øget satsregulering. Hvis de fortsætter deres opsparing i ordningerne, vil de komme til at betale mere i skat som erhvervsaktive, dvs. de får ikke den nedsættelse af marginals-katten, som er formålet med den samlede skattepakke.

11.2.2 Effekten af lempelserne af mellem- og topskatten

Forslag 11.1: Mellemskatten fjernes, den formelle topskattegrænse øges med godt 62.000 kr., og topkattesatsen sættes til 17 pct. (4 pct. point lavere end summen af top- og mellemskattesats i dag)

Lempelserne i mellem- og topskatten foreslås konkret udmøntet ved at hæve den formelle topskattegrænse med godt 62.000 kr., samtidig foreslås mellemskatten ophævet. Den nye topskat forøges til gengæld med 2 pct. point fra 15 til 17 pct. Det svarer til summen af den "gamle" mellem- og topskat minus 4 pct.point.³

Det vil alene være personer med en indkomst over den gamle mellemskattegrænse, der opnår en skattelettelse. Det anslås at gælde for ca. 1,2 mio. personer.⁴

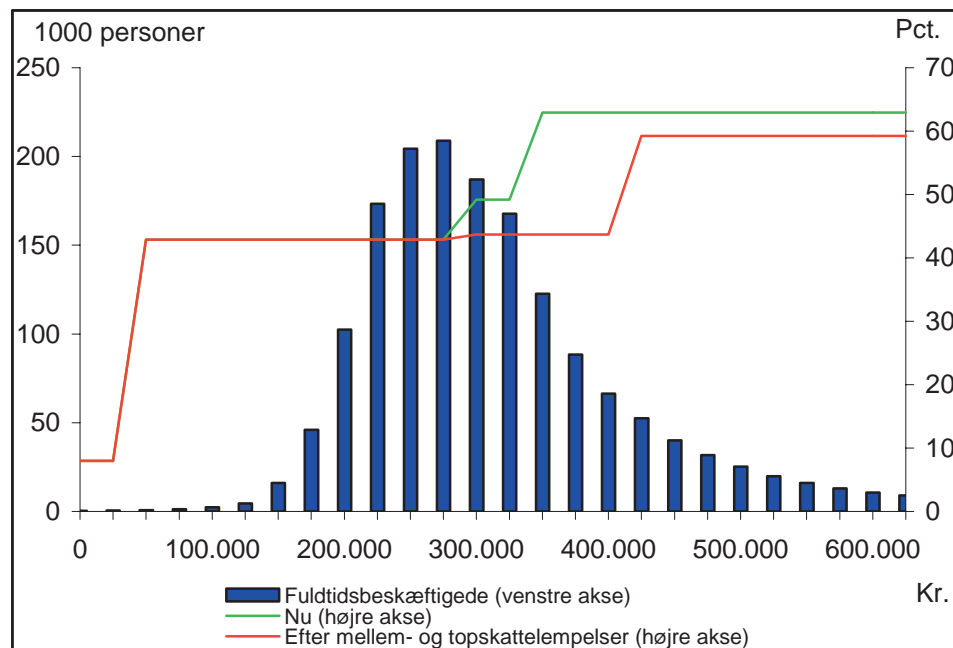
Knap 50 pct. af de fuldtidsbeskæftigede betaler mellemskat og berøres derfor af tiltaget. Lempelserne i mellem- og topkattesatsen reducerer således isoleret set marginals-katten med mellem knap 4 og godt 19 pct.point for personer i beskæftigelse, jf. figur 11.2.⁵

³ Samtidig reduceres skatteloftet til 55 pct.

⁴ Heri er også indregnet personer, der betaler topskat, men ikke mellemskat.

⁵ Her ses bort fra, at marginals-katten i visse helt særlige tilfælde kan stige, såfremt forøgelsen af top- og mellemskattegrænsen ikke kan opveje ophævelsen af muligheden for at overføre fradrag mellem ægtefæller.

Figur 11.2: Marginalbeskatning af arbejdsindkomst ved mellem- og topskattelempelserne



Anm: Marginalskatterne er opgjort inklusiv arbejdsmarkedsbidrag og for en gennemsnitskommune inklusiv kirkeskat. Det forudsættes, at personen ikke får overført ægtefælles mellemkattefradrag, og at denne alene har indkomst fra beskæftigelse. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag. Antallet af personer dækker alene over antallet af fuldtidsbeskæftigede personer. Sammenhængen mellem marginalskatteændringen og antallet af fuldtidsbeskæftigede personer i de enkelte intervaller er således ikke præcis.

Kilde: Egne beregninger.

Med forslaget rykkes betalingen af progressive skatter fra i dag at blive udløst ved en indkomst på godt 280.000 kr. (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag) til efter reformen først at indtræde ved indkomster på godt 400.000 kr. (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag). Kommissionens forslag skal blandt andet ses i lyset af, at en forholdsvis stor andel af de fuldtidsbeskæftigede netop befinder sig lige under eller i netop dette indkomstinterval, jf. figur 11.2.⁶

Beskæftigelsen øges

En reduktion af den marginale beskatning øger den enkeltes tilskyndelse til at yde en ekstra indsats: Ved at reducere den marginale beskatning af arbejde, opnår den enkelte mere forbrug pr. arbejdstime – fritid bliver i princippet dyrere – hvorfor den enkelte tilskyndes til at arbejde mere.⁷

⁶ Dermed er den reduktion af den marginale beskatning af beskæftigede, der kan opnås ved at forskyde progressionsgrænsen, forholdsvis stor – målt i forhold til det provenu, der mistes.

⁷ Der er alene taget hensyn til denne såkaldte substitutionseffekt. Indkomsteffekten – dvs. det forhold, at den enkelte ved skattelempelsen bliver rigere og derfor har "råd" til mere fritid – antages lig nul og skønnes således ikke at påvirke arbejdsudbuddet. Dette er i overensstemmelse med danske empiriske undersøgelser, jf. Frederiksen m.fl. (2001).

Samtidig vil en reduktion af beskattningen også forøge gevinsten ved at være beskæftiget frem for ledig. Årsagen er, at før-skat-indkomsten er højere ved beskæftigelse end ved ledighed, derfor stiger forskelsbeløbet, når skatten sættes ned. Denne effekt er dog lille ved lempelser i toppen af skatteskalaen.

Når flere ønsker at arbejde mere, og gevinsten ved at være beskæftiget stiger, reduceres lønkravene. Dermed skabes flere job. Den samlede effekt skønnes at blive en stigning i beskæftigelsen svarende til godt 20.000 fuldtidsbeskæftigede. Stigningen i beskæftigelsen er primært trukket af en stigning i arbejdsudbuddet for allerede beskæftigede, således reducerer tiltaget stort set ikke (det strukturelle) ledighedsniveau.⁸

Det umiddelbare provenutab som følge af mellem- og topskattelempelejerne er 12 mia. kr. i 2005. En stor del af dette umiddelbare provenutab indhentes igen via beskæftigelsesstigningen mv. Som et mål for den andel, der indhentes igen, er den såkaldte selvfinansieringsgrad udregnet⁹. Det vurderes, at selvfinansieringsgraden af top- og mellemskattelempelejerne er 55 pct. – dvs. det egentlige nettoprovenutab udgør alene 45 pct. af det umiddelbare provenutab. Knap halvdelen af selvfinansieringsgraden kan tilskrives den stigning i provenuet fra indirekte skatter, som en ikke-finansieret skattelettelse afstedkommer, mens den anden halvdel hovedsagligt kan tilskrives stigningen i beskæftigelsen.

På trods af en række metodemæssige forskelle svarer selvfinansieringsgraden på 55 pct. i høj grad til den, som Det Økonomiske Råd fandt i 2004, jf. boks 11.5.

Boks 11.5: En sammenligning af selvfinansieringsgrader

Det Økonomiske Råd (DØR) finder, at selvfinansieringsgraden for en ikke-finansieret lempelse af mellem- og topskattesatsen udgør hhv. 56 og 55 pct., jf. Det Økonomiske Råd (2004).

Med de beregningsforudsætninger, som Kommissionen anvender, udgør selvfinansieringsgraden for en ikke-finansieret lempelse af mellem- og topskattesatsen derimod hhv. 60 og 63 pct.

Der er således ikke stor forskel på de selvfinansieringsgrader, der anvendes af Kommissionen og DØR. Ligheden dækker imidlertid over en række metodemæssige forskelle.

For det første vurderer DØR implicit, at kvinder reagerer forholdsvist kraftigere på en given skattelettelse end mænd. Således tildeler DØR mænd og kvinder hver deres arbejdsudbudselasticitet på hhv. 0,05 og 0,15. Kommissionen anvender i stedet én elasticitet for hele befolkningen på 0,1. Da det hovedsagligt er mænd,

⁸ Ifølge Kommissionens beregninger stiger antallet af beskæftigede alene med ca. 3.000 personer som følge af tiltaget. Således dækker den resterende del af beskæftigelseseffekten på ca. 17.000 personer over, at allerede beskæftigede arbejder mere.

⁹ Beregningsteknik er selvfinansieringsgraden udregnet for det tilfælde, hvor forslaget ikke finansieres indenlandsk, og hvor overførsler fra udlandet sikrer, at den offentlige budgetrestriktion er opfyldt.

der har indkomster i toppen af indkomstskalaen, trækker dette i retning af, at beskæftigelseseffekten af mellem- og topskattelempelser bliver mindre hos DØR.

Derudover inkluderer DØR's beregninger også effekten af, at arbejdsstyrken forøges i kraft af, at færre personer går på efterløn mv. Sådanne effekter er – ud fra et forsigtighedsprincip, og fordi efterlønnen foreslås udfaset – ikke indregnet i Kommissionens beregninger, hvilket trækker i retning af, at beregningerne kan undervurdere selvfinansieringsgraden.

11.3 Lempelser i bunden af indkomstskalaen

11.3.1 Indledning og sammenfatning

Kommissionen anbefaler, at det skal være økonomisk mærkbart at tage et arbejde. Dette er langt fra tilfældet i dag. Mange lavtlønnede har rent økonomisk svært ved at mærke forskel på, om de har en løn, får dagpenge eller modtager kontanthjælp.

På denne baggrund foreslås skatteværdien af det nuværende beskæftigelsesfradrag øget fra i dag gennemsnitligt maksimalt at udgøre knap 2.400 kr. til i fremtiden at udgøre knap 15.000 kr.¹⁰

Med et beskæftigelsesfradrag styrkes især lavtlønnedes tilskyndelse til at søge beskæftigelse. Et beskæftigelsesfradrag giver en skattemæssig fordel og øger dermed gevinsten ved og tilskyndelsen til beskæftigelse. Det samme kunne opnås med en reduktion af overførselsindkomsterne, men til forskel fra en reduktion af overførselsindkomsterne, reducerer beskæftigelsesfradraget ikke levestandarden for de grupper, der har de laveste indkomster. Med Kommissionens forslag til reformer af arbejdsmarkedet og uddannelsessystemmet sikres, at unge kommer hurtigere på arbejdsmarkedet, hvorved der bliver råd til at gå denne lempeligere vej.

11.3.2 Et beskæftigelsesfradrag og beskæftigelsesincitament

For en del personer er den økonomiske tilskyndelse til at få et job lille. For ca. 116.000 personer er gevinsten ved beskæftigelse således mindre end 1.000 kr. om måneden i 2003, jf. kapitel 8. Det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse afhænger ikke bare af den optjente løn og indkomstskattens størrelse, men også af størrelsen af den mulige alternative indkomst. Niveauet af offentlige ydelser, samspillet med tillægsydelser og ydernes aftrapning vil således spille en betydelig rolle for den enkeltes økonomiske incitament til at være i beskæftigelse frem for på overførselsindkomst.

Den økonomiske gevinst ved at overgå til beskæftigelse er umiddelbart lavest for lavtlønnede, der således opnår en meget lille økonomisk gevinst

¹⁰ Skatteværdien af beskæftigelsesfradraget afhænger af de kommunale skatter (inklusive kirkeskat), der i gennemsnit udgør 33,3 pct.

– og i nogle tilfælde et direkte tab – ved at komme i beskæftigelse, jf. kapitel 8.

Der er mange mulige veje til at forøge den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse. I stedet for at forøge beskæftigelsesfradraget kunne overførselsindkomsterne reduceres. Et sådant tiltag reducerer de offentlige udgifter, men vil til gengæld forringe levestandarden for overførselsmodtagere.

Med forslagene til arbejdsmarkedsreformer samt de uddannelsesforslag, der skal sikre, at unge kommer hurtigere ud på arbejdsmarkedet, er der råd til at gå en lempeligere vej. Med disse reformer anbefales gevinsten ved arbejde forøget via udvidelse af det nuværende beskæftigelsesfradrag. Dermed forringes levestandarden for overførselsmodtagere.

Kommissionen anbefaler, at tilskyndelsen til beskæftigelse forøges med udgangspunkt i det beskæftigelsesfradrag, der blev indført i 2004, jf. boks 11.6.

Boks 11.6: Skattetekniske detaljer om beskæftigelsesfradraget

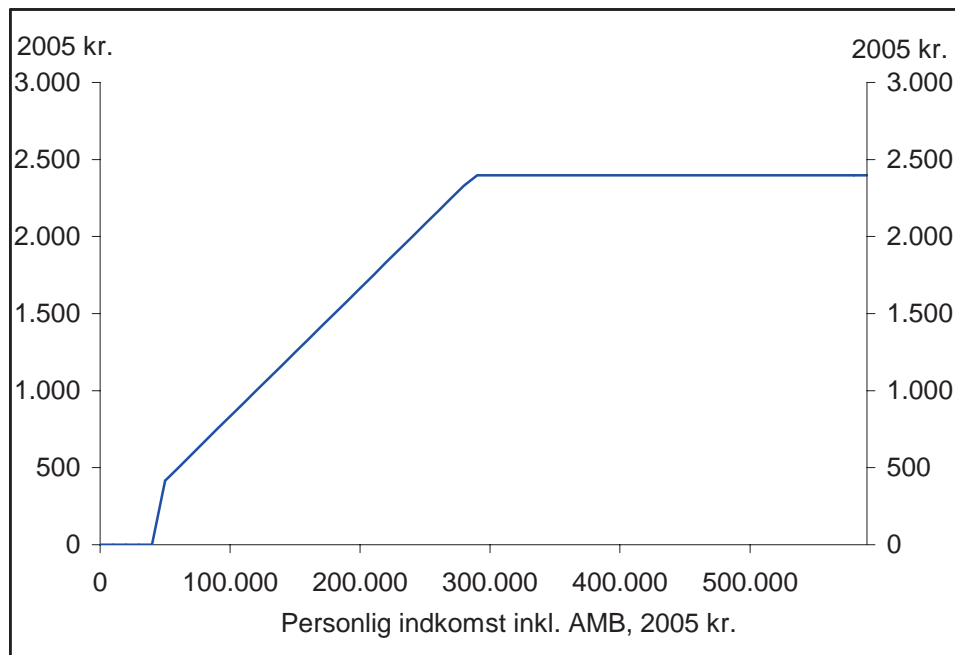
Beskæftigelsesfradraget udgør 2,5 pct. af arbejdsindkomsten, dog højst 7.200 kr. i 2005. Ved arbejdsindkomst forstås arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget fratrukket eventuelle indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, herunder ATP, samt bidrag til privattegnede pensionsordninger. Det beregnede beskæftigelsesfradrag fratrækkes i den skattepligtige indkomst som et ligningsmæssigt fradrag.

Beskæftigelsesfradraget er udformet som et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi svarende til den samlede kommune-, amts- og kirkeskat. I en gennemsnitlig kommune med en skatteprocent på 33,3 pct. svarer det til, at skatten af den sidst tjente krone reduceres med knap 1 pct. (0,8 pct. eller 1/3 af 2,5 pct.). Beregnet herudfra er skatteværdien af det maksimale fradrag således 2.376 kr. (33,3 pct. af 7.200 kr.)

Det maksimale fradrag opnås for indkomster over 288.000 kr. (2,5 pct. af 288.000 kr. svarer til 7.200 kr.) – hvilket stort set svarer til mellemskattegrænsen opgjort før arbejdsmarkedbidrag.

Det nuværende beskæftigelsesfradrag giver beskæftigede med indkomst over personfradraget et fradrag i kommune-, amts- og kirkeskatten. Fradraget stiger med indkomsten op til mellemskattegrænsen, hvor fradragets maksimale skatteværdi på gennemsnitligt knap 2.400 kr. nås, jf. figur 11.3.

Det nuværende beskæftigelsesfradrag giver den største absolutte skattelettelse til personer med indkomst i toppen af indkomstskalaen – også selv om denne gruppes tilskyndelse til beskæftigelse allerede er betydelig. Det skyldes, at deres bruttoindkomst er meget højere end den bruttoindkomst, de kan opnå ved ledighed.

Figur 11.3: Beskæftigelsesfradragets indkomstafhængighed

Anm: Det forudsættes, at personen alene har indkomst fra beskæftigelse. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst inkl. arbejdsmarkedsbidrag. Skatteværdi af beskæftigelsesfradraget er udregnet for en gennemsnitskommune og inkluderer fradrag i kirkeskat. Kilde: Egne beregninger.

For at reducere dette såkaldte dødvægtstab kunne fradraget alternativt målrettes gruppen af personer med ledighedsproblemer. I det omfang det er muligt ved hjælp af objektive kriterier at udpege disse grupper, anbefaler Kommissionen da også, at man går denne vej, jf. forslaget i kapitel 8 om en beskæftigelsesbonus rettet mod nyankomne indvandrere og personer, der i lang tid har modtaget overførelsesindkomst.

Man kan imidlertid ikke gå særligt langt ad denne vej. Det skyldes, at der dermed nemt kan opstå situationer, hvor befolkningen tilskyndes til at kvalificere sig til fradraget. Var fradraget eksempelvis rettet mod alle ledige, der fik beskæftigelse, ville befolkningen tilskyndes til kortvarig ledighed for på denne måde at opnå fradraget. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Alternativt kunne fradraget udformes som et generelt ensartet fradrag til alle beskæftigede. Dermed ville alle beskæftigede modtage det samme beløb. Et sådant tiltag ville imidlertid lempe skatten relativt mest for deltidsbeskæftigede og dermed tilskynde til denne form for beskæftigelse, hvorfor det heller ikke kan anbefales.

Endelig kunne fradraget målrettes de laveste indkomster ved at aftrappe fradraget med stigende indkomst. Kommissionen fraråder også en sådan aftrappingsmodel. Ulempen ved aftrapping er, at den sammensatte marginalskat i aftrappingsintervallet bliver forøget. Dermed forringes tilskyndelsen til at udbyde arbejdskraft for personer i dette interval, og nogle vil vælge at gå ned i arbejdstid. Eftersom lønspredningen er ganske lille i Dan-

mark, vil der være mange personer i dette "mellemlønindkomstinterval". På denne baggrund anbefaler Kommissionen, at gevinsten ved beskæftigelse forøges med udgangspunkt i den nuværende model for beskæftigelsesfradraget. Dermed stiger fradraget med indkomsten.

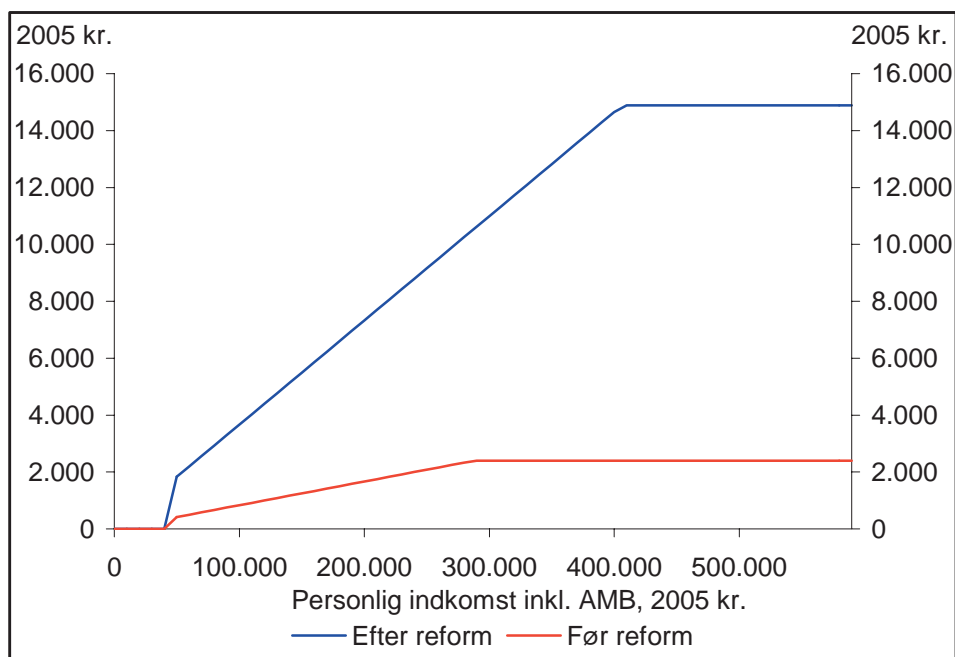
Den konkrete udformning

Forslag 11.2: Beskæftigelsesfradraget øges til 11 pct. med en maksimal skatteværdi på gennemsnitligt knap 15.000 kr.

Det nuværende beskæftigelsesfradrag forøger tilskyndelsen til beskæftigelse med gennemsnitligt maksimalt knap 2.400 kr. pr. år. Kommissionen anbefaler, at dette beløb øges til knap 15.000 kr.

Kommissionen anbefaler konkret, at beskæftigelsesfradraget forøges fra at udgøre 2,5 pct. af arbejdsindkomsten til at udgøre 11 pct. af arbejdsindkomsten. Samtidig fastsættes det maksimale formelle beskæftigelsesfradrag til knap 45.000 kr. Dermed øges skatteværdien af beskæftigelsesfradraget for alle beskæftigede med indkomst over personfradraget fra maksimalt at udgøre knap 2.400 kr. til efter reformen at udgøre knap 15.000 kr., jf. figur 11.4.

Figur 11.4: Skatteværdi af beskæftigelsesfradrag før og efter reform



Anm: Det forudsættes, at personen alene indhenter indkomst fra beskæftigelse. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst inklusiv arbejdsmarkedsbidrag. Skatteværdien af beskæftigelsesfradraget er udregnet for en gennemsnitskommune og inkluderer fradrag i kirkeskat.

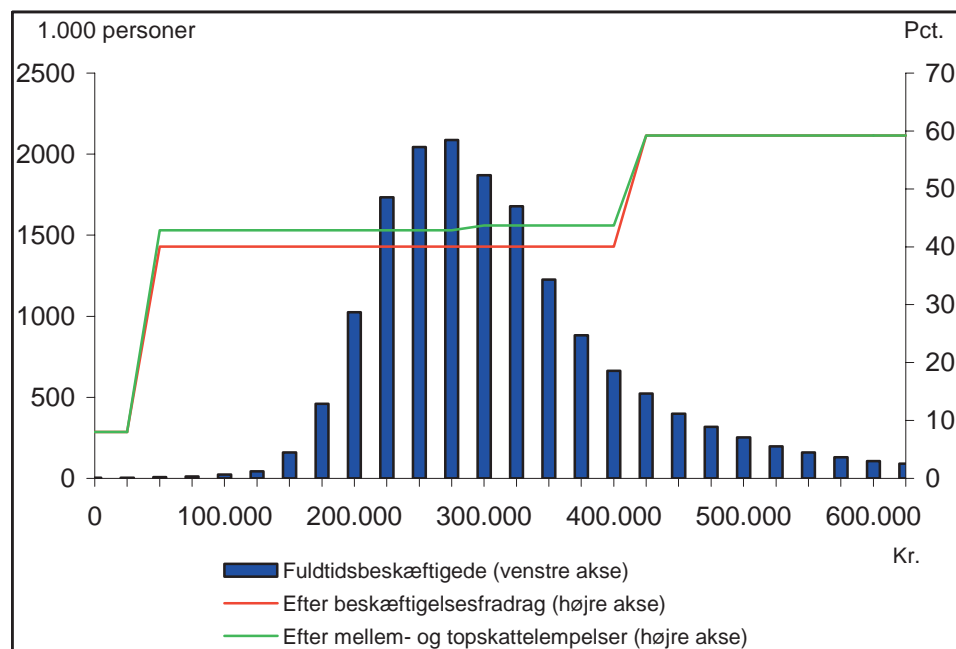
Kilde: Egne beregninger.

Beskæftigelsesfradraget forøger ikke blot tilskyndelsen til beskæftigelse, men tilskynder også nogle af de allerede beskæftigede til at yde en ekstra indsats. Det skyldes, at fradraget stiger med indkomsten. Det nuværende beskæftigelsesfradrag reducerer således skatten af den sidst tjente krone

med gennemsnitlig knap 1 pct. for alle indkomster under mellemskattegrænsen. Kommissionen anbefaler, at denne reduktion af marginals-katten forøges til gennemsnitligt knap 4 pct., jf. figur 11.5.¹¹

Kommissionens forslag til forøgelse af beskæftigelsesfradraget skal ses i sammenhæng med forslaget til lempelser i toppen af indkomstskalaen. Kommissionen anbefaler, at de progressive skatter alene rammer 20 pct. af de fuldtidsbeskæftigede. På denne baggrund udvides maksimalgrænsen for beskæftigelsesfradraget, så beskæftigelsesfradraget reducerer marginals-katten for alle beskæftigede med indkomst under den nye progressionsgrænse, jf. figur 11.5. Hvis ikke maksimalgrænsen for beskæftigelsesfradraget fulgte med progressionsgrænsen, ville Kommissionen i princippet genindføre mellemskatten.

Figur 11.5: Ændring af den marginale beskatning af arbejdsindkomst – givet lempelserne i toppen



Anm: Marginalskatterne er opgjort inklusiv arbejdsmarkedsbidrag og for en gennemsnitskommune inklusiv kirkeskat. Det forudsættes, at personen ikke får overført ægtefælles mellemskattefradrag, og at denne alene har indkomst fra beskæftigelse. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag. Antallet af personer dækker alene over antallet af fuldtidsbeskæftigede personer. Sammenhængen mellem marginalskatteændringen og antallet af fuldtidsbeskæftigede personer i de enkelte intervaller er således ikke præcis.

Kilde: Egne beregninger.

11.3.3 Effekten af en forøgelse af beskæftigelsesfradraget

Ligesom i tilfældet med lempelserne i toppen af indkomstskalaen tilskynder forøgelsen af beskæftigelsesfradraget den enkelte til at arbejde mere, og forøger samtidig den absolutte fordel ved at være i beskæftigelse frem

¹¹ Reduktionen af marginals-katten afhænger af de kommunale skatter. Her angives beløbet for en gennemsnitskommune inkl. kirkeskat.

for ledig. Det vurderes, at de to effekter giver anledning til en stigning i beskæftigelsen svarende til ca. 25.000 personer.

Det umiddelbare provenutab ved beskæftigelsesfradraget udgør knap 20 mia. kr. i 2005. Dermed er det knapt dobbelt så dyrt, som Kommissionens forslag til mellem- og topskattelempler. Det skal sammenlignes med, at beskæftigelseseffekten kun er 25 pct. større. En forøgelse af beskæftigelsesfradraget er dermed ikke et helt så effektivt redskab til at forøge beskæftigelsen som lempelser i toppen af indkomstskalaen.¹²

På den anden side giver beskæftigelsesfradraget anledning til en dobbelt gevinst: Det offentlige opnår ikke blot større skatteindtægter fra beskæftigelsesstigningen – den giver også anledning til færre udgifter. Det skyldes, at stigningen i beskæftigelsen – i modsætning til lempelser i toppen – skønnes at reducere det strukturelle ledighedsniveau med 0,6 pct. point – svarende til, at godt 60 pct. af beskæftigelsesstigningen stammer fra en reduktion af ledigheden. Dermed spares udgifter til indkomstoverførsler til ledige.

Denne dobbelte gevinst viser sig også ved, at den såkaldte selvfinansieringsgrad for beskæftigelsesfradraget – på trods af den mere beherskede beskæftigelseseffekt – ligger på 60 pct. og dermed på niveau med selvfinansieringsgraden for mellem- og topskattelemplerne, jf. afsnit 11.2.2. Dermed indhentes ca. 60 pct. af det umiddelbare provenutab igen. Ligesom for lempelserne i mellem- og topskatten dækker knap halvdelen af selvfinansieringsgraden over en stigning i provenuet fra indirekte afgifter. Den resterende del af selvfinansieringsgraden kan tilskrives forøgelsen af beskæftigelsen og reduktionen af ledigheden.

Den selvfinansieringsgrad for beskæftigelsesfradraget, som Kommissionen anvender, ligger på linie med den selvfinansieringsgrad, som Det Økonomiske Råd fandt i 2004. Dette gælder på trods af, at Kommissionen ud fra et forsigtighedsprincip ikke har inkluderet effekten af, at personer uden for arbejdsmarkedet med tiltaget i højere grad tilskyndes til at indtræde på arbejdsmarkedet, jf. boks 11.7. Der er dog argumenter for, at deltagelseeffekten er begrænset, jf. bilag 11.1.

Ligesom i tilfældet med top- og mellemskattelemplerne inkluderer Kommissionens vurdering af beskæftigelseseffekten ikke en række andre forhold, der også påvirker beskæftigelsen – så som f.eks. øget tilskyndelse til uddannelse samt reduktionen af sort og gør-det-selv-arbejde mv.

¹² Det skyldes grundlæggende, at beskæftigelsesfradraget ikke påvirker marginals-katten for den del af befolkningen, der ligger over maksimalgrænsen for beskæftigelsesfradraget. Dermed bliver reduktionen af marginals-katten pr. kroners provenutab forholdsvis lille.

Boks 11.7: En sammenligning af selvfinansieringsgraden med DØRs

Det Økonomiske Råd (DØR) finder en selvfinansieringsgrad ved en ufinansieret forøgelse af beskæftigelsesfradraget på ca. 60 pct., jf. Det Økonomiske Råd (2004).

Den selvfinansieringsgrad, som Kommissionen anvender, ligger dermed på niveau med DØRs. Det gælder på trods af, at DØR – til forskel fra Kommissionen – inkluderer en effekt af, at personer uden for arbejdsmarkedet i højere grad tilskyndes til beskæftigelse. DØR anvender en såkaldt deltagelseselasticitet på 0,2 pct. ved evalueringen af dette forhold, jf. også Velfærdskommissionen (2005:b).

Det forhold, at DØR tildeler mænd og kvinder hver deres arbejdsudbudselasticitet, jf. boks 11.5, vurderes at betyde mindre for selvfinansieringsgraden af et beskæftigelsesfradrag af denne type. Det skyldes, at Kommissionens forslag ændrer marginalskatten for langt hovedparten af de beskæftigede, og således reducerer marginalskatten for – stort set – alle indkomstniveauer.

11.4 Effekten af den samlede personskattelempelse

11.4.1 Indledning og sammenfatning

Kommissionens forslag til personskattelettelse indebærer, at skattesystemet fremover alene skal have to trin: Langt de fleste beskæftigede vil gennemsnitligt alene betale 40 pct. af den sidst tjente krone i skat, mens de 20 pct. højtlonnede vil skulle betale godt 59 pct.

Tiltaget vil øge beskæftigelsen svarende til 45.000 personer. Det svarer til ca. 40.000 personer, når effekten af forøgelsen af ejendomsværdiskatten indregnes, jf. kapitel 12.

11.4.2 Udformningen og effekten

Med Kommissionens samlede forslag til personskattelempelser fjernes mellemskatten, mens topskattesatsen forøges til 17 pct., samtidig hæves topskattegrænsen med godt 62.000 kr.¹³ Endvidere forøges beskæftigelsesfradraget og den maksimale skatteværdi af beskæftigelsesfradraget til henholdsvis 11 pct. og knap 15.000 kr.¹⁴ Dermed opnås den maksimale værdi for beskæftigelsesfradraget ved den nye topskattegrænse.

Den samlede skattepakke giver et umiddelbart provenutab på 31 mia. kr. – eller 2 pct. af BNP. Skattelettelserne indføres over fem år, jf. boks 11.8.

Ved at indføre skattelettelsen over fem år udgør den årlige lempelse godt halvdelen af de personskattelettelse, som regeringen gav i 2004. Dermed minimeres risikoen for en overophedning af økonomien – med efterføl-

¹³ Beløbet er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag. Opgjort før arbejdsmarkedsbidrag udgør beløbet knap 68.000 kr. Skatteløftet sænkes til 55 pct.

¹⁴ Det formelle maksimale fradrag stiger således fra 7.200 kr. til knap 45.000 kr.

gende lønpres. Det skal også ses i sammenhæng med, at skattelettelsen i sig selv reducerer lønpresset.

Boks 11.8: Indfasning af skattepakken

Skattepakken indføres fra 2010 til 2015 på følgende måde:

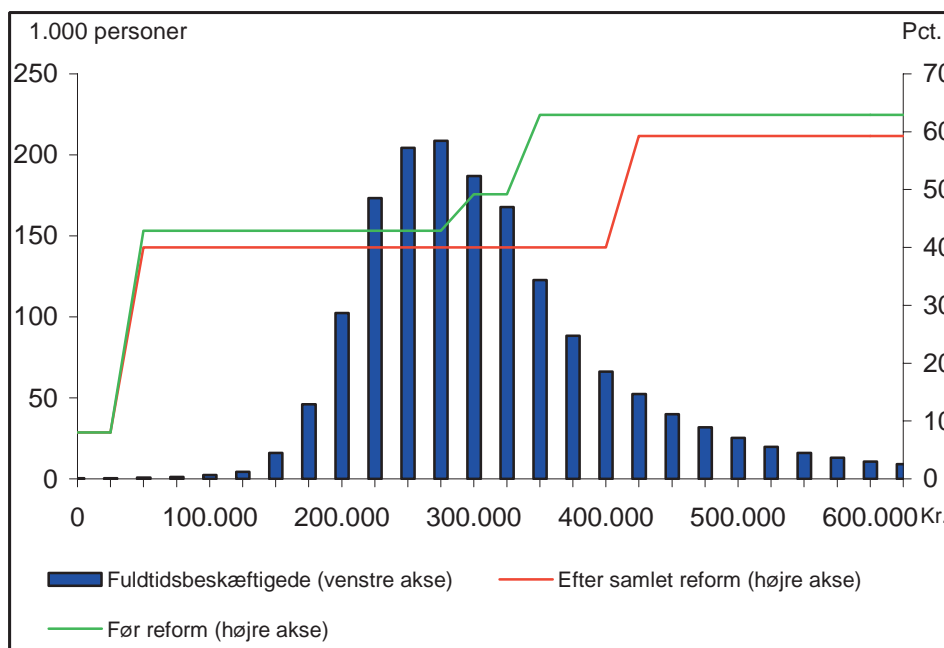
I 2010 fjernes mellemskatten, og topskatteprocenten øges til 21 pct.

I 2011 flyttes grænsen for det nuværende beskæftigelsesfradrag til topskattegrænsen. Samtidig forøges beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen, mens topskattesatsen reduceres med 1/5 af den samlede ændring. Skatteloftet reduceres tilsvarende.

I årene 2012-2015 implementeres de resterende 4/5 af forøgelsen af henholdsvis beskæftigelsesfradraget, topskattegrænsen, reduktionen af topskattesats og skatteloftet. Ændringen sker jævnt over perioden, og reformen er således fuldt indført i 2015.

Med den fuldt indførte skattepakke reduceres skatten på den sidst tjente krone med mellem knap 3 og knap 23 pct. point for indkomster under den nye topskattegrænse. 20 pct. af de fuldtidsbeskæftigede vil stadig skulle betale en topskat. Skatten i toppen af indkomstskalaen nedsættes imidlertid også, så den efter reformen udgør godt 59 pct., jf. figur 11.6.

Figur 11.6: Ændring af den marginale beskatning af arbejdsindkomst



Anm: Marginalskatterne er opgjort inklusiv arbejdsmarkedsbidrag og for en gennemsnitskommune inklusiv kirkeskat. Det forudsættes, at personen ikke får overført ægtefælles mellemskattefradrag, og at denne alene har indkomst fra beskæftigelse. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag. Antallet af personer dækker alene over antallet af fuldtidsbeskæftigede personer. Sammenhængen mellem marginalskatteændringen og antallet af fuldtidsbeskæftigede personer i de enkelte intervaller er således ikke præcis.

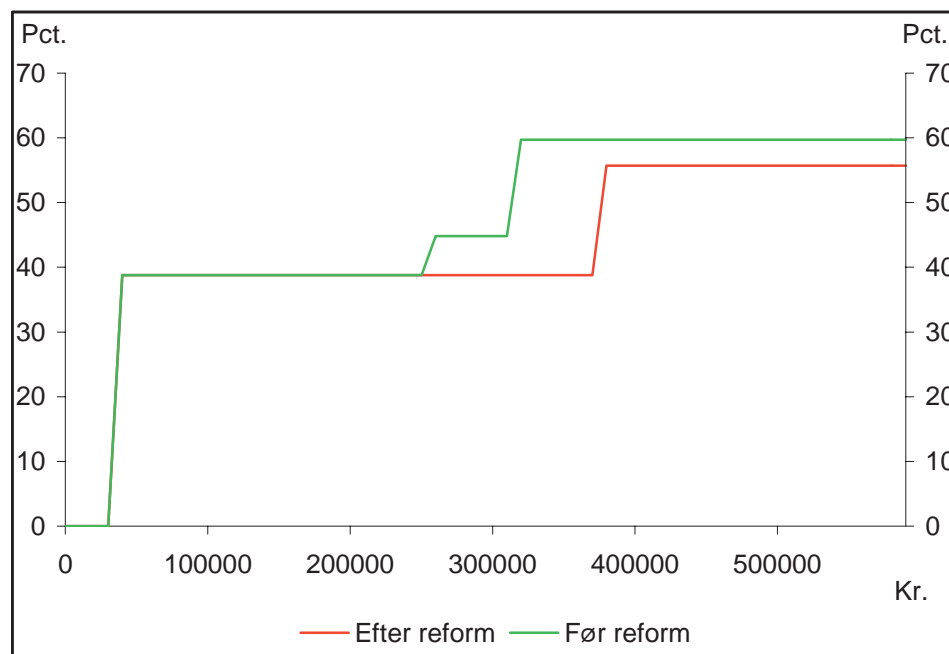
Kilde: Egne beregninger.

Kommissionens forslag vil også lempe beskatningen for personer uden beskæftigelse med indkomster over mellemskattegrænsen, jf. figur 11.7.

Beskæftigelseseffekten af de samlede personskattelempelser udgør 45.000 personer. Godt 40 pct. af beskæftigelseseffekten skønnes at fremkomme ved en reduktion af ledigheden. Det strukturelle ledighedsniveau reduceres således – ifølge Kommissionens beregninger – med samlet set ca. 0,7 pct. point.

Beskæftigelseseffekten af personskattelempelserne samt den skærpelse af ejendomsskatten, der skal finansiere mellem- og topskattelempelserne – skønnes imidlertid alene at svare til ca. 40.000 personer. Således skønnes skærpelsen af ejendomsværdiskatten – isoleret set – at reducere beskæftigelsen svarende til knap 5.000 personer.¹⁵

Figur 11.7: Ændring af marginalsat for personer uden beskæftigelse



Anm: Det forudsættes, at personen ikke får overført ægtefælles mellemskattefradrag. Indkomstgrundlaget i figuren er personlig indkomst, og det forudsættes, at dette er den eneste indkomst, personen har. Marginalskatten er beregnet for en gennemsnitskommune inkl. kirkeskat.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede personskattelempelse giver som allerede nævnt anledning til et umiddelbart provenutab på 31 mia. kr. i 2005-niveau. Over halvdelen af det umiddelbare provenutab indhentes imidlertid igen primært via øget beskæftigelse, lavere ledighed samt en stigning i provenuet fra indirekte

¹⁵ Det skyldes, at ejendomsværdiskatten ikke fuldt ud overvælttes i priserne, og dermed stiger den årlige boligudgift, hvilket reducerer reallønnen, givet det nominelle lønniveau. Det leder isoleret set til et lønpres og et fald i beskæftigelsen.

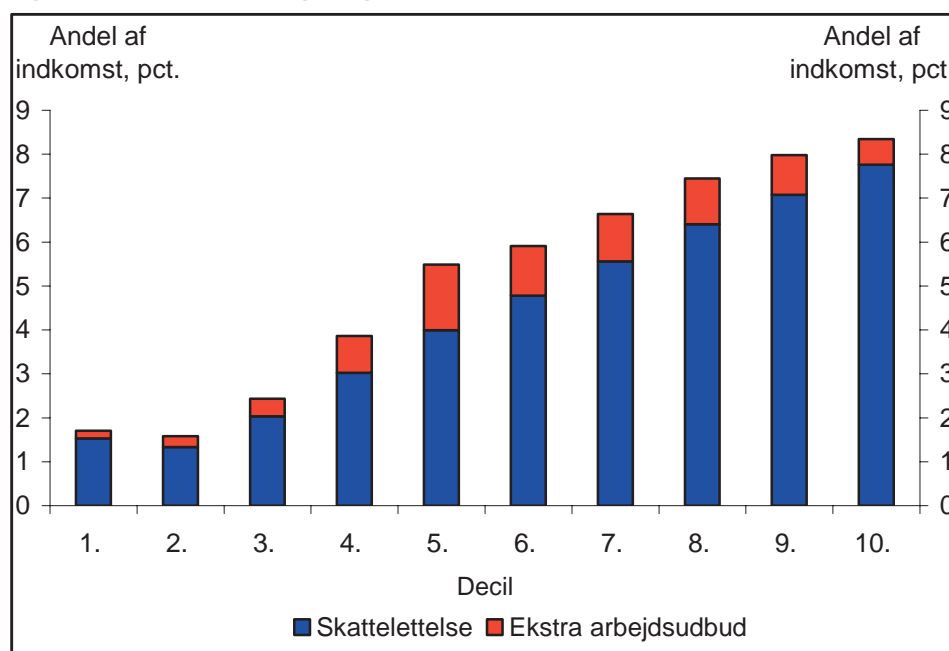
skatter. Således er selvfinansieringsgraden af den samlede personskattelempelse – ifølge Kommissionens beregninger – ca. 55 pct.

11.4.3 Fordelingsvirkninger

Til illustration af fordelingsvirkningerne er udregnet en række "øjebliksbilleder" af de konsekvenser, som tiltaget vil have for ændringen af befolkningens disponible indkomst. Beregningen tager udgangspunkt i den observerede indkomstfordeling i 2003, selvom personskattelempelserne indføres i perioden 2010-15.

Alle beskæftigede vil opnå en indkomstfremgang som følge af Kommissionens reformforslag.¹⁶ Men den største relative lempelse vil blive tildelt højindkomstgruppen. Således opnår de 10 pct. af befolkningen, der har de højeste indkomster, en stigning i den disponible indkomst på godt 8 pct., mens fremgangen for de 10 pct. mindst bemidlede kun bliver knap 2 pct., jf. figur 11.8. Det skyldes i høj grad, at lempelserne i mellem- og topskatten primært kommer højindkomstgrupperne til gode.

Figur 11.8: Relativ stigning i efter-skat-disponibel indkomst



Anm: Decilerne er rangordnet efter gennemsnitlig ækvivaleret disponibel indkomst, jf. bilag 4.1.

Kilde: Egne beregninger foretaget på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i 2003.

Forslagets fordelingsprofil hænger sammen med ønsket om at styrke den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse. Der er langt flere beskæftigede i de øverste deciler end i de nederste.

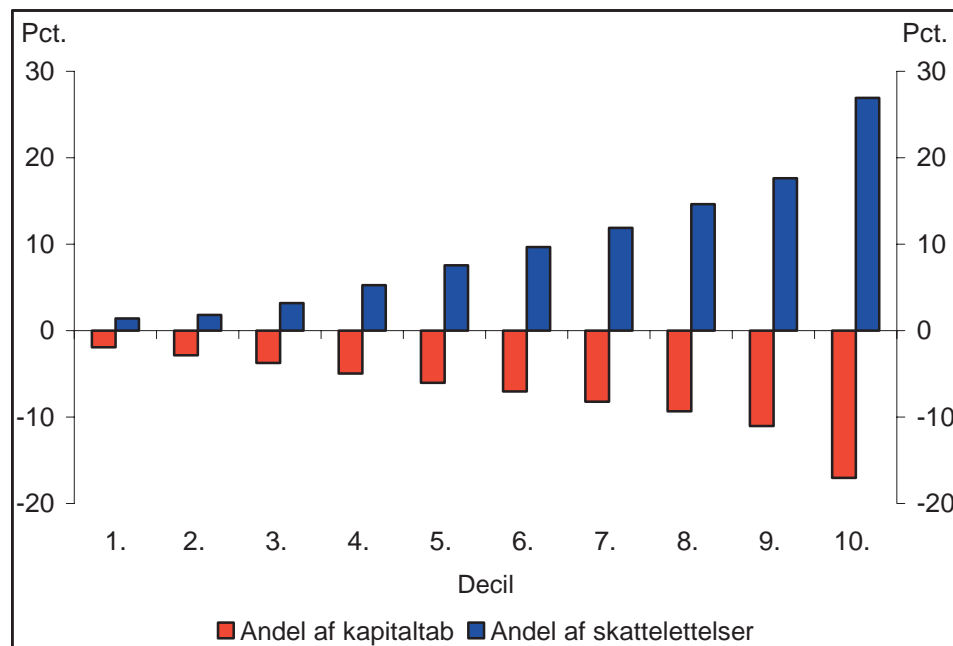
¹⁶ Der kan dog konstrueres helt perifere tilfælde, hvor ophævelsen af muligheden for at udnytte ægtefællens mellemskattegrænse kan give anledning til et tab.

I den forbindelse skal det imidlertid fremhæves, at fordelingsberegningen alene er et øjebliksbillede og derfor kan være misvisende i et dynamisk perspektiv. En del af de personer, der ligger i første decil, er eksempelvis studerende eller selvstændige med et enkelt dårligt år, begge grupper vil formentlig senere i livet vil nyde godt af mellem- og topskattelempelserne.

Endvidere er indkomstfremgangen for lavindkomstgruppen undervurderet. Det skyldes, at Kommissionen ikke indregner effekten af, at personer uden for arbejdsmarkedet kan tilskyndes til at indtræde på arbejdsmarkedet i kraft af forøgelsen af beskæftigelsesfradraget.

Såfremt fordelingsberegningerne skal illustrere konsekvenserne for befolkningen på tidspunktet for implementeringen af skattelettelsen (2010-15), skal tiltagets fordelingsprofil endvidere ses i sammenhæng med skærpelsen af ejendomsværdiskatten. Mellem- og højindkomstgruppen ejer den største andel af ejerboligbeholdningen, dermed vil de også få den største andel af det kapitaltab, som Kommissionens forslag om skærpelse af ejendomsværdiskatten alt andet lige forventes at afstedkomme, jf. figur 11.9.

Figur 11.9: Fordeling af personskattelempelser og kapitaltab på ejerboliger



Anm: Decilerne er rangordnet efter gennemsnitlig ækvivaleret disponibel indkomst, jf. bilag 4.1

Kilde: Egne beregninger foretaget på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i 2003.

11.5 Privatpersoners afkast af opsparing beskattes mere lempeligt og mere ensartet

Kommissionen foreslår indført en mere ensartet beskatning af opsparing med en lavere sats. Det danske skattesystem behandler forskellige former for kapitalafkast vidt forskelligt: Pensionsopsparing har skattemæssigt en gunstig særstilling, mens kapitalgevinster på ejerboliger er fritaget for skat, og ejerboligafkastet beskattes lavt. Omvendt beskattes aktieindkomst og afkast af obligationer højt.

Kommissionen foreslår dette ændret, så indenlandske borgeres opsparing som udgangspunkt beskattes med en mere ensartet og lavere sats – målt i forhold til den direkte beskatning af arbejdsindkomst. Forslaget skal ses i sammenhæng med skærpelsen af beskatningen af ejerboliger og sikring af balancen mellem de forskellige boligformer, jf. kapitel 12.

Kommissionen anbefaler, at der sigtes mod et system, hvor al kapital- og aktieindkomst beskattes med 33 pct. hos de private investorer. Kommissionen vil ikke angive den præcise udformning af fremtidens kapitalindkomstbeskatning, men derimod alene pege på en række hensyn som denne må tage.

11.5.1 Kapitalindkomstbeskatning i en lille økonomi som den danske

Kapitalindkomstbeskatningen påvirker sammensætningen af investerings- og opsparingsbeslutningen, der – i en lukket økonomi – er to sider af samme sag. Vælger en person at udskyde sit forbrug, kan midlerne anvendes til investering i et aktiv og på denne måde give et afkast. Såvel opsparings- som investeringsbeslutningen fremkommer altså som et resultat af forbrugsudskydning og er på denne måde tæt forbundne.

I en åben økonomi – som den danske – er de *indenlandske* opsparings- og investeringsbeslutninger imidlertid adskilte. Stiger den indenlandske opsparing, medfører det ikke nødvendigvis en tilsvarende stigning i de indenlandske investeringer. Med frie kapitalbevægelser kan indenlandske investorer vælge at investere i udenlandske aktiver, ligesom udenlandske investorer kan vælge at investere i danske aktiver. En stigning i den indenlandske opsparing leder derfor ikke nødvendigvis til en stigning i de indenlandske investeringer.

Den danske økonomi er endvidere en lille økonomi, hvorfor indenlandske opsparingsbeslutninger heller ikke påvirker verdensmarkedsrenten.

For økonomier – som den danske - hvor en ændring af den indenlandske opsparing ikke fører til en tilsvarende ændring af investeringerne, og hvor verdensmarkedsrenten er upåvirket af de indenlandske beslutninger, afhænger effekterne af kapitalindkomstbeskatning af, om der er tale om bopæls- og kildelandsbeskatning. Ved bopælsbeskatning – eller domicilbeskatning - er det alene afkastet fra de indenlandske borgeres finansielle

formue, der beskattes, og beskatningen er uafhængig af oprindelsen, dvs. om afkastet stammer fra investeringer i realkapital i ud- eller indlandet. Kapitalindkomstbeskatningen er et eksempel på bopælsbeskatning. Ved kildelandsbeskatning er det derimod afkastet fra det indenlandske kapitalapparat, der beskattes, også selvom kapitalapparatet ejes af udlændinge. Selskabsbeskatningen kan ses som et eksempel på kildelandsbeskatning.

I dette afsnit beskrives Kommissionens anbefalinger i forhold til bopælsbeskatningen af afkastet ved opsparing, mens tiltagene i forhold til kildebeskatningen beskrives i næste afsnit.

Bopælsbeskatningen af afkastet ved opsparing påvirker først og fremmest den indenlandske formue. Bopælsbeskatningen reducerer renten efter skat, der i princippet er prisen på forbrug i dag i forhold til prisen på forbrug i fremtiden. Dermed øges forbruget i dag – på bekostning af forbrug i fremtiden, hvorfor også den indenlandske formue reduceres, jf. kapitel 3.

11.5.2 Den nuværende beskatning af opsparing

Blandt de vigtigste skatter på dette område er den personlige kapitalindkomstbeskatning, ejendomsværdiskatten, aktieindkomstbeskatning og beskatning af afkastet i pensionskasserne.

I de fleste andre lande end de nordiske beskattes privatpersoners kapitalindkomst helt på linje med anden indkomst, dvs. hovedsagelig arbejdsindkomst. I et sådant globalt – og typisk progressivt – indkomstskattesystem beskattes al indkomst ligeligt, uanset hvad kilden til indkomsten er. Indtil 1987 fulgte også det danske skattesystem dette princip.

Kombinationen af høj inflation og den skattemæssige behandling af renteudgifter, der kunne have en skattemæssig fradragsværdi, der i en periode nåede op på 73 pct., betød, at realrenten efter skat for mange danskere var negativ i lange perioder fra 1960'erne og frem til midten af 1980'erne. Den negative realrente efter skat tilskyndede til låntagning, store boliginvesteringer samt en meget lille privat opsparing.

Uanset den beskedne private opsparing fandt der betydelige placeringer sted i kapitalpensioner og i livsforsikrings- og pensionskasseregi, ofte for lånte midler. Grunden var, at alt afkast fra pensionsopsparing var skattefrit frem til 1983. Også beskatningen af udbetalte kapitalpensioner var lempelig.

Den høje skattemæssige værdi af rentefradraget var med til at gøre det særdeles fordelagtigt, især for højindkomstgrupperne, at låne og dermed få et fradrag og samtidigt placere midlerne i en helt eller delvis skattefri pensionsordning.

I løbet af de sidste 15-20 år er der bl.a. i de nordiske lande indført varianter af et såkaldt dualt indkomstskattesystem. I den rendyrkede variant af det duale system beskattes arbejdsindkomst og overførsler stadig progressivt, mens kapitalindkomst beskattes med en lav, proportional sats, som kan være lig med den laveste sats for beskatning for lønindkomst i det progressive system.

I Danmark er det nuværende skattesystem en blanding, idet negativ kapitalindkomst beskattes nærmest efter det duale princip, mens positiv kapitalindkomst beskattes efter det globale princip. Negativ (netto-) kapitalindkomst kan fratrækkes i kommuneskatten, som for en gennemsnitskommune ligger på 33,3 pct. i 2005. Den ligger noget under den laveste skattesats på personlig indkomst, som inklusive arbejdsmarkedsbidrag og beskæftigelsesfradrag er 43 pct. i 2005. Positiv nettokapitalindkomst beskattes imidlertid progressivt med en marginal skattesats på op til knap 60 pct. i 2005. Aktieindkomst behandles som hovedregel efter særskilte regler, idet aktieindkomst under ca. 40.000 kr. beskattes med 28 pct., og aktieindkomst derudover med 43 pct.

I lyset af dette rejser der sig naturligt følgende spørgsmål: Hvilke argumenter findes der for at beskatte kapital på den ene måde (globalindkomstprincippet med "høj" progressiv sats) og den anden måde (dualt princip med "lav" proportional sats).

11.5.3 En lempeligere og mere ensartet beskatning af opsparing

Forslag 11.3: Privatpersoners afkast fra opsparing beskattes mere ensartet og mere lempeligt.

Kommissionen anbefaler, at der sigtes mod et system, hvor afkastet fra opsparing beskattes lempeligere end afkastet fra arbejdsindkomst, samt hvor forskellige former for kapitalafkast beskattes mere ensartet end i dag.

Afkastet fra opsparing bør beskattes lavere end arbejdsindkomst

Der er en række argumenter for, at ordinær kapitalindkomst¹⁷ bør beskattes mere lempeligt end arbejdsindkomst.

Det horisontale lighedsprincip – som tilsiger, at personer med lige indkomst bør behandles skattemæssigt ens – betyder faktisk, at ordinær ka-

¹⁷ Der er en principiel meget vigtig pointe i at skelne mellem ordinær kapitalindkomst, som er lig med det normale afkast, man kan forvente at få af en investering, og på den anden side overnormalt afkast. Sidstnævnte kan skyldes profit som følge af ufuldkommen konkurrence eller udvinding af en udtømmelig naturressource som olie og gas. Konsekvenserne af at beskatte normal og overnormal profit er vidt forskellige. Mens beskatning af ordinær kapitalindkomst har en række uheldige virkninger i form af forvriddninger af opsparings- og investeringsbeslutninger, vil beskatning af overnormal kapitalindkomst i almindelighed ikke medføre forvriddninger. Der er dog grænser for beskatningen af overnormal kapitalindkomst, da kapitalindkomsten kan flyttes ud af landet ved såkaldt indkomsttransformation. I praksis er det svært at skelne mellem de to former for kapitalindkomst – kulbrintebeskatningen i Nordsøen er (vist nok) det eneste eksempel på en beskatning af overnormal profit i dansk skattelovgivning – og derfor er præmissen for det efterfølgende, at profitten er normal.

pitalindkomst slet ikke skal beskattes! Argument er som følger: En person, som sparer meget op med henblik på senere forbrug, betaler mere i skat over livsforløbet end en person, som optager lån eller altid forbruger lige, hvad vedkommende tjener, hvis de to i øvrigt har samme arbejds- og transfereringsindkomst.

Et yderligere argument – af mere pragmatisk natur – for en lavere skattesats på kapital end for arbejdsindkomst er, at et skattesystem, der beskatter nominelt, under alle omstændigheder vil ramme kapitalafkast for hårdt, når der er inflation i økonomien: Den del af afkastet, der blot er en kompensation for, at der er prisstigninger, er ikke nogen reel indkomst for investoren. Dette taler for at inflationskorrigerede kapitalindkomster, før de beskattes. Da dette imidlertid kan give en række praktiske problemer, er et pragmatisk alternativ en lavere nominel beskatning af kapital. Ønsker man eksempelvis at beskatte real kapitalindkomst med ca. 55 pct. i en økonomi, hvor det nominelle afkast er 5 pct. og inflationen 2 pct., bør den nominelle kapitalskattesats være på 33 pct.

En proportional i stedet for en progressiv kapitalindkomstbeskatning vil kunne dæmpe de former for skattearbitrage, som baserer sig på, at forskellige personer har forskellig marginalbeskatning. Et dualt skattesystem giver til gengæld en tilskyndelse til at transformere højt beskattet arbejdsindkomst til lavere beskattet kapitalindkomst, hvilket særligt er en relevant problemstilling for personligt ejede virksomheder, jf. boks 11.9.

Boks 11.9: Indkomsttransformation mellem løn og virksomhedsoverskud

For at sikre, at selvstændige ikke transformerer lønindkomst til aktieindkomst, bør der enten 1) være særlige værnsregler, eller også 2) bør den effektive beskatning af overskud, der trækkes ud af virksomheder, være den samme som beskatningen af lønindkomst på højeste progressionstrin.

Før det kan betale sig for en selvstændig at trække lønindkomst ud som overskud fra virksomheden, skal overskuddet fra virksomheden tilfalde den pågældende. Dette gælder typisk alene for unoterede selskaber.

I dag svarer den effektive beskatning af aktieindkomst fra unoterede selskaber på højeste progressionsniveau stort set til den højeste marginale beskatning af lønindkomst. Den effektive beskatning af aktieindkomst fra unoterede selskaber på højeste progressionsniveau er 59 pct. – med en selskabsskat på 28 pct. ($0.28 + (1 - 0.28) \cdot 0.43$) mens den højeste marginale beskatning af lønindkomst er 63 pct. Således eksisterer der allerede i dag en lille ubalance. Ubalancen på øverste progressionstrin forøges med Kommissionens forslag til lempelse af aktieindkomst og selskabsskatten, jf. næste afsnit. Således reduceres den effektive beskatning af aktieindkomst på højeste progressionsniveau med 9 pct. point til knap 50 pct., hvorimod lønindkomstbeskatningen på højeste progressionstrin alene reduceres med knap 4 pct. til 59 pct. Dermed kan indkomsttransformationen ikke længere hindres via afstemning af satser, men må i stedet i højere grad hvile på værnsregler. Dette er ikke ideelt, jf. også diskussion af værnsregler i næste afsnit, men en omkostning, der må "betales" for et system, der i højere grad er tilpasset globaliseringen.

Alt i alt er der væsentlige argumenter for, at kapitalindkomst bør beskattes mere lempeligt end arbejdsindkomst. Der kan dog være fordelingsmæssige argumenter for at opretholde en vis beskatning af kapitalindkomst, så fremt udligning af indkomstforskelle tillægges en selvstændig værdi uafhængigt af årsagen til fremkomsten af denne.

Forskellige former for kapitalafkast bør beskattes mere ensartet

Det danske skattesystem behandler forskellige former for kapitalafkast vidt forskelligt. Pensionsopsparing har skattemæssigt en gunstig særstilling, mens kapitalgevinster på ejerboliger er fritaget for skat. Ejerboligafkast beskattes lavt. Aktieindkomst og afkast af obligationer – begge i fri opsparing – beskattes højt: For en topskatteyder med positiv kapitalindkomst beskattes obligationsafkast særdeles højt.

I fremtiden vil det blive stadig vanskeligere at opretholde en beskatning – af særlig finansiel kapital – der afviger fra udlandets. Blandt andet fordi privatpersoner i stadig større omfang vil overflytte kapital til udenlandske banker, hvorfra renteindtægterne så ikke bliver opgivet til det danske skattevæsen. Globaliseringens skattelogik kan således ikke retfærdiggøre, at afkastet af boliger beskattes lavt, og at fri finansiel opsparing beskattes hårdt. Tværtimod burde det være omvendt. Forslaget om en lav ensartet beskatning af kapitalafkast retter op på denne ubalance.

En ensartning af kapitalafkastbeskatningen reducerer kompleksiteten i den nuværende skattelovgivning, ikke mindst fordi behovet for værneregler reduceres. Dermed bliver den enkelte borger bedre i stand til at gennemskue lovgivningen. Samtidig vil afkastet fra (lovlig) skattetækning blive mindre, når det ikke i samme grad er muligt at transformere midler fra én skattebase til en anden med en lempeligere beskatning til følge. Dermed reduceres de private og offentlige administrationsomkostninger. Den aftale regeringen har indgået med Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre er et skridt i den rigtige retning, jf. boks 11.10.

Disse hensyn skal imidlertid afvejes i forhold til Kommissionens ønske om at fremme udbredelsen af opsparingsbaserede pensioner. På denne baggrund anbefaler Kommissionen derfor, at tilskyndelsen til placering i opsparingsbaserede pensioner fastholdes, hvorfor det lave niveau for pensionsafkastbeskatningen ikke foreslås ændret.

Endvidere må et fremtidigt skattesystem under ingen omstændigheder lede til, at skatteværdien af negativ kapitalindkomst overstiger positiv kapitalindkomst. Som systemet er indrettet i dag, beskattes negativ kapitalindkomst med de kommunale skatter. Dette er ikke hensigtsmæssigt, idet summen af de kommunale skatter varierer mellem 39 og 27 pct. Kommissionen anbefaler, at et fremtidigt system udformes, så der på sigt ikke forekommer denne form for geografisk variation i kapitalindkomstbeskatningen.

Boks 11.10: Aftale om forenkling af aktiebeskatningen november 2005

Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre har indgået en aftale om at gennemføre en forenkling af beskatningen af aktier. Fremover vil al aktieindkomst op til 43.300 kr. blive beskattet med 28 pct., og aktieindkomst derudover med 43 pct.

Modellen bygger på følgende:

- a) Ophævelse af 3-års reglen, således at avancer beskattes som aktieindkomst uanset ejertiden.
- b) En overgangsregel for aktier, som er anskaffet før ændringernes virkningstidspunkt, og som sælges efter en ejertid på mindre end 3 år. Reglen går ud på, at fortjenester fortsat beskattes som kapitalindkomst, hvis beskatningen som kapitalindkomst er lempeligere end aktieindkomst.
- c) Ophævelse af 100.000 kr.'s reglen, således at avancer vedr. små beholdninger af børsnoterede aktier ikke længere er skattefri.
- d) En overgangsregel, som sikrer, at aktier købt før ændringernes virkningstidspunkt vil kunne sælges skattefrit, hvis de indgår i beholdninger, som på lovens virkningstidspunkt ligger under 100.000 kr.'s grænsen, og sælges efter en ejertid på mindst 3 år.
- e) Udvidelse af mulighederne for tabsfradrag.

De to vigtigste ændringer, a) og c), gennemgås nedenfor:

Ophævelse af 3-årsreglen:

Efter de nugældende regler beskattes avancer ved salg efter en ejertid på under 3 år som kapitalindkomst (skattesats i gennemsnitskommune fra 33,3 til 59,7 pct.). Fortjenester ved senere salg beskattes som aktieindkomst (skattesats på 28/43 pct.). Modellen bygger på, at skillelinien ved 3 år fjernes, og at avancer beskattes som aktieindkomst uanset ejertiden. Dette gælder for såvel børsnoterede som unoterede aktier.

De nugældende regler giver et incitament til at realisere tab indenfor de første 3 år, mens afståelse af aktier med gevinst udskydes til efter 3 år. En ophævelse af 3-års reglen giver mere overskuelige regler, som reducerer indlåsnings effekterne. Endvidere beskattes udbytter allerede i dag som aktieindkomst uanset ejertiden. Der skabes dermed også større sammenhæng mellem beskatningen af udbytter og aktieavancer. Ophævelsen af 3-årsreglen medfører som udgangspunkt en lempelse af beskatningen.

Ophævelse af 100.000 kr.'s reglen:

Ophævelsen af 100.000 kr's grænse foretages ved, at avancer på børsnoterede aktier gøres skattepligtige uanset beholdningens størrelse. Efter de gældende regler er avancer på børsnoterede aktier ved salg efter 3 år eller mere skattefrie, hvis den skattepligtiges beholdning af børsnoterede aktier i de 3 sidste år har ligget under den skattefrie bundgrænse.

Det er særligt 100.000 kr.'s reglen, som opleves som kompliceret. En væsentlig del af forenklingen i modellen ligger således i en ophævelse af denne regel.

Det nye regelsæt skønnes at koste det offentlige 70-85 mill. i tabt provenu.

Kilde: Oplysninger på www.skat.dk.

11.6 Selskabsskatten nedsættes og begunstigelser af visse erhverv ophæves

Selskabsskat er en indkomstskat, der svares af aktie- og anpartsselskaber m.fl. af den skattepligtige indkomst. I 2005, hvor selskabsskattesatsen er 28 pct., forventes provenuet fra selskabsskatten at udgøre knap 50 mia. kr. Over de seneste 15 år er den danske selskabsskattesats blevet nedsat i flere omgange fra 50 pct. i 1990 til 28 pct. Samtidig er skattebasen blevet udvidet bl.a. ved afvikling af pristalsregulering af afskrivningsgrundlaget, af fradrag for investeringsfondshenlæggelser, af varelagernedskrivninger, af udlandslempelsen og ændrede afskrivningssatser. Udviklingen i udlandet er gået i samme retning.¹⁸ Som følge af øget kapitalmobilitet og skattekonkurrence har mange lande valgt at sænke selskabsskatten.

Isoleret set fra et enkelt lands synspunkt har en sænkning af selskabsskatten to hensigtsmæssige effekter i forhold til globaliseringen: For det første vil lavere effektiv selskabsskattesats tiltrække flere investeringer til landet. Det vil medføre et højere realt lønniveau og muligvis større beskæftigelse – særligt på langt sigt. For det andet vil tilskyndelsen til skattemotiveret indkomsttransformation (brugen af forkerte transferpriser og skattemotiveret tynd kapitalisering) aftage ved en lavere selskabsskattesats.

Følger andre lande trop, og indledes på denne måde en skattekonkurrence, kan resultatet imidlertid blive et såkaldt "race to the bottom". Det kan være skadeligt, særligt hvis velfærdstabet forbundet med offentlige besparelser eller stigninger i andre skatter er betydeligt.

Skattekonkurrencen kan imidlertid alene bremses ved en koordineret indsats i EU-regi. Danmark bør arbejde aktivt for at etablere en sådan koordination. Eksempelvis ville minimumssatser for selskabsskatten hindre "race to the bottom". Indtil det lykkes at vedtage sådanne minimumssatser, må Danmark imidlertid følge de andre landes satsnedsættelser.

11.6.1 Niveauet for selskabsskatten – i en globaliseret verden

Den danske formelle selskabsskat ligger med det nuværende niveau på 28 pct. ikke langt fra hverken EU25-gennemsnittet eller gennemsnittet i OECD, jf. figur 11.10.

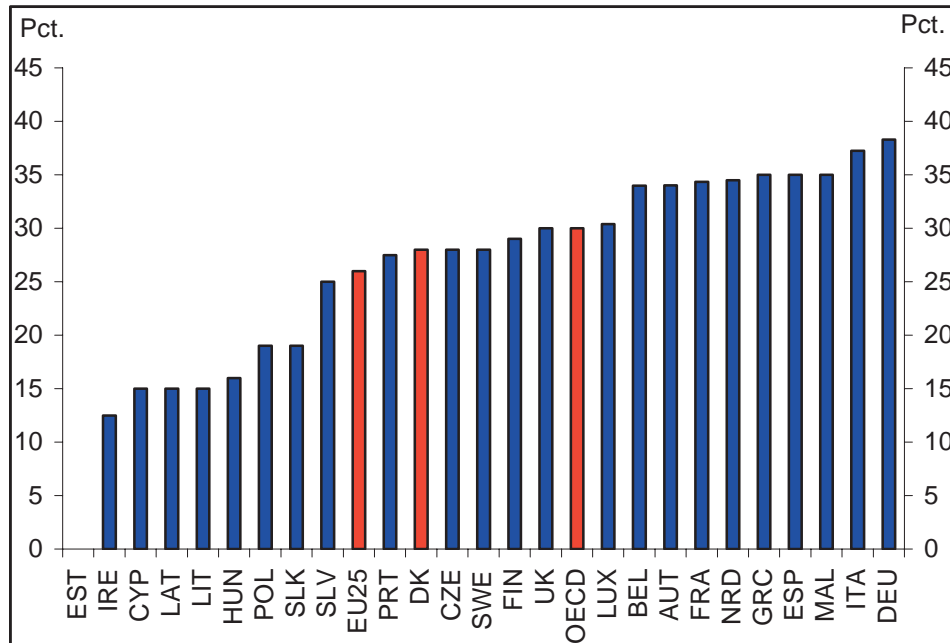
Globaliseringen og skattekonkurrence kan imidlertid gøre det fordelagtigt at reducere selskabsskatten – også selvom satsen ligger på niveau med de andre lande.

For det første er den formelle selskabsskattesats afgørende for, hvor virksomhederne har incitament til at placere deres overskud. Via forskellige former for indkomsttransformation kan virksomheder, der er repræsenteret

¹⁸ Jf. Velfærdskommissionen (2005:a).

i flere lande, forsøge at "flytte" overskuddet til det land, hvor selskabsskatten er lavest, jf. boks 11.11.

Figur 11.10: Selskabsskatter i EU 25 landene, EU25 og OECD gennemsnit



Anm: Danmark 2005-niveau, alle andre lande 2004-niveau.

Kilde: Skatteministeriet.

For det andet påvirker selskabsskatten selskabernes beslutning om lokalisering (af produktion). Her er det imidlertid ikke alene den formelle sats, men den samlede selskabsbeskatning, dvs. den effektive gennemsnitlige skattesats, der er afgørende. Omfanget af nyinvesteringer i allerede eksisterende virksomheder afhænger også af den samlede selskabsbeskatning – men her er det den effektive marginale skattesats, der er afgørende. Den gennemsnitlige og marginale selskabsskat bestemmes af samspillet mellem den formelle selskabsskat, afskrivningsreglerne og finansieringsstrukturen – herunder forholdet mellem egen- og fremmedkapital.

I en globaliseret verden vil lavere selskabsskat som udgangspunkt tiltrække flere investeringer til landet. Det skyldes, at udenlandske investorer vil søge mod det – med satsnedsættelsen – højere afkast efter skat. Så længe udenlandske investorers afkast før skat ved investering i indlandet er større end markedsrenten, vil skatten – givet, at de andre lande ikke dermed følger trop – med fordel kunne sænkes: Det skyldes, at tiltaget vil øge kapitalapparatet og dermed efterspørgslen efter arbejdskraft, som igen vil presse lønningerne op. En selskabsskattenedsættelse vil derfor under såkaldt fuld kapitalmobilitet i princippet svare til et indirekte løntilskud. Lønmodtagerne er blevet mere produktive som følge af det øgede kapitalapparat, dermed opnår de en reallønsfremgang. Da offentligt ansatte samt personer på overførselsindkomst er sikret samme indkomstfremgang som lønmodtagere på det private arbejdsmarked, kan en evt. nedsættelse af

selskabsskattesatsen således være bredt til gavn for borgerne. Dette synspunkt tilsiger – isoleret set – også at selskabsskatten i en globaliseret verden bør være så lav som mulig.

Boks 11.11: Indkomsttransformation

Indkomsttransformation består i, at afkast omdannes fra én form til en anden, hvorved der opnås en lavere skattebelastning.

Indkomsttransformation kan f.eks. bestå i brug af forkerte transfer priser i bred forstand. Priserne for overførsler internt i en koncern over landegrænserne kan i et vist omfang tilpasses forskelle i skattesatsen, således at koncernen bruger forholdsvis lave salgspriser i højskattelande og forholdsvis lave købspriser i lavskattelande. Brug af forkerte transferpriser er ikke tilladt, men det kan være vanskeligt at fastslå den rigtige transferpris entydigt, og virksomhederne kan i praksis påvirke transferpriserne, hvis afvigelsen fra det rigtige niveau ligger inden for den normalt accepterede usikkerhed.

En anden type indkomsttransformation er forholdet mellem fremmedkapital og egenkapital. Selskaberne har fradragsret for renteudgifter, men ikke for normalforrentningen af egenkapital. Derfor er det alt andet lige billigere at lade virksomheden finansiere med fremmedkapital end egenkapital. Marginalrenten ved ekstra låntagning stiger imidlertid, og i ligevægt kan der argumenteres for, at selskabet på marginalen har lige store omkostninger til aflønning af fremmed som egenkapital. Nedsættes selskabsskatten, bliver egenkapitalfinansiering billigere, og der kan forventes et skifte i forholdet mellem egen- og fremmedkapital væk fra fremmedkapital. Da den samlede beskatning af normalforrentningen af egenkapital ofte er højere end for fremmedkapital, stiger det offentlige indtægter herved.

Når en international koncern overordnet har fastlagt det optimale forhold mellem egen- og fremmedkapitalfinansiering, kan koncernen optimere sammensætningen i de forskellige selskaber i de forskellige lande.

Et dansk selskab, der investerer i et datterselskab i udlandet, kan således spare skat ved at placere egenkapitalen i lavskattelandet. Er skattesatsen højere i udlandet end her, kan koncernen lade investeringer i udlandet være finansieret ved, at datterselskabet optager lån enten hos tredjepart med garanti fra moderselskabet eller direkte hos moderselskabet. Omvendt, hvis udlandet er lavskattelandet, kan det bedst betale sig, at moderselskabet optager et lån, og indskyder lånet som egenkapital i det udenlandske datterselskab.

Sådanne forsøg på indkomsttransformation kan søges bremsede ved særlige regler mod såvel tynd som tyk kapitalisering. Men en effektiv metode er også at fjerne eller reducere incitamentet til, at det danske selskabsskattegrundlag eroderes ved ændringer i forholdet mellem fremmedkapital og egenkapital. Det kan ske ved nedsættelse af selskabsskattesatsen.

Kilde: Skatteministeriet (2001).

Der er imidlertid grænser for, hvor lavt et niveau selskabsskatten kan antage. Det skyldes ikke mindst, at der bør være en vis sammenhæng mellem den effektive beskatning af overskud fra selskaber og beskatningen af lønindkomst. Den effektive beskatning af overskud fra virksomheder bestemmes af samspillet mellem selskabsskatten og aktieindkomstbeskatningen. Bliver beskatningen af overskud fra virksomheder for lavt, tilskyndes selvstændige erhvervsdrivende til at transformere lønindkomst til aktieindkomst.

I dag imødegås denne form for indkomsttransformation ved at lade den effektive beskatning være – stort set – uafhængig af aflønningsformen. Således svarer den effektive beskatning af aktieindkomst på højeste progressionsniveau stort set til den højeste marginale beskatning af lønindkomst. En nedsættelse af selskabsskatten vil forøge denne ubalance, og dermed skabe et behov for værnsregler.¹⁹

Værnsregler har imidlertid den ulempe, at de øger kompleksiteten i skattelevgivningen, hvilket dels kan udfordre retssikkerheden og dels give anledning til private og offentlige administrationsomkostninger. Endvidere kan værnsregler kun sjældent udformes, så de er 100 pct. vandtætte. Selvom Kommissionen foreslår, at der indføres værnsregler på dette område, jf. også afsnittet om kapitalbeskatning, kan de aldrig helt stoppe den indenlandske indkomsttransformation. Derfor er der grænser for, hvor lavt et niveau selskabsskatten kan antage.

Hertil kommer, at selskabsbeskatningen er et kompliceret område, hvor der bør tages hensyn til en række andre særlige forhold. Selskabsskatten beskatter ikke bare almindelig forrentning af kapital, men også forskellige former for overnormalt kapitalafkast – eksempelvis kapitalafkast, som kan skyldes en monopolstilling, udnyttelse af knappe naturressourcer m.m. I modsætning til en skat på almindelig forrentning vil beskatning af en sådan overnormal profit i almindelighed ikke reducere kapitalapparatet. I det omfang den overnormale forrentning skyldes specifikt danske forhold og derfor kun kan indtjenes ved investeringer her i landet, vil den derfor være modstandsdygtig over for globaliseringen. Dette forhold taler også for, at satsen for selskabsskatten skal have et vist niveau.

11.6.2 3 pct. satsreduktion og ophævelse af særregler

Forslag 11.4: Selskabsskatten nedsættes fra 28 til 25 pct.

Konkret anbefaler Kommissionen, at selskabsskatten reduceres med 3 pct. point. Satsnedsættelsen foreslås finansieret krone for krone af erhvervslivet selv ved ophævelse af særregler og udbredelse af basen for selskabs- og erhvervsbeskatningen.

Kommissionen har ikke lagt sig fast på en præcis finansiering, men vurderer, at en kritisk gennemgang af såvel afskrivningsreglerne som skattemæssige begunstigelser af visse erhverv ville give anledning til et merprovenu, der kan anvendes på en generel satsnedsættelse. Eksempelvis er afskrivningsreglerne for bygninger – herunder særligt den løbende prisfastsættelse af den erhvervede beholdning – og afskrivningsreglerne for visse driftsmidler med ekstra lang levetid stadig meget gunstige. Endvidere subsidieres visse erhverv direkte via skattesystemet. Eksempelvis opvejer lønsumsbeskatningen af den finansielle sektor langt fra den implicitte

¹⁹ jf. også afsnittet om kapitalindkomstbeskatning for en vurdering af, hvorledes den samlede skattepakke påvirker dette forhold.

begunstigelse, der følger af momsfrigørelsen af sektorens ydelser, ligesom landbruget også subsidieres via en række særregler.

Effekten af tiltaget

Med satsnedsættelsen tilskyndes udenlandske virksomheder til at investere i Danmark, og omfanget af indkomsttransformation reduceres. Nedsættelsen af selskabsskatten foregriber dermed presset fra international skattekonkurrence. Med globaliseringen bliver det fysiske kapitalapparat stadig mere mobilt på tværs af landegrænser. Dermed reagerer selskaberne stadig mere kraftigt på en satsnedsættelse, hvormed der kan være skabt grundlag for international skattekonkurrence. Selvom der endnu ikke kan konstateres noget afgørende problem, kan det ikke udelukkes, at den danske selskabsskat i fremtiden må reduceres, jf. Velfærdskommissionen (2005a). Ved at nedsætte satsen nu frem for senere blot at følge med andre lande vælges en offensiv strategi. Fordelene ved dette er, at Danmark dermed vil tiltrække kapital til landet i den overgangsperiode, hvor de andre lande endnu ikke har nedsat deres selskabsskat. Såfremt placeringen af produktionen til en vis grad beror på historiske tilfældigheder, kan en sådan overgangsperiode vise sig at være ganske betydningsfuld – også på langt sigt. Ulempen ved nedsættelsen af selskabsskatten er imidlertid et mindre provenu i overgangsfasen. I dette tilfælde, hvor satsnedsættelsen finansieres fuldt ud ved udbredelse af basen, vil den samlede pakke imidlertid ikke give anledning til et mindre provenu.

De fordelingsmæssige konsekvenser

Forslagets fordelingsprofil kan ikke fastslås, før den præcise finansiering er fastlagt. En satsnedsættelse vil umiddelbart give nuværende aktieejere en kursgevinst. Det skyldes, at det fremtidige afkast fra den eksisterende kapitalbeholdning stiger. Da satsreduktionen omvendt finansieres ved udbredelse af basen, neutraliseres lempelsen til dels på makroniveau.

11.7 Fordele og ulemper ved skattestoppet

Regeringen har indført et skattestop. Skattestoppet indebærer som udgangspunkt, at ingen skat eller afgift må hæves, jf. boks 11.12. Skattestoppet har både en række fordele og en række ulemper, der skal holdes op imod hinanden, når det vurderes.

11.7.1 Fordelene ved skattestoppet

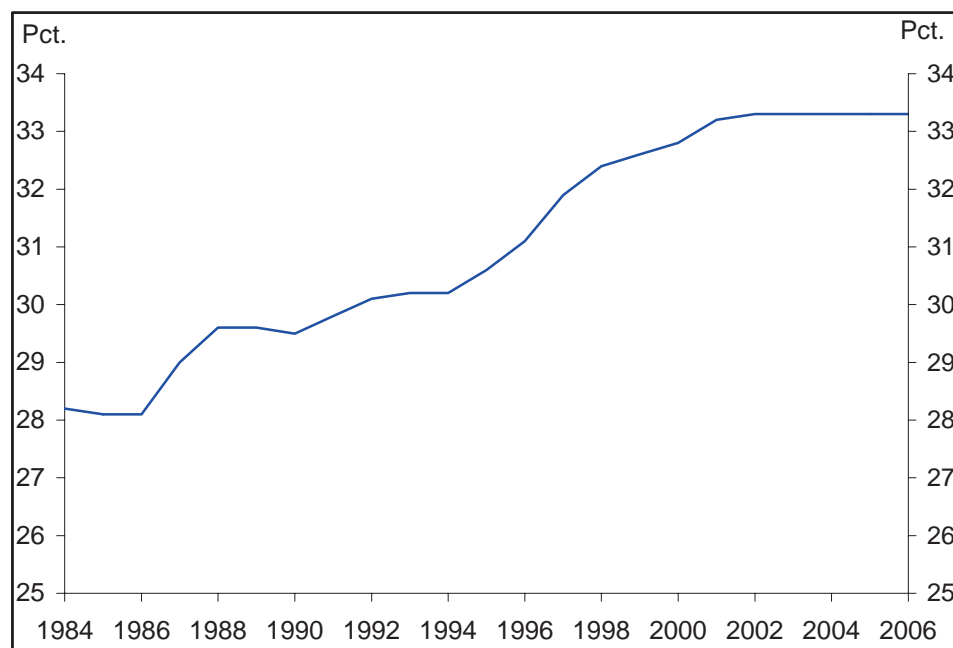
Hvis det at holde skatterne i ro, som defineret i skattestoppet, gives en særskilt høj politisk prioritet, er skattestoppet et mål i sig selv.

Endvidere kan skattestoppet opfattes som en budgetregel. Regeringen har med skattestoppet valgt at fastsætte en overordnet (budget)regel for udviklingen i skatterne: De må ikke stige. I kombination med kravet om langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser fastlægger skattestoppet der-

med rammerne for udgiftsudviklingen og er i denne forstand et indirekte udgiftsstyringsinstrument, jf. Skatteministeriet (2002).

Denne regerings udgiftsstyring har været strammere end Nyrup Rasmussen-regeringernes. Det reale offentlige forbrug er således steget med 1,5 pct. om året under Fogh Rasmussen-regeringerne, mod ca. 2 pct. under Nyrup Rasmussen-regeringerne.²⁰ Ligeledes er det lykkedes Fogh Rasmussen-regeringerne at holde den gennemsnitlige kommunale skatteprocent i ro, hvor den kommunale skatteprocent ellers tidligere løbende er steget, jf. figur 11.11.

Figur 11.11: Gennemsnitlig kommunalskatteprocent 1984-2006



Anm: Figuren viser den gennemsnitlige sats for kommune-, amts- og kirkeskatter.
Kilde: www.skm.dk.

11.7.2 Ulemperne ved skattestoppet

Fordelene ved skattestoppet skal imidlertid holdes op imod dets omkostninger.

Først og fremmest udgør det særlige ejendomsværdiskattestop et problem. Generelt er skattestoppet knyttet til satsen, når den – som for ejendomsværdiskatten – opkræves som en procentsats, jf. boks 11.10. For ejerboligen er skattestoppet imidlertid udformet som et loft over det kronebeløb, boligejeren betaler i ejendomsværdiskat. Værdistigninger på fast ejendom vil derfor ikke udløse yderligere ejendomsværdiskat. Da boligpriserne på landsplan er steget relativt kraftigt siden 2001, har dette særlige ejendomsværdiskattestop ikke bare fastholdt, men ligefrem reduceret den effektive betaling af ejendomsværdiskat. Dermed øges det indirekte (skat-

²⁰ Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik.

te) subsidium til mursten. Kommissionen anbefaler i stedet at lempe beskattningen af arbejdsindkomst, jf. også kapitel 12 samt afsnit 11.2.

Boks 11.12: Skattestoppets grundprincipper

Skattestoppet består af følgende fem overordnede grundprincipper:

1. Ingen skat eller afgift må sættes op.
2. Opkræves skatten eller afgiften med en procentsats, f.eks. momsen, bliver procenten ikke sat op.
3. Opkræves skatten eller afgiften med et kronebeløb pr. enhed, f.eks. benzin og dieselaftgiften, sættes kronebeløbet ikke op.
4. Hvis der er tvungende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift. Samme princip vil blive anvendt, hvis det af miljømæssige grunde er ønskeligt at indføre eller forhøje en miljøafgift. Såfremt Danmark bliver nødt til at sænke en skat eller afgift som følge af EU-beslutninger eller internationale aftaler, kan det mindre provenue kompenseres gennem forhøjelser af andre skatter eller afgifter. Det forudsættes, at en sådan omlægning er provenuneutral.
5. Der lægges et loft over det kronebeløb, som boligejeren betaler i ejendomsværdiskat. Værdistigninger på fast ejendom vil derfor ikke udløse yderligere ejendomsværdiskat.

Kilde: Finansministeriet (2002).

Skattestoppet reducerer endvidere det offentlige provenu, fordi det fastholder visse skatter og afgifter på 2001-niveauet, jf. boks 11.12. Det er et problem, fordi holdbarhedsproblemet dermed forværres. Problemet bliver større, jo længere tid skattestoppet fastholdes. I grundforløbet er det – beregningsteknisk – forudsat, at skattestoppet fastholdes frem til 2010. Herefter reguleres alle skatter og afgifter med den almindelige prisstignings-takt.²¹ Fastholdes skattestoppet i stedet eksempelvis til 2040, medfører det et yderligere provenutab, der stort set svarer til en øgning af holdbarhedsproblemet med 50 pct. i forhold til Velfærdskommissionens grundforløb, jf. kapitel 3. Langt hovedparten af provenutabet ved en fastholdelse af skattestoppet stammer fra fastfrysningen af punktafgifterne, jf. boks 11.13.

Endelig kan skattestoppet stille sig hindrende i vejen for en hensigtsmæssig skattestruktur på længere sigt. Som allerede nævnt er det en indbygget mekanisme i det nuværende skattestop, at den samlede beskattning forskydes i retning af mere vægt på arbejdsindkomst relativt til forbrug (punktafgifter) og bolig (ejendomsværdiskat). På samme måde kan skattestoppet hindre skatteomlægninger, der er ønskelige på grund af globalisering eller andre samfundsmæssige forandringer. Det er dog ikke alle om-lægninger, der hindres af skattestoppet, jf. regeringens forslag til forenkling af aktiebeskatningen.

²¹ Mere præcist forudsættes det, at såvel ejendomsskattens andel af ejendomsværdien som punktafgifternes andel af varenes værdi fastholdes på 2010-niveauet.

Boks 11.13: Provenutabet ved skattestoppet

Punktafgifter opkræves som et krone beløb pr. enhed og fastfryses derfor nominelt med skattestoppet, jf. boks 11.10. Ved fravær af skattestoppet ville punktafgifterne derimod blive reguleret med den almindelige prisstigningstakt,²² ellers ville det reale provenu fra afgifterne falde.

I 2005 forventes provenuet fra punktafgifterne (inklusiv vægtafgift) at udgøre ca. 67 mia. kr. svarende til godt 4,5 pct. af BNP. I 2010 vil punktafgifternes andel af BNP være faldet til 4,3 pct. af BNP som følge af skattestoppet. Ophæves skattestoppet fra 2010, og reguleres punktafgifterne derefter med den almindelige prisstigningstakt, fastholdes punktafgifternes andel af BNP derefter på 4,3 pct. af BNP. Fortsætter skattestoppet derimod også efter 2010, falder punktafgifternes andel af BNP yderligere. Det umiddelbare provenutab i 2040 som følge af en fortsættelse af punktafgiftsskattestoppet skønnes at udgøre 1,7 pct. af BNP.

Skattestoppet fastfryser også ejendomsværdiskatten. Således udløser værdistigninger på ejendomme ikke længere yderligere ejendomsværdiskat, idet ejendomsværdiskatten udregnes på baggrund af den ejendomsværdi, som boligen ville have antaget i 2001, jf. boks 11.12 og kapitel 12.

Provenuet fra ejendomsværdiskatten forventes at udgøre 10,8 mia. kr. i 2005 – svarende til 0,7 pct. af BNP. På trods af skattestoppet ændrer provenuets andel af BNP sig stort set ikke frem mod 2010. Det skyldes den gradvise udfasning af de såkaldte 1998-særregler, jf. også kapitel 12. Fastholdes skattestoppet også efter 2010, reduceres provenuets andel af BNP imidlertid. I 2040 vil provenuet stort set være halveret fra at udgøre 0,7 pct. til at udgøre 0,4 pct. af BNP.

Det samlede umiddelbare provenutab ved en fortsættelse af punktafgifts- og ejendomsværdiskattestoppet frem mod 2040 skønnes således at udgøre godt 2 pct. af BNP.²³

Nettoeffekten på de offentlige finanser bliver, at det primære budgetoverskud reduceres svarende til 1,7 pct. point af BNP i 2040. Nettoprovenutabet i 2040 er således lidt mindre end det umiddelbare provenutab på 2 pct. af BNP. Det skyldes, at tiltaget øger beskæftigelsen og det private forbrug og dermed det offentlige skatteindtægter. Denne gunstige effekt neutraliseres imidlertid til dels af, at tiltaget på den anden side øger de offentlige udgifter. Det skyldes, at tiltaget – i kraft af den stigning i den private efterspørgsel, der følger med en ufinansieret skattelettelse – leder til højere lønkrav og dermed – via satsreguleringen – til en højere regulering af indkomstoverførslerne. Det øger de offentlige udgifter og reducerer dermed det primære budgetoverskud.

Nettoreduktionen af den primære saldo på 1,7 pct. af BNP i 2040 svarer stort set til en fordobling af det primære budgetunderskud på godt 2 pct. i udgangsforløbet. Alt i alt øges holdbarhedsproblemet med ca. 50 pct. i forhold til Velfærdskommissionens grundforløb, jf. kapitel 3.

²² Mere præcist må det formodes, at stykafterne ville blive reguleret med nettoprisindekset.

²³ Beregningen af omkostningerne ved skattestoppet tager udgangspunkt i det samlede provenu fra de afgifter, der rubriceres som punktafgifter. Imidlertid er en del af afgifterne blandede styk- og værdiafgifter, som således ikke fuldt ud berøres af skattestoppet. Forholdet medfører, at de beregnede omkostninger ved skattestoppet overvurderes med ca. 6 pct.

Bilag 11.1: Nye estimater af deltagelseselasticiteten for danske kontanthjælpsmodtagere og kvinder på barselsorlov

I de anvendte DREAM-beregninger af effekten på arbejdsudbuddet af lempelsen af personskatten er der taget højde for to effekter:

- Timeeffekten: Beskæftigede øger arbejdsudbuddet, fordi substitutionseffekten (fritid bliver dyrere og arbejdsudbuddet øges derfor) i overensstemmelse med de seneste danske studier dominerer indkomsteffekten (øget disponibel indkomst øger efterspørgslen efter fritid og mindsker dermed arbejdsudbuddet). Den anvendte timeelasticitet er på 0,1, jf. Frederiksen m.fl. (2001).
- Ledighedseffekten: Den strukturelle ledighed falder, fordi gevinsten ved at være i beskæftigelse forøges, hvorfor ledige intensiverer jobsøgningen med reduceret lønpres til følge.

En tredje effekt er deltagelseeffekten, der berører personer, der står uden for arbejdsmarkedet. Deltagelseeffekten stammer fra, at en lempelse af arbejdsindkomstbeskatningen vil føre til en lavere gennemsnitsskat og derved en større gevinst ved beskæftigelse, hvorfor erhvervsdeltagelsen øges. En række udenlandske undersøgelser indikerer, at deltagelseeffekten har stor betydning. Typisk findes deltagelseselasticiteter, der er væsentlig større end timeelasticiteten.

Der findes imidlertid ingen analyser af deltagelseeffekten på nyere danske data. Velfærdskommissionen har derfor undersøgt deltagelseeffektens størrelse for danske kontanthjælpsmodtagere og kvinder på barselsorlov, jf. le Maire og Scheuer (2006) og Kirk m.fl. (2006).

Undersøgelsen af kontanthjælpsmodtagere er baseret på en 10 pct. stikprøve af befolkningen for årene 1998-2003 (ubalanceret panel). Der udvælges de kontanthjælpsmodtagere, der i mindst et af årene har kontanthjælp som dominerende indkomstart.

Gruppen er kendetegnet ved at være langt fra arbejdsmarkedet. Gennemsnitsalderen er 34 år for kvinder og 36 år for mænd, og den gennemsnitlige anciennitet på arbejdsmarkedet er 2,5-4,5 år. Knap 70 pct. af mændene og 80 pct. af kvinderne er ufaglærte. Knap 40 pct. af gruppen er indvandrere eller efterkommere. Langt hovedparten af de udvalgte kontanthjælpsmodtagere er tilmeldt AF, dvs. har kun ledighed som problem.

le Maire og Scheuer (2006) finder, at for disse kontanthjælpsmodtagere er deltagelseselasticiteten i intervallet 0,07-0,12 afhængig af, hvilken estimationsmetode der anvendes. Det er tankevækkende, da dette ikke adskiller sig for niveauet for timeelasticiteten i Danmark, jf. ovenfor.

Faktisk er der dermed gode argumenter for, at der er taget højde for hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne i beregningerne i kapitlet. De AF-

tilmeldte kontanthjælpsmodtagere indgår i arbejdsstyrken på linje med de forsikrede ledige. I DREAM-modellen antages, at beskæftigelsen og ledigheden er jævnt fordelt over alle i arbejdsstyrken. Dette svarer til en implicit antagelse om, at "beskæftigelses"-elasticiteten for ledige i arbejdsstyrken svarer til timeelasticiteten, dvs. 0,1.

Den gruppe, hvis deltagelsesbeslutning, der således ikke er taget højde for, er kontanthjælpsmodtagere, som ikke er tilmeldt AF. Denne gruppe har andre problemer end ledighed. Det virker oplagt, at denne gruppes deltagelsesbeslutning er endnu mindre følsom end estimeret på 0,07-0,12 for de AF-tilmeldte.

Kirk m.fl. (2006) undersøger deltagelseselasticiteten for danske kvinder på barselsorlov. Undersøgelsen tager bl.a. højde for de forskellige børnepasningsmuligheder i kommunerne. Elasticiteten er meget lille: 0,03.

Alt i alt leder dette frem til en vurdering af, at konsekvenserne af at udelade deltagelseeffekten af DREAM-beregningerne er yderst begrænsede.²⁴

²⁴ Som nævnt i kapitlet er der taget højde for, at tilgangen til efterløn mindskes som følge af udfasningen af denne ordning, jf. kapitel 7. Ligeledes er der i kapitel 6 beskrevet en række initiativer på uddannelsesområdet, der får de studerende til at afslutte uddannelserne hurtigere.

Litteratur

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efteråret 2004*, København.

Finansministeriet (1999): *Finansredegørelse 98/99*. København.

Finansministeriet (2002): *Fortolkning og implementering af skattestoppet*, København.

Finansministeriet (2004): *Fordeling og incitamentter 2004*. København.

Frederiksen, A., E. K. Graversen og N. Smith (2001): Overtime Work Dual Job Holding and Taxation, *IZA Discussion Paper No. 323*, juli 2001.

Kirk, M., D. le Maire and C. Scheuer (2006): Parental Leave and Economic Incentives, Working Paper in progress, The Danish Welfare Commission, Copenhagen.

le Maire, Daniel and C. Scheuer (2006): Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups with weak Labour Market Attachment: A Panel Data Analysis for Denmark, Working Paper 2006:1, The Danish Welfare Commission, Copenhagen.

Skatteministeriet (2001): Transferpriser, *skat*, december 2001, København.

Skatteministeriet (2002): Skattestop, *skat*, august 2002, København.

Skatteministeriet (2003): Den danske selsskabsskat – baseudvidelse og satsreduktion, *skat*, december 2003, København.

Velfærdskommissionen (2005a): *Fremtidens velfærd og globalisering*, København.

Velfærdskommissionen (2005b): *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, København.