

# Lavere skat på arbejde

Skattekommissionens  
forslag til skattereform



SKATTE KOMMISSIONEN

Februar 2009



# Lavere skat på arbejde

Skattekommissionens forslag  
til skattereform

Februar 2009

Lavere skat på arbejde  
Skattekommissionens forslag til skattereform  
Februar 2009

I tabeller kan afrunding medføre,  
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution  
Herstedvang 4,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: Schultz@schultz.dk  
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen  
kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet  
Skattekommissionens Sekretariat  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K  
33 92 33 33

Omslag: Operate / BGRAPHIC  
Foto: Scanpix  
Tryk: Schultz Grafisk  
Oplag: 3.500  
Pris: 175 kr. inkl. moms

Publikationen kan hentes på nedenstående hjemmeside:

[www.skattekommissionen.dk](http://www.skattekommissionen.dk)

# Sammenfatning

## 1. Hvorfor er der behov for en skattereform?

Det danske samfund står over for en række store udfordringer. Det gælder ikke kun den aktuelle globale finanskriser, men også de næste 10 og 20 år. Formålet med en skattereform er først og fremmest at bidrage til at løse de langsigtede udfordringer ved at sikre, at ressourcerne anvendes bedre end i dag. På den måde kan en god skattereform styrke både vækst og velstand og forbedre grundlaget for finansiering af de offentlige ydelser i fremtiden.

I de senere år har der været mangel på arbejdskraft i Danmark. Det har medført pres på private virksomheders konkurrenceevne, og at nogle af de offentlige opgaver ikke er blevet løst. I de næste årtier vil arbejdsudbud og beskæftigelse falde til et væsentligt lavere niveau, blandt andet på grund af den demografiske udvikling.

Det er en udfordring, som det vil være uansvarligt at ignorere eller bagatellisere, selv om Danmark lige nu er meget påvirket af den finansielle uro, og ledigheden ser ud til at stige. Hvis der ikke gennemføres reformer, vil konsekvenserne være lav vækst i indkomsterne i Danmark på lidt længere sigt og voksende problemer med at finansiere de offentlige ydelser og dermed behov for nedskæringer i den offentlige sektor eller endnu højere skatter.

I de kommende årtier er det mangel på kvalificeret arbejdskraft, begrænsede vækstmuligheder og pres på finansieringen af de offentlige ydelser, som er de centrale overordnede udfordringer. Det er opgaver, som skal håndteres, samtidig med at Danmark har en række meget ambitiøse mål i klima- og energipolitikken. De langsigtede udfordringer kan sammenfattes i følgende fem punkter:

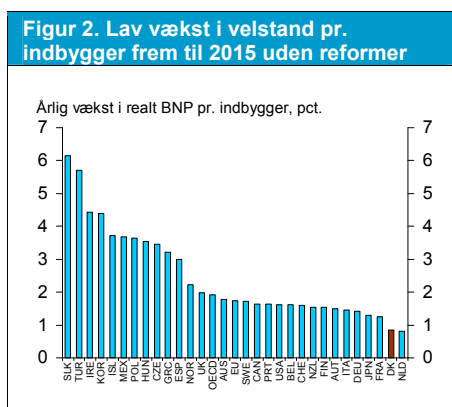
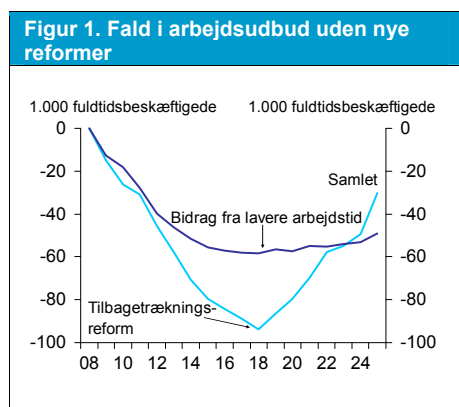
1. Faldende arbejdsstyrke og arbejdstid sætter grænser for økonomisk vækst og velstand.
2. Befolkningsudviklingen presser de offentlige finanser fra både indtægts- og udgiftssiden.
3. Skærpede krav til befolkningens kompetencer.
4. Stigende globalisering øger konkurrencen om kapital og arbejdskraft.
5. Ambitiøse mål i klima- og energipolitikken stiller krav om effektive virkemidler.

På alle fem områder kan en skattereform være en del af løsningen. Der er gode muligheder for at indrette skattesystemet på en mere hensigtsmæssig måde, så de negative virkninger – eller forvridninger – som skattesystemet giver anledning til, bliver reduceret.

## 1. Faldende beskæftigelse og arbejdstid sætter grænser for vækst i velstanden

Uden yderligere reformer er der udsigt til, at danskernes samlede arbejdsindsats kan falde med, hvad der svarer til ca. 100.000 fuldtidspersoner frem mod 2019, hvor de nye tilbagetrækningsregler får effekt. Knap halvdelen af faldet skyldes lavere beskæftigelse, mens resten kan tilskrives et fald i den gennemsnitlige arbejdstid. Denne udvikling afspejler primært befolkningsudviklingen med færre i de aldersgrupper, som har størst beskæftigelse og længst arbejdstid, *jf. figur 1*.

OECD forventer, at den danske velstandsudvikling vil aftage i et sådant omfang, at Danmark bliver et af de OECD-lande, der får den laveste vækst pr. indbygger frem til 2015, *jf. figur 2*.



Anm.: Figur 1 viser skøn for ændringen i det strukturelle arbejdsudbud og bidraget hertil fra lavere gennemsnitlig arbejdstid. Faldet i det samlede antal præsterede arbejdstimer er omregnet til antal fuldtidsbeskæftigede. Hvis der var taget højde for konjunkturforskel ville faldet være større. Vækstskønnet i figur 2 tager også hensyn til konjunkturerne bidrag og er fra juni 2008.

Kilde: Konvergensprogram 2008, Finansministeriet samt OECD Economic Outlook No. 83.

Væksten i Danmark kan forøges ved at sikre større arbejdsudbud og ved at styrke værdien af det arbejde, der udføres. Det kan fx ske ved, at flere vil yde en ekstra indsats, påtage sig et større ansvar eller ønske at tage uddannelse.

## 2. Pres på finansiering af offentlige ydelser

Lavere arbejdsstyrke og arbejdstid fører til lavere indkomster og dermed færre skatteindtægter. Presset på indtægterne forstærkes af, at skatteindtægterne fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen vil falde, efterhånden som reserveerne udtømmes. Samtidig stiger de offentlige udgifter de kommende år, blandt andet fordi der bliver flere ældre. Der er derfor et dobbelt pres på de offentlige finanser.

Velfærdsreformen har taget hånd om en del af den langsigtede finanspolitiske udfordring, men virkningerne sætter først ind i 2019, og der mangler mindst 14 mia. kr. årligt, hvis der på længere sigt skal være en holdbar balance mellem offentlige indtægter og udgifter. Det kræver enten besparelser på de offentlige ydelser eller, at de of-

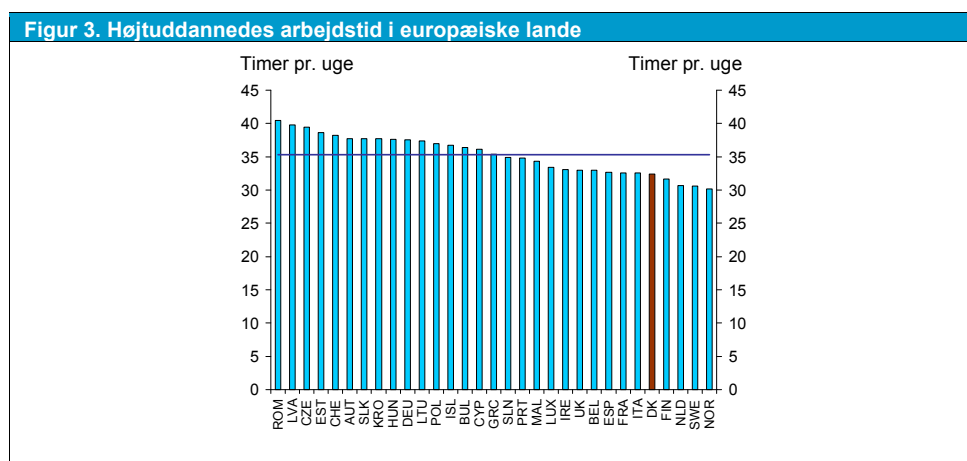
fentlige indtægter styrkes – enten ved at øge skatterne eller ved at modvirke det fald i den samlede arbejdsindsats, som der er udsigt til.

En varig forbedring af de offentlige finanser med 14 mia. kr. kan opnås ved, at befolkningens samlede arbejdsudbud øges svarende til 50.000-60.000 fuldtidsbeskæftigede. Det kræver nye initiativer, som kan sikre, at flere træder ind på arbejdsmarkedet eller udskyder deres tilbagetrækning, og at faldet i den gennemsnitlige arbejdstid modvirkes. Finansieringen kan fx opnås, hvis *alle* beskæftigede arbejder 1 time mere om ugen, eller hvis omkring 35 pct. af de beskæftigede, der har en årsindkomst over 380.000 kr., arbejder 2 timer mere om ugen.

### 3. Skærpet krav til befolkningens kompetencer

Et højt kompetenceniveau er afgørende for værdiskabelsen i den private sektor og for at kunne løfte centrale offentlige opgaver, hvor der blandt andet kan blive behov for flere sygeplejersker og læger. En skattereform kan øge den enkeltes gevinst ved at tage en uddannelse, gennemføre den hurtigt og vælge de uddannelser, som giver et højt samfundsøkonomisk afkast. Det bidrager til at øge udbuddet af højt kvalificeret arbejdskraft, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet.

Det tager lang tid og koster penge at uddanne specialister – eksempelvis tager det ca. 15 år at uddanne en speciallæge. Det er derfor nødvendigt at anvende den uddannede arbejdskraft mere effektivt. Det kan fx ske ved at motivere højtuddannede til at arbejde mere. Danske højtuddannede arbejder i gennemsnit færre timer end højtuddannede i de fleste andre europæiske lande. Arbejdstiden for højtuddannede er fx højere i Tyskland, Irland og Storbritannien, *jf. figur 3.*



Anm.: Faktisk ugentlig arbejdstid i hoved- og bijob for fuld- og deltidsbeskæftigede 30-59-årige, hvor der er taget hensyn til forskelle i gennemsnitlig ugentlig arbejdstid, ferie, sygefravær mv. Højtuddannede er her personer med en videregående uddannelse.

Kilde: Særudtræk fra Eurostats Labour Force Survey (interviewbaseret undersøgelse i alle lande).

Kompetenceniveauet kan også øges ved at sikre, at arbejdet varetages af dem, der er bedst kvalificeret til det. Det medfører fx store tab af både skatteindtægter og velstand, hvis en ingeniør på grund af skattereglerne vælger at male sit eget hus frem for at arbejde med sit fag. Hans tid er bedre anvendt på arbejdspladsen, og huset males hurtigere og mere effektivt af en uddannet maler, men den høje marginalskat svækker tilskyndelsen til den form for arbejdsdeling.

#### **4. Tiltagende globalisering presser skattegrundlaget**

Også globaliseringen kan sætte skattesystemet under større pres. Det danske skattesystem bliver mere sårbart over for international skattekonkurrence i takt med, at varer, kapital og efterhånden også arbejdskraft bliver mere mobil over landegrænserne.

Stigende international mobilitet betyder, at omkostningerne ved et skattesystem, som ikke er afstemt efter forholdene i omverdenen, vil stige. Eksempelvis kan det blive stadig dyrere at fastholde en høj marginalskat, hvis der er en tendens til at højtuddannede personer i stigende grad vælger arbejdsland efter skatteforholdene. Eller at fastholde selskabsskatten, hvis andre lande sætter skatten ned, og virksomhederne derfor placerer overskud og dermed skattegrundlag i andre lande. Det vil indebære tab af dansk produktion og skatteindtægter og dermed, at skattesatserne i princippet skal endnu højere op for at finansiere de offentlige udgifter – med endnu større forvridninger til følge. På den måde er globaliseringen med til at skærpe kravene om et effektivt og robust skattesystem.

#### **5. Ambitiøse mål skærper krav til klima- og miljøindsatsen**

Klimaforandringernes betydning for miljø og samfundsøkonomi står også højt på den politiske dagsorden, ligesom der lægges vægt på stabile energiforsyninger. Danmark har forpligtet sig til at sænke udledningen af drivhusgasser med 21 pct. i perioden 2008-2012 (i forhold til 1990) og med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005. Dertil kommer en række nationale mål på klima-, energi- og miljøområdet. De danske mål er ambitiøse og omfatter blandt andet et væsentligt lavere energiforbrug, mere vedvarende energi, mindre udledning af drivhusgasser og et bedre vandmiljø. Alle målene kan ikke nås uden yderligere initiativer, og økonomiske instrumenter som afgifter og omsættelige kvoter er meget effektive i den forbindelse.

#### **Den internationale finansielle krise og konjunktursituation**

Den internationale finanskriser er en central udfordring her og nu. Ledigheden vil givetvis stige den kommende tid fra det nuværende lave niveau. Samtidig er boligmarkedet og det finansielle system under pres.

Det grundlæggende skattesystem skal imidlertid ikke designes ud fra en konkret konjunktursituation. Målet med skattekommissionens reformforslag er først og fremmest strukturelt og langsigtet. Men indfasningen af skattereformen kan hjælpe med til at håndtere de kortsigtede udfordringer, som den aktuelle finanskriser og svage internationale konjunkturer kan give anledning til. Skattekommissionens forslag til skattereform er fuldt finansieret, men der er gode muligheder for underfinansiering

de første år, så reformen kan understøtte efterspørgslen i en periode, hvis der er et behov for det, og så der kan tages hensyn til situationen på boligmarkedet og tilpasninger i erhvervslivet. Det er imidlertid helt centralt, at de kortsigtede konjunkturforsyn ikke blokerer for en reform, som vil bidrage væsentligt til at løse de langsigtede udfordringer, Danmark står over for.

## 2. Kan en skattereform imødegå udfordringerne?

Skattesystemet flytter hvert år rundt på over 800 mia. kr. i det danske samfund. Det svarer til 150.000 kr. pr. dansker. Det er med til at sikre finansiering af offentlige velfærdsydelser som børnehaver, sygehuse og folkepension. Og det er med til at udjævne indkomstforskelle.

Skattesystemet medfører imidlertid også samfundsøkonomiske omkostninger, fordi det forvrider borgernes og virksomhedernes handlinger og økonomiske dispositioner. Forvriddningerne betyder, at de beslutninger, virksomheder og borgere træffer, ikke er så gavnlige for samfundet, som de kunne være – målt ved blandt andet skatteindtægter, velstand og velfærd for den enkelte. Forvriddningerne gør det derfor svære at håndtere de udfordringer, dansk økonomi står over for.

### Den høje marginalskat forvrider borgernes beslutninger

I 2009 betaler næsten 600.000 beskæftigede omkring 63 pct. i indkomstskat af den sidst tjente krone, og mange flere vil være omfattet af den høje sats, hvis de fx arbejder mere, får et nyt og bedre lønnet job, dygtiggør sig eller på anden måde øger deres indkomst. Når indkomsten omsættes til forbrug, betales desuden moms og afgifter. Når man medregner den indirekte skat på arbejde, er skatten på den sidst tjente krone 72 pct.

Skatten på arbejde driver en kile ind mellem det, den enkelte selv får ud af at yde en ekstra indsats, og det samfundet får ud af det. For en faglært, der betaler mellem- og topskat, vil en ekstra indsats, der øger indtægten med 100 kr., give plads til egentligt forbrug for 28 kr. Det vil sige, at næsten tre fjerdedele betales i skatter og afgifter mv. Og tilsvarende vil det økonomiske tab for den enkelte ved at nedsætte arbejdstiden eller på anden måde reducere indkomsten være lille.

Den høje marginalskat øger også efterspørgslen efter frynsegoder og kan tilskynde til skatteundgåelse, herunder sort arbejde. Samtidig svækkes tilskyndelsen til at uddanne sig, til at vælge uddannelser, som samfundsøkonomisk giver størst afkast, og til at færdiggøre videregående uddannelser på normeret tid.

Desuden gør den høje marginalskat det mere fordelagtigt at udføre lavproduktivt gør-det-selv arbejde i stedet for at udnytte uddannelse og erhvervs erfaring på det ordinære arbejdsmarked til glæde for resten af samfundet. Gevinsten ved at tage job med ansvar og risiko bliver også dæmpet, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes. *Boks 1* giver tre eksempler på skattekiller.

### Boks 1. Eksempler på skattekle som følge af høj marginalsat

#### Lægen, der tager én ekstra uges ferie

Jensen er læge. Hun har afholdt sine seks ugers ferie med løn og overvejer at tage én ekstra uges ferie uden løn. Ved at opgive en uges løn mister hun knap 17.000 kr. i lønindkomst (før skat). Jensens rådighedsbeløb falder imidlertid kun med omkring 6.200 kr. Resten af indkomstnedgangen sparer hun i skat – det betyder, at skatteprovenuet falder med 10.800 kr. Jensen holder fri, fordi hun vurderer, at ferien er 6.200 kr. værd.

Der er efterspørgsel efter lægens arbejdskraft. Arbejdspladsen er villig til at betale hende 17.000 kr. for at arbejde i stedet for at tage ekstra fri, hvilket afspejler den samfundsmæssige gevinst af arbejdsindsatsen. Det samfundsøkonomiske tab er derfor forskellen mellem 17.000 kr. og 6.200 kr. (10.800 kr.), som afspejler at skatten driver en kile ind mellem samfundets gevinst og Jensens gevinst. Skattesystemets kile mellem lægens og samfundets gevinst indebærer således, at det koster mindre at holde fri.

#### Tømreren, der maler

Andersen er tømrer og overvejer, om han skal male sin lejlighed selv eller få maler Henriksen til at gøre det.

Maler Henriksen er hurtigere og bedre til at male end Andersen – han kan derfor male lejligheden på 10 timer, mens Andersen skal bruge 20 timer. Henriksen skal have 300 kr. i timen for at male for Andersen (timeløn på 240 kr. og moms på 60 kr.). Den samlede pris udgør dermed 3.000 kr.

For at tjene 3.000 kr. skal Andersen arbejde næsten 34 timer som tømrer, hvor han ligesom maler Henriksen får 240 kr. i timen. Andersen betaler topskat, og dermed 63 pct. i skat af den sidst tjente krone (ekskl. moms og afgifter). Ved at arbejde 34 timer får han 8.100 kr. i løn, hvoraf han skal betale 5.100 kr. i skat.

Ved at male sin egen lejlighed sparer Andersen 3.000 kr. i løn mv. til Henriksen, mens han går glip af en arbejdsindtægt på 4.800 kr. (20 timer af 240 kr.), svarende til 1.780 kr. efter skat. Den samlede gevinst for Andersen ved at male lejligheden er dermed 1.220 kr. Derfor udfører han selv malerarbejdet, selv om Henriksen kan gøre det hurtigere.

Samfundet ville have mere ud af, at Andersen bruger sin arbejdstid som tømrer, hvor han er mest effektiv, mens Henriksen maler.

#### En metalarbejder, der undlader at læse til maskinmester

Hansen er metalarbejder og tjener i sin nuværende stilling omkring 380.000 kr. Han har overvejet at læse til maskinmester. Uddannelsen kræver en ekstra indsats: Han går ned i indkomst i studietiden, må sælge bilen og skal omstille sig til at være studerende.

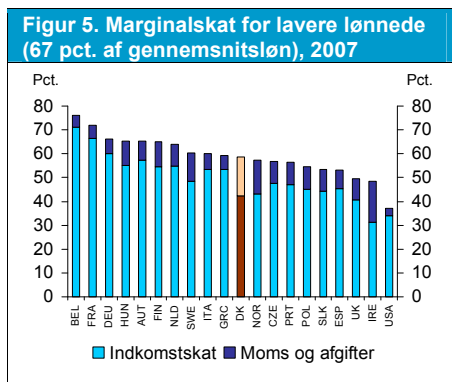
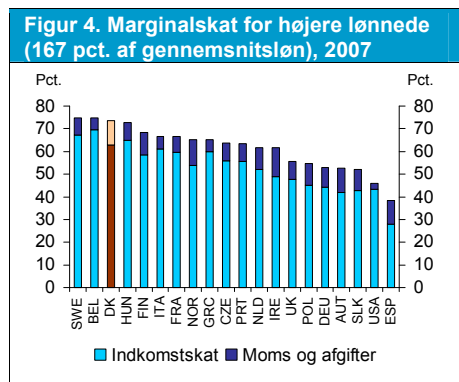
Når han er færdig som maskinmester, vil han kunne få en højere løn. Han forventer at kunne tjene 450.000 kr. om året, svarende til 5.800 kr. ekstra om måneden. Der skal betales mellem- og topskat, og dermed 63 pct. i skat, af den ekstra indkomst. Hans rådighedsbeløb stiger dermed kun med knap 2.200 kr. pr. måned i forhold til hans nuværende løn. Hansen synes ikke, lønfremgangen opvejer ulemperne ved at skulle tilbage på skolebænken og tager derfor ikke uddannelsen som maskinmester – selv om gevinsten herved for samfundet overstiger uddannelsesomkostningerne.

Samfundet ville have glæde af, at han tog uddannelsen. Som maskinmester ville værdien af hans arbejde være større, fordi han kunne bruge sine nye kundskaber og viden på arbejdsmarkedet.

### Global konkurrence om højtuddannet arbejdskraft

De høje danske marginalskatter har også betydning for, om højt kvalificerede og højt uddannede vælger at bo og arbejde i Danmark eller i andre lande – og om virksomheder opretter nye højtlønnede job i Danmark eller andre steder.

Den danske marginalskat for højt kvalificerede og dermed højere lønnede er større end i de fleste andre europæiske lande, og den sætter ind ved en relativt lav indkomst. For lavere lønnede ligger Danmark i det europæiske midterfelt, *jf. figur 4 og 5.*



Anm.: Marginalskatten på lønindkomst inkl. arbejdsgiver- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag beregnet for en fuldtidsbeskæftiget, der tjener hhv. 67 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land.

Kilde: OECD Tax Database og egne beregninger.

Siden 2000 har en række lande valgt at sætte den højeste marginalskat ned. Det gælder blandt andet Tyskland, Finland, Irland, Østrig og USA.

Det kan – sammen med den stigende internationale arbejdskraftmobilitet – gøre det svært at tiltrække og fastholde højt kvalificerede og dermed højt lønnede medarbejdere i Danmark. Det er de højere lønnede, som bidrager med klart hovedparten af den samlede skattebetaling i Danmark. Hvis den ene procent af befolkningen med den højeste erhvervsindkomst valgte at udvandre, ville indkomsten per indbygger eksempelvis falde med 8 pct., og de samlede indkomstskattebetalinger med 27 mia. kr. En skattereform vil kunne mindske risikoen for, at specialister og andre højtlønnede vælger at arbejde i andre lande.

I Danmark er uddannelser og SU i al væsentlighed betalt via skatten. Det er derfor særlig omkostningsfyldt, når personer, der har fået en dyr uddannelse i Danmark, senere vælger at bruge uddannelsen i andre lande, fordi skatten der er lavere.

### **Ændret beskatning af opsparing kan finansiere lavere skat på arbejde**

Det er ikke kun skatten på arbejde, der har samfundsøkonomiske omkostninger. Det gælder også andre skatter – herunder skatten på almindelig opsparing og gæld.

Fradragsværdien af renteudgifterne – og skatten på afkast fra bankindsud og obligationer – er væsentligt større end beskatningen af afkastet på ejerboliger og pensionsopsparing mm.

Skattefordelen ved at optage lån har bidraget til, at danske boligejere har meget høj bank- og realkreditgæld sammenlignet med andre lande, og at en uforholdsmæssig stor del af borgernes aktiver er placeret enten i boliger eller pensionsopsparing, som ikke er likvid. Husholdningerne har således større gæld på grund af rentefradraget og er derfor ikke så godt polstrede, når boligmarkedet som nu er vigende.

For personer med positiv kapitalindkomst er skatten på afkastet af almindelig, fri opsparing i fx bankindsud eller obligationer op til 59 pct. Når man tager hensyn til, at inflationen udhuler formuens købekraft, er skatten på op mod 90 pct. Det vil sige, at stort set hele det reale afkast betales i skat. Det reducerer tilskyndelsen til at sætte opsparing i banken eller i obligationer.

Negativ nettokapitalindkomst (dvs. nettorenteudgifter som følge af især bank- og realkreditgæld) har en fradragsværdi på 33½ pct. i en gennemsnitskommune. Fradraget kan ses som et skattemæssigt tilskud til almindeligt lånefinansieret privatforbrug, idet man får fradraget, uanset hvad de lånte penge bruges til. Rentefradraget medfører et tab af skatteprovenu på knap 30 mia. kr.

Lavere skatteværdi af rentefradraget (og mindre skat på almindelig fri opsparing) vil medføre større opsparing og dermed større formue og skattegrundlag. Det vil reducere tilskyndelsen til at stifte gæld i huset med henblik på at reducere skattebetalingen og kan generelt give et stort finansieringsbidrag til at sænke skatten på arbejde, som er fordelingsmæssigt afbalanceret, og som styrker velstanden på længere sigt.

### **Skattepolitikken kan bidrage til at nå målene for klima- og energipolitikken**

Danmark har tradition for at beskutte energi og andre forureningskilder. Historien har vist, at det virker. Danmark er i dag et af verdens mest energieffektive lande blandt andet i kraft af skatte- og afgiftssystemet.

Men der er stadig brug for at forbedre og stramme energi- og miljøbeskatningen på nogle områder for at nå de ambitiøse mål på klima- og miljøområdet så billigt som muligt. Skatte- og afgiftspolitikken skal grundlæggende bidrage til at sikre, at miljøomkostningerne fuldt ud kan siges at indgå i prisen på de varer og aktiviteter, der bidrager til miljøbelastningen. Derudover er afgifter og omsættelige kvoter meget effektive instrumenter til at sikre, at de nationale målsætninger og internationale forpligtelser nås.

Stramninger skal introduceres gradvist, og der bør skeles til, hvad andre lande gør. Afgifterne inden for miljø, klima, energi og transport er allerede blandt verdens højeste. En for pludselig og markant hårdere energi- og miljøbeskatning kan få danske virksomheder, som konkurrerer internationalt, til at flytte produktionen og forureningen til lande med en lempeligere beskatning. Det vil ikke gavne det globale klima og miljø.

### 3. Mål og hensyn med en skattereform

Skattekommissionens kommissorium sigter mod en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder skatten på den sidst tjente krone. Kommissoriet lægger desuden vægt på, at skattereformen gennemføres inden for holdbare økonomiske rammer, er fordelingsmæssigt afbalanceret og understøtter målene i klima- og energipolitikken. Herudover er det vigtigt, at skattesystemet er robust over for globaliseringen.

Med udgangspunkt i kommissoriet har skattekommissionen udformet et samlet forslag med fokus på følgende mål og hensyn:

1. Skatten på arbejde sænkes markant, så det bedre kan betale sig at arbejde og at yde en ekstra indsats.
2. Skattesystemet gøres mere robust over for international konkurrence.
3. Tilskyndelsen til at handle i overensstemmelse med miljø- og klimamålsætningerne styrkes.
4. Tilskyndelsen til privat opsparing (herunder mindre gældsætning) styrkes, og det samfundsmæssige afkast af den private opsparing øges.
5. Finansieringen tilvejebringes blandt andet ved en mere ensartet beskatning, færre særordninger og færre muligheder for skattetænkning. Skattesystemet forenkles.
6. Der tages betydelige fordelingspolitiske hensyn, og Danmark vil fortsat være blandt de to lande i den vestlige verden, hvor indkomstforskellene er mindst målt på disponible indkomster.
7. Reformforslaget vil være fuldt finansieret. Det vil sige, at de dynamiske adfærdseffekter ikke indregnes som en del af finansieringen.
8. Reformforslaget giver mulighed for en gradvis indfasning, der blandt andet kan tage hensyn til den aktuelle konjunktursituation – herunder situationen på boligmarkedet.

## 4. Forslag til skattereform kort fortalt

Skattekommissionens forslår en skatteenedsættelse på ca. 35 mia. kr. hvoraf:

- 12 mia. kr. anvendes til lavere mellem- og topskat.
- 20 mia. kr. anvendes til lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag.
- 3 mia. kr. anvendes til en ny ”grøn check” og højere personfradrag for at kompensere for nye grønne afgifter.

Skattekommissionens reformforslag er fuldt finansieret uden at inddrage de dynamiske adfærdseffekter:

- 8 mia. kr. kommer fra grønne afgifter, salg af CO<sub>2</sub>-kvoter mv.
- 7 mia. kr. kommer fra færre særordninger og mindre støtte til erhvervslivet.
- 20 mia. kr. kommer fra bredere skattegrundlag mv., herunder mindre skatteværdi af fradrag og færre skattebegunstigede frynsegoder.

Reformforslaget er nærmere beskrevet i *boks 2* på side 17 samt i kapitel 1.

Reformen gør skattesystemet mindre forvridende og mere robust. Samtidig nås en række konkrete mål som følge af de positive adfærdseffekter:

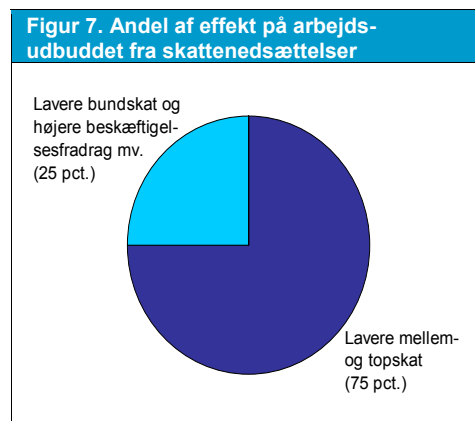
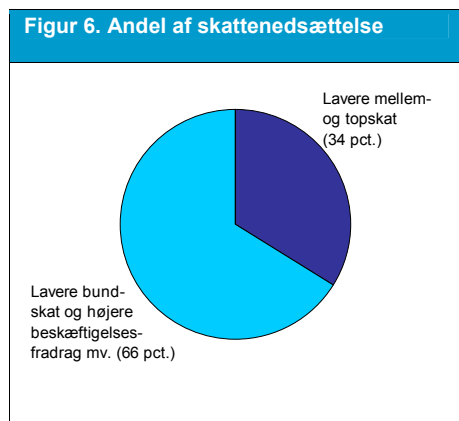
- Det samlede arbejdsudbud øges svarende til ca. 24.000 fuldtidsbeskæftigede.
- Den samlede velstand kan blive 30-40 mia. kr. højere end ellers.
- Udledningen af drivhusgasser reduceres med ca. 1,9 mio. tons, energiforbruget falder med 1,3 pct. og udvaskningen af kvælstof mindskes med 30 mio. kg.
- De offentlige finanser styrkes med et beløb, der svarer til ca. 7 mia. kr., som kan anvendes til at håndtere ca. halvdelen af den langsigtede finanspolitiske udfordring, yderligere skatteenedsættelser eller til andre formål.

Målene nås især, fordi skattereformen gør det mere attraktivt at yde en ekstra indsats:

- For næsten 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede vil gevinsten ved at arbejde lidt mere øges med mere end 20 pct. For mellem- og topskatteydere, der har en indkomst lige over topskattegrænsen, øges gevinsten med 55 pct.
- Antallet af personer med meget lille gevinst ved at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst (under 1.000 om måneden) falder med 6 pct.
- Højtuddannede specialister i den offentlige og private sektor får samme tilskyndelse til at yde en ekstra indsats som højtuddannede i andre europæiske lande.

## Fire vigtige sigt punkter

**1. Det er afgørende at sænke mellem- og topskat.** Det er den grundlæggende betingelse for, at en samlet skatteomlægning kan give et markant bidrag til at styrke arbejdsindsatsen og de offentlige finanser og dermed tackle de udfordringer, dansk økonomi står overfor. I skattekommissionens forslag stammer tre fjerdedele af reformens effekt på arbejdsudbuddet fra lavere mellem- og topskat, men reduktionen af mellem- og topskatten udgør kun en tredjedel af den samlede skattnedsættelse, jf. figur 6 og 7.



Anm.: Illustrationen omfatter alene provenu og arbejdsudbudseffekten som følge af indkomstskattnedsættelserne. Virkninger fra finansieringen er ikke indregnet.

Kilde: Egne beregninger.

**2. Reformforslaget er fordelingsmæssigt afbalanceret.** I forslaget bliver to tredjedele af skattelettelsen givet som generelle skattnedsættelser, der kommer lavere lønede og overførselsindkomstmottagere til gode, selv om yderligere lempelser af de høje marginalskatte vurderes at være mere effektivt i forhold til arbejdsudbud, velstand og offentlige finanser. Skattekommissionen har lagt vægt på, at almindelige husholdninger i gennemsnit opnår en skattelettelse. For eksempel vil husholdninger med et almindeligt energiforbrug blive kompenseret for højere grønne afgifter. Den fordelingsmæssige balance sikres desuden gennem en række finansieringsforslag, som primært rammer højt lønede, fx afskaffelse af en række skattebegünstigede frynsegoder (medarbejderobligationer, arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer mv.)

**3. Reformforslaget er fuldt finansieret.** Reformforslaget er fuldt finansieret uden at inddrage de dynamiske adfærdseffekter. Der indføres flere grønne afgifter, og nogle af de eksisterende afgifter forhøjes. Skattefordelen i forbindelse med diverse frynsegoder fjernes, og mulighederne for fradrag i skatten reduceres. Erhvervslivet bidrager gennem en reduktion af særordninger, mindre statsstøtte og øget brugerbetaling. Der er tale om finansieringsforslag, som ud fra en økonomisk vurdering er robuste, og som bidrager til at mindske forvriddingerne i skattesystemet. Reformen fortsætter

den kurs, der er lagt i tidligere skattereformer, hvor fradragene i den skattepligtige indkomst reduceres til fordel for lavere marginalskat.

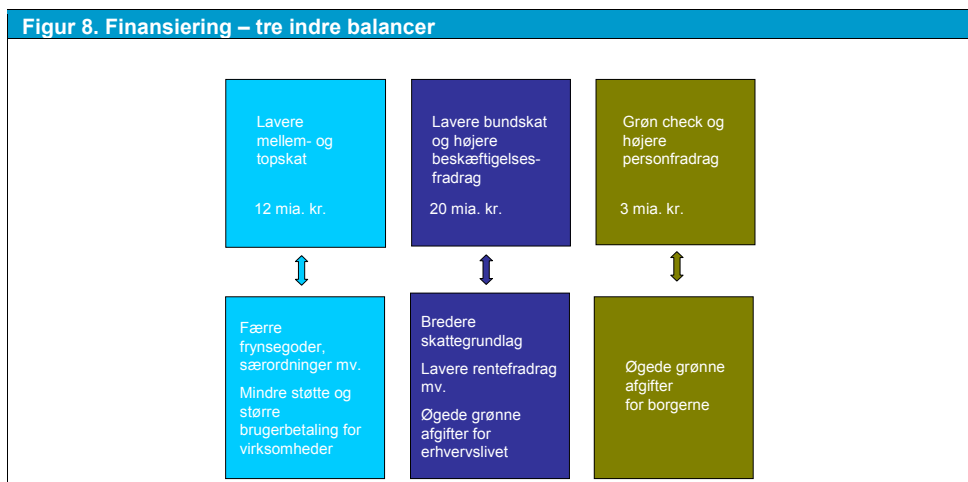
**4. Reformforslagets finansiering er nøje afstemt med skattnedsættelserne.**

Det samlede forslag er en nøje afbalanceret helhed, men inden for denne ramme er der tre indre balancer, som heller ikke kan forskubbes væsentligt uden at tabe reformens mål af sigte. Det er således tilstræbt, at reformens forskellige skattelettelser så vidt muligt finansieres af de grupper, der har glæde af de pågældende skattelettelser – uden at de samfundsgavnige virkninger fra ændringer i skattestrukturen undermineres, jf. figur 8.

*A. Lavere mellem- og topskat finansieres af erhvervslivet og målrettede stramminger, der vedrører personer som får særlig gavn af skattnedsættelserne.* Erhvervslivets finansieringsbidrag medgår til at betale for lavere skat på den sidst tjente krone. Det afspejler blandt andet at lavere marginalskat understøtter vækstvilkår og konkurrenceevne. Desuden indgår de finansieringsforslag, som er målrettet de persongrupper, der opnår den største gevinst ved den samlede skattereform.

*B. Lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag finansieres af lavere fradrag.* Reformforslaget indeholder en markant udbredelse af skattebasen via fradragssanering og ikke mindst lavere rentefradrag, der medgår til finansiering af en nedsættelse af bundskatten og en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget.

*C. De grønne afgifter kompenseres især via en ”grøn check” og højere personfradrag.* En række grønne afgifter bliver forhøjet. For personer i arbejde vil der være en kompensation via lavere skat på arbejde. Men for at sikre blandt andet pensionister indføres en ”grøn check” og et højere personfradrag. Overførselsindkomstmodtagere får desuden gavn af den lavere bundskat.



**Boks 2. Skattereformen – et overblik over de centrale elementer****Lavere mellem- og topskat (12 mia. kr.)**

- Mellemskatten på 6 pct. afskaffes
- Grænsen for topskat sættes op med 36.000 kr.
- Topskatten sænkes med 1½ pct.-enheder fra 15 til 13,5 pct.
- Skatteloftet sænkes til 50 pct. (ekskl. kirkeskat)

**Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag (20 mia. kr.)**

- Bundskatten sænkes med 1½ pct.-enheder (bundskat og sundhedsbidrag slås sammen)
- Beskæftigelsesfradraget sættes op til 7 pct., dog maksimalt 22.300 kr.
- Øget tilskud til friplads i daginstitutioner for enlige forsørgere

**Kompensation for grønne afgifter (3 mia. kr.)**

- Personfradraget sættes op med 1.000 kr. for personer, der er fyldt 18 år
- Ny "grøn check" på 700 kr. til personer, der er fyldt 18 år

**Lavere skat på opsparing og skatteværdi af rentefradrag (8 mia. kr., finansieringsbidrag netto)**

- Bundfradrag på 40.000 kr. for positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget
- Skat af aktieindkomst nedsættes til hhv. 25 og 40 pct.
- Skatteværdien af rentefradraget reduceres med 8 pct.-enheder. Det anbefales, at ændringer på dette område først indføres fra 2012

**Højere skat på belastning af klima og miljø m.m. (8 mia. kr.)**

- Højere afgifter på kvælstof, metan og spildevand
- Omlægning af bilafgifterne, der bedre understøtter miljørigtig transport
- Højere energifgifter
- Bortfald af erhvervslivets godtgørelse for energifgifter og anvendelse af provenu fra salg af CO<sub>2</sub>-kvoter
- Indksering af afgift på chokolade, is og sodavand samt tobak i takt med almindelig prisudvikling

**Bredere skattegrundlag og mindre skattebegunstigelse af frynsegoder mv. (10 mia. kr.)**

- Ligningsmæssige fradrag udgår af grundlaget for sundhedsbidraget
- Fjernelse af skattefordel ved medarbejderobligationer, aktieordninger mv.
- En multimediebeskatning på arbejdsgiverbetalt bredbånd, fri telefon mv.
- Ingen skattefrihed for arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring
- Arbejdsmarkedsbidrag på alle personalegoder
- Indberetningspligt for køb og salg af aktier og for personalegoder

**Færre særordninger, mindre støtte og øget brugerbetaling for erhvervslivet (7 mia. kr.)**

- Færre momsfratagelser (levering af fast ejendom, ejendomsadministration, trykte aviser mv.)
- Øget erhvervsbeskatning (harmonisering af beskatning af udbytter og avancer mv.)
- Øget kulbrintebeskatning
- Fastfrysning af erhvervsstøtte og mere brugerbetaling

**Anden finansiering som understøtter fordelingsmæssig balance (2 mia. kr.)**

- En udligningsskat for større private pensionsudbetalinger
- Loft over indbetaling på ratepension på 250.000 kr. pr. år
- Fire års SU til studerende på lang videregående uddannelse (herefter mulighed for garanteret lån)

Anm.: Forslagene er beskrevet nærmere i kapitel 1. De beløb, der er angivet i parentes, er den såkaldte varige budgetvirkning i hele milliarder kr., jf. bilag 1 til kapitel 1.

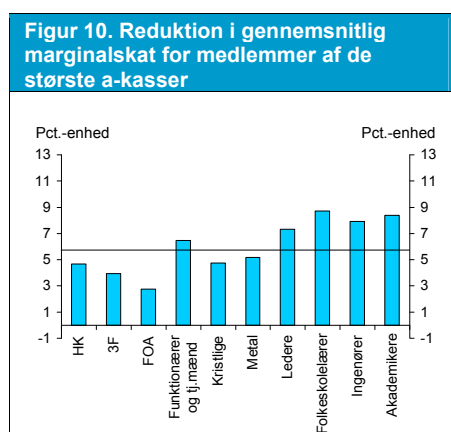
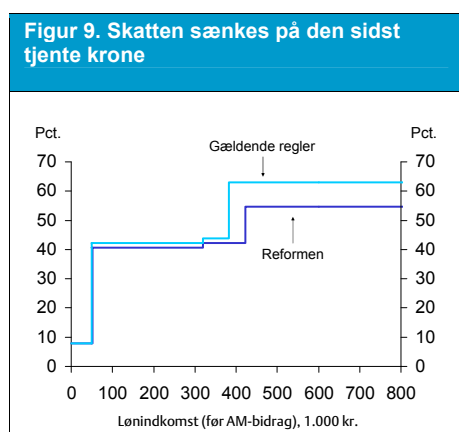
## 5. Lavere skat på arbejde - flere i arbejde og større indsats

Mellemskatten afskaffes, og bundskatten slås sammen med sundhedsbidraget til en ny bundskat. Det nye skattesystem vil dermed indeholde to statslige satser og grundlag mod før fire. Den nye bundskat, som stort set alle betaler, og en topskat, som betales af de 30 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, som tjener mest.

Forslaget betyder, at den nye bundskat og den nye topskat begge reduceres med 1½ pct.-enhed og grænsen for topskatten øges med 36.000 kr. Det betyder, at de fleste fuldtidsbeskæftigede, godt 70 pct., kommer til at betale en marginalskat på højst 42 pct. Skatten vil stadig være væsentligt højere for de højeste indkomster, selv om reformforslaget indebærer, at den nedsættes til knap 55 pct., *jf. figur 9*.

Med forslaget sigtes efter, at skatte loftet ligger på 50 pct. Skatte loftet er den højeste marginalskat ekskl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat.

Den højeste marginalskat reduceres dermed med 9 pct.-enheder. Det afspejler navnlig, at mellemskatten afskaffes. Adskillige faggrupper vil opleve store fald i marginalsatten og dermed få en væsentlig større tilskyndelse til at yde en ekstra indsats. Det gælder fx metalarbejdere og folkeskolelærere, *jf. figur 10*.



Anm.: Reduktionen i den gennemsnitlige marginalskat er opgjort for fuldtidsbeskæftigede. Den vandrette linie i figur 9 er den gennemsnitlige reduktion i marginalsatten for alle fuldtidsbeskæftigede, dvs. også for personer, der ikke er medlem af en a-kasse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Skattekommissionen anbefaler desuden, at beskæftigelsesfradraget forøges til at udgøre 7 pct. af arbejdsindkomsten, med et maksimum på 22.300 kr.

Den økonomiske gevinst ved beskæftigelse afhænger ikke kun af forskellen mellem løn og overførselsindkomst efter skat. Den afhænger også af, hvordan forskellige offentlige serviceydelser aftrappes med indkomsten, fx aftrapning af boligstøtte og fri-

plads i daginstitutioner. Gevinsten ved at komme i arbejde kan være meget lille for nogle grupper – fx enlige forældre, der bor i lejebolig. Skattekommissionen foreslår derfor, at forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget suppleres med en forøgelse af grænsen for friplads for enlige forsørgere.

### Effekt på arbejdsudbud

Skattekommissionens samlede forslag skønnes at øge arbejdsudbuddet, svarende til indsatsen fra 24.000 fuldtidspersoner. Det er især afskaffelsen af mellemskatten, forøgelsen af topskattegrænsen og nedsættelsen af topskattesatsen, der øger arbejdsudbuddet. Finansieringsforslagene trækker samlet i modsat retning, *jf. tabel 1*.

Det største bidrag kommer således fra, at personer med mellem- eller højere indkomster får større tilskyndelse til at sætte arbejdstiden op – eller til at undlade at sætte den ned. Beregningerne peger på, at det i højere grad er kvinder, der vil øge arbejdstiden, blandt andet i sundhedssektoren.

Tabel 1. Skøn for dynamiske effekter på arbejdsudbud		
	Fuldtidspersoner Fra timeeffekt	Fuldtidspersoner inkl. beskæftigelseseffekt
Effekt på arbejdsudbud, heraf	22.400	24.000
Lavere mellem- og topskat	18.800	19.500
Højere beskæftigelsesfradrag	1.000	3.000
Lavere bundskat	4.600	5.000
Finansieringsforslag mv., samt "grøn check" og personfradrag	-2.000	-3.500

Anm.: Virkningerne af de enkelte elementer omfatter både den effekt, der følger af, at en skattesækning giver et incitament til at arbejde i stedet for at holde fri ("substitutionseffekt"), og den omvendte effekt, der bygger på, at man ikke behøver arbejde så meget, når indkomsten efter skat stiger ("indkomsteffekt"). Forudsætningerne er nærmere beskrevet i kapitel 1 og 3.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Beregningerne inddrager både den effekt, der følger af, at en lavere skat giver tilskyndelse til at arbejde mere i stedet for at holde fri ("substitutionseffekten"), og den modgående effekt, der følger af, at man ikke behøver arbejde så meget for at opnå samme forbrug som før, når indkomsten efter skat stiger ("indkomsteffekten").

Skattekommissionen har valgt at anvende et skøn for skattens effekt på arbejdsudbuddet, der svarer til de antagelser, der hidtil har været anvendt i de økonomiske ministerier, og som er på linje med De Økonomisk Råd (2008). Det er efter kommissionens opfattelse fagligt begrundet, men skønnet vurderes at være i den forsigtige ende.

Nyere internationale studier fra eksempelvis Sverige, Norge og USA peger på, at lavere marginalskat også – ud over at øge arbejdsudbuddet – kan medføre større kvalitet i indsatsen og dermed større løn. For eksempel via større engagement og større villighed til at tage højere lønnede job med større ansvar. Indregnes et forsigtigt skøn for denne effekt, kan en reduktion af mellem- og topskatten medføre en fremgang i indkomsterne, der er væsentligt større (måske 5-10 gange) end ved lavere bundskat. Der foreligger dog endnu ikke forskningsresultater for Danmark på dette område.

### **Det er afgørende at sænke mellem- og topskat**

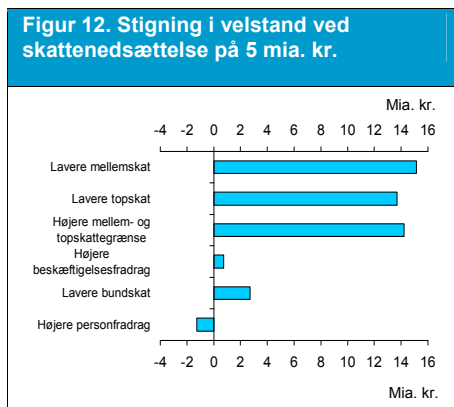
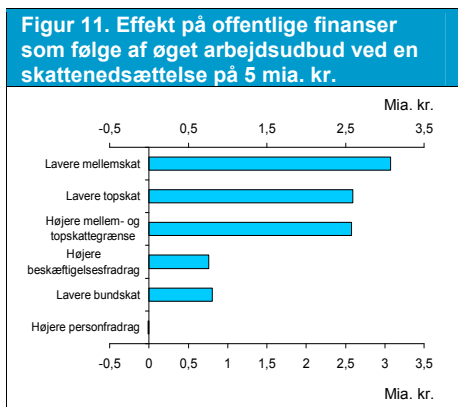
Nedsættelsen af mellem- og topskatten er helt afgørende for reformens positive effekter. Når målet med skatteomlægningen er at øge arbejdsudbud og -kvalitet og sikre store afledte gevinster for de offentlige finanser, er lettelser i mellem- og topskatten nødvendige og væsentligt mere effektive end eksempelvis lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag.

Det er der flere årsager til. For det første er der en højere indkomstgrænse, før mellem- og topskatten sætter ind. Mange har indkomster, der ligger lige omkring eller lidt over grænsen. De skal derfor betale den høje marginalskat, hvis de arbejder mere – selv om de i dag betaler meget lidt (eller intet) i top- og mellemskat.

En typisk fuldtidsbeskæftiget topskatteyder tjener ca. 450.000 kr. om året. Hvis man sænker personens skat på den sidst tjente krone med 1 pct.-enhed ved at sænke bundskatten, så falder skatteindtægterne med 3.700 kr. Hvis man i stedet vælger at sænke personens marginalskat med 1 pct.enhed ved at sænke mellem- eller topskatten, så falder skatteindtægterne kun med 620 kr. Det skyldes, at den lavere skat kun får virkning for den del af indkomsten, der ligger over top- og mellemskattegrænsen. Da effekten på marginalsatten er den samme i de to tilfælde, er det mest effektivt at sænke mellem- og topskatten. Indkomsteffekten, som svækker arbejdsudbuddet, er samtidig mindre ved en sænkelse af de høje marginalsatter end ved at reducere bundskatten.

For det andet er skatten fortsat højere for højere lønnede efter reformen. Øget arbejdsindsats blandt de højtlønnede giver derfor større indtægter, end hvis lavere lønnede sætter arbejdstiden op. De personer, der er omfattet af de høje satser, har typisk også høj timeløn. Det trækker i samme retning. Dermed bliver de afledte effekter også større end for beskæftigelsesfradraget, selv om fradraget er målrettet øget beskæftigelse og dermed i højere grad kan spare overførselsudgifter.

Forskellen kan illustreres ved at beregne effekten på arbejdsudbud og velstand af fem tænkte skattenedsættelser, der alle umiddelbart koster 5 mia. kr., *jf. figur 11 og 12*. Selv om der er betydelig usikkerhed ved sådanne beregninger, så er det et robust resultat, at skatteomlægninger med fokus på lettelser af mellem- og topskatten vil give større effekt på samlet arbejdsindsats og offentlige finanser end lettelser i bunden.



Anm.: Skatteeksemplerne er konstrueret sådan, at de umiddelbart medfører provenutab på 5 mia. kr. Ved beregning af den dynamiske effekt på de offentlige finanser antages beregningsteknisk, at nedsættelserne er finansieret via kopskatter (dvs. en ensartet skat for alle). Ved opgørelse af stigningen i velstanden er det beregningsmæssigt antaget, at lønsummen stiger med omtrent det dobbelte af arbejdsudbuddet, jf. kapitel 1 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen

Ved at nedsætte de højeste satser opnås også større tilskyndelse til at tage de uddannelser, hvor der er størst samfundsmæssigt afkast i form af løn og skattebetaling, og det er mere målrettet i forhold til den internationale konkurrence om højt kvalificeret arbejdskraft.

## 6. Forslaget er fordelingsmæssig afbalanceret

Skattekommissionen har med udgangspunkt i kommissoriet tilstræbt en balance mellem behovet for mærkbare, positive effekter på arbejdsudbud og offentlige finanser, målsætningerne i klima- og energipolitikken samt fordelingsmæssige hensyn i den samlede reform.

I forslaget til skattereform bliver to tredjedele af skattelettelsen givet som generelle skattnedsættelser, der kommer lavere lønnede og overførselsindkomstmodtagere til gode, selv om det ville være mere effektivt i relation til arbejdsudbud og velstand med større lempelser af topskatten.

Lavere lønnede og overførselsmodtagere kan samtidig få glæde af, at skattereformen styrker de offentlige finanser, fordi det giver bedre muligheder for at finansiere eksempelvis sundhedsydelse og folkepension. Denne effekt følger navnlig af fjernelsen af mellemskatten og nedsættelsen af topskatten.

Den fordelingsmæssige balance sikres som nævnt også ved at kompensere grupper med lavere indkomster for den stigning i afgifterne, som de vil opleve – blandt andet via en ”grøn check” og større personfradrag. Desuden vil reduktionen af bundskatten bidrage til at øge rådighedsbeløbet for overførselsmodtagere.

Hertil kommer flere finansieringsforslag, som rammer grupper med højere indkomster. Kommissionen foreslår fx en udligningsskat for store pensionsudbetalinger og et loft over indbetalinger på ratepensioner. Samtidig indføres eksempelvis skattepligt for en række personalegoder, som særligt tilfalder højere lønede.

Uden disse fordelingsmæssige hensyn ville det være muligt at lave en skattereform med væsentligt større positive effekter på velstand, arbejdsudbud og offentlige finanser. Det kan illustreres ved at sammenligne den foreslåede reform med to varianter, der henholdsvis vægter fordeling og arbejdsudbud højere.

Tabel 2. Regneeksempler. Tre forskellige balancer mellem arbejdsudbud og fordeling			
	Skattekommissionens forslag	Arbejdsudbudsreform (afskaf top- og mellemskat og sænk bundskattesatsen)	Fordelingsreform (højere beskæftigelsesfradrag)
Beskæftigelse, fuldtidspersoner	+ 24.000	+33.200	+10.000
Velstand (BNP), pct.	+2	+2½	+¼
Offentlige finanser, mia.kr.	+7	+9	+2¼
Indkomstforskelle (Gini-koefficient)	+0,7	+1,6	+0,1

Anm.: I ”arbejdsudbudsreformen” er provenuet fra personfradrag, ”grøn check”, beskæftigelsesfradrag (og en del af bundskattenedsættelsen) i stedet anvendt til at fjerne både mellem- og topskatten. I fordelingsreformen sættes top- og mellemskat samt bundskat ikke ned, hvor provenuet herfra i stedet anvendes til at øge beskæftigelsesfradraget til 20,7 pct. Virkningerne på blandt andet fordeling og offentlige finanser er i alle eksempler påvirket af finansieringselementerne i reformen, herunder reduktionen af skatteværdien af rentefradraget.

Skatteomlægninger, der skal styrke det samlede arbejdsudbud, kan således udformes på forskellige måder. Den mest effektive måde er ved at sænke de progressive skatter, fordi de afledte effekter herved – både på arbejdsudbud og de offentlige finanser – er langt stærkere end ved øget beskæftigelsesfradrag. Det er ikke muligt både at styrke arbejdsudbud og skattegrundlag i et væsentligt omfang, uden samtidig at øge de statistisk opgjorte indkomstforskelle.

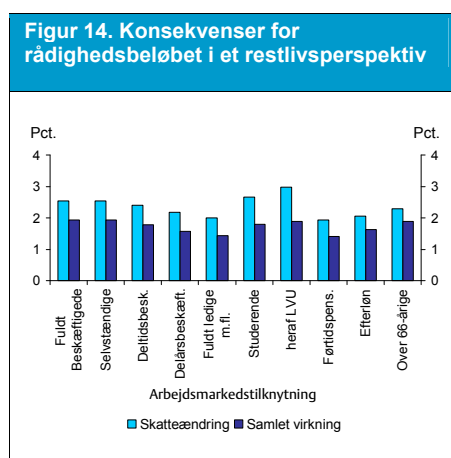
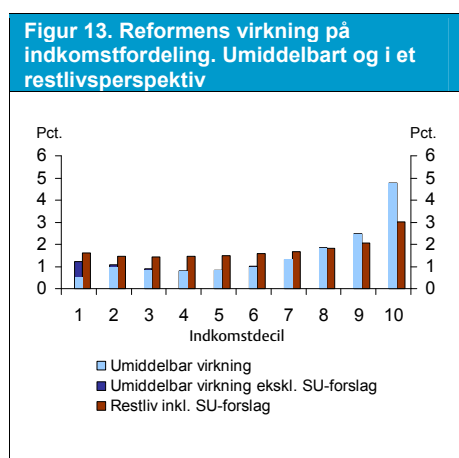
### Indkomstfordeling før og efter reformen

Da sigtet med reformen er at øge arbejdsudbuddet for at styrke grundlaget for finansiering af de offentlige ydelser, er det nødvendigt med en betydelig reduktion af de progressive skatter. Det indebærer, at de højere lønede får den største umiddelbare indkomstfremgang.

Fuldt indfaset vil reformen give en umiddelbar fremgang i rådighedsbeløbet (indkomst efter skat) på ½-1 pct. for de familier, der efter de gældende regler er i 2. til 6. indkomstdecil (de lyseblå søjler i figur 13). Første decil er her de 10 pct. af befolkningen med de laveste (disponible) indkomster, mens 2. decil er den tiendedel med de næstlaveste indkomster osv. For de højeste indkomstgrupper øges rådighedsbeløbet med mellem knap 1½ pct. og op til knap 5 pct.

Denne umiddelbare – eller statiske – fordelingsvirkning fra skattereformen tager ikke hensyn til, at de, der i dag er højt-lønnede senere går på pension, hvor indkomsten typisk er lavere. Tilsvarende vil studerende, der ofte er nederst i indkomstfordelingen, senere få job og typisk få gavn af nedsættelsen af de progressive skatter. Ved at tage højde for disse livsfasebetingede bevægelser, får man et mere retvisende billede af de samlede virkninger for den enkelte. Det er således kun, hvis alle personer har samme indkomst i alle år fremover, at den statiske beregning ville give et dækkende billede af fordelings effekterne.

Ved et måle reformens virkning på de såkaldte restlivsindkomster (dvs. skøn for indkomsten for personerne i resten af deres liv) kan man korrigere for indkomstmobiliteten i befolkningen. Opgjort på denne måde er stigningen i rådighedsbeløbet væsentligt mere jævnt fordelt på indkomstgrupper (de røde søjler i figur 13). De 10 pct. af befolkningen, der *i dag* har de laveste indkomster (1. decil), opnår således en stigning i indkomsterne efter skat over resten af deres liv på gennemsnitligt 1½ pct. Det er på niveau med de fleste andre grupper.



Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret, dvs. familiens samlede indkomst efter skat fordelt ligeligt på familiens medlemmer efter regulering for stor-driftsfordele ved at være flere om at dele de fælles udgifter. Se kapitel 1 for en nærmere beskrivelse. Samlet virkning inkluderer ud over skatteændringer også de øvrige forslag, som direkte påvirker husholdninger, herunder afgifter loft over ratepension, afskaffelse af skattefordele ved personalegoder, forslaget vedr. SU samt den øgede økonomiske friplads til enlige forsørgere. I figur 14 står LVU for lang videregående uddannelse.

Kilde: Beregninger på stikprøver på hhv. 3,3 og 33,3 pct. af befolkningen.

For alle indkomstgrupper i midten og i den lave ende af indkomstfordelingen vil indkomsten i restlivsperspektiv stige mere end den umiddelbare effekt som følge af almindelig livsfasebetiget indkomstmobilitet. Det gælder ikke for de 20 pct. med de største indkomster. Denne gruppe opnår mindre fremgang i restlivsperspektiv. Den samlede virkning på befolkningens restlivsindkomst er ret uafhængig af personernes arbejdsmarkedstilknytning i udgangssituationen, jf. figur 14 (de mørkeblå søjler).

Unge, der tager en lang videregående uddannelse, vil få en særligt stor fordel af de foreslåede nedsættelser af de progressive skatter, fordi de gennem hele deres arbejdsliv typisk vil opleve en markant lavere indkomstskat, end de ville uden reformen (de lyseblå søjler i figur 14). Det er derfor naturligt, at de selv er med til at finansiere en mindre del af reformen.

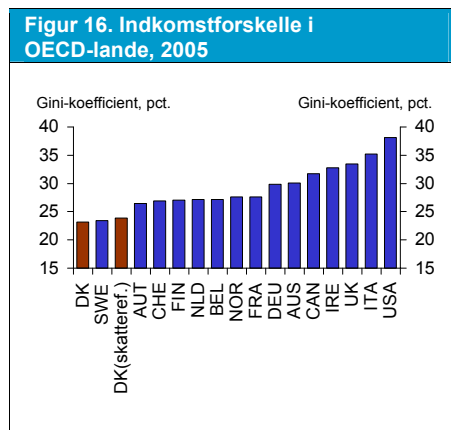
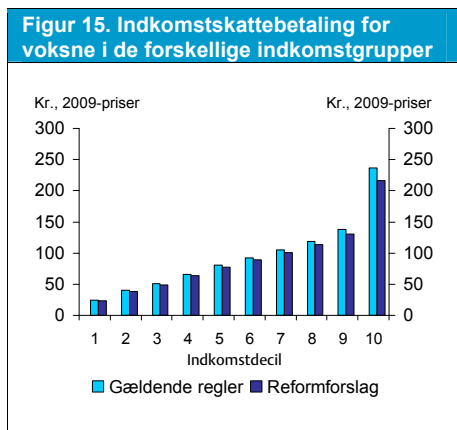
Derfor foreslår skattekommissionen et loft på fire års SU på de lange videregående uddannelser. Til gengæld bør der gives adgang til statsgaranterede lån. For en gennemsnitlig studerende på de lange videregående uddannelser skønnes forøgelsen af indkomsten efter skat som følge af reformen at udgøre omkring 200.000 kr. over resten af livet, inklusive forslaget om lavere SU. Det skal sammenholdes med at et års SU efter skat udgør knap 55.000 kr.

I praksis vil ændringen i SU-reglerne reelt først få betydning for forbrugsmulighederne efter studierne, hvor lånene skal tilbagebetales. Indkomsterne for de pågældende vil her være steget. I beregningerne indgår den reducerede SU imidlertid som et tab i studietiden. Derfor får de 10 pct. af befolkningen, som umiddelbart har de laveste indkomster, opgjort en mindre fremgang end andre indkomstgrupper. En relativt stor del af disse personer er således studerende på videregående uddannelser.

Ser man bort fra virkningen af SU-forslaget vil reformen således give en umiddelbar fremgang i rådighedsbeløb på 1,2 pct. for de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster (de mørkeblå søjler i figur 13). Det er på niveau med eller lidt mere end for personer midt i indkomstfordelingen.

Fordelingsvirkningerne – både statisk og målt ved restlivsindkomster – skal desuden ses i lyset af, at højindkomstgrupperne i forvejen betaler mest i skat.

Den tiendedel af den voksne befolkning med de højeste (disponible) indkomster betaler i gennemsnit 236.000 kr. i indkomstskat per år efter gældende regler. Med reformen reduceres skattebetalingen for denne gruppe med 24.000 kr. til 210.000 kr. i gennemsnit. Skattebetalingen for de øvrige indkomstgrupper er en del mindre, og nedsættelsen i kroner er tilsvarende lavere. Således vil det både før og efter reformen gælde, at den tiendedel af befolkningen med de højeste indkomster betaler omkring 9½ gang så meget i skat, som den tiendedel af befolkningen, der har de laveste indkomster, *jf. figur 15*.



Anm.: I figur 15 er den voksne del af befolkningen er inddelt i indkomstgrupper efter deres familieækvivalerede disponible indkomst i udgangsåret. Se også anmærkning til figur 13. Gini-koefficienten er et samlet mål – et tal mellem 0 og 1 (eller mellem 0 og 100 når den udtrykkes i procent) – for indkomstforskellene, hvor et højt tal er udtryk for store indkomstforskelle. Se bilag 5 til kapitel 3 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen samt *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*.

Reformens virkning på de umiddelbare (altså de statiske) indkomstforskelle kan også måles med den såkaldte Gini-koefficient, som er et summarisk tal for indkomstforskellene målt ved den disponible indkomst. Jo større tallet er, desto større er indkomstforskellene, *jf. kapitel 3*. Virkningen af reformforslaget vil være i størrelsesordenen en tredjedel af den stigning i indkomstforskellene, der fandt sted fra 1995 til 2001. Danmark vil fortsat være et af de to lande i OECD med de mindste forskelle i de disponible indkomster, *jf. figur 16*. Sverige er tæt på, men har gennemført større skattereformer siden 2005, hvor tallene er opgjort.

Et andet mål for fordelingsvirkningen af reformforslaget er antallet af personer i den såkaldte lavindkomstgruppe – dvs. med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Dette antal er stort set uændret. Danmark vil dermed fortsat være det land i OECD med den mindste andel af befolkningen i lavindkomstgruppen.

Lidt over 84 pct. af alle får med reformen et øget rådighedsbeløb, hvis det antages, at alle elementer indføres fra første år, herunder lavere skatteværdi af rentefradraget. Det er her lagt til grund, at gevinster og tab i parfamilier deles ligeligt mellem parterne. De personer, der ikke umiddelbart får et højere rådighedsbeløb som følge af reformen, er enten i gang med en lang videregående uddannelse eller har relativt store fradrag og eventuelt et højt klima- og miljøbelastende energiforbrug i forhold til indkomsten. Med en gradvis indfasning af reduktionen af rentefradraget fra 2012 vil påvirkningen af eksempelvis nye boligejere imidlertid mindskes væsentligt, *jf. nedenfor*.

Målt i restlivsindkomster er den andel, der får øgede rådighedsbeløb desuden noget større – skønsmæssigt 95 pct. Det afspejler blandt andet, at yngre familier er blandt dem, der kan få mest gavn af lavere indkomstskat i resten af livet, fordi de har en lang erhvervskarriere foran sig. Når så stor en del af befolkningen får en indkomstfremgang ved reformen, så skal det ses i lyset af, at den samlede, umiddelbare nettolempelse for husholdningerne udgør lidt over 16 mia. kr. Fordelingsberegningerne medtager virkningerne af de forslag, der direkte påvirker husholdningerne, herunder ændringer i afgifter på husholdningernes forbrug, skattepligt for visse personalegoder, ændringerne i SU og udligningsskat på pensioner. Nettolempelsen for husholdningerne modsvares især af en øget beskatning mv. af erhvervslivet. Betydningen for de forskellige erhverv mv. er nærmere beskrevet i *kapitel 1*.

### Virkning for forskellige familietyper – erhvervsaktive og overførselsmodtagere

Tabel 3 viser, hvordan reformen virker for udvalgte erhvervsaktive familietyper, når det antages, at alle elementer i reformen indføres straks. Der tages således ikke hensyn til fordelene ved den gradvise indfasning af reduktionen af rentefradragets skatteværdi.

Tabel 3. Den umiddelbare virkning for forskellige familietyper				
	Skattebetaling før reform	Fald i samlet skattebetaling	Øvrige, herunder afgifter	Samlet ændring i årligt rådighedsbeløb
A. Enlig med 1 barn i lejebolig, lønindkomst: 350.000 kr. (median)	125.510	5.020	2.120	7.140
B. Par med 2 børn i lejebolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	209.360	8.890	-2.020	6.870
C. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 600.000 kr. (ca. 30 pct. fraktil)	192.430	2.140	-2.020	120
D. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 700.000 kr. (median)	235.210	2.930	-2.320	620
E. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 800.000 kr. (ca. 70 pct. fraktil)	282.020	9.870	-2.610	7.260
F. Par med 2 børn i ejerbolig, lønindkomst: 1.100.000 kr. (ca. 90 pct. fraktil)	469.920	39.470	-2.530	36.940

Anm.: Ejere har huse med en restgæld på knap 1,5 mio. kr. (C), 1,6 mio. kr. (D), omtrent 1,8 mio. kr. (E) godt 2,1 mio. kr. (F). De betaler 84.500 kr., 93.000 kr., 102.000 kr., og godt 122.000 kr. i renter på deres boliggyld. Virkningen af afgifter er beregnet som den ækvivalente effekt på rådighedsbeløbet, afgiftsændringerne har, givet uændret adfærd og er inklusive moms. I parfamilier antages, at begge voksne har samme løn. I parentes er angivet, hvor lønniveauet omtrent ligger i den individuelle lønfordeling for fuldtidsbeskæftigede. 90 pct. fraktilen er den lavest lønnede blandt de 10 pct. fuldtidsbeskæftigede med højeste lønniveau – og ligger dermed højt i indkomstfordelingen. Medianen ligger lige i midten (svarer til 50 pct. fraktilen). Det er årlige beløb.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Da der samlet er tale om en ret stor lempelse for husholdningerne, vil typiske lønmodtagerfamilier få en umiddelbar gevinst.

Generelt tager fordelingsberegningerne ikke hensyn til forskelle i indsats og præferencer. For eksempel har nogle personer valgt at arbejde meget og får derfor en høj løn og skattebetaling. Andre har større præferencer for fritid og får derfor en mindre løn. Desuden vil ændringer i beskattningen medføre større beskæftigelse og arbejdstid end ellers. Det medfører også større indkomster for de pågældende.

Reformforslagets primære mål er at nedsætte skatten på arbejdsindkomst. Pensionister og andre uden for arbejdsmarkedet får dog som hovedregel også en mindre skatenedsættelse. Det er en konsekvens af lavere bundskat, højere personfradrag og den grønne check. For at sikre, at almindelige overførselsindkomstmottagere kompenseres, herunder personer med renteudgifter på et normalt niveau, vil der i mange tilfælde blive tale om en overkompensation, *jf. tabel 4.*

Tabel 4. Virkning på rådighedsbeløbet for pensionister mv.				
	Skattebetaling før reform	Fald i samlet skattebetaling	Øvrige, herunder afgifter	Samlet ændring i årligt rådighedsbeløb
Enlig pensionist uden suppl. indkomst, lejebolig	36.420	2.480	-840	1.640
Pensionistpar hvor den ene part har ATP, i ejerbolig	42.760	1.600	-1.220	380
Pensionistpar med ATP, lejebolig	54.920	4.270	-1.280	2.990
Enlig dagpengemottager, lejebolig	49.930	1.870	-1.050	810

Anm: For pensionistparret med ejerbolig antages renteudgiften at svare til 33.400 kr. på årsbasis. Det svarer til det dobbelte af medianen for enkeltpersoner (boligejere) over 70 år.

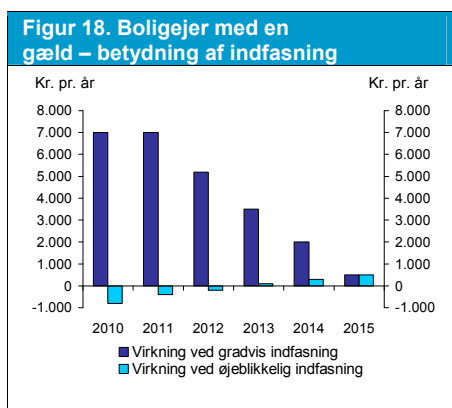
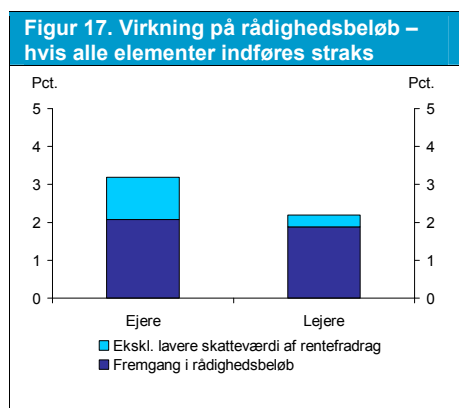
Kilde: Egne beregninger.

Personer uden for arbejdsmarkedet kan yderligere få glæde af skatteomlægningen i kraft af, at den bidrager til at styrke finansieringen af de offentlige ydelser og den samlede velstand. I det omfang reformen medfører højere private lønninger som følge af en større kvalitativ indsats, vil det således også gavne overførselsmottagere i kraft af satsreguleringsprincipperne, der regulerer overførselsindkomsterne. Forbedringen for overførselsindkomstmottagerne vil være automatisk, mens en del af lønmodtagernes indkomstfremgang kun vil fremkomme ved større arbejdsindsats.

### Boligejere og rentefradrag

Boligejere har i gennemsnit større relativ gevinst af den samlede reform end lejere. For lejere er den gennemsnitlige forbedring af rådighedsbeløbet på 1,9 pct., mens den for ejere er 2,1 pct. inkl. den reducerede skatteværdi af rentefradraget. Dette skal ses i lyset af at boligejerne har større indkomster end lejerne. Hvis reduktionen af

rentefradragets skatteværdi ikke medregnes, er boligejernes fremgang på 3,2 pct., jf. figur 17.



Anm.: Figur 18 illustrerer virkningen af den gradvise indfasning af nedsættelsen af værdien af rentefradraget. Parfamilie med to børn, årlig indkomst på 624.000 kr. og gæld på 1,6 mio. kr. Virkningen er opgjort i 2009-niveau. Profilen afspejler at lønningerne – og dermed skattebesparelsen – stiger over tid, mens boligejeren samtidig betaler af på gælden i boligen.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen samt Finansministeriets familietypermodel.

Nedsættelsen af rentefradragets skatteværdi er et nødvendigt element i en skatterreform, som skal give et mærkbart bidrag til at håndtere de mere langsigtede udfordringer. Lavere fradragsværdi medfører større opsparing og formuer (og dermed skattegrundlag) og mindre skatteplanlægning. Samtidig sikres et stort bidrag til at finansiere lavere skat på arbejde, og at boligejerne fremadrettet vil opbygge mindre gæld i deres boliger og dermed kan stå bedre polstret næste gang konjunkturerne, og boligmarkedet, er vigende.

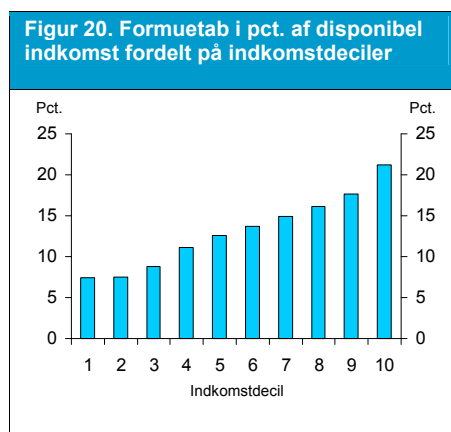
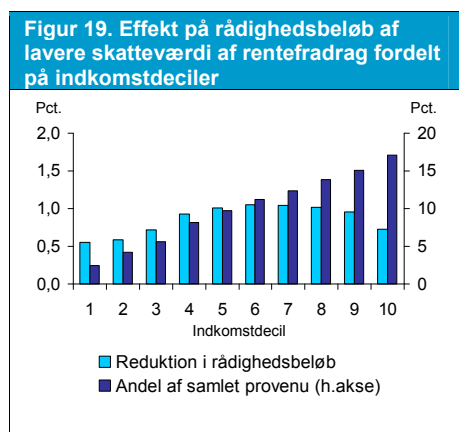
Kommissionen foreslår, at nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget først indfases fra 2012, med en reduktion på 2 pct.-enheder per år frem mod 2015. Dermed indfases nedsættelsen reelt over 7 år. Den samlede nedsættelse af rentefradraget har samme virkning på boligomkostningerne, som en forøgelse af renteniveauet på 0,7 pct.enhed over 7 år. Der er dog den forskel, at provenuet fra lavere rentefradrag tilbageføres til husholdningerne ved at nedsætte skatten.

Den gradvise indfasning giver tid til at tilpasse sig til de nye forhold og vil reducere belastningen for de familier, der har købt boliger de seneste par år, hvor boligpriserne har været høje. Det skyldes, at indkomsterne i almindelighed – og dermed skattebesparelsen fra reformen – vil stige med typisk 3-4 pct. pr. år i perioden og ofte mere for unge boligejere, mens gælden og rentebyrden som følge af boligkøbet vil falde i takt med afdragene på huset.

For en parfamilie med to børn, med indkomst på 624.000 kr. årligt, som har et fastforrentet lån på 1,6 mio. kr. (og 97.500 kr. i renteudgifter), vil der umiddelbart være et tab på 800 kr. ved reformen, hvis værdien af rentefradraget nedsættes straks. Men med den gradvise indfasning frem mod 2015 vil familien omvendt opnå en gevinst i alle år. I 2015 er gevinsten på 500 kr. Dette er en konsekvens af, at gælden (og rentebetalingerne) langsomt nedbringes, mens indkomsten stiger over tid, *jf. figur 18*.

Den sene og gradvise indfasning indebærer også, at virkningen på huspriserne nu og her reduceres. Desuden indebærer reformen en fremgang i husholdningernes disponible indkomster på ca. 16 mia. kr., når forslagene antages fuldt indfaset. Det vil bidrage til at øge bolig efterspørgslen og dermed boligpriserne. Hvis reformen samlet styrker husholdningernes købekraft tilstrækkeligt de første år, er der god grund til at antage, at kontantpriserne ikke påvirkes særligt meget i 2009 og 2010. Den grundlæggende betingelse herfor er, at reformen samlet set ikke svækker efterspørgslen efter boliger de næste par år. Dette er efter skattekommissionens opfattelse realistisk med den sene indfasning af reduktionen af rentefradragets værdi.

Frem mod 2015 vil boligejerne imidlertid efterhånden – alt andet lige – få et kapitaltab på boligerne som følge af reformen. Tabet skønnes med en vis usikkerhed til i størrelsesordenen 3-4 pct. Det svarer til prisstigningerne i et til to år i en ”normal situation”. For de familier, der skal købe hus for første gang de kommende år, vil et fald huspriserne isoleret set medføre fald i boligomkostningerne, der delvist modvirker effekten fra den reducerede værdi af rentefradraget. Både reduktionen af rentefradragets skatteværdi og den mulige reduktion i kontantpriserne kan siges at være fordelingsmæssigt afbalanceret, *jf. figur 19 og 20*.



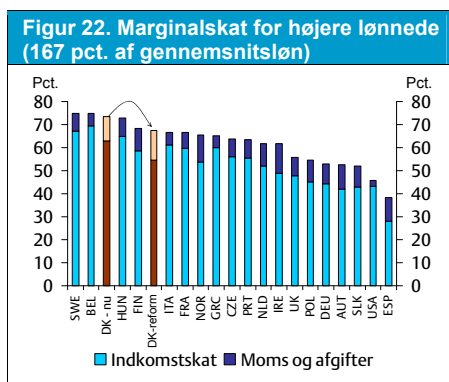
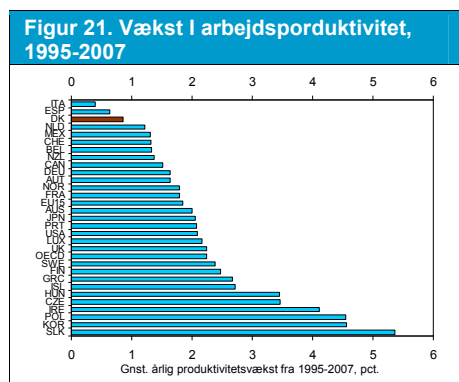
Anm.: Ejendomsaktiver opgjort ultimo 2005, fremskrevet med udviklingen i kontantprisen til 2009. Det er antaget, at ændringen i rentefradragets værdi kapitaliseres som et fald i værdien af fast ejendom på 4 pct. Decilgrupperinger er foretaget på grundlag af ækvivalerede familieindkomster.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

## 7. Større vækst og velstand

Reformforslaget, herunder særligt lavere mellem- og topskat, vil tilskynde befolkningen til at dygtiggøre sig og de beskæftigede til at påtage sig et større ansvar på arbejdspladsen, udvise større engagement og på anden vis skabe større værdi i arbejdstiden. Det vil være med til at øge produktiviteten.

Både større beskæftigelse og højere produktivitet resulterer i større indkomster og velstand og dermed højere (private og offentlige) forbrugsmuligheder. Reformforslaget kan øge velstanden med knap 2 pct. under realistiske antagelser. Det svarer til en stigning i indkomsterne på 30-40 mia. kr.



Kilde: OECD.STAT, OECD Tax Database samt egne beregninger.

Marginalskatten for højere lønnede i det nye skattesystem udgør knap 55 pct., hvilket er omtrent i midterfeltet blandt OECD-landene og lidt over niveauet i fx Norge og Holland. Skattesystemet vil derfor være mere konkurrencedygtigt, når det gælder om at tiltrække og fastholde højt kvalificeret arbejdskraft. Inklusiv moms og afgifter vil skatten på den sidst tjente krone imidlertid fortsat ligge over 65 pct., hvilket er højt i forhold til resten af OECD, jf. figur 22.

Skattenedsættelsen øger samtidigt den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse, til at fuldføre den hurtigt og til at bruge den på arbejdsmarkedet efterfølgende. Det samme gælder tilskyndelsen til at vælge en uddannelsesretning, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet.

Med reformens nedsættelse af marginalskatterne vil den enkeltes gevinst efter skat af at tage en lang, videregående uddannelse vokse med 7 pct. Hermed bliver der bedre overensstemmelse mellem det, samfundet får ud af, at danskerne tager lange uddannelser og det, den enkelte får ud af det. Navnlig forøges det målte afkast af de uddannelser, hvor lønningerne og skattebetalingen er høje. Det gælder eksempelvis samfunds- og sundhedsvidenskabelige uddannelser, jf. tabel 5.

Tabel 5. Individuelt afkast af uddannelser

	Gældende regler	Ændring med reformpakken	
	1.000 kr.	1.000 kr.	Pct.
Erhvervsfaglig	1.040	20	1,8
Kort videregående uddannelse	1.710	60	3,7
Mellemlang videregående uddannelse	2.440	80	3,5
Lang videregående uddannelse	4.230	320	7,6
- Samfundsvidenskabelige	6.150	580	9,5
- Sundhedsvidenskabelige	6.710	610	9,0

Anm.: Afkastet er målt som forskelle i livsindkomster mellem personer med uddannelsen og en kontrolgruppe, der ligner den uddannede gruppe mest muligt, men som ikke har uddannelsen. Derved angiver tallene tilnærmelsesvist den "isolerede effekt" af at have taget uddannelsen. Metoden er nærmere beskrevet i kapitel 3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

## 8. Mere holdbare offentlige finanser

Reformen er fuldt finansieret uden at indregne bidrag fra dynamiske adfærdseffekter. Det betyder, at for hver krone, som skatten på arbejde sænkes med, er der peget på en kroners finansiering. Fordi skatten flyttes væk fra arbejde, vil det samtidig føre til en højere beskæftigelse og længere arbejdstid end ellers. Samtidig styrkes tilskyndelsen til at spare op. Begge dele øger efterhånden indkomsterne og skattegrundlaget og fører dermed til en forbedring af de offentlige finanser.

Den samlede forbedring skønnes at være 7 mia. kr. med konventionelle antagelser om adfærdsvirkningerne. Det er efter kommissionens opfattelse et realistisk skøn, men det kan være i den forsigtige ende. Virkningerne kan således efter kommissionens vurdering godt være på 10½ mia. kr.

Styrkelsen af finanserne fra skatteomlægningen skyldes primært nedsættelsen af mellem- og topskatten og reduktionen af rentefradragets skatteværdi. Afskaffelse af mellemskatten har fx en selvfinansieringsgrad på mere end 60 pct. For hver krone, der gives i skattelettelse i mellemskatten, kommer der således efterhånden ca. 60 øre ind igen via øget arbejdsindsats. Et højere beskæftigelsesfradrag betyder skønsmæssigt, at der kommer 15 øre i statskassen per kroners skattelettelse.

Hvis ikke skattereformen gennemføres, vil der mangle omkring 7 mia. kr. til at finansiere offentlige serviceydelser. Det svarer fx til:

- udgifter forbundet med omkring 20.000 offentligt ansatte,
- en femtedel af udgifterne til hjemmehjælp og anden ældrepleje,
- halvdelen af udgifterne til sygedagpenge og SU.

De gavnlige virkninger på den offentlige økonomi, skyldes som nævnt især nedsættelsen af mellem- og topskatten. Men det er også en vigtig del af den samlede reform,

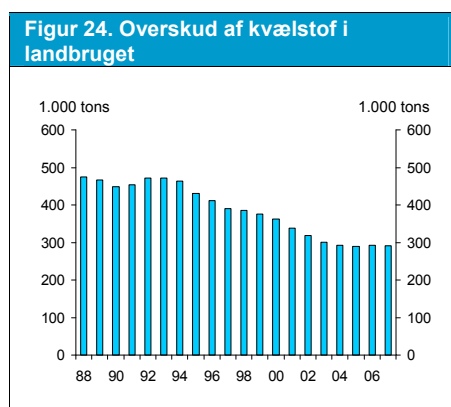
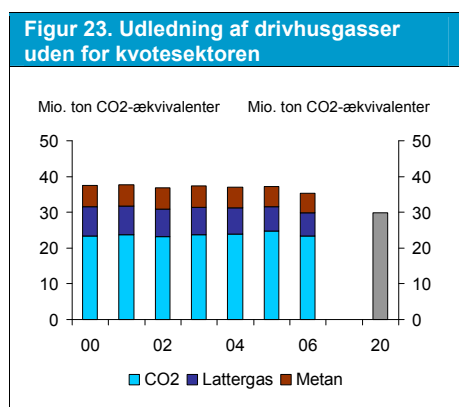
at værdien af rentefradraget sænkes. Hvis skatteværdien af rentefradraget ikke sættes ned, svækkes finansieringsgrundlaget med lidt over 9 mia. kr. Et lavere rentefradrag sikrer større opsparing – samtidig med at opsparingen i højere grad placeres i frie midler, hvor den løbende beskatning fortsat vil være højere end ved placeringer i pension og boliger. Det er dermed et robust finansieringsbidrag, som styrker strukturerne i økonomien og reducerer skattetænkning.

## 9. Et grønnere skatte- og afgiftssystem

Grønne skatter og afgifter tilskynder privatpersoner og virksomheder til at handle på en mere miljørigtig måde og dermed bidrage til at realisere de politiske målsætninger på energi og klimaområdet.

Sammenlignet med andre lande er Danmark nået langt med at udnytte energien effektivt. Det skyldes i væsentlig grad det danske skatte- og afgiftssystem. Men alle de ambitiøse mål kan næppe nås uden yderligere stramninger på energi- og miljøområdet.

Eksempelvis har Danmark forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005 på de områder, der ikke er dækket af EU's CO<sub>2</sub>-kvotesystem. Det gælder udledningen fra landbruget, transportsektoren, husholdningerne og visse produktionsvirksomheder, *jf. figur 23*. På miljøområdet har vandmiljøplanerne hidtil bidraget til en lavere udvaskning af kvælstof, *jf. figur 24*. Det er tvivlsomt, om Vandmiljøplan III's mål om at reducere udvaskningen med 13 pct. fra 2003 til 2015 kan nås med de nuværende virkemidler.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Energistyrelsen, Danmarks Miljøundersøgelser og baggrundsnotat til Vandmiljøplan III, december 2008.

Økonomiske virkemidler i form af afgifter og omsættelige kvoter er meget effektive til at nå målsætningerne. De øger den økonomiske gevinst ved en miljøvenlig adfærd og tilskynder virksomhederne til at udvikle og anvende ny energibesparende teknologi.

Det er desuden vigtigt, at forskellige kilder, der er årsag til samme forurening, beskattes nogenlunde ensartet. Det sikrer, at energibesparelser og miljøforbedringer sker hos de husholdninger og virksomheder, hvor de bedst kan betale sig.

Merprovenuet fra højere grønne skatter og afgifter kan samtidig bidrage til at finansiere lavere indkomstskatter. Mulighederne for at finansiere lavere indkomstskatter begrænses dog af, at højere afgifter vil reducere forbruget af eksempelvis energi og dermed reducere afgiftsgrundlaget. Klima- og energimålsætningerne indebærer blandt andet, at afgiftsgrundlaget for blandt andet fossile brændsler forventes at falde markant på længere sigt. Det er der taget højde for i beregningerne af forslagernes provenuvirkninger.

### **12 forslag til et grønnere skatte- og afgiftssystem**

Skattekommissionen anbefaler forhøjelser af grønne afgifter og andre justeringer med henblik på at reducere skadevirkningerne af forurening og energianvendelse. Med baggrund i kommissoriet for skattekommissionens arbejde fremlægges i alt 12 forslag til et grønnere skatte- og afgiftssystem.

Det bærende princip er at sikre mere ensartet beskatning af miljøbelastning fra forskellige kilder, så afgiftssystemet medvirker til at sætte en økonomisk mere korrekt pris på miljøbelastning, og at energi- og klimapolitiske mål nås på en effektiv og billig måde. De ambitiøse mål kan tale for, at energiafgifterne generelt kan være højere end de målbare miljøomkostninger.

På energiområdet sigter forslagene primært på at nedbringe forbruget i de sektorer, som ikke bliver reguleret af kvoter. Her vil afgiftsforhøjelser både reducere CO<sub>2</sub>-udledningerne, øge andelen af vedvarende energi og reducere energiforbruget.

1. *Erhvervslivet skal betale energiafgifter.* I dag godtgøres hovedparten af virksomhedernes energiafgifter. Det forslås, at der indføres afgift på erhvervslivets energiforbrug. Afgifterne indføres, så virksomhederne får tid til at tilpasse sig de nye vilkår.
2. *Højere energiafgifter.* Afgifterne på brændsler forhøjes med 15 pct., mens afgiften på elektricitet øges med 5 pct. Elektricitet er hårdere beskattet end andre energiprodukter, hvilket er baggrunden for, at afgiften på elektricitet forhøjes mindre end de andre energiafgifter. Forslaget bidrager dermed til en mere ensartet beskatning.

3. *Reduktion i bundfradraget i CO<sub>2</sub>-afgiften.* Kvotekomfattede virksomheder får i dag tildelt en stor del CO<sub>2</sub>-kvoter gratis. For at opnå tilsvarende vilkår får energiintensive ikke-kvotekomfattede virksomheder i dag et bundfradrag i deres betaling af CO<sub>2</sub>-afgifter. Det foreslås, at dette bundfradrag i CO<sub>2</sub>-afgiften aftrappes i takt med, at CO<sub>2</sub>-kvoterne bortauktioneres, så der atter sikres lige vilkår.
4. *Afgift på biobrændsel.* Der indføres en afgift på biobrændsler, der sikrer, at subsidiet til denne type brændsel forbliver uændret i forhold til andre brændsler (selv om energifgifterne forhøjes). Der vil fortsat være et tydeligt tilskudselement. Samtidig foreslås frit brændselsvalg for mindre decentrale kraftvarmeværker uden for kvotesystemet. Det indebærer samlet en stigning i efterspørgslen efter biobrændsel.
5. *Afgift på kvælstofudledninger.* En afgift på kvælstof foreslås at erstatte andre, uøkonomiske reguleringsmekanismer (gødningsplaner) med henblik på en opfyldelse af målsætningerne vedrørende bedre vandmiljø og udslip af klimagasser.
6. *Afgift på metan.* Det foreslås, at der indføres en afgift på udledninger af metan. Afgiften indrettes, så klimabelastningen ved udledning af metan bliver beskattet på samme måde, som belastningen via udledning af CO<sub>2</sub>.
7. *Højere afgift på spildevand.* En forhøjelse af spildevandsafgiften styrker tilskyndelsen til en reduktion af de udledte vandmængder og til en forbedring af renseanlæggenes rensning for kvælstof, fosfor og organisk materiale.
8. *Omlægning af bilafgifterne.* Vægt- og ejerafgifterne har siden 2002 ikke været prístalsreguleret. Det foreslås, at afgiftssatserne atter reguleres årligt. Halvdelen af merprovenuet reserveres til en reduktion af registreringsafgiften.
9. *Ejeravgift for nye varebiler og højere vægtafgift for ældre.* Der foreslås en grøn ejeravgift i lighed med, hvad der i dag gælder for personbiler. Da det ikke er muligt at omlægge afgiften for ældre varebiler, forhøjes vægtafgiften i stedet tilsvarende.
10. *Miljøtillæg for fri bil.* For at styrke sammenhængen mellem valg af bil og forureningen foreslås et miljøtillæg for de lønmodtagere, der får en firmabil stillet til rådighed til privat kørsel. Tillægget indebærer, at virksomhederne får en større økonomisk tilskyndelse til at vælge en mere brændstoføkonomisk bil.
11. *Ændring af registreringsafgiften for hyrevogne.* Den nuværende frikørselsordning tilskynder vognmændene til at købe store, dyre og miljøbelastende biler. Det foreslås, at registreringsafgiften ændres, så vognmændene i mindre omfang præmieres for at vælge dyre, miljøbelastende biler.

12. *Der indføres moms på personbefordring.* I dag er der momsfritagelse på området. Der foreslås kompensation til den del af personbefordringen, der foregår som kollektiv transport.

Regeringen har tilkendegivet, at det fremtidige provenu fra salg af CO<sub>2</sub>-kvoter skal reserveres en skattereform. Det vil være strukturforbedrende at sælge CO<sub>2</sub>-kvoterne og anvende proventet til at sænke skatten på arbejde, og skattekommissionen har derfor indregnet det skønnede merprovenu i reformpakken.

De nævnte forslag ventes isoleret set at reducere udledning af drivhusgasser med 1,9 mio. tons CO<sub>2</sub>, svarende til 5 pct. af udledningerne uden for kvoteområdet og bruttoenergiforbruget med 1,3 pct. Endelig vurderes det, at udvaskningen af kvælstof mindskes med 30 mio. kg.

### **Flere muligheder på lidt længere sigt**

Skattekommissionen har lagt vægt på, at reformforslaget understøtter de nationale målsætninger og internationale forpligtelser på klima- og energiområdet.

Danmark har i forvejen et internationalt set højt niveau for klima-, energi- og miljøafgifter. Det sætter grænser for, hvor langt det på nuværende tidspunkt er fornuftigt at gå videre med afgiftsforhøjelser. Det skyldes både hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne, muligheden for at flytte forurenende produktion til andre lande samt risikoen for øget grænsehandel. Desuden kan et ønske om at kompensere personer med lave indkomster for højere energifgifter begrænse det provenu, der er til rådighed til mere målrettet at styrke arbejdsudbuddet.

På lidt længere sigt kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at øge prisen for visse klima- og miljøbelastninger yderligere, hvis der internationalt aftales mere krævende mål. Den teknologiske udvikling vil desuden åbne nye muligheder for en effektiv regulering af miljøbelastningen. Det gælder fx mulighederne for effektiv road pricing. Skattekommissionen foreslår, at der implementeres road pricing i Danmark, når det teknisk og økonomisk er hensigtsmæssigt. Skattekommissionen har dog ikke fundet grundlag for, at indregne et finansieringsbidrag herfra.

## **10. Større afkast af opsparing og mindre støtte til gældsætning**

Skatten på afkast af den opsparing, der placeres i boliger og pensionsordninger er lavere end skatten på kapitalindkomst og værdien af rentefradraget. Derfor er der ofte en skattefordel ved at optage lån – eller at nedbringe bankindsud og obligationsbeholdninger – og bruge pengene til at købe bolig, placere pengene i pensionsopsparing eller eventuelt i andre lavt eller ubeskattede aktiver.

De fleste husholdninger har nettorenteudgifter (negativ kapitalindkomst). For dem er skatteværdien af rentefradraget over 33 pct. (i en gennemsnitskommune), mens afkastet af boliger og pensionsopsparing effektivt beskattes med omkring 15 pct. Den højere skatteværdi af rentefradraget medfører alt andet lige et provenutab på i størrelsesordenen 14 mia. kr. årligt, som skal dækkes ind blandt andet via højere skat på arbejdsindkomst.

Provenutabet ventes at vokse yderligere de kommende årtier, svarende til et beløb på omkring 5 mia. kr. fra og med i dag. Det skyldes, at pensionsformuerne vil vokse kraftigt i takt med, at stadig flere generationer har indbetalt et helt arbejdsliv, og at denne formueopbygning vil føre til mindre opsparing på andre områder og højere fradragsberettiget låntagning.

Samtidig er skatten på afkastet af fri opsparing i fx obligationer eller bankindskud meget høj i Danmark. For en topskatteyder (med positiv nettokapitalindkomst) beskattes det nominelle afkast med 59 pct. Da en del af afkastet er kompensation for almindelige prisstigninger, er beskatningen af det reale afkast endnu større – under rimelige antagelser op mod 90 pct. Det betyder, at mange forsøger at indrette sig, så de undgår den høje skat på frie placeringer – fx ved at undlade at placere opsparingen i banken eller i obligationer og i stedet indbetale til en pensionsordning.

Skævheden i skattesystemet betyder, at mange – særligt velstillede – foretager en række økonomiske handlinger alene, fordi skattesystemet er indrettet, som det er. Opsparingen placeres i højere grad der, hvor afkastet efter skat er størst – og ikke der, hvor afkastet før skat er størst. Afkastet af samfundets samlede opsparing er derfor mindre, end det kunne være.

### **To mulige løsninger: Højere bolig- og pensionsskat eller lavere værdi af rentefradrag**

Man kan øge skatten på boliger og på pensionsopsparing, så en mere ensartet beskatning opnås gennem højere skattesatser på opsparing.

Eller man kan sænke skatteværdien af rentefradraget. Det betyder, at den skattefinansierede begunstiggelse af boligkøb og pensionsopsparing (og lånefinansieret forbrug) reduceres – uden at ejendomsværdiskatten eller pensionsafkastskatten forøges. Dermed opnås på samme tid et stort og fordelingsmæssigt velafbalanceret bidrag til at sænke skatten på arbejde og en stærkere tilskyndelse til at spare op. Det er den vej, skattekommissionen anbefaler.

Skattekommissionen foreslår, at værdien af rentefradraget reduceres fra godt 33 pct. til godt 25 pct. (i en gennemsnitskommune). Det fortsætter linjen fra skattereformerne i Danmark siden 1987.

Den lavere skatteværdi af rentefradraget medfører større opsparing og formue – og dermed skattegrundlag – og reducerer skattesystemets begunstiggelse af pensionsopsparing og investeringer i bolig, uden at skatten på afkastet af disse aktiver øges. Boligejerne vil dermed opbygge større friværdier i fremtiden og være bedre polstrede mod økonomiske tilbageslag som det nuværende. Samtidig sikres et betydeligt provenu til at nedsætte skatten på arbejde. Godt ¼ af den samlede skatteomlægning finansieres således ved at nedsætte skatteværdien af rentefradraget.

Nedsættelsen af rentefradragets værdi foreslås indfaset fra 2012 frem mod 2015, så de umiddelbare virkninger på boligpriserne og konsekvenserne for boligejere med stor gæld begrænses væsentligt.

Samtidig foreslås skattesatsen på positiv kapitalindkomst nedsat med 1½ pct.-enhed for personer med indkomst under topskattegrænsen og med 9 pct.-enheder for personer, der har indkomster over topskattegrænsen. Det sidste er en konsekvens af, at mellemskatten på 6 pct. ophæves og bund- og topskatten begge sænkes med 1½ pct.-enhed. Dermed sættes skatten på fri opsparing tilsvarende ned – så asymmetrien i beskatningen af opsparing ikke øges, *jf. tabel 6*. Det er vigtigt, at skatten på afkastet af fri opsparing og på aktieindkomst følger med ned – så problemerne med den asymmetriske behandling af forskellige opsparingsformer ikke forstærkes.

For at undgå, at personer med mindre opsparing rammes af den meget høje reale beskatning af positiv nettokapitalindkomst, foreslås desuden et bundfradrag for positiv nettokapitalindkomst på 40.000 kr. i grundlaget for topskatten. Langt hovedparten af personerne med positiv nettokapitalindkomst har således ret begrænset indkomst herfra. Derfor kan forvridningen for denne gruppe reduceres med et meget lille tab af skatteprovenu.

Tabel 6. Nominelle skattesatser for forskellige typer af kapitalindkomst		
	Gældende regler	Reform
Pensionsopsparing	15,0	15,0
Ejerboliger (ejendomsværdiskat - proportional sats) <sup>1)</sup>	17,4	17,4
Ejerboliger (ejendomsværdiskat - høj sats)	52,2	52,2
<b>Negativ nettokapitalindkomst</b>		
- Obligationer, låntagning (gnst. kommune) – "skatteværdi af rentefradrag"	33,5	25,5
<b>Positiv nettokapitalindkomst</b>		
- Obligationer og frie midler – bundskatteyder	38,8	37,3
- Obligationer og frie midler – top- og mellemskatteyder – under 40.000 kr.	59,7	37,3
- Obligationer og frie midler – top- og mellemskatteyder – over 40.000 kr.	59,7	50,7
Aktieindkomst	28/43/45	25/40

1) Ejendomsværdiskattesatsen er omregnet, så den er ækvivalent med de øvrige skatter på kapitalindkomst ved at dividere den proportionale ejendomsværdiskattesats på 1 pct. med normalafkastet i 2015-planen på 5,75 pct.

I lyset af nedsættelsen af marginalsatten på arbejdsindkomst er det relevant samtidig at nedsætte skatten på aktieindkomst. Ellers vil hovedaktionærer se en skattemæssig fordel i at få udbetalt virksomhedsindkomst som løn frem for som aktieindkomst.

Forslaget indebærer, at aktieindkomst beskattes med 25 pct. op til 48.300 kr. og med 40 pct. for større aktieindkomster – og dermed at antallet af progressionstrin i aktiebeskatningen reduceres. Den sammensatte skat på aktieindkomst – hvor der tages hensyn til, at der allerede er betalt selskabsskat – er dermed på 55 pct. på det højeste trin, hvilket svarer til den højeste marginalskat på lønindkomst. På det lave trin er den sammensatte skat knap 44 pct.

Ændringen i kapitalindkomstbeskatningen er et vigtigt skridt i retning af en mere neutral beskatning af kapitalindkomst. Når skattekommissionen ikke går videre i retning af at nedbringe skatten på positiv kapitalindkomst og sikre et mere enkelt system, hvor forskellige former for afkast beskattes mere ens, er det af hensyn til de prioriteringer, som indgår i kommissoriet for skattekommissionens arbejde, herunder at en mere gennemgribende omlægning af kapitalindkomstbeskatningen ville skærpe den fordelingsmæssige udfordring i det samlede forslag.

Den måde, hvorpå skattestoppet er implementeret for ejendomsværdiskatten, er imidlertid ikke i overensstemmelse med princippet om en mere ensartet beskatning af afkastet på forskellige aktiver. Der er således et nominelt loft for den betalte ejendomsværdiskat, som på langt sigt vil betyde, at beskatningen af boliger udfases. Derfor anbefaler kommissionen, at der i forbindelse med eller efter indfasningen af skattereformen frem mod 2015 genindføres en kobling mellem ejendomsværdier for den enkelte bolig og ejendomsværdiskatten, så provenuet stabiliseres samtidig med, at, de prisstabiliserende egenskaber ved ejendomsværdiskatten kan træde i kraft igen. Alternativt kan det overvejes at indekser loftet for ejendomsværdiskatten, men det vil ikke have samme stabiliserende virkning på boligmarkedet.

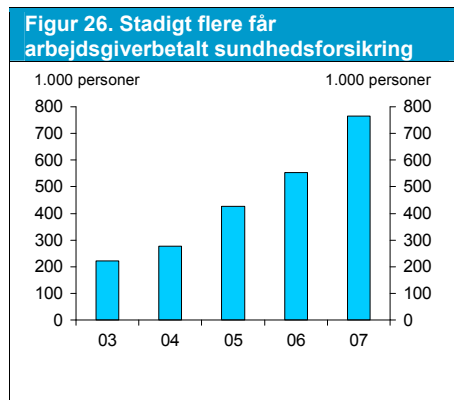
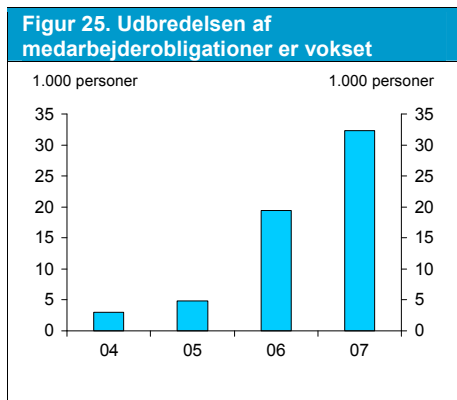
## 11. Breder skattegrundlag og mindre skatteomgåelse

Reformforslaget fjerner særordninger og breder skattebaser ud. Kommissionen har lagt vægt på, at alle typer indkomst bør beskattes ensartet, medmindre der er særlige og tungtvejende argumenter for det modsatte. Reformforslaget gør derfor op med diverse skattebegunstigede frynsegoder og mindsker tilskyndelsen til skatteomgåelse, og sort arbejde mv. Hermed fortsættes den kurs, der er lagt i tidligere skattereformer, hvor fradragene reduceres til fordel for lavere marginalskat.

### Mindre skattebegunstigelse af personalegoder

Gennem de seneste to årtier har udvidelser af skattebasen finansieret lavere skattesatser. Der kan høstes yderligere gevinster ved at fortsætte denne reformkurs.

I de senere år har der været kraftig vækst i skattebegünstigede personalegoder, og der er udsigt til, at væksten vil fortsætte. Antallet af beskæftigede med medarbejderobligationer er 10-doblet på fire år, og der har i samme periode været en kraftig vækst i antallet af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer, *jf. figur 25 og 26*.



Kilde: Svar til Folketinget, SAU alm. del. – Svar på spørgsmål 369, 2007-08 (2. samling) samt Forsikring og Pension ([www.forsikringogpension.dk](http://www.forsikringogpension.dk)).

Væksten i disse typer personalegoder medfører mindre gennemsigtighed i skattesystemet og uensartede vilkår på tværs af erhverv og for forskellige uddannelsesgrupper. Navnlig højere lønnede i den private sektor har lønpakker med adgang til medarbejderaktier og -obligationer samt skattebegünstigede personalegoder i større udstrækning end resten af befolkningen.

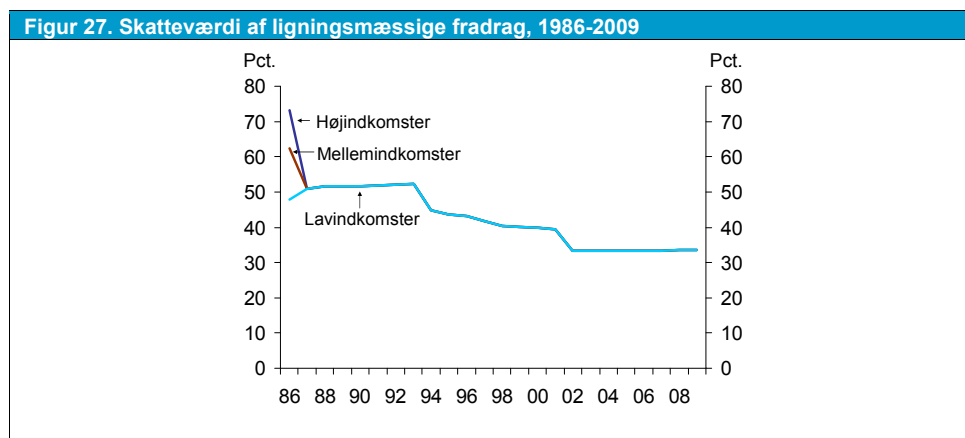
Aflønning bør beskattes ensartet uafhængig af, om lønnen bliver udbetalt i kontanter, som en privat forsikring eller eksempelvis i medarbejderaktier. Derfor foreslås skattefordelen i forbindelse med diverse personalegoder så vidt muligt fjernet:

- Skattefriheden for arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer ophæves
- Ingen skattebegünstigelse af medarbejderaktier og -obligationer
- Der skal betales arbejdsmarkedsbidrag af alle personalegoder
- En ny multimedieskat for arbejdsgivertildelt pc, internetadgang og fri telefon

Forslagene indbringer et provenu på omkring 1,6 mia. kr., der anvendes til at finansiere nedsættelsen af de progressive skatter (mellem- og topskat).

### Mindre skatteværdi af fradrag

I 1986 var skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag godt 73 pct. for de højeste indkomster og ca. 48 pct. for de laveste indkomster, *jf. figur 27*. Skatteværdien er siden reduceret løbende og udgør godt 33 pct. i 2009 uanset indkomstniveauet.



Kilde: Skattelovgivningen og egne beregninger.

De ligningsmæssige fradrag (udover beskæftigelsesfradraget) har ikke gavnlige beskæftigelsesvirkninger i nævneværdigt omfang. Det skyldes blandt andet, at fradragene i nogle tilfælde ikke er særligt knyttet til indkomsterhvervelsen. Desuden har fradragene samlet set en meget begrænset virkning på den effektive marginalskat og på tilskyndelsen til at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst.

Kommissionen foreslår, at skatteværdien af ligningsmæssige fradrag nedsættes med 8 pct.-enheder til godt 25 pct. i en gennemsnitskommune. Reduktionen af de ligningsmæssige fradrag indebærer en udbredelse af skattegrundlaget og dermed større skatteprovenu på 7,8 mia. kr. (inkl. lavere skatteværdi af beskæftigelsesfradraget), som sammen med virkningerne af lavere skatteværdi af rentefradraget medgår til at finansiere lavere bundskat og større beskæftigelsesfradrag. Det bidrager samlet set til at øge beskæftigelsen og den samlede opsparing og til at reducere mulighederne for skattetænkning, uden at det påvirker indkomstfordelingen i væsentligt omfang.

### Pengeinstitutter får pligt til at indberette aktiekøb

Pengeinstitutterne får pligt til at indberette deres kunders køb og salg af aktier. Samtidigt etableres mulighed for, at borgerne kan registrere købspriserne for deres nuværende aktiebeholdning mv. Forslaget vil mindske mulighederne for skatteunddragelse og risikoen for utilsigtede fejl. Det skønnes, at fejlbeløbet og dermed bruttovirkningen på skattegrundlaget kan udgøre 1-1½ mia. kr. årligt (mens nettovirkningen er noget mindre). Skattekommissionen har i lyset af usikkerheden om virkningerne ikke indregnet finansiering fra forslaget.

## 12. Færre særordninger og mindre støtte for erhvervslivet

En række danske virksomheder får i dag direkte og indirekte støtte via tilskud på finansloven og særregler i skattesystemet. Kommissionen lægger vægt på, at alle typer indkomst bør beskattes ensartet, medmindre der er særligt tungtvejende argumenter

for det modsatte. Reformen gør derfor op med en række særordninger for erhvervs­livet. På den måde sikres det, at virksomhederne bliver behandlet ens og dermed har mere lige muligheder for at udvikle sig og konkurrere om at tiltrække arbejdskraft mv.

Konkret foreslås følgende indirekte begunstigelser via skattesystemet afskaffet:

- **Færre momsfritagelser.** Dele af erhvervs­livet modtager erhvervs­støtte indirekte gennem særlige undtagelser i momssystemet, fx levering af fast ejendom og ejendomsadministration. Momsfritagelsen, som i mange tilfælde er konkurrence­forvridende, er ofte udsprunget af historiske forhold som ikke længere er gældende. Støtten er næsten pr. automatik sat op, hver gang den generelle momssats er steget. Kommissionen anbefaler, at de danske særregler fjernes, hvilket reducerer forvridningerne og sikrer et bidrag til finansiering af lavere marginals­katter. Hvis særlige formål skal tilgodeses, er det mere effektivt at støtte formålet direkte, idet det dog samtidigt skal sikres, at afkastet står mål med støttens størrelse. Det er desuden kommissionens opfattelse, at den danske enhedsmoms bidrager til samfundsmæssig effektivitet og er let at administrere. Kommissionen fraråder blandt andet derfor differentierede momssatser.
- **Harmonisering af selskabers beskatning af udbytter og avancer.** I dag er udbytter og avancer for selskabers porteføljeaktier mere lempeligt beskattet end anden indkomst. Derfor foreslås det at ensarte reglerne for beskatningen af selskabers afkast på aktier og obligationer, således at selskabernes valg mellem finansielle aktiver ikke påvirkes af skatten.
- **Kulbrintebeskatning for koncessioner uden for eneretsbevillingen.** Der foreslås en tvungen overgang til de nye regler for kulbrintebeskatning for de olie- og gasfelter, der beskattes efter gamle regler. Beskatning af olie- og gasudvindingen i Nordsøen blev skærpet med Nordsøaftalen, som omfatter DUC's aktiviteter i Nordsøen. De nye regler gælder imidlertid alene for bevillinger meddelt efter den 1. januar 2004, mens ældre felter er beskattet efter lempeligere regler.
- **Højere lønsumsafgift i den finansielle sektor.** Lønsumsafgiften foreslås forhøjet fra 9,13 til 10,5 pct. for den finansielle sektor. Den finansielle sektor betaler ikke moms og har haft fordel af omlægningerne i selskabsskatten de senere år. Provenuet medgår til at finansiere lavere marginals­kat på lønindkomst, hvilket kommer sektorens ansatte og selskaberne til gode. Forhøjelsen af lønsumsafgiften indføres først, når den finansielle krise er overstået, og bankerne ikke længere betaler garantiprovisionen i medfør af lov om finansiel stabilitet. Forhøjelsen af lønsumsafgiften fjerner ikke hele sektorens fordel ved at være moms­fritaget, hvilket skal ses i lyset af, at finansielle virksomheder i andre EU-lande ikke har lønsumsafgift.

Herudover foreslås en række andre stramninger i beskatningen af erhvervslivet, *jf. kapitel 1*.

- **Fastfrysning af erhvervsstøtte.** Kommissionen anbefaler en systematisk gennemgang af erhvervsstøtteordningerne for at sikre, at afkastet står mål med støttens størrelse. Det foreslås, at udgifterne til erhvervsstøtte (uden direkte politiske bindinger) fastfryses på (og prioriteres inden for) det nuværende nominelle niveau frem til 2015.
- **Mere ensartet brug af brugerbetaling.** Den offentlige service, der er rettet mod virksomhederne, finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige. Skattekommissionen anbefaler, at aktiviteter, der er til gavn for virksomheder (informationsaktiviteter, rådgivning samt registre og databaser), eller som er nødvendiggjort af virksomhedernes aktiviteter (reguleringsevne samt kontrol og tilsyn), brugerfinansieres. Det kan ske på mange måder – nogle mere oplagte end andre – og en endelig gennemførelse forudsætter nærmere analyser af blandt andet betalingsmodeller. Kommissionen anbefaler, at der i højest muligt omfang etableres en sammenhæng mellem virksomhedernes betaling af gebyret og aktiviteten i den enkelte styrelse. Det vil samtidig kunne skabe en mere effektiv anvendelse af ressourcerne på de erhvervsrettede områder.

### 13. Implementering og indfasning af reformen

Skattekommissionens forslag er fuldt finansieret før adfærdsvirkninger og kan med forsigtige antagelser om adfærd indfri ca. halvdelen af de krav, som er opstillet i 2015-planen for at sikre langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Desuden indebærer forslaget, at alle finansieringselementer kan være implementeret frem mod 2015. Det sikrer, at målsætningen om at opretholde mindst balance på den offentlige saldo (strukturelt) i 2015 også understøttes. Forslaget er dermed i overensstemmelse med de økonomiske rammer, som er opstillet i planen.

Skattekommissionen har samtidig lagt vægt på muligheden for at indfase enkeltelementer gradvist således, at der kan tages hensyn til konjunktursituationen, enkelterhvervs muligheder for at omstille sig og overordnede konkurrencehensyn.

Skattekommissionen foreslår blandt andet, at nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget indfases gradvist fra 2012 til 2015 af hensyn til boligmarkedet og boligejere med høj gæld.

Desuden kan moms for trykte aviser, stramningerne i energibeskatningen og nogle af de forslag, der vedrører landbruget, eventuelt indfases gradvist for at sikre tid til omstilling. En forhøjelse af lønsumsafgiften for den finansielle sektor bør ligeledes først ske, når den finansielle krise er overstået. På andre områder fx i bilbeskatningen kan det være vigtigt med en hurtig implementering for at undgå, at der spekuleres i nye regler.

Indfasningen af skattereformen kan endvidere hjælpe med til at håndtere de helt kortsigtede udfordringer, som den aktuelle finanskrisen og svage internationale konjunkturer kan give anledning til. Der er således mulighed for underfinansiering de første år, så reformen kan understøtte efterspørgslen i en periode.

Indfasningen skal i så fald være afstemt med den øvrige økonomiske politik. Det er samtidig vigtigt med en balance, så der ikke udestår for store nettofinansieringsbehov i den sidste del af perioden frem mod 2015. Desuden er det, som nævnt, centralt, at de kortsigtede konjunkturhensyn ikke blokerer for en reform, som kan bidrage væsentligt til at løse de langsigtede udfordringer, Danmark står over for.

