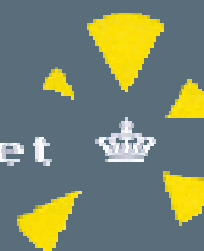


Ska

- "Forældrekøb"
- Det norske skattesystem – en analyse
- Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

Skatteministeriet



April 2003

Skat

April 2003

Skatteministeriet

Skat

April 2003

Udgiver: Skatteministeriet
København 2003

Tryk: Scanprint
ISBN: 87-90922-39-5
ISBN: 87-90922-40-9 (Internet)
Pris: 50,00 kr.

Yderligere eksemplarer kan bestilles hos:

Danmark.dk's Netboghandel

IT-og Telestyrelsen

Tlf. 1881

E-post sp@itst.dk

www.danmark.dk/netboghandel

E-post adresse : skm@skm.dk

Hjemmeside: www.skat.dk

Indhold

Tabel-, figur- og boksfortegnelse	4
"Forældrebetaling"	7
<i>Reglerne i virksomhedsskatteloven, som giver mulighed for udlejning i familieforhold under virksomhedsordningen, er ofte til debat. Artiklen beskriver retstilstanden for forældreudlejning efter højesteretsdommen om fikseret lejeindtægt ud fra en skatteteknisk og politisk vinkel. Det vises, at anvendelse af virksomhedsordningen i sig selv ikke er i strid med skattemæssig neutralitet. Derimod kan reguleringen af lejefastsættelsen tilskynde til "forældrebetaling".</i>	
Det norske skattesystem – en analyse	21
<i>I Norge har et ekspertudvalg analyseret det norske skattesystem - dels ud fra en vurdering af, hvor fremtidssikkert det eksisterende skattesystem er - og dels ud fra et mandat til at foreslå skattelettelser i størrelsesordenen 8-10 mia. nkr. Udvalget havde bl.a. deltagelse af den danske økonomiprofessor Peter Birch Sørensen, som i denne artikel efter en kort gennemgang af rapportens hovedindhold giver et indblik i udvalgets centrale overvejelser.</i>	
Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder	45
<i>Fastsættelse af det velfærdsøkonomiske optimale udgifts- og skattetryk er udgangspunktet for denne artikel. Ved et gennemgående eksempel illustreres det, hvordan økonomisk teori i princippet kan give et endog meget klart svar herpå. Artiklens centrale problemstilling er at undersøge, hvorvidt dette fundne optimale udgifts- og skattetryk også kan opnås i en verden med flere skatteudskrivende myndigheder – som vi f.eks. har det i Danmark. Der er en risiko for, at skattetrykket bliver højere end det optimale niveau, når flere myndigheder udskrives skat.</i>	
Aktuelle skattepolitiske initiativer	83
<i>Denne artikel beretter om aktuelle skattepolitiske tiltag i foråret 2003. Der er indgået aftale om lavere indkomstskat, som gennemføres fra 2004-2007. En stor del af artiklen koncentrerer sig om dette, men også tre andre skattepolitiske initiativer belyses. Det er initiativer, hvis formål er at forbedre borgernes retssikkerhed på skatteområdet. Endelig beskrives nedsættelsen af registreringsafgiften ved ekstraordinære prisstigninger på personbiler.</i>	

Tabel-, figur- og boksfortegnelse

	side
”Forældrekøb”	
Tabel 1	Tre scenarier for køb af lejlighed..... 13
Tabel B1	Barnet køber lejligheden 19
Tabel B2	Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet og beskattes af den omkostningsbestemte husleje beregnet ud fra boligreguleringsloven (48.000 kr.)..... 19
Tabel B3	Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet og beskattes efter markedslejen – den boligudgift barnet ville have haft, hvis det selv havde købt lejligheden (67.280 kr.)..... 20
Det norske skattesystem – en analyse	
Figur 1	Marginal- og gennemsnitsskatter – gældende og foreslåede..... 25
Figur 2	Formueskatter, ejendomsskatter, dokumentafgifter og arveafgifter som andel af BNP i de nordiske lande og OECD i 2000 32
Boks 1	Eksempler på beregning af skattepligtig indkomst og skjermingsgrundlaget..... 30
Tabel B1	Provenuvirkninger af udvalgets konkrete forslag, mill. nkr..... 44
Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder	
Tabel 1	Eksempel på beregning af samfundsøkonomisk virkning af at forhøje en proportional indkomstskat fra 60 til 61 pct., når substitutionselasticiteten er 0,2, lønnen 125 kr. i timen og der før blev arbejdet 1.600 timer 50
Tabel 2	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel. Substitutionselasticiteten antaget til at være 0,2 52
Tabel 3	MCPF, selvfinansieringsgrad og MWC som funktion af substitutionselasticiteten og skattesatsen 54
Tabel 4	Eksempel på virkning af forhøjelse af kommuneskat under en række forudsætninger 58
Tabel 5	”Optimale” skattesatser under forskellige forudsætninger herunder om hvilke hensyn de forskellige skattemyndigheder tager 60
Tabel 6	Decentral skat og central skat, hvis den centrale myndighed udskriver skat på decentralt skatteprovenu og fører midlerne tilbage gennem bloktilskud jf. det gennemgående regneeksempel 65
Tabel 7	Decentral skat og central skat, hvis den centrale myndighed udskriver skat på lokalt skatteprovenu og fører midlerne tilbage gennem lavere central indkomstskat jf. det gennemgående regneeksempel 66
Figur 1	Værdi af marginale udgiftskrone – et eksempel..... 48
Figur 2	Cost/Benefit pr. marginal udgiftskrone 55
Boks 1	Sammenhæng mellem marginale forvriddingsomkostninger og selvfinansieringsgrad mv. ved proportional skat 51
Boks 2	Argumenter for lokale variationer i udgifter og skatteindtægter 57
Boks 3	Arbejdsudbudseffekter..... 69
Boks 4	Eksempel på sammenhæng mellem provenuanvendelse og indkomstvirkning 73
Tabel B1	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,1 76
Tabel B2	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,2 77
Tabel B3	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,3 78

Tabel B4	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,4.....	79
Tabel B5	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,5.....	80
Tabel B6	Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 1,0.....	81

Aktuelle skattepolitiske temaer

Tabel 1	Virkning på grænser og satser i 2004-2007.....	84
Tabel 2	Provenuvirkning på indkomstskatten i 2004-2007.....	88
Tabel 3	Eksempler på virkningen af skatteaftalen i 2004-2007.....	89
Tabel 4	Familiernes skattenedsættelse i 2007.....	91
Figur 1	Mellemskattegrænsen hæves med 12.000 kr. hvert år fra 2004 til 2007....	85
Figur 2	Skattenedsættelsen i kr. som konsekvens af en højere mellemskattegrænse.....	86
Figur 3	Skattenedsættelsen i kr. som konsekvens af beskæftigelsesfradraget.....	87
Figur 4	Skattenedsættelsen i kr. i alt.....	87
Figur 5	Skattenedsættelsen i pct. af skattebetalingen for 9 indkomstgrupper.....	90
Figur 6	Antallet af mellemskatteydere i 2003 til 2007.....	90
Figur 7	Familiernes skattenedsættelse i 2007.....	92
Figur 8	Marginalskatter i 2003 og i 2007.....	92

”Forældrekøb”

1. Indledning

Diskussionen om forældrekøb popper op i den politiske debat med jævne mellemrum – typisk ved semesterstart, hvor boligproblemet er særligt stort i de større byer. Reglerne om forældrekøb er, hvilket er en smule atypisk for skatteregler som virksomhedsordningen, noget de fleste kender til, og som rigtig mange også har en holdning til, hvordan burde være. En udbredt holdning, som fremgår af utallige artikler på området, er således, at velhavende forældre på favorable skattevilkår kan købe og udleje og sælge lejligheder til deres børn.

Målet med denne artikel er at give et baggrundsbillede af retstilstanden efter højesteretsdommen fra oktober 2002 om fikseret lejeindtægt og i lyset heraf en analyse af de skattemæssige synspunkter, som fra tid til anden præger debatten om forældrekøb.

Artiklen viser, at forældrekøbs-problemet ikke er et spørgsmål om virksomhedsordning eller ej, men et spørgsmål om, hvad den rigtige husleje er, når forældre udlejer en lejlighed til deres børn. Svaret kompliceres af, at der på grund af huslejeregulering ikke er fri prisdannelse på udlejningsområdet.

2. Forældrekøb og virksomhedsordningen

Udtrykket forældrekøb bruges i almindelighed om den situation, hvor reglerne om virksomhedsordning i virksomhedsskatteoven anvendes til udlejning mellem nærtstående – typisk i familieforhold.

Virksomhedsordningen er et frivilligt alternativ til beskatning efter reglerne i personskatteoven.

Virksomhedsordningen blev indført som led i skattereformen fra 1985. Baggrunden for at gennemføre en særlig virksomhedsordning for selvstændigt erhvervsdrivende var bl.a. at sikre fuld skattemæssig fradragsværdi af erhvervsmæssige renter svarende til fradragsværdien af øvrige driftsomkostninger. Til dette formål konstrueredes virksomhedsordningen, der er et sæt af skatteberegningsregler, som tillige indeholder bestemmelser for, hvorledes virksomhedsresultatet fordeles mellem aflønning af arbejdskraften, der beskattes som personlig indkomst, og aflønning af kapitalapparatet, der beskattes som kapitalindkomst.

Til virksomhedsordningen knyttedes også en opsparingsordning, der skulle tilgodese både personligt drevne virksomheders behov for konjunkturudligning ved stærkt svingende indkomster fra år til år og desuden behovet for konsolidering af virksomheden til relativ lav beskatning på lige fod med virksomheder drevet i Aps-form eller som A/S.

3. Erhvervsmæssig virksomhed

Det er en forudsætning for anvendelsen af virksomhedsordningen, at der er tale om en erhvervsmæssig virksomhed. Hverken virksomhedsskatteoven eller anden lovgivning indeholder dog nogen definition af begrebet selvstændig erhvervsvirksomhed. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om virksomhedsskatteoven¹, at den foreliggende praksis inden for skattelovgivningen skal lægges til grund ved afgørelsen af, om der i enkelte tilfælde er tale om selvstændig erhvervsvirksomhed. Ifølge praksis afgrænses begrebet selvstændig erhvervsvirksomhed ens inden for hele skattelovgivningen, uanset i hvilken relation spørgsmålet er relevant. Cirkulære nr. 156 af 25. november 1997 om virksomhedsskatteoven henviser til beskrivelsen af selvstændig erhvervsvirksomhed i cirkulære nr. 129 af 4. juli 1994 om personskatteoven, hvor der opregnes en lang række konkrete kriterier til brug for afvejningen².

¹ Lov nr. 144 af 19. marts 1985 (L 170 85/86).

² Begge cirkulærer er ophævet, idet de er indarbejdet i Ligningsvejledningen. Beskrivelsen findes nu i afsnit LV 2001 E.A.1.2.2.

Selvstændig erhvervsvirksomhed er kendetegnet ved, at der for egen regning og risiko udøves en virksomhed af økonomisk karakter med det formål at opnå et overskud. Det skal foregå over en vis periode og have et vist omfang. I almindelighed er det ikke svært at afgøre, om der er tale om selvstændig erhvervsvirksomhed. I grænsedragningssituationer kan afvejningen af kriterier som rentabilitet, erhvervsmæssig interesse, intensitet og omfang være vanskelig.

Virksomhedsordningen kan som udgangspunkt anvendes af alle, der driver selvstændig erhvervsvirksomhed. Dette gælder også, selv om den erhvervsmæssige virksomhed i et eller andet omfang er salg af varer eller ydelser til nærtstående. Selv om det er et af de spørgsmål, der jævnligt er genstand for en del debat, jf. også nærmere nedenfor i afsnit 6, er der i praksis ingen tvivl om, at udlejning af fast ejendom udgør erhvervsmæssig virksomhed. Dette gælder, uanset om der er tale om udlejning af en stor udlejningsejendom eller af en enkelt lejlighed.

Dette fremgår blandt andet af skatteministerens svar på spørgsmål 169 FT 1999/2000 fra Folketingets Skatteudvalg³. Skatteministeren udtaler desuden i samme svar, at:

”Jeg finder ikke grundlag for at sætte spørgsmålstegn ved praksis om, at udlejning af fast ejendom er erhvervsmæssig virksomhed omfattet af virksomhedsskatteloven, eller ved anvendelse af virksomhedsordningen, når erhvervsmæssig virksomhed finder sted mellem nærtstående. På den anden side giver det forhold, at der foreligger omsætning mellem nærtstående, sædvanligvis anledning til overvejelser af lignings- eller kontrolmæssig karakter.”

4. Omfanget af forældrekøb

En søgning på nettet på ejendomsmæglersider, hvor der gives indgående råd og vejledning til potentielle forældrekøbere, efterlader indtrykket af, at forældrekøb er en udbredt og anvendt måde at drive virksomhed på.

³ Spørgsmål og svar er refereret i TfS 1999, 705.

Der findes imidlertid ingen umiddelbart tilgængelige oplysninger, der kan belyse, i hvilket omfang virksomhedsskatteordningen anvendes i forbindelse med forældres køb af lejligheder, der lejes ud til studerende børn.

Det nærmeste man vel kan komme omfanget af forældrekøb fremgår af skatteministerens svar på spørgsmål 171 FT 1999/2000 fra Folketingets Skatteudvalg⁴. Det fremgår af svaret, at ca. 4.000 af den samlede bestand af ejerlejligheder på ca. 120.000 er ejet af erhvervsdrivende personer, der anvender virksomhedsordningen, og ca. 1.800 lejligheder af personer, der anvender kapitalafkastordningen. Det kan ikke ud fra oplysningerne afgøres, om disse små 6.000 lejligheder er udlejet til studerende børn, men det er næppe hele kredsen. Antagelig er en del af lejlighederne også lejet ud til anden side eller benyttet i anden virksomhedsøjemed, men der er ikke holdepunkter for at kvantificere antallet nærmere.

Det konkluderes således i svaret, at:

"Set i lyset af at ca. 215.000 erhvervsdrivende personer benytter virksomhedsskatteordningen eller kapitalafkastordningen, kan man derfor på ingen måde sige, at virksomhedsordningen især anvendes af forældre, der udlejer ejerlejligheder til deres børn."

5. Højesteretsdommen fra 2002

Det har været skattemyndighedernes praksis i mange år, at statskatteloven § 4 b finder anvendelse ved udlejning mellem nærtstående personer, således at udlejerens beskattes af den betalte leje, såvel som af den ikke-betalte leje, der udgør forskellen op til den objektive udlejningsværdi.

En leje, der således ligger lavere end den objektive udlejningsværdi, forhøjes ved skattemyndighedernes ligningsmæssige gennemgang til markedslejen. Det er den praksis, der har fået tilnavnet fikseret lejeindtægt.

Højesteret havde anledning til i efteråret 2002 at afgøre spørgsmålet om fikseret lejeindtægt og om hjemmelen for skattemyndighedernes mange-

⁴ Spørgsmål og svar er refereret i TfS 1999, 704.

årlige praksis på området. Skatteyderen havde vundet sagen ved landsretten, og dommen var indbragt af skattemyndighederne, som fandt, at landsretsdommen skabte usikkerhed om retstilstanden.

Faktum i sagen var, at en mor havde udlejet en lejlighed, som hun havde arvet sammen med sin søster, til sin datter. Huslejen bliver sat til 3.200 kr. om måneden, og indtægten blev fordelt mellem de to søstre. Skattemyndighederne forhøjede lejebeløbet til 4.500 kr. pr. måned ud fra et skøn over markedslejen. Det medførte, at ejerne skulle betale skat af den af skattemyndighederne forhøjede leje.

Den 29. oktober 2002 afsagde Højesteret dom i sagen⁵. Højesteret bemærkede, at:

"Bestemmelsen i statsskattelovens § 4, litra b, 1. pkt., om skattepligt af bl.a. indtægt ved udlejning af fast ejendom findes - sammenholdt med bestemmelsen i 2. pkt., hvorefter lejeværdien af bolig i egen ejendom beregnes som indtægt for ejeren, hvad enten denne har gjort brug af sin beboelsesret eller ej - at indeholde tilstrækkelig hjemmel for, at den ejer af en beboelseejendom, der vederlagsfrit eller for en leje, der er ikke uvæsentligt lavere end markedslejen, har overladt benyttelsen af ejendommen til en slægtning eller en anden nærtstående person, anses for skattepligtig af en skønnet lejeværdi."

Efter dommen skal forældre, som køber en lejlighed og lejer ud til deres barn for et beløb, der ligger under den vurderede markedspris, beskattes af markedslejen. Det gælder hvad enten virksomhedsordningen anvendes eller ej. Med dommen godkender Højesteret skattemyndighedernes langvarige praksis på området.

Højesteret har med dommen fastslået, at bestemmelsen i statsskatteloven § 4, litra b, 1. pkt., jf. 2. pkt., hvorefter der er skattepligt af indtægt ved udlejning af fast ejendom, indeholder fornøden hjemmel til at beskatte den ejer, der udlejer en ejerlejlighed, af markedsværdien af det lejede. Det fremgår også af dommen, at det er lagt til grund, at differencen mellem

⁵ Dommen er i sin helhed refereret i TfS 2002, 967.

den faktiske husleje og markedslejen ikke kan anses for at være uvæsentlig.

Hvad der skal til, for at markedslejen ligger væsentligt over den aftalte leje, udtaler Højesteret sig ikke om generelt. I sagen var der altså tale om, at forhøjelsen på 1.300 kr. udgjorde 40 pct. af den aftalte husleje.

6. Retstilstanden efter dommen

Muligheden for forældrekøb via reglerne i virksomhedsskatteloven har gennem årene typisk ved semesterstart været kritiseret fra flere sider. Disse synspunkter søges i følgende afsnit grupperet under en række overskrifter.

Virksomhedsordningen

Det er blevet anført, at velhavende forældre, der betaler topskat, ved køb af lejligheder opnår særlige skattefordele ved at anvende virksomhedsordningen til at udleje til deres børn. Dette synspunkt – som også indledningen refererer til – er altså, at udlejningsordningen ud over at give den studerende et godt sted at bo, som afhjælper den kritiske boligsituation typisk ved semesterstart, giver forældrene en betydelig skattebesparelse, der kan sættes spørgsmålstegn ved rimeligheden af.

Mod dette synspunkt kan anføres, at forældrene kun har ganske beskeden nytte af at anvende virksomhedsordningen.

For at illustrere problemstillingen kan følgende boligkøbs-eksempel betragtes: Køb af ejerlejlighed til 1 million kr. Lejligheden har fællesomkostninger på i alt 17.200 kr. pr. år. Den omkostningsbestemte husleje beregnet ud fra boligreguleringsloven er f.eks. 48.000 kr. pr. år. Obligationsrenten er 6 pct. pro anno. Det antages, at begge forældre betaler topskat.

I dag har familien (forældrene plus barnet) to muligheder:

1. Barnet køber lejligheden
2. Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet

Under mulighed 2 bliver forældrene i dag beskattet af en huslejeindtægt beregnet ud fra boligreguleringsloven – 48.000 kr. som tilfældet er i eksempel 2.

I tabel 1 er vist familiens samlede boligudgift ved køb af en ejerlejlighed, som beskrevet under de to muligheder. Derudover er vist en tredje mulighed, hvor forældrene beskattes efter markedsløjen, dvs. den boligudgift barnet ville have haft, hvis det selv havde købt lejligheden. Boligudgiften, der opereres med, er ikke udtømmende, men danner et tilstrækkeligt grundlag til at kunne sammenligne alternativerne.

Tabel 1. Tre scenarier for køb af lejlighed.

1. Barnet køber lejligheden			
Familiens samlede boligudgift	67.280 kr.		
2. Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet	Uden for virksomhedsordning		Inden for virksomhedsordning
	Forældrene har positiv kapitalindkomst	Forældrene har negativ kapitalindkomst	
Familiens samlede boligudgift	60.876 kr.	76.776 kr.	59.768 kr.
a) Før boligsikring			
Familiens samlede boligudgift	54.876 kr.	70.776 kr.	53.768 kr.
b) Efter boligsikring			
3. Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet	Uden for virksomhedsordning		Inden for virksomhedsordning
	Forældrene har positiv kapitalindkomst	Forældrene har negativ kapitalindkomst	
Familiens samlede boligudgift	73.030 kr.	88.930 kr.	71.230 kr.
a) Før boligsikring			
Familiens samlede boligudgift	67.030 kr.	82.930 kr.	65.230 kr.
b) Efter boligsikring			

Kilde: Bilag 1.

Reglerne bevirker således, at barnet ved eget køb af bolig har 67.280 kr. om året i huslejeudgift efter skat (skatteværdi af renteudgifter fratrukket

ejendomsværdiskat). Udgifterne før skat er 77.200 kr. (renter + fællesudgifter).

Hvis forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet, skal de indtægtsføre 48.000 kr. i huslejeindtægt som følge af boligreguleringsloven. Virksomhedsordningen sidestiller forældre, som har negativ kapitalindkomst med forældre, der har positiv kapitalindkomst. Som følge af progressiv beskatning af nettokapitalindkomst, er det derfor især forældre med negativ kapitalindkomst, som har stor nytte af at anvende virksomhedsordningen. Disse forældre kommer derved 7.512 kr. under den husleje, barnet selv skulle have betalt om året før boligsikring.

Det kan imidlertid i eksemplet ses, at forældre med positiv kapitalindkomst kun har ganske beskeden nytte af at anvende virksomhedsordningen.

Hertil kommer, at det ofte anføres, at virksomhedsordningen er en ikke ukompliceret og forholdsvis regnskabsteknisk ordning. Også forældre, der udlejer til deres børn via virksomhedsordningen skal opfylde de almindelige og ikke helt simple betingelser om bogføring og selvangivelse, der gælder for ordningen.

Hvis forældrene i stedet skulle beskattes efter markedslejen, den boligudgift barnet ville have haft, hvis det selv havde købt lejligheden, fremgår det af tabel 1, at virksomhedsordningen er næsten neutral. Der er en lille ulempe ved at benytte ordningen, medmindre barnet er berettiget til boligstøtte. Det fremgår også, at virksomhedsordningen således afhjælper en betydelig ulempe ved forældre køb for forældre uden for ordningen med positiv og – især – negativ kapitalindkomst. Denne ulempe skyldes, at skatteværdien af lejeindtægten overstiger skatteværdien af renteudgifterne.

Det kan på den baggrund konkluderes, at forældre købs-problemet ikke er et spørgsmål om virksomhedsordning eller ej – forudsat, at beskatningen sker på baggrund af markedshuslejen, som det er er praksis fra skattemyndighedernes side og understreget ved dommen.

Erhvervsmæssig virksomhed

Et andet synspunkt imod muligheden for forældrekøb via reglerne i virksomhedsordningen har været, at ordningen er skabt til virksomheder og ikke til forældre og børn med et boligbehov og sammenfaldende interesser. Synspunktet er, at der slet ikke er tale om erhvervsmæssig virksomhed, når forældre kan leje ud til så lav en husleje, at det er svært at få øje på det egentlige økonomiske incitament for erhvervsvirksomheden.

Der er med jævne mellemrum forslag om nye skatteregler, som dæmper op for disse angivne skatteproblemer. Der har blandt andet været forslag om at indsnævre muligheden for anvendelsen af virksomhedsordningen, således at man mindst skal eje mere end én lejlighed for, at man kan få del i den attraktive virksomhedsordning.

Heroverfor kan anføres, at en sådan begrænsning imidlertid også vil ramme mange, som ikke lejer ud til deres børn og derfor risikerer at ramme skævt i forhold til den egentlige målgruppe. Forslaget vil på den måde kunne kritiseres for ikke at tage hånd om det problem, der også er påpeget politisk, at det alene er den mulighed, forældre har for at udleje til deres børn, der ønskes begrænset.

Det kan desuden anføres, at synspunktet om manglende ”erhvervsmæssighed” har mindre vægt efter højesteretsdommen, der stadfæster beskatningen efter et markedslejeprincip.

Værdiansættelsen

Over for skattemyndighedernes mangeårige praksis at beskatte ud fra en fikseret lejeindtægt har det synspunkt været gjort gældende, at forældrene beskattes af noget, de rent faktisk ikke har modtaget.

Heroverfor kan det anføres, at denne praksis har taget højde for den manglende interesse modsætning, der ellers eksisterer i almindelige udlejningsforhold.

Med dommen har Højesteret afklaret hjemmelgrundlaget for beskatningen ved familieudlejning og afsluttet diskussionen om hjemmel til beskatning

af fikseret leje. Dommen sætter herved en stopper for udleje til interesseforbundne parter til en væsentlig lavere husleje end markedslejen. Dette gælder også i de tilfælde, hvor den skattepligtige har valgt at anvende virksomhedsordningen.

I de tilfælde, hvor forældre lejer ud til en lavere husleje og herigennem giver en gave til barnet, gives denne gave af beskattede midler.

Som eksemplet illustreret ved tabel 1 viser, kan forældrekøbs-problemet således anskues mere som et spørgsmål om, hvad den rigtige husleje er, når forældre udlejer en lejlighed til deres børn. Som eksemplet også viser, kompliceres svaret af huslejeregulering.

Dommen ændrer ikke ved, at det i praksis fortsat vil være vanskeligt at fastslå markedslejen for en lejlighed, idet huslejen for lejligheder af samme størrelse kan variere meget. Et spørgsmål, der fortsat består efter dommen er, hvilken værdiansættelse en udlejer i familieudlejningssituationen kan benytte sig af for at finde den omtrentlige markedsleje, som ikke ændres ved skattemyndighedernes efterfølgende kontrol.

Huslejen fastsættes normalt ud fra et skøn over den til enhver tid værende udlejningsværdi under hensyntagen til lejelovgivningens regler. Hidtil har skattemyndighedernes praksis lagt sig på 8 pct. af den offentlige vurdering, når der ikke foreligger andre oplysninger om udlejningsværdien⁶. Er det ikke muligt at fastsætte en markedspris for en helårsbolig, er der af Højesteret fastslået, at skattemyndighederne er berettigede til at fastsætte lejeværdierne ud fra et skøn over den til enhver tid værende udlejningsværdi, jf. afgørelsen refereret i TfS 1984, 272.

Efterfølgende salg

Det har desuden været anført, at der bør gribes ind over for de forældre, der lader sig adskille for at undgå at betale skat, når de sælger en ejendom. På den måde kan den ene part flytte adresse til studielejligheden og dermed slippe for at betale skat af fortjenesten ved salg af lejligheden.

⁶ Denne praksis er beskrevet i ligningsvejlednings afsnit LVSF 2.2.1.

Kritikken vedrørende lyn-skilsmisser som skattefidus fokuserer på, hvad der skattemæssigt sker ved efterfølgende salg af en lejlighed, som forældre har lejet ud til børn. Efter ejendomsavancebeskatningsloven er fortjeneste, der opnås ved salg af fast ejendom skattepligtigt. Fortjeneste ved salg af ejendom, der har tjent til bolig for ejeren eller dennes husstand i en periode, hvor denne har ejet ejendommen, er fritaget for beskatning efter den såkaldte parcelhusregel. Dette gælder også en ejerlejlighed.

I den situation, hvor den ene af forældrene skifter bopæl i en kort periode for at undgå beskatning af fortjenesten ved efterfølgende salg, beror det på en konkret vurdering fra ligningsmyndighedernes side, om ejendommen har tjent til reel bolig for ejeren. Der er en del praksis på området, der blandt andet lægger vægt på en række praktiske omstændigheder som flytning af folkeregisteradresse, telefon, forbrug af el, varme vand mv. Generelt kan det vel siges, at sagerne følges tæt af ligningsmyndighederne.

Et nærliggende spørgsmål er, om det rent praktisk er så hyppigt forekommende en misbrugsmulighed. Typetilfældene på forældre køb er til studerende børn. Det kan således anføres, at denne mulighed kun er relevant for forældre, der bor ret tæt på barnet, idet en række af de praktiske flytteforanstaltninger ikke vil være mulige f.eks. for et forældrepar, der bor i Jylland, og som har købt og udlejer en lejlighed til deres barn, der studerer i København.

Der er dog stadig mulighed for at give en gave til barnet ved efterfølgende salg til barnet via 15 procentsregelen⁷. På den måde overføres en del af fortjenesten til barnet, som vil være skattefri ved det senere salg. Gaven gives imidlertid i så fald af beskattede midler.

Dommens rækkevidde i øvrigt

Det kan være relevant for den videre diskussion at nævne, at dommen ikke har betydning for de tilfælde, hvor bolig stilles til rådighed for ejerens forældre. I den typiske aftægt- eller friboligsituation, hvor en bolig vederlagsfrit stilles til rådighed for f.eks. forældre eller bedsteforældre, svares der ejendomsværdiskat, som om vedkommende ejer selv havde anvendt

⁷ Det fremgår af de i værdiansættelses-cirkulæret, cirkulære. nr. 185 af 17. nov. 1982, fastsatte retningslinjer.

boligen, jf. ligningslovens § 12 A. Det bemærkes, at det fremgår af bestemmelsen, at det er en betingelse, at boligen, der stilles til rådighed, findes i tilknytning til en bolig, som den skattepligtige eller dennes ægtefælle bebor.

Et yderligere spørgsmål rejser sig imidlertid efter dommen. Det kan således diskuteres, hvor langt dommens præmisser ”til en slægtning eller en anden nærtstående person” strækker sig i relation til det almindelige gavemiljø eller interesseforbundne parter. Hvor grænsen skal drages hviler fortsat på en konkret vurdering i tvivls-/grænsetilfældene. Dommen omfatter direkte forældres udlejning til børn, men er man f.eks. ved udlejning til sin nabos datter ude af gavekredsen og hermed af risikoen for at blive ramt af senere forhøjelser i form af huslejefikseringer? Dette er spørgsmål, som dommen ikke afklarer, og som praksis må afklare efterfølgende.

7. Afslutning

Artiklen belyser konsekvenserne af højesteretsdommen fra oktober sidste år. Det kan sammenfattes således, at en del af den kritik, der generelt har været imod ordningen, er fjernet med Højesterets afklaring af retstilstanden. I det omfang, der endnu er problemer med ordningen, må de især ses i sammenhæng med den manglende frie prisfastsættelse for udlejningsboliger.

Litteraturliste

Drejer, Jens og Gitte Skovby, *Skattereformen og virksomhedsbeskatning*, 1986.

Jacobsen, J. O. Engholm m.fl., *Skatteretten 2*.
Skattekartoteket, kapitel 50 og kapitel 24.

Bilag 1. Udregninger til eksemplet i tabel 1

Tabel B1. Barnet køber lejligheden

Renteudgifter	60.000 kr.
Fællesudgifter	17.200 kr.
Skat: ejendomsværdiskat	10.000 kr.
Skat: skatteværdi af renter	19.920 kr.
Familiens samlede boligudgift	67.280 kr.

Note. Det er forudsat, at barnet kan udnytte rentefradraget fuldt ud, at barnet låner til 6 pct. på markedsvilkår, og at ejerlejligheden er købt efter den 1. juli 1998.

Tabel B2. Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet og beskattes af den omkostningsbestemte husleje beregnet ud fra boligreguleringsloven (48.000 kr.)

		Uden for virksomhedsordning		Inden for virksomhedsordning
		Forældrene har positiv kapitalindkomst	Forældrene har negativ kapitalindkomst	
Renteudgifter		60.000 kr.	60.000 kr.	60.000 kr.
Fællesudgifter		17.200 kr.	17.200 kr.	17.200 kr.
Skat (forældre)	skat af overskud	19.496 kr.	19.496 kr.	- 17.432 kr.
	skatteværdi af renter	35.820 kr.	19.920 kr.	-
Skat (barnet)	Boligsikring	6.000 kr.	6.000 kr.	6.000 kr.
	gaveafgift	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Familiens samlede boligudgift før boligsikring		60.876 kr.	76.776 kr.	59.768 kr.
Familiens samlede boligudgift efter boligsikring		54.876 kr.	70.776 kr.	53.768 kr.

Note. Boligsikring er fastsat som 12,5 pct. af den omkostningsbestemte leje på 48.000 kr. Gaveafgiften er beregnet ud fra det omkostningsbestemte huslejeløb. Det kan tilføjes, at i det tilfælde den ene forældre betaler topskat og den anden betaler mellemskat, bliver boligudgiften før boligsikring udenfor virksomhedsordningen hhv. 56.903 kr. (positiv kapitalindkomst) og 72.803 kr. (negativ kapitalindkomst).

Tabel B3. Forældrene køber lejligheden og udlejer den til barnet og beskattes efter markedslejen – den boligudgift barnet ville have haft, hvis det selv havde købt lejligheden (67.280 kr.)

		Uden for virksomhedsordning		Inden for virksomhedsordning
		Forældrene har positiv kapitalindkomst	Forældrene har negativ kapitalindkomst	
Renteudgifter		60.000 kr.	60.000 kr.	60.000 kr.
Fællesudgifter		17.200 kr.	17.200 kr.	17.200 kr.
Skat (forældre)	skat af overskud	31.650 kr.	31.650 kr.	- 5.970 kr.
	skatteværdi af renter	35.820 kr.	19.920 kr.	- kr.
Skat (barnet)	Boligsikring	6.000 kr.	6.000 kr.	6.000 kr.
	Gaveafgift	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Familiens samlede boligudgift før boligsikring		73.030 kr.	88.930 kr.	71.230 kr.
Familiens samlede boligudgift efter boligsikring		67.030 kr.	82.930 kr.	65.230 kr.

Note. Boligsikring er fastsat som 12,5 pct. af den omkostningsbestemte leje på 48.000 kr. Huslejen er bestemt som markedslejen – den boligudgift barnet ville have haft, hvis det selv havde købt lejligheden. Det kan tilføjes, at i det tilfælde den ene forældre betaler topskat og den anden betaler mellemskat, bliver boligudgiften før boligsikring udenfor virksomhedsordningen hhv. 66.580 kr. (positiv kapitalindkomst) og 82.480 kr. (negativ kapitalindkomst).

Det norske skattesystem – en analyse

1. Indledning

I Norge har der af regeringen været nedsat en ekspertgruppe, som har analyseret det norske skattesystem – dels ud fra en vurdering af, hvor fremtidsikkert det eksisterende skattesystem er - og dels ud fra et mandat til at foreslå skattelettelser i størrelsesordenen 8-10 mia. nkr. Udvalget havde bl.a. deltagelse af den danske økonomiprofessor Peter Birch Sørensen, som i afsnit 6 giver et nærmere indblik i udvalgets centrale overvejelser. Først gives en forholdsvis systematisk opsummering af centrale punkter i analysen gennem fire hovedafsnit; personbeskatning, afgifter og grænsehandel, kapitalbeskatning og endelig beskatning af formue, arv og fast ejendom. En samlet provenuoversigt over de af udvalget foreslåede skatteændringer findes i bilag 1.

Ekspertudvalget har lagt en række overordnede økonomiske principper til grund for analysen. Det er principper som horisontal og vertikal lighed, fokus på brede og immobile skattebaser og gennemskuelighed i skattesystemet.

2. Personbeskatning

De gældende regler

Personlig indkomst, som er løn, pensioner og indkomst fra virksomhedsjerskab, beskattes som al øvrig indkomst i Norge med 28 pct. og er derudover tillagt et socialbidrag samt evt. mellem- og topskat.

Der er forskellige satser for socialbidraget afhængig af indkomsttype og størrelse. For almindelige lønindtægter er bidraget på 7,8 pct. Mellemskat-

ten sætter ind ved en personlig indkomst på 340.700 nkr¹ (denne og alle efterfølgende indkomster er i 2003-niveau) med 13,5 pct. og topskatten sætter ind ved 872.000 nkr. med *yderligere* 6 pct., dvs. i alt med 19,5 pct.

Derudover tillægges lønindkomster en arbejdsgiverafgift på 14,1 pct. op til en indkomstgrænse på 894.320 nkr., hvor der tillægges yderligere 12,5 pct. Disse satser gælder dog kun for det centrale Norge, da arbejdsgiverafgiften er regionalt differentieret i fem zoner – en enkelt zone fritages helt for denne afgift. Også satsen på almindelig indkomst er lidt lavere i yderområderne.

Det skal bemærkes, at kapitalindkomst ikke indgår i definitionen af personlig indkomst og derfor generelt ikke beskattes progressivt, men udelukkende med satsen på 28 pct. for almindelig indkomst. Med de ovenfor nævnte satser kan den højeste marginalskat på personlig indkomst beregnes til 64,7 pct. inkl. arbejdsgiverafgiften², hvorved der er et spænd på næsten 37 procentpoint mellem kapital- og lønindkomst. En forskel, der er steget voldsomt de seneste 15-20 år, og som kan give anledning til betydelige forvridninger og skattespekulation jf. afsnittet om kapitalbeskatning.

Fradragsstrukturen er kompliceret. Ud over mange specifikke fradrag er der tre generelle fradrag, der er med til at komplicere marginalskattestrukturen, ikke mindst fordi de medfører to degressive intervaller i de ellers progressive marginalskatte. Der er tale om et generelt personfradrag, et såkaldt mindstefradrag, med formål at dække udgifter til indkomsterhvervelse samt en nedre grænse for betaling af socialbidrag. Lavere lønindkomster modtager dog ikke mindstefradraget, men derimod det mere fordelagtige beskæftigelsesfradrag.

Pensionsbeskatningen i Norge er relativt kompliceret, men selve beskatningen er mildere end for de øvrige grupper. Det skyldes, at socialbidraget er lavere, at der er et specielt fradrag knyttet til alder samt den såkaldte

¹ Denne grænse gælder dog kun skatteklasser 1, som er de fleste skatteydere. Grænsen for skatteklasser 2 er lidt højere nemlig 364.000 nkr. Skatteklasser 2 indbefatter f.eks. enlige forældre og ægtepar.

² Den højeste marginalskat på 64,7 pct. findes ved: $\frac{(1+0,141+0,125)-(1-0,28-0,195)}{1+0,141+0,125} = 0,647$.

skattebegrænsningsregel, der medfører, at pensionister kan vælge at få et *ekstra* fradrag på 85.200 nkr. mod en højere skattesats.

Udvalgets anbefalinger vedr. skattesatser

Skattesatsen på almindelig indkomst, som altså både omfatter løn-, pensions- og kapitalindkomst, anbefaler udvalget forbliver på 28 pct. Netop pga. det brede skattegrundlag ville der ellers være store provenugevinster ved selv små stigninger, men sådanne stigninger ville også have en række ulemper. Især vil det betyde en skærpelse af virksomhedsbeskatningen, som modsat lempes i mange andre lande.

Satserne for socialbidrag og arbejdsgiverafgift foreslås i det store og hele uændret. På et tidspunkt kan Norge dog tvinges til at ændre den differentierede arbejdsgiverafgift, da EFTA-domstolen har dømt differentieringen som statsstøtte og dermed som værende ulovlig. Udvalget foreslår dog konkret at ophæve progressionen i arbejdsgiverafgiften, dvs. fjerne de ekstra 12,5 pct. for høje indkomster. Formålet med indførelsen var at begrænse lønstigningstakten for de høje indkomster, men det er ikke lykkedes.

Udvalget er enig i, at en progressiv indkomstskattestruktur er en effektiv måde at føre fordelingspolitik på. De nuværende satser for mellem- og topskat er dog hæmmende for arbejdsudbuddet, ligesom tiltrækningen af højtlønnede udenlandsk arbejdskraft er vanskelig. Derudover medfører de høje satser - som tidligere nævnt - store forvriddinger i skattesystemet, da personer med høje indkomster har kraftige incitamentter til at omdanne arbejdsindkomst til fladt beskattet kapitalindkomst. Derfor anbefales en reduktion af mellemskatten fra 13,5 pct. til 7 pct. og en reduktion af topskatten fra 19,5 pct. til 12 pct., dvs. et fald i den yderligere sats fra 6 til 5 pct. Provenutabet anslås til godt 8 mia. nkr.

Udvalgets anbefalinger vedr. skattegrundlaget

Udvalget foreslår en række ændringer i den komplicerede fradragstruktur. Dels kan de ovenfor nævnte skattesatsnedsættelser delvist finansieres gennem et mindre udhulet skattegrundlag, ligesom der er gode forenklingsargumenter for en begrænsning i brugen af fradrag.

Den nedre grænse for betaling af socialbidrag, der i dag kun tilgodeser studerende og skoleelever med lønindkomst under 33.430 nkr., anbefaler udvalget helt afskaffet, således alle kommer til at betale 7,8 pct. i socialbidrag.

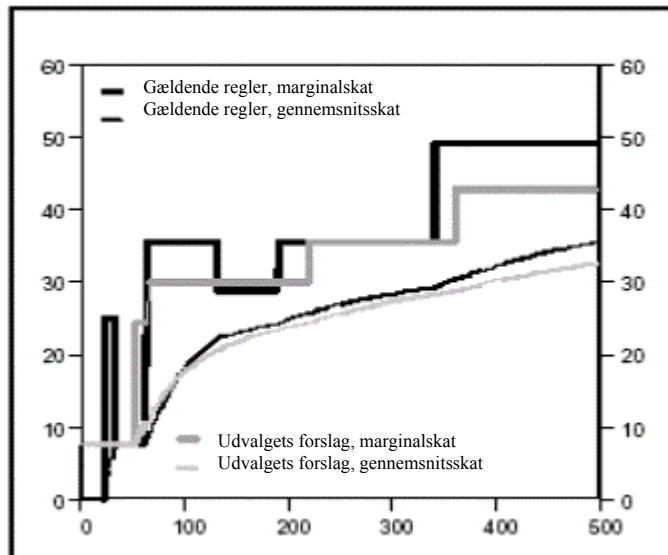
Mindstefradraget anbefaler udvalget at gøre mere fordelagtigt, således at alle løn- og pensionsindkomster får et højere indkomstafhængigt fradrag – dog med et loft på 57.200 nkr., der nås ved en indkomst på 221.000 nkr. Dette gavner incitamenterne til øget arbejdsudbud – dels gennem timeeffekten pga. indkomstafhængigheden og dels gennem deltagelseeffekten, da det kun er pensions- og lønindkomster, der kan udnytte fradraget. Mindstefradraget kommer således til at have egenskaber som et beskæftigelsesfradrag – og det er ganske bevidst, da det i samme åndedrag anbefales at fjerne det eksisterende beskæftigelsesfradrag, som blev indført i 2000. Problemet med dette fradrag er, at det *aftrappes* med indkomsten. Derved bliver den ovenfor nævnte timeeffekt i visse indkomstintervaller negativ, da fradraget øger marginalsatserne for de lavestlønnede i disse intervaller. Dermed kan man risikere, at også den samlede arbejdsudbudseffekt af beskæftigelsesfradraget er negativ – hvilket må siges at være en uheldig effekt for et beskæftigelsesfradrag.

Udvalget anbefaler også en forenkling af pensionsbeskatningen, samt at man skærper incitamenterne for denne gruppe til at arbejde.

Angående de mere specifikke fradrag anbefaler udvalget at fjerne fradraget for unges boligopsparing, fradraget for gaver til frivillige organisationer, fradraget for fagforeningskontingenter, det specielle fradrag for sømænd og fiskere m.fl. Socialt begrundede ordninger anbefales taget ud af skattesystemet. Det gælder f.eks. fradraget for sundhedsudgifter, børnefradraget og fradraget til enlige forsørgere. Generelt bør sociale ordninger ikke ske gennem skattesystemet, men gennem udgiftssiden. På den måde opnås en mere reel politisk prioritering af hvilke aktiviteter, som skal have offentlige støtte – og hvilke, der ikke skal have. Udvalget betvivler, at de fleste skattefradrag, der eksisterer i dag, ville have eksisteret, hvis de havde været udformet som tilskudsordninger.

Figur 1 viser, hvilken effekt udvalgets forslag til ændringer i satser og fradrag har på såvel marginal- som gennemsnitsskatter. Det fremgår, at udvalgets forslag medfører dels en forenkling og dels en lempelse.

Figur 1. Marginal- og gennemsnitsskatter – gældende og foreslåede.



3. Afgifter og grænsehandel

Det indirekte skattesystem består i Norge af *moms*, *særafgifter* og *told*. Udvalget behandler disse emner samlet under den generelle beskrivelse indirekte skatter.

Udvalget vurderer at indirekte skatter er velegnet til at:

- Skaffe provenu til finansiering af offentlige udgifter.
- Internalisere eksterne effekter.

Indirekte skatter kan også benyttes som et fordelingspolitisk instrument, men udvalget vurderer imidlertid, at afgifter ikke er særligt velegnet hertil. Udvalget finder derfor, at man så vidt muligt bør undgå at pålægge afgiftssystemet fordelingsmæssige opgaver.

Udvalget peger på, at der i Norge er et betydeligt behov for at forenkle og rydde op i afgiftssystemet. Udvalget anbefaler, at man simpelthen gen-

nemgår alle eksisterende afgifter således, at de justeres i forhold til deres formål - nemlig at give provenu og begrænse eksterne virkninger.

Om afgifter generelt skriver udvalget, at der er mange årsager til, at afgifter er en ønskelig måde at beskatte på, idet indirekte skatter ikke direkte påvirker opsparingen. Det, der taler imod at indføre flere afgifter, er, at man i forvejen - sammen med Danmark - har baseret en stor del af det samlede skatteprovenu på afgifter.

Moms

I Norge er momsen differentieret, der er f.eks. en lavere sats på madvarer og visse tjenester momses slet ikke, f.eks. transport og overnatninger.

Udvalget er meget klar mht. den differentierede moms og foreslår, at man udligner momssatsen således, at den bliver ens for alle typer af varer og tjenester. Man kunne evt. have en overgangsperiode, hvor de tjenester der i dag er fritaget momses med en lavere sats. Men målet bør være klart, nemlig at man sikrer en bred base for momsen, hvor alle varer og tjenester momses med den generelle sats. Formålet med momsen bør ifølge udvalget udelukkende være at give staten indtægter. Dette gøres mest effektivt med en generel sats.

Såfremt man ønsker at føre fordelingspolitik, er det mere effektivt at give et direkte tilskud. Hensigten med en lavere sats på madvarer er netop at bidrage til mere ligelig fordeling af indkomst og give støtte til børnefamilierne. Udvalget vurderer, at dette kunne gøres mere effektivt ved at øge *personfradragene i indkomstskatten* eller *børneydelsen*. Endvidere mener udvalget, at det øgede provenu, en generel momssats vil give anledning til, kan bruges til at reducere andre afgifter eller den generelle momssats.

Grænsehandel, punktafgifter og told.

Udvalget behandler grænsehandel meget sporadisk, så hvor man mht. momsen kan sige, at udvalget er meget klar, må man konkludere, at udvalget er mere vag mht. til den norske grænsehandel.

Det skriver, at idet der er en målbar grænsehandel, indikerer det, at de norske afgifter på alkohol og tobak er for høje, men samtidig skriver udvalget, at de ikke har gjort sig nærmere overvejelser om grænsehandlens størrelse. Formålet med afgifter på alkohol og tobak er dels at sikre staten indtægter dels at reducere et sundhedsskadeligt forbrug.

En lille og ikke selvforsynende økonomi som Norges er meget afhængig af international handel. Udvalget vurderer derfor, at det er i Norges langsigtede interesse at nedbryde handelshindringer hurtigst muligt. Udvalget foreslår derfor at ophæve de gældende toldregler for industrivarer, endvidere foreslår det at nedsætte de høje satser på landbrugsvarer. Særligt bør man overveje at afskaffe toldregler, der alligevel ikke bidrager til beskyttelse af den norske landbrugsproduktion. Man bør endvidere arbejde for at skærpe konkurrencen på det norske marked for landbrugsvarer.

Herudover foreslår udvalget, at man bør overveje at gøre bilafgifterne mere miljørigtige. Afgifterne har i sin nuværende form dels et miljøsigt, dels et fiskalt sigte. Meget kunne tale for at øge afgifterne på brændstof – dvs. på forbrug af bilen – og tilsvarende at sænke registreringsafgiften. Udvalget peger i denne forbindelse på, at der *ikke* synes at være nogen faglige grunde til at beskatte diesel lavere end benzin, specielt taget i betragtning at lokalt forurenende udslip fra diesel er større end fra benzin.

Miljøafgifters formål er at begrænse forurenende udslip og bør designes således, at målet om at reducere udslip opfyldes så effektivt som muligt. Effektivitetsbetragtninger tilsiger, at man bør undgå undtagelser i afgiftspolitikken. Fordelen ved miljøafgifter er, at de dels giver staten indtægter og samtidig kan benyttes som et effektivt reguleringsinstrument.

Udvalget mener imidlertid, at der ikke kan findes begrundelse for flere miljøafgifter i Norge. Den norske el-afgift har en svag miljøprofil, og dens primære formål er at skaffe indtægter til staten. Udvalget mener derfor, at der kan være gode grunde til at fritage alle produktionsvirksomheder for at betale el-afgift. Dette vil også imødekomme kravet i ESA's nye retningslinier for miljøstøtte.³

³ ESA er en forkortelse for EFTA Surveillance Authority.

Udvalget henviser til en række andre afgifter, der burde ændres ud fra en generel vurdering af afgifternes effektivitet. F.eks. er der næppe nogen saglige grunde for en differentiering af dokumentafgiften ved køb og salg af boliger. Chokolade- og sukkerafgiften samt grundafgiften på engangsemballage mv. bør også vurderes. Disse vurderinger vil være oplagte i forbindelse med en generel gennemgang af det norske system af indirekte skatter.

4. Kapitalbeskatning

I det nuværende skattesystem i Norge er der store satsforskelle i beskatningen af kapital og arbejdsindkomst. Blandt andet som følge af de begrænsninger den internationale mobilitet af kapital lægger på niveauet for kapitalbeskatningen, beskattes kapital med en flad og relativ lav sats, mens fordelingshensyn varetages gennem en progressiv beskatning af løn- og pensionsindkomst. Den højeste marginalsattesats på løn er 55,3 pct. ekskl. arbejdsgiverafgift og 64,7 pct. inkl. arbejdsgiverafgift, hvor satsen på kapitalindkomst er 28 pct.

Der er mange økonomiske argumenter for at ændre disse store forskelle i den marginale beskatning af indkomst, dels af hensyn til fordelingen - vertikalt såvel som horisontalt - dels af provenumæssige hensyn.

Den vertikale betragtning går på, om dem, som har en forholdsvis stor indkomst, betaler relativt mere i skat end dem, der har en lav indkomst. Typisk er det personer i de højeste indkomstdeciler, der har kapitalindkomst. Den horisontale betragtning går på, at identiske indkomststørrelser beskattes ens, uanset hvordan indkomsten dannes. Ved et system, hvor der er stor forskel på arbejdsindkomstbeskatningen og kapitalindkomstbeskatningen, vil der være store incitamenter til at få udbetalt løn som kapitalindkomst f.eks. i form af medarbejderaktier, optioner mv. Sådanne incitamenter vil desuden give anledning til provenutab.

En Ny Model

Udvalget foreslår en lidt teknisk model mht. den fremtidige beskatning af udbytte og kapitalgevinster. Modellen kaldes for aktionærmodellen, idet der først sker en beskatning, når aktionæren får udbetalt udbytte eller rea-

liserer en kapitalgevinst, dvs., når aktionæren har penge i hånden. Hovedformålet med modellen er, at man kan bibeholde en lav flad sats på almindelig indkomst⁴ kombineret med en progressiv skat på personindkomst. Dette forudsætter en model, der integrerer person- og selskabsbeskatning, sådan at det ikke bliver muligt udelukkende at få sin lønindkomst beskattet som almindelig indkomst, dvs. omdanne sin lønindkomst til kapitalindkomst og således undgå progressionen.

Modellens udgangspunkt er en beregning af alternativafkastet, hvor grundlaget er aktiernes købspris. Aktionæren har et såkaldt *skjermingsfradrag*, som fremkommer ved at multiplicere aktiens *købspris* med den risikofrie rente efter skat. Skattegrundlaget er den del af udbyttet eller den del af en realiseret gevinst, der er større end alternativplaceringens, dvs. den del af gevinsten, der overstiger *skjermingsfradraget*.

Er udbyttet for en given aktie et år mindre end alternativplaceringen, vil differencen mellem fradraget og udbyttet blive tillagt aktiens *købspris* året efter, når dette års fradrag skal beregnes. En aktionær skal altså først betale skat, når vedkommende modtager et udbytte eller realiserer en gevinst, som overstiger årets beregnede alternativafkast tillagt eventuelle ubenyttede *skjermingsfradrag* fra tidligere år, og det er således differencen herimellem, der er skattegrundlaget.

Et fuldt tabsfradrag for ubenyttede *skjermingsfradrag* vil give anledning til store provenutab, hvorfor udvalget foreslår mindre begrænsninger heri. For det første foreslås det, at direkte tab, dvs., når aktiens salgspris er lavere end *købsprisen*, uden begrænsninger kan fratrækkes den øvrige indkomst men kun i realiseringsåret. Tab som følge af ubenyttede skjermingsfradrag, kan kun fratrækkes anden aktieindkomst (udbytter og gevinster). For det andet foreslås det, at ubenyttede fradrag kan fremføres uendeligt tillagt en rente, såfremt aktionæren ikke kan udnytte fradraget i årets aktieindtægt.

⁴ Som det fremgår af afsnittet om personbeskatning beskattes al indkomst i Norge med en sats på 28 pct. for almindelig indkomst. Visse indkomsttyper f.eks. personindkomst tillægges en eller flere procentsatser.

Boks 1. Eksempler på beregning af skattepligtig indkomst og skjermingsgrundlaget.

Skjermingsfradraget beregnes ud fra aktiens købspris. Skjermingsrenten sættes til den risikofrie rente, således man får et symmetrisk tabsfradrag, dvs., at staten så at sige deler investeringsrisikoen med aktionæren.

Ubenyttede skjermingsfradrag lægges til købsprisen, sådan at skjermingsgrundlaget opjusteres. Ubenyttede skjermingsfradrag sættes på rente og fremføres til fradrag i senere års aktieindtægt.

Af simplificerende årsager sættes den risikofrie rente til 0. Endvidere antages det, at alt overskud udbetales som udbytte.

Princippet i modellen gennemgås i eksemplerne nedenfor, alternativafkastet sættes til 5 pct.

Eksempel 1: Den skattepligtige indkomst

1. Købspris:	100
2. Årets overskud:	10
3. Udbytte:	10
4. Skjermingsfradrag:	5 (5 pct. af 1.)
5. Skattepligtig indkomst:	5 (3.-4.)

Eksempel 2: Fremførelse af skjermingsfradrag

År 1

1. Købspris:	100
2. Årets overskud:	2
3. Udbytte:	2
4. Skjermingsfradrag:	5 (5 pct. af 1.)
5. Ubenyttet skjerming:	3 (4.-3.)

År 2

6. Skjermingsgrundlag:	103 (1.+5.)
7. Årets skjermingsfradrag:	5,15 (5 pct. af 6.)

Personers aktieindtægt, dvs. udbytte og kapitalgevinster over alternativafkastet, beskattes marginalt med $(0,28 + (1-0,28) \cdot 0,28) = 42,16$ pct.

For at sikre neutralitet i modellen er det vigtigt, at skjermingsfradraget fastsættes således, at det i størst mulig grad afspejler afkastet, aktionæren kunne have realiseret ved at vælge en alternativ placering af kapitalen. Udvalget erkender imidlertid, at den største anke imod modellen er dens omfattende administrative behov. Derfor foreslår det, at man indfører et centralt register, der fører konto med de relevante økonomiske størrelser i modellen, dvs. en korrekt fastsættelse af købsprisen, udbyttebetalinger mv.

5. Beskatning af formue, arv og fast ejendom

Udvalget behandler skat på formue, arv og fast ejendom samlet, da disse har fælles karakteristika. De er nemlig alle skat på kapital - hovedsagelig på kapitalbeholdning, og den skattemæssige værdisætning sker generelt under markedsværdien.

Udvalget har i sin analyse taget udgangspunkt i neutralitetsprincippet, der tilsiger, at alle former for kapital bør beskattes ens, således skattesystemet ikke påvirker, hvilke investeringer der er mest fordelagtige – og dermed hvilke der bliver gennemført. Derudover har udvalget lagt vægt på den stigende internationalisering, der giver et øget incitament til at beskatte immobile faktorer frem for mobile faktorer – at f.eks. fast ejendom skal beskattes relativt hårdt, da det er væsentligt mere besværligt at flytte sine bygninger til udlandet, end det er at flytte sin finansielle kapital.

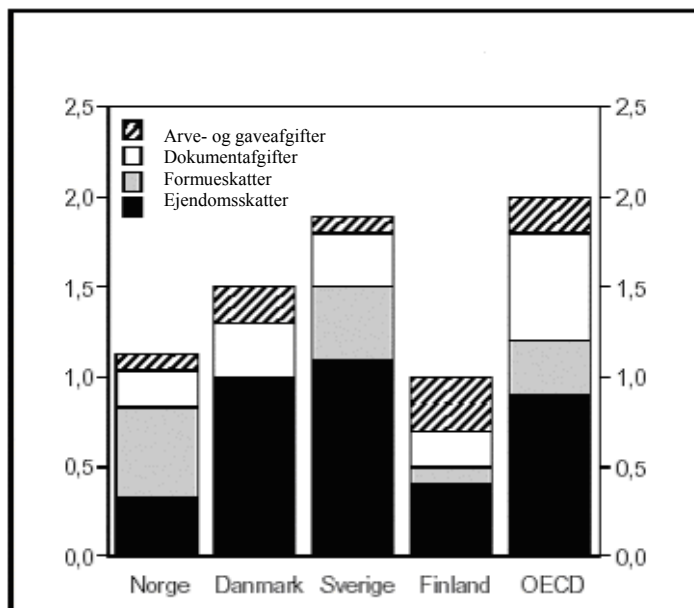
Beskatning af formue, arv og fast ejendom i Norden og OECD

Figur 2 foretager en sammenligning af beskatningen af de tre typer kapitalbeholdning i henholdsvis Norge, Danmark, Sverige, Finland og OECD som helhed.

Udvalget gør opmærksom på, at især ejendomsbeskatningen ikke sammenlignes helt korrekt i figuren, da de anvendte statistikker ikke er fyldestgørende. Det er dog ikke nok til at ændre på den konklusion, at Norge og Finland skiller sig ud ved at have en markant lavere ejendomsbeskatning end Sverige, Danmark og gennemsnittet af samtlige OECD-lande. Norge skiller sig ligeledes ud ved at have en markant formueskat (i Danmark blev formueskatten afskaffet med virkning fra 1997). Som det vil fremgå i det efterfølgende, anbefaler udvalget at denne forskel udjævnes -

ikke mindst i lyset af den øgede økonomiske integration og mobilitet i skattegrundlagene.

Figur 2. Formueskatter, ejendomsskatter, dokumentafgifter og arveafgifter som andel af BNP i de nordiske lande og OECD i 2000.



Formueskatten

Formueskatten er en del af den samlede kapitalbeskatning. Der er tre begrundelser for at have en formueskat. For det første bidrager skatten med et provenu, for det andet bidrager skatten til vertikal omfordeling i samfundet, da de med de største formuer automatisk også er dem, der beskattes hårdest, og for det tredje er der et efficiensargument. Baggrunden for dette er, at formueskatten udskrives på et andet grundlag end skat på kapitalindkomst – dvs. formueskatten medvirker til en udbredning af skattegrundlaget, og det isoleret set er efficiensforbedrende, da det indebærer generelt lavere satser. De to første argumenter er efter udvalgets opfattelse vanskelige at modargumentere – men udvalget er stærkt uenig i, at det sidste argument skulle gælde – og da slet ikke med de aktuelle norske regler.

De gældende regler

Skattegrundlaget er summen af alle skattepligtige formuer fratrukket samlet gæld. Den skattepligtige formueværdi skal som hovedregel fastsættes som markedsværdien, men der er en række undtagelser for bl.a. boliger, ikke-børsnoterede selskaber, indbo og løsøre, der alle værdisættes under markedsværdien. Formueskatten er progressiv med tre satser. Progressionsgrænserne er sat en anelse højere for en udvalgt gruppe herunder pensionister og enlige forsørgere⁵, ligesom der er indført begrænsninger i den samlede skat for personer med meget store formuer, men med relativt små indkomster. Der betales formueskat til både kommuner og stat, og den samlede maksimale formueskattesats er 1,1 pct.

Formueskattens forvridninger

Formueskatten kan give forvridninger via tre effekter. For det første er der en effekt på *opsparingens størrelse*, da formueskatten er en skat på opsparing og dermed er med til at reducere den private opsparing. Beregninger foretaget af udvalget viser, at den samlede effektive kapitalbeskatning kan komme op i nærheden af 65 pct. for visse opsparingsformer. En så kraftig beskatning vurderes at kunne have betydelig indflydelse på opsparingsomfanget, hvis den gjaldt samtlige opsparingsformer. Forskellige former for opsparing værdisættes imidlertid langt under markedsværdien. Det er med til at trække ned i de skadelige virkninger på opsparings størrelse, men omvendt giver det store forvridninger i *opsparingens sammensætning*, da de opsparingsformer, der giver det højeste afkast før skat, ikke nødvendigvis er de opsparingsformer, der giver det højeste afkast efter skat. Det kan betyde overinvestering i de mildest beskattede aktiver. For det tredje er der de *internationale forvridninger*. I Norge gælder globalprincippet. Det betyder, at en norsk investor skal betale (samme) formueskat, uanset om der investeres i Norge eller hvilket som helst andet land. Problemet er blot, at ikke alle lande har indført globalprincippet – dvs., nogle lande beskatter efter investeringslandets regler. Derudover har de fleste landes skattemyndigheder - herunder de norske - svært ved at få oplysninger om borgernes formueforhold i udlandet. Der er således i praksis flere grunde til, at norske (og udenlandske) formuer i visse tilfælde med fordel kan placeres i udlandet.

⁵ Personer i skatteklasse 2.

Udvalgets anbefalinger

Pga. disse forvridninger foreslår udvalget, at formueskatten helt fjernes. Da formueskatten i sin nuværende form bidrager med et stort provenu, må det ske over en årrække. I første omgang er det væsentligt at få fjernet de uheldige forvridninger i opsparingens (og dermed investeringernes) sammensætning. Derfor foreslås den absolut største reduktion for børsnoterede aktier, bankindskud m.fl., der i dag beskattes efter markedsværdien. Der foreslås en værdifastsættelsesrabat på 70 pct. for disse opsparingsformer. Derudover foreslås det, at de generelle bundfradrag hæves.

Arveafgiften

De to gode begrundelser for formueskatten - provenuindtægterne og omfordelingen - skal med formueskattens reduktion og på sigt afskaffelse, opnås på anden måde. Arveafgiften er også en skat på formue og er også stærkt omfordelende. Derfor foreslås provenuet fra arveafgiften hævet. Dermed er det dog ikke sagt, at der ikke også er forvridende virkninger ved en arveafgift. Udvalget gør dog ikke det store herudaf, da der allerede har været nedsat et særskilt arveafgiftsudvalg. Udvalget anbefaler, at en stramning skal ske gennem et bredere grundlag og evt. med lavere satser og højere bundfradrag for at mindske forvridningerne.

Ejendomsskatterne

De gældende regler og provenu

Beskatningen af bolig og anden fast ejendom sker gennem flere kanaler:

- Der betales almindelig indkomstskat (28 pct.) af en estimeret lejeværdi.
- Af alle ejendomme, som ejes af personer, betales der tillige formueskat, jf. ovenstående afsnit.
- Kapitalgevinst ved salg af bolig gevinstbeskattes – her gælder dog nogenlunde samme undtagelser som i Danmark, der betyder en fritagelse for denne skat, hvis boligen har været anvendt som egen bolig i en periode umiddelbart inden salget.
- Ved handel med bolig tillægges køber en tinglysningsafgift på 2,5 pct. af købsværdien.
- Lejeindtægter beskattes.

Det samlede provenu fra ejendomsskatterne i 2003 anslås til ca. 10 mia. nkr. Til sammenligning udgør skatteværdien af fradrag for renter (hvor boligrenter udgør en dominerende del) knap 17 mia. nkr.

Ejendomsskatternes forvridninger og omfordeling

Bolig udgør ikke alene en stor del af de enkelte husholdningers økonomi, men udgør også næsten en tredjedel af Norges samlede bruttoinvesteringer. Beregninger foretaget af udvalget viser, at den effektive beskatning af boliger er langt lavere end den effektive beskatning af f.eks. bankindsud. Denne skattemæssige favorisering af boliger betyder, at boliginvesteringerne sandsynligt er højere, end hvad der er samfundsøkonomisk optimalt. En sådan opfattelse understøttes ifølge udvalget af, at boligforbruget i Norge sammenlignet med de fleste andre lande er forholdsvis højt.

Ejendomsskatterne er kraftigt omfordelende. Pga. kravene til husholdningernes finansieringsevne er boligformuen nemlig meget skævt fordelt. Omfordelingen ville dog have været væsentlig større, hvis ejendomsbeskatningen havde været baseret på markedsværdier. Dels fordi skatterne generelt ville have været højere, hvorved der ville have blevet flyttet flere penge fra højindkomstgrupperne, der også er i besiddelse af de dyre boliger, og dels fordi skatteværdien i forhold til markedsværdien i gennemsnit er *mindst* for højindkomstgrupperne.

Udvalgets anbefalinger

Lejeværdien anbefales hævet, således at lejeværdien afspejler det reelle afkast ved at bo i egen bolig. I Norge kan man fratække udgiften til bolig (renteudgiften) fuldt ud, derfor bør man også beskattes fuldt ud af afkastet. I takt med at satsen øges, anbefaler udvalget, at bundfradraget øges, således personer med rimelige boliger skal betale en relativt lavere (samlet) ejendomsskat, ligesom man hindrer overinvestering i dyre boliger.

6. Det norske skatteudvalgs reformforslag – baggrund og kommentarer.

Af professor Peter Birch Sørensen, Københavns Universitets Økonomiske institut.

Skatteministeriet har i det foregående givet en udmærket oversigt over det forslag til reform af det norske skattesystem, som for nylig blev fremlagt af den norske regerings skatteudvalg. I denne kommentar vil jeg opridsse baggrunden for det norske udvalgs arbejde og redegøre kort for de overvejelser, der lå bag centrale dele af udvalgets forslag. Derefter vil jeg kort diskutere relevansen af de norske forslag i en dansk sammenhæng.

Baggrunden: Den norske skattereform af 1992

Norge gennemførte i 1992 en skattereform, der var bemærkelsesværdigt vidtgående og konsekvent. Reformen kombinerede en omfattende udvidelse af skattegrundlaget med markante sænkninger af marginalsattesatserne. Man tilstræbte størst mulig neutralitet i kapital- og virksomhedsbeskatningen, dels ved at tilnærme det skattepligtige virksomhedsoverskud til det driftsøkonomiske overskud, og dels ved at indføre en ensartet og proportional beskatning af personers kapitalindkomst med en sats svarende til selskabsskattesatsen. Samtidigt gennemførte man fuld lempelse af dobbeltbeskatningen af såvel aktieudbytter (via et godtgørelsessystem) som aktieavancer (via det såkaldte RISK system der indebærer, at aktiernes indgangsværdi opreguleres med aktionærens andel af det tilbageholdte beskattede overskud i selskabet).

De fordelingsmæssige hensyn søgtes tilgodeset via en progressiv tillægsbeskatning af personlig indkomst (løn- og overførselsindkomst). For at forebygge omdannelse af højtbeskattet arbejdsindkomst til lavtbeskattet kapitalindkomst indførte man den såkaldte *delingsmodel*, der indebærer en obligatorisk deling af indkomsten for selvstændige erhvervsdrivende og for 'aktive' ejere af aktieselskaber, dvs. aktionærer der udfører en vis arbejdsindsats i selskabet, og som alene eller sammen med nærtstående personer ejer mindst 2/3 af selskabets aktier. Indkomstdelingen betyder, at et beregnet kapitalafkast af virksomhedens aktiver beskattes som kapitalindkomst, mens det resterende overskud beskattes som arbejdsindkomst, dog

med en række modifikationer, bl.a. i form af et loft over den progressivt beskattede del af virksomhedsindkomsten.

I årene efter 1992 blev der registreret en væsentlig stigning i det gennemsnitlige før-skat afkast af norske erhvervsinvesteringer og en stigning i den private opsparingskvote. Endvidere konstateredes en betydelig stigning i de udbetalte aktieudbytter, der indikerede en større grad af kapitalmobilitet såvel indenfor selskabssektoren som mellem selskabs- og husholdningssektoren. Selvom en del af denne gunstige udvikling formentlig kan tilskrives de generelt gode konjunkturer, er der ifølge skatteudvalgets analyser næppe tvivl om, at skattereformen i høj grad medvirkede til en mere effektiv kapitalallokering og en deraf følgende stigning i afkastningsgrad og opsparing.

I årtiet efter skattereformen skete der imidlertid en gradvis forøgelse af marginalsatserne på arbejdsindkomst. Samtidigt blev delingsmodellen i flere omgange ændret, hovedsagelig i retning af en mere lempelig beskatning af aktive ejere. Det øgede spænd mellem marginalsatserne for arbejds- og kapitalindkomst kombineret med en stadigt gunstigere delingsmodel medførte både et større incitament til og større muligheder for tilpasninger, der gjorde det muligt for aktive ejere at undgå den høje marginalbeskatning af arbejdsindkomst. Resultatet var, at andelen af delingspligtige aktieselskaber faldt fra 55 pct. i 1992 til 32 pct. i 2000 (bl.a. ved at aktive ejere i stigende grad inddrog passive ejere i selskaberne), og at næsten 80 procent af de delingspligtige i slutningen af 1990'erne fik beregnet en *negativ* skattepligtig arbejdsindtægt. Ved indgangen til det nye årtusind var delingsmodellen således mere eller mindre brudt sammen.

I samme periode deltog Norge i den fremadskridende globaliseringsproces. Dette førte til et stigende nedadgående pres på beskatningen af særligt mobile faktorer, hvilket bl.a. gav sig udslag i indførelsen af gunstige skattemæssige særregler for norske rederier i 1996; det første alvorlige brud på 1992-reformens grundprincip om neutralitet i erhvervsbeskatningen.

Skatteudvalgets mandat og udgangspunkter

Bl.a. på baggrund af disse problemer nedsatte den norske regering i slutningen af 2001 et udvalg, der fik til opgave at gennemgå hele det norske skattesystem. Udvalget, der blev ledet af tidligere finansminister Arne Skauge, fik et omfattende mandat, der inddrog alle dele af skattesystemet. Mandatet gjorde bl.a. klart, at udvalgets forslag skulle bygge videre på de grundprincipper om skattemæssig neutralitet, der var bærende for 1992-reformen. Derudover skulle udvalgets forslag tage hensyn til den stigende internationale mobilitet af kapital og arbejdskraft samtidigt med, at klassiske målsætninger om omfordeling samt enkle og administrerbare skatteregler så vidt muligt skulle tilgodeses. Sidst men ikke mindst skulle udvalget forholde sig til problematikken vedrørende forholdet mellem skat på arbejdsindkomst og skat på kapitalindkomst.

Skat på arbejde contra skat på kapital

En stor del af udvalgets arbejde blev koncentreret om sidstnævnte problematik. Udvalget nåede hurtigt frem til tre fundamentale erkendelser: 1) I en verden med høj og stigende kapitalmobilitet er der snævre grænser for, hvor højt man kan sætte selskabsskattesatsen i en lille åben økonomi som den norske. 2) Både fordelingsmæssige og provenumæssige hensyn udelukker, at man helt kan afskaffe den progressive tillægsbeskatning af arbejdsindkomst. 3) Det nuværende maksimale spænd mellem de norske skattesatser for arbejdsindkomst og kapitalindkomst (næsten 37 procentpoints) er uacceptabelt stort, da det giver anledning til omfattende skattemotiverede tilpasninger og horisontale uligheder mellem lønmodtagere og aktive ejere og mellem delingspligtige og ikke-delingspligtige.

Den førstnævnte erkendelse førte til udvalgets forslag om at fastholde den relativt lave norske selskabsskattesats på 28 pct. (der må ses i sammenhæng med en relativt bred skattebase). Den sidstnævnte erkendelse var (sammen med et ønske om at mindske forvriddingerne af arbejdsudbuddet) baggrunden for udvalgets forslag om at reducere den højeste effektive marginalskat af arbejdsindkomst fra knap 65 pct. til godt 54 pct.

Punkterne 1) og 2) betød imidlertid, at der fortsat ville være et betydeligt positivt spænd mellem den højeste marginalskat af arbejdsindkomst og selskabsskatten. Hvis man fastholdt princippet om, at personers kapital-

indkomst beskattes på niveau med selskabsskatten, ville der derfor stadig være behov for et regelsæt, der kunne forebygge omdannelse af højtbeskattet arbejdsindkomst til lavtbeskattet kapitalindkomst. Alternativt kunne man genindføre tidligere tiders progressive beskatning af personers (netto)kapitalindkomst, men fastholde en lav selskabsskatteprocent af hensyn til selskabskapitalens internationale mobilitet.

En progressiv kapitalindkomstbeskatning blev forkastet af udvalget, primært med den begrundelse, at den ville favorisere kapitalakkumulation indenfor selskabssektoren på bekostning af finansiell opsparring via det åbne kapitalmarked. Dermed ville der opstå en indlåsning af kapitalen i selskabssektoren og en binding af selskabskapitalen i investeringsprojekter med relativt lave afkast før skat. Endvidere ville en høj marginalskat på personers kapitalindkomst tilskynde til placering af opsparring i udenlandske skattely, og endelig ville en nominalistisk progressiv rentebeskatning selv ved moderate inflationsrater kunne indebære en overbeskatning af afkastet af rentebærende fordringer.

Udvalget besluttede altså at fastholde princippet i den nordiske duale indkomstskat, der kombinerer en relativt lav proportionalbeskatning af kapitalindkomst med en progressiv beskatning af arbejds- og overførselsindkomst. Samtidigt vurderede udvalget imidlertid, at selv en opstrammet version af delingsmodellen ikke ville kunne sikre en tilfredsstillende løsning på problemet vedrørende beskatning af aktive ejere. På grund af mangelfuld information er det i realiteten umuligt for skattemyndighederne at udskille de aktive ejeres 'sande' arbejdsindkomst fra deres kapitalindkomst. Endvidere vil skillelinien mellem 'aktive' og passive ejere altid være grundlæggende arbitrær. Hvor meget skal en aktionær arbejde i sit eget selskab for at blive kategoriseret som 'aktiv'? Hvor stor en ejerandel skal han og hans 'nærtstående' have, før de er i stand til at bestemme, hvorvidt indkomst skal tages ud af selskabet som lønindkomst eller aktieindkomst? Og hvordan afgrænser man den kreds af 'nærtstående', med hvem en aktionær skal identificeres, når man vurderer omfanget af hans indflydelse i selskabet? Der findes ikke almenlydige og objektivt korrekte svar på disse spørgsmål, og bl.a. derfor kunne skatteudvalget ikke anbefale en videreførelse af den norske delingsmodel for aktive aktionærer.

Neutral aktieindkomstbeskatning: Aktionærmodellen

Udvalget nåede i stedet frem til at foreslå den såkaldte aktionærmodel som løsning på problemet med at integrere person- og selskabsbeskatningen. Ifølge denne model beskattes den del af personlige skatteyderes aktieindkomst, der overstiger, hvad aktionæren alternativt kunne have opnået ved at investere i obligationer. Aktieindkomsten opgøres som summen af aktieudbytter og eventuelle realiserede aktieavancer. Systemet indebærer således en fuldt symmetrisk og integreret beskatning af udbytter og aktiegevinster.

Beskatningen er også symmetrisk i den forstand, at der er fradragsret ikke blot for nominelle aktietab (opgjort som kostpris minus salgpris), men også for en eventuel positiv forskel mellem alternativafkastet (obligationsrenten efter skat) og det faktisk opnåede aktieafkast. Det nominelle aktietab kan fradrages i årets øvrige skattepligtige indkomst, mens forskellen mellem alternativafkastet og det realiserede aktieafkast kan fremføres ubegrænset med rente til fradrag i efterfølgende års aktieindkomst. Denne symmetriske behandling af gevinster og tab bevirker, at det offentlige deler risikoen med aktionærerne og dermed deltager som 'silent partner' i alle aktieinvesteringer. Dermed bliver aktieindkomstskatten i princippet fuldt neutral, dvs. uden forvridende virkninger på risikotagning og realinvesteringer, som nærmere udredt i skatteudvalgets rapport og det tilhørende bilag 1. Den symmetriske behandling af gevinster og tab er også baggrunden for, at der kun er behov for at give fradrag i aktieindkomsten for et alternativafkast svarende til den risikofri rente efter skat, som det ligeledes påvises i rapporten.

Som illustreret i Boks 1 i Skatteministeriets artikel ovenfor beregnes kapitalafkastfradraget i aktieindkomsten af aktiens kostpris med tillæg af eventuelle ubenyttede afkastfradrag fra tidligere år. Udvalget foreslår, at systemets administration baseres på et centralt aktionærregister, der registrerer aktiernes kostpris samt selskabernes udbyttebetalinger. På grundlag af disse oplysninger kan den skattepligtige aktieindkomst beregnes maskinelt.

En fordel ved aktionærmodellen er, at såvel immaterielle som materielle aktiver må antages at være afspejlet i den aktieværdi, der ligger til grund

for beregningen af kapitalafkastfradraget. Systemet anvender således det bredest mulige kapitalbegreb og diskriminerer ikke til fordel for investering i materielle aktiver. I princippet kan aktionærmodellen anvendes for både udenlandske og indenlandske aktier, således at man undgår diskriminering mod investering i udenlandske aktier. Endvidere viser rapporten, at aktionærmodellen ikke forvrider investorernes beslutning om aktierealisation, selvom gevinstbeskatningen først udløses på realisationstidspunktet.

Aktieindkomst ud over det beregnede skattefrie kapitalafkast vil blive indregnet i skatteyderens almindelige skattepligtige indkomst og vil dermed blive pålagt både selskabsskat og personlig indkomstskat. Med udvalgets forslag til satsstruktur vil dette indebære, at aktive aktionærers arbejdsindkomst, der tages ud af selskaberne i form af aktieindkomst, vil blive marginalbeskattet med nogenlunde samme sats som lønindkomst. Dermed vil delingsmodellen for aktive aktionærer kunne afskaffes. Udvalget foreslår, at man på sigt indfører en tilsvarende 'udtagsbaseret' beskatning af selvstændige erhvervsdrivende, så delingsmodellen også kan afskaffes for denne kategori af skatteydere.

Udvalgets øvrige hovedforslag

Ønsket om at sikre størst mulig neutralitet i beskatningen samt hensynet til produktionsfaktorernes internationale mobilitet var grundlæggende ledetråde for det norske skatteudvalgs anbefalinger. Begge disse hensyn lå til grund for udvalgets forslag om en halvering (og på sigt en fuldstændig afskaffelse) af den norske formueskat kombineret med en væsentlig skærpende af ejerboligbeskatningen. Formueskatten har i praksis været stærkt forvridende p.gr.a. en meget uensartet værdiansættelse af de forskellige formuegenstande, herunder en meget lav værdiansættelse af ejerboliger. Investering i ejerboliger har ligeledes været begunstiget af den meget lave norske lejeværdibeskatning kombineret med fuld rentefradragsret. Udvalgets forslag på disse områder har således til formål at sikre en bedre kapitalallokering og at forskyde skattebyrden over mod en mindre mobil skattebase.

Udvalgets forslag til en ny satsstruktur i indkomstbeskatningen har endvidere til formål at sikre en forenkling af skatteskalaen og en forbedring af incitamenterne til arbejde, dels via lavere marginalsatter, og dels via en

forøgelse af den indkomstfremgang, der kan opnås ved overgang fra overførsels- til arbejdsindkomst. Udvalgets vurdering er, at spændet mellem marginalsattesatserne for henholdsvis arbejds- og kapitalindkomst er blevet uholdbart stort i det nuværende norske skattesystem. En vis reduktion af progressionen i arbejdsindkomstbeskatningen er derfor nødvendig for at mindske de horisontale uligheder og presset for omdannelse af arbejds- til kapitalindkomst. Udvalget mener i øvrigt, at en indførelse af aktionærmodellen som erstatning for den gennemhullede delingsmodel for aktive aktionærer vil fremme såvel den horisontale som den vertikale lighed ved at sikre en mere effektiv beskatning af aktive aktionærers arbejdsindkomst.

Er de norske forslag relevante i en dansk sammenhæng?

I Danmark har man progressiv beskatning af positiv nettokapitalindkomst, og kombinationen af selskabs- og aktieindkomstskat sikrer, at arbejdende hovedaktionærer kun kan opnå en beskeden gevinst ved at omdanne arbejdsindkomst til aktieindkomst. Ikke desto mindre ville der kunne opnås en højere grad af neutralitet i det danske skattesystem, hvis man indførte en proportional beskatning af kapitalindkomst og erstattede den gældende aktieindkomstskat med en beskatning efter aktionærmodellen. De nuværende uensartede regler for aktieavancebeskatning indebærer, at aktieindkomstbeskatningen ikke er neutral overfor selskabernes udbyttepolitik. 3-årsreglen om skattefrihed for gevinster på mindre beholdninger af børsnoterede aktier medfører f.eks. en vis favorisering af investeringer finansieret med tilbageholdt overskud.

Det er også en uhensigtsmæssig forvridding, at positive nettorenter af almindelig fri opsparing beskattes langt hårdere end afkastet af de to dominerende opsparingsformer, dvs. pensionsopsparing og opsparing i egen bolig. For danske topskatteydere nærmer den progressive nominalistiske rentebeskatning sig et konfiskatorisk niveau, når der tages hensyn til inflationens udhuling af fordringens realværdi. Der er formentlig en meget høj grad af substitution mellem almindelig fri opsparing og opsparing via pensionsordninger, ejerboliger og aktier med favorabel avancebeskatning. Når der tages hensyn til denne substitution, indbringer den såkaldt progressive kapitalindkomstbeskatning - der rettere burde kaldes en særskat på almindelig fri opsparing - formentlig kun et meget begrænset nettoprovenu; fak-

tisk kan man ikke udelukke en Laffer effekt ved en eventuel afskaffelse af progressionen. Det nuværende skattestop burde ikke forhindre indførelse af en mere ensartet proportional beskatning af kapitalindkomst kombineret med en mere neutral beskatning af aktieindkomst til gavn for kapitalallokering og opsparing.

Rapporten kan i sit fulde omfang downloades på det norske finansministeriums hjemmeside <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU>.

Bilag 1. Provenuvirkninger af udvalgets konkrete forslag

Table B1: Provenuvirkninger af udvalgets konkrete forslag, mill. nkr.

Forslag:	Provenu
Generel personbeskatning	
Fjernelse af progresssion i arbejdsgiverafgift	-850
Reduktion af top- og mellemskattesatser samt socialbidrag	-8.400
Forenklet fradragsstruktur for lavindtægtsgrupper og pensionister	-6.200
Fjernelse af fradrag for unges boligopsparing	400
Fjernelse af fradrag for sømænd og fiskere	660
Fjernelse af fradrag for gaver til frivillige organisationer	100
Fjernelse af fradrag for fagforeningskontingent	350
Begrænsning af befordringsfradrag	950
Begrænsning af fradrag for kost og logi	200
Øget skat på naturalieydelse	500
Ændringer i socialt begrundede fradrag	
Fjernelse af fradrag for børnepasning, for sundhedsudgifter og for forsørgelse m.m.	1.000
Kapital og virksomhedsbeskatning	
Øget skat på aktieindkomst over alternativafkastet	2.000
Opstramning i reglerne af hvad der er hhv. kapitalindkomst og arbejdsindkomst	350
Ændringer i skat på <i>almindelig indkomst</i> og kreditregler	-1.000
Opstramninger i virksomhedsskattegrundlaget	150
Formueskat	
70 pct. værdifastsættelsesrabat, øget bundfradrag m.m.	-4.700
Beskatning af fast ejendom	
Opjustering af satser og bundfradrag	2.000
Indirekte skatter	
Fjernelse af nul-satser i den differensierede moms	3.000
Fjernelse af al told på industriprodukter	-500
I alt	-10.000

Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder

1. Indledning

I denne artikel undersøges i en meget simpel model de mulige virkninger på udgifts- og skattetrykket af, at flere myndigheder har mulighed for at beskatte samme skattekilde. Der er snarere tale om en generel beskrivelse af hvilke mekanismer, der er til stede end konkrete forslag eller skøn over omfanget af virkningerne.

Hovedkonklusionerne er:

- Skatte- og udgiftstryk bestemmes velfærdsøkonomisk ved at sammenholde den marginale gevinst ved en ekstra offentlig udgift og den marginale omkostning ved ekstra skatteprovenu.
- Den marginale omkostning ved ekstra skatteprovenu er større end provenuet på grund af forvriddingsomkostninger ved skatteudskrivning.
- Ved marginale ændringer af eksisterende skatter er de marginale forvriddingsomkostninger tilnærmelsesvis lig det offentlige provenutab ved de marginale skattebegrundede adfærdsændringer.
- Ved lokale skatteforhøjelser bærer den decentrale myndigheds borgere kun en del af forvriddingsomkostningerne, mens den centrale myndighed eller borgerne under andre decentrale myndigheder må bære en anden del.
- Modsat kan en del af fordelene ved ekstra decentrale udgifter tilfalde andre end den decentrale myndigheds egne indbyggere.

- Hvis de decentrale myndigheder alene varetager de lokale borgeres interesser, vil de ikke tage hensyn til tab for borgerne under andre decentrale myndigheder ved højere decentrale skatter eller gevinster ved højere udgifter, og skatte- og udgiftstrykket vil kunne blive højere end ellers, hvis første effekt er størst..
- De enkelte decentrale myndigheder kan gives incitamenter til ikke alene at tage hensyn til egne borgere, hvis de pålægges at betale en afgift på skatteprovenuet svarende til den skade ekstra decentrale skatter påfører andre decentrale myndigheders indbyggere, samt gives refusion af de decentrale udgifter i samme omfang som de kommer andre end den decentrale myndigheds egne borgere til gode. Selv om der er stærke teoretiske argumenter for et sådan system (Pigou skat og matching grant) bruges det ikke meget i praksis mellem offentlige myndigheder.

2. Fastsættelse af skatte- og udgiftstryk

Efter den gængse definition jf. f.eks. Danmarks Statistik består skatter af:

- Obligatoriske ydelser
- som udskrives til offentlig forvaltning og service
- uden at denne til gengæld giver nogen speciel dertil svarende modydelse

Det vigtigste formål med skatterne anses normalt for at være deres evne til at kunne finansiere offentlige udgifter.

Modsat kan man også sige, at offentlige udgifter i sidste ende kræver skattefinansiering. Skatte- og udgiftstryk er således - i det mindste set over tid - to sider af samme sag.

Hvordan bør skatte- og udgiftstrykket da fastsættes? Et velfærdsøkonomisk bud herpå kunne være, at man skal afholde alle de offentlige udgifter, hvor fordelene herved er større end ulemperne. For at besvare spørgsmålet skal man således søge at opgøre fordelene ved de offentlige udgifter

på den ene side og omkostningerne, det vil sige belastningen af skatteyderne, på den anden side.

Som udgangspunkt kan fordelene ved mange offentlige udgifter søges opgjort ud fra summen af skatteydernes værdsættelse af udgiften. Det kan dog være meget vanskeligt i praksis, fordi store dele af den offentlige sektor er af ikke-markedsmæssig karakter. Derfor er det sjældent muligt umiddelbart at opgøre betalingsviljen f.eks. fordi borgerne ikke nødvendigvis har en interesse i at svare helt ærligt på, hvilken gavn de har eller vil have af en offentlig udgift.

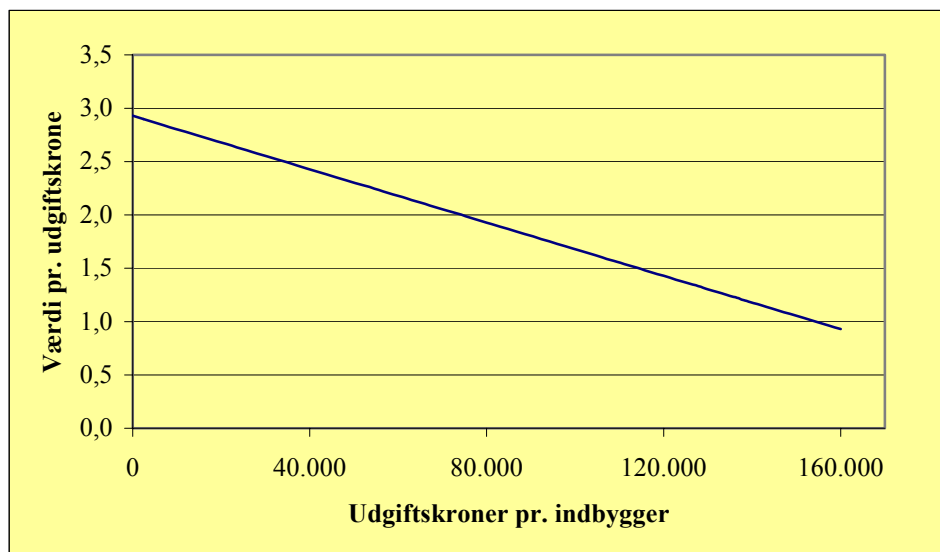
Dem, der har fordele udover den merskat, de kan forventes at skulle betale, vil have en tendens til at give udtryk for, at de værdsætter udgiften mere end de egentlig gør, og modsat kan dem, der netto forventer, at merskatten overstiger deres fordel, have en interesse i at bagatellisere deres fordel ved den offentlige udgift.

Værdsættelsen af de offentlige udgifter sker derfor ofte i en politisk proces, hvor politikerne i sidste ende står til ansvar overfor vælgerne, der er skatteydere. Værdsættelsen er højst indirekte og ikke entydig i den politiske proces.

Hvad enten værdsættelsen sker på den ene eller den anden måde, kan man gå ud fra, at fordele ved en ekstra offentlig udgift oftest vil være mindre jo større de offentlige udgifter er i forvejen. Hvis der er knappe midler til rådighed, vil i princippet kun de udgifter, der giver de største fordele, blive afholdt, mens der ved mere rigelige midler til rådighed vil blive afholdt udgifter, der giver knap så store fordele.

Marginalfordelen ved de offentlige udgifter - altså den ekstra fordel pr. ekstra udgiftskrone kan således f.eks. beskrives som i figur 1.

Figur 1: Værdi af marginale udgiftskroner – et eksempel



Figur 1 – der alene er et eksempel til illustration - kan opfattes som en grænsenyttetekurve for offentlige udgifter. Det forudsættes strengt taget, at grænsenytteten er uafhængig af indkomsten hos borgerne.

Hvis der således i eksemplet alene er 10.000 kr. til rådighed pr. skatteyder, skal der ifølge velfærdsøkonomisk teori alene afholdes offentlige udgifter, der mindst har en fordel på ca. 2,80 kr. pr. udgiftskrone. Er der 10.000 kr. yderligere til rådighed pr. skatteyder, skal der afholdes udgifter, der giver en fordel på mindst 2,65 kr. pr. udgiftskrone etc.

Udgiften skal som nævnt finansieres af skatteyderne. Selve skattebeløbet er en udgift for skatteyderen. Hvis det var den eneste omkostning ved skatteoprævningen, er svaret på det overordnede spørgsmål om fastsættelse af skatte- og udgiftstrykket, at man skal afholde offentlige udgifter, så længe fordelen ved en ekstra udgiftskrone er større end 1 krone.

Skattebeløbet er imidlertid ikke den eneste omkostning. Skatten medfører også en forvridding.

Det kan illustreres ved beskattningen af arbejde, der her forudsættes at være den eneste skat. Ved en løn på 125 kr./time og en given indkomstskat på

60 pct. vælger skatteyderne f.eks. at arbejde 1.600 timer om året. Arbejdsindkomsten, der beskattes, er således 200.000 kr. pr. skatteyder.

Hvis det offentlige øger skatten fra 60 til 61 pct., vil skatteprovenuet ved uændret adfærd stige 2.000 kr. Skatteyderen må da reducere sit forbrug med 2.000 kr. Det er et tab eller en omkostning for skatteyderen.

Skatteyderne vil imidlertid kunne ændre adfærd f.eks. i form af at nedsætte arbejdstiden med 8 timer i gennemsnit. Det svarer til, at den såkaldte substitutionselasticitet er på 0,2. Afkastet efter skat falder i eksemplet fra 50 kr./time til 48,75 kr./time eller med 2,5 pct. Ved et fald i arbejdstiden på 8 timer falder arbejdsudbuddet med 0,5 pct. (eller 0,2 gange med faldet i afkastet efter skat på 2,5 pct.).

Ved 8 timers mindre arbejde vil produktionen og lønindkomsten før skat falde med 1.000 kr. Det giver 610 kr. (61 pct. af 1.000 kr.) mindre til det offentlige og 390 kr. mindre til skatteyderen. Skatteyderen har til gengæld 8 timers ekstra fri. For skatteyderen må det gælde, at den sidste af de 1.600 timer, der blev arbejdet før skatteforhøjelsen, gav næsten lige så store ulemper i form af mistet fritid, som lønnen efter skat (altså 50 kr./time).

Ved den højere skat må det tilsvarende gælde, at den sidste af de 1.592 arbejdstimer kun udføres, fordi skatteyderen vurderer, at nettoprovenuet på 48,75 kr./time lige netop er lidt over ulempen ved at arbejde denne ekstra time.

De 8 timer ekstra, der holdes fri, må derfor værdsættes et sted mellem 400 kr. og 390 kr. altså ca. 395 kr., og skatteyderen vinder således netto ca. 5 kr. ved at reducere arbejdstiden med 8 timer ved den højere skat, mens det offentlige taber 610 kr.

Det samlede regnskab ser herefter således ud - alt opgjort i kr. pr. skatteyder:

Tabel 1. Eksempel på beregning af samfundsøkonomisk virkning af at forhøje en proportional indkomstskat fra 60 til 61 pct., når substitutionselasticiteten er 0,2, lønnen 125 kr. i timen, og der før blev arbejdet 1.600 timer.

	Kr./skatteyder
Ekstra provenu til det offentlige ved uændret adfærd	2.000
Tab for det offentlige ved ændret adfærd	-610
Netto provenu til det offentlige	1.390
Skatteyder taber ved uændret adfærd	-2.000
Skatteyder taber nettoløn ved mindre arbejde	-390
Skatteyder vinder ved mere fritid	395
Skatteyder vinder ved ændret adfærd	5
Netto skatteyder	-1.995
Alt i alt samfund (skatteyder + det offentlige)	-605

Det har således kostet skatteyderen 1.995 kr., at det offentlige har kunnet få en ekstra indkomst på netto 1.390 kr. Forskellen på 605 kr. er det såkaldte samfundsøkonomiske tab. Et tab på 605 kr. ved opkrævning af netto 1.390 kr. i eksemplet svarer til ca. 44 pct. af nettoprovenuet.

Med andre ord: De ekstra offentlige udgifter har i dette tilfælde kostet skatteyderen ca. 1,44 kr. pr udgiftskrone. Den første af de ekstra udgiftskroner har kostet henved 1,43 og den sidste henved 1,46 kr. Prisen eller omkostningerne ved en offentlig udgift på 1 kr. er ikke 1 kr. men i eksemplet 1,46 kr. på marginalen.

Nettoprovenuet udgør alene ca. 70 pct. af bruttoprovenuet.

Det er værd at lægge mærke til, at det marginale samfundsøkonomiske tab tilnærmelsesvis er lig med det offentliges provenutab ved, at borgerne ændrer adfærd. Det gælder i det mindste præcist ved meget små ændringer af eksisterende skatter. Derimod er det næsten ligegyldigt for borgeren om der arbejdes 1.600 timer eller 1.592 timer. I begge tilfælde taber borgeren velfærd svarende til ca. 2.000 kr.

Boks 1. Sammenhæng mellem marginale forvriddingsomkostninger og selvfinansierungsgrad mv. ved proportional skat.

Lad

ΔBP = Bruttoprovenuændring ved uændret adfærd

ΔNP = Nettoprovenuændring efter ændret adfærd

MWC = Marginal forvriddingsomkostning

MCPF = Samfundsøkonomiske omkostninger pr. marginal provenukrone.

Det vil da tilnærmelsesvis ved små skattesatsændringer gælde at:

$$(1) \quad MCPF = \Delta BP / \Delta NP = (\Delta NP + MWC) / \Delta NP$$

$$(2) \quad \Delta BP = \Delta NP + MWC$$

$$(3) \quad \text{Selvfinansierungsgrad} = MWC / \Delta BP = 1 - 1 / MCPF$$

$$(4) \quad MCPF = 1 / (1 - \text{selvfinansgraden})$$

Endelig er selvfinansierungsgraden ved *meget små* ændringer i en proportional skat bestemt således:

$$(5) \quad \text{Selvfinansierungsgrad} = \tau \cdot \varepsilon$$

Hvor τ = skattesatsen i procent af grundlaget *efter skat*

Og ε = substitutionselasticiteten.

Mere generelt er selvfinansierungsgraden på $\tau \cdot \varepsilon / (1 - x)$, hvor x er den andel af indkomsten, der ligger under skalaknæk for skatteudskrivningen.

Det kan alligevel være en fordel, at opkræve den ekstra skat, hvis den ekstra skat kan betale for en ekstra offentlig udgift, der er mere værd end 1,44 gange udgiften. De 1,44 kr. pr. skatteprovenukrone benævnes grænsekostningerne ved skattefinansiering eller på engelsk Marginal Cost of Public Funds (MCPF). Forvriddingsomkostningerne kan være forskellig fra skatteart til skatteart. Det er et af målene i skattepolitikken at minimere forvriddingsomkostningerne givet andre mål. Mens der er en tendens til, at marginalfordelene ved offentlige udgifter er faldende ved et større niveau for offentlige udgifter, vil der modsat gælde, at de marginale forvriddinger stiger ved stigende beskatning.

Det kan illustreres ved den simple proportionale skat på indkomst jf. eksemplet ovenfor. I følgende tabel 2 er vist antal arbejdstimer, skatteprovenu, den marginale forvridning pr. marginal skattekrone (MWC), selvfinansieringsgraden samt MCPF. Det er forudsat at arbejdsudbuddet ikke afhænger af indkomsten, at der arbejdes i gennemsnit 1.600 timer a 125 kr. ved en skat på 60 pct. og endelig at udbudselasticiteten er på 0,2.

Tabel 2. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovener illustreret ved eksempel. Substitutionselasticitet antaget at være 0,2.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansieringsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	1.922	0	0	0	1,00
10	11	1.882	23.522	2	2	1,02
20	25	1.838	45.948	5	5	1,05
30	43	1.789	67.106	9	9	1,09
40	67	1.735	86.758	15	13	1,15
45	82	1.705	95.919	20	16	1,20
50	100	1.673	104.564	25	20	1,25
55	122	1.638	112.622	32	24	1,32
60	150	1.600	120.000	43	30	1,43
65	186	1.558	126.574	59	37	1,59
70	233	1.511	132.172	88	47	1,88
75	300	1.456	136.542	150	60	2,5
80	400	1.393	139.288	400	80	5,0
83 1/3	500	1.348	139.896	∞	100	∞
85	567	1.315	139.719	∞	113	∞
90	900	1.213	136.415	∞	180	∞
95	1.900	1.056	125.353	∞	380	∞
99	9.900	765	94.679	∞	1.980	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Selvfinansieringsgraden er lig $0,2 \cdot \tau$

I første søjle er anført skattesatsen i procent af indkomsten *før skat*. I anden søjle er anført τ , der er skatten i procent af indkomsten *efter skat*. Er

skatteprocenten således 60 pct. vil τ være 150 pct. jf, at ud af en indkomst efter skat på 40 kr. skal der betales 60 kr. i skat. I tredje søjle er anført arbejdstiden under forudsætning af en substitutionselasticitet på 0,2. Det ses, at arbejdstiden ændrer sig med ca. 8 timer pr. procentpoint indkomstskat, når skattesatsen er omkring 60 pct. Ved lavere skattesatser er effekten pr. skattepoint mindre, og omvendt ved højere satser er effekten større. I fjerde søjle er vist provenuet pr. skatteyder. I femte sjette og syvende søjle er vist MWC, selvfinansieringsgraden og MCPF.

Det ses, at selvfinansieringsgraden stiger lineært med τ , men mere end lineært med skattesatsen. MCPF og MWC stiger mere end lineært med selvfinansieringsgraden.

I bilag 1 er tilsvarende tabeller vist ved andre forudsætninger om substitutionselasticiteten (0,1 – 0,3 – 0,4 – 0,5 og -1).

I følgende tabel 3 er vist MCPF, selvfinansieringsgrad og MWC ved givne skattesatser og substitutionselasticiteter.

Det letteste begreb at beregne er selvfinansieringsgraden, der for en proportional skat ved små skatteændringer er lig τ (marginalskatten i pct. af grundlaget *efter skat*) gange substitutionselasticiteten. Ved en skatteprocent på 60 er τ således 150 pct., og ved en substitutionselasticitet på 0,5 er selvfinansieringsgraden 75 pct. (150 pct. \cdot 0,5). Ved en selvfinansieringsgrad på 75 pct. er MCPF $4 = (1/(1-0,75))$, mens MWC er 300 pct. = $(4-1) \cdot 100$. Måtte skatten alene blive opkrævet af den del af indkomsten, der udgør mere end x pct. af bruttoindkomsten, er selvfinansieringsgraden $\tau \cdot \epsilon/(1-x)$.

MCPF stiger således mere end proportionalt med skattesatsen og langt mere end proportionalt med skatteprovenuet, især når skattesatsen når en vis højde.

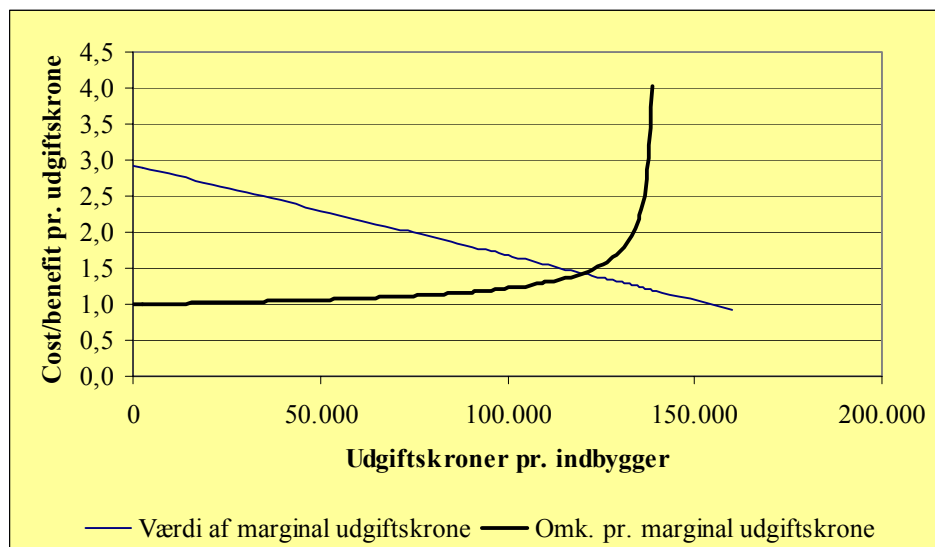
Tabel 3. MCPF, selvfinansieringsgrad og MWC som funktion af substitutionselasticiteten og skattesatsen.

Substitutionselasticitet	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	1,0
<i>Skatteprocent 40</i>						
MCPF	1,07	1,15	1,25	1,36	1,5	3
Selvfinansieringsgrad pct.	7	13	20	27	33	67
MWC pct.	7	15	25	36	50	200
<i>Skatteprocent 50</i>						
MCPF	1,11	1,25	1,43	1,67	2,0	∞
Selvfinansieringsgrad pct.	10	20	30	40	50	100
MWC pct.	11	25	43	67	100	∞
<i>Skatteprocent 60</i>						
MCPF	1,18	1,43	1,82	2,5	4,0	∞
Selvfinansieringsgrad pct.	15	30	45	60	75	150
MWC pct.	18	43	82	150	300	∞
<i>Skatteprocent 70</i>						
MCPF	1,3	1,88	3,33	15	∞	∞
Selvfinansieringsgrad pct.	23	47	70	93	117	233
MWC pct.	30	88	233	1400	∞	∞
<i>Skatteprocent 80</i>						
MCPF	1,67	5	∞	∞	∞	∞
Selvfinansieringsgrad pct.	40	80	120	160	200	400
MWC pct.	67	400	∞	∞	∞	∞

Kender man substitutionselasticiteten, kan man således udregne MCPF og sammenligne MCPF med den marginale værdi af de offentlige udgifter. Det er gjort i følgende figur 2 ved eksemplet, hvor det forudsættes, at der er en enkel myndighed, og substitutionselasticiteten er 0,2. Der er alene en proportional indkomstskat.

Det ses af figur 2, at såfremt, der *ikke* var forvriddingsomkostninger ved opkrævning af skatter, (omkostningerne pr. skattekrone var 1 kr.) ville der være fordele ved at øge de offentlige udgifter til godt 150.000 kr. pr. skatteyder.

Figur 2: Cost/Benefit pr. marginal udgiftskrone.



Kilde: Bilag 2.

På grund af forvridningsomkostningerne koster en provenukrone imidlertid mere end 1 kr. Balancepunktet for de offentlige udgifter er således ved ca. 120.000 kr. pr. skatteyder. Her gælder det, at den marginale fordel er ca. 1,43 kr. pr. udgiftskrone, og yderligere at det koster borgerne 1,43 kr. at opkræve en ekstra skatteyderkrone. 120.000 kr. pr. skatteyder kan opnås ved en skattesats på 60 pct.

Det understreges, at der er usikkerhed ved opgørelse af værdien af de offentlige goder og udgifter. Uanset politiske præferencer vil det imidlertid gælde, at ved større omkostninger ved skatteudskrivningen vil det ønskede niveau for udgifternes størrelse alt andet lige være mindre.

3. To skatteudskrivende myndigheder

Indtil nu har det i beregningseksemplet været forudsat, at der er en enkel offentlig myndighed, der kan udskrive skat. Der er imidlertid flere myndigheder, der har denne ret. I Danmark kan Folkekirken, primærkommuner, amtskommuner og staten således udskrive skat på samme grundlag (indkomsten). Elektricitet beskattes både af staten i form af elafgift mv.

samt af energimyndighederne i form af para-fiskale afgifter så som PSO (Public Service Obligations). Der er også andre eksempler.

I modellen fra før forudsættes der nu ud over den centrale myndighed yderligere decentrale offentlige myndigheder (f.eks. lokale kommuner, delstater, etc.), der har mulighed for at udskrive skat på samme grundlag som den tidligere eneste myndighed (centrale).

De to myndighedsniveauer deler de offentlige opgaver fuldstændig lige mellem sig (forenklende forudsætning).

Det vil således gælde, at såfremt omkostningerne pr. skatteyder krone er 1 kr., vil såvel den centrale myndighed som decentrale myndigheder afholde godt 75.000 kr. i offentlige udgifter pr. skatteyder. Er omkostningerne 1,43 kr., vil hver part afholde 60.000 kr. etc.

Idet der i første omgang ses bort fra lokale forskelle, vil det således med de givne forudsætninger være optimalt for hele landet, at den centrale myndighed fastsætter en skattesats på 30 pct., og at decentrale myndigheder også i gennemsnit fastsætter en skattesats på 30 pct. Tilsammen vil det give en skattesats på 60 pct. for skatteyderne.

En af mulighederne ved decentral skatteudskrivningsret er, at lokale forskelle i vurderingen af de offentlige udgifters størrelse kan imødekommes, men således at det er indbyggerne selv, der kommer til at betale eller vinde herved i form af højere eller lavere lokal skat.

Den decentrale myndighed bør således fastsætte det lokale niveau for de offentlige udgifter således, at de marginale omkostninger ved den decentrale skatteudskrivning for de lokale indbyggere er lig værdsættelsen af den marginale udgiftskrone.

Boks 2. Argumenter for lokale variationer i udgifter og skatteindtægter.

Formålet med at have flere offentlige instanser angives ofte at være, at der er forskelle i lokale ønsker og præferencer til sammensætning af offentlige udgifter. Det er derfor en fordel, hvis sammensætningen af de offentlige udgifter kan variere efter lokale ønsker i stedet for at være fastsat centralt. Fordelene ved lokale forskelle i sammensætningen af de offentlige udgifter kan søges opnået ved, at der indsættes en lokal myndighed, der inden for en given ramme eller et givet bloktilskud kan foretage en prioritering af de offentlige udgifter.

Der kan også være forskelle i, hvor meget de offentlige udgifter værdsættes absolut. Det vil være en fordel, at de offentlige udgifter er specielt store i de egne, hvor de værdsættes mest og omvendt. Der vil også kunne være fordele samlet for landet, hvis niveauet for de offentlige udgifter varierer fra område til område alt efter lokale ønsker.

Hvis indbyggerne i et lokalområde ved, at de selv kun i meget begrænset omfang kommer til at betale for de ekstra offentlige udgifter brugt i dette område, vil der systematisk blive krævet en for stor offentlig sektor/bloktilskud. Hvis indbyggerne derimod ved, at de selv kommer til at betale mere i skat, hvis de offentlige udgifter i deres område stiger, vil der være bedre chance for, at de lokale ønsker eller den lokale værdsættelse af offentlige udgifter afstemmes med omkostningerne.

Der er derfor gode argumenter for, at udgifts- og skattetrykket kan variere lokalt.

En given lokal myndighed kan således overveje om lokalskatten skal hæves fra 30 til 31 pct., idet de marginale fordele ved de ekstra offentlige udgifter i lokalområdet sammenlignes med skatteydernes omkostninger. Det vil imidlertid alene være omkostningerne for de lokale skatteydere, man ser på, ligesom man alene ser på, hvilke fordele de lokale skatteydere vil få af de ekstra offentlige udgifter.

Virkningerne af den kommunale skatteændring vil være som vist i tabel 4.

Tabel 4. Eksempel på virkning af forhøjelse af kommuneskat under en række forudsætninger.

Kr. pr. skatteyder	Lokale borgere	Lokal myndighed	Central myndighed	I alt samfund
Ekstra provenu ved uændret adfærd	-2.000	2.000	0	0
Tabt provenu mv. ved ændret adfærd	5	-310	-300	-605
I alt	-1.995	1.690	-300	-605

Set for samfundet som helhed er der ikke nogen forskel på resultatet. Den samlede offentlige sektor får fortsat et ekstra provenu på 1.390 kr., mens skatteyderne taber 1.995 kr. En ekstra offentlig udgiftskrone koster således fortsat hen ved 1,44 kr. (1.995 kr./1.390 kr.). Ses der imidlertid isoleret på lokalmyndigheden, der får 1.690 kr. ekstra i kassen, har hver krone alene kostet de lokale borgere 1,18 kr. (1.995 kr./1.690 kr.), mens den centrale myndighed har tabt ca. 0,18 kr. (300 kr./1.690 kr.) for hver krone den lokale myndighed har øget sine udgifter. Da en marginal central udgiftskrone i udgangspunktet gav en fordel på ca. 1,43 kr., er tabet ved, at centralmyndigheden har 0,18 kr. mindre til rådighed til centrale udgifter, ca. 0,26 kr.

Hvis udgangspunktet var, at hver ekstra udgiftskrone gav en fordel på ca. 1,43 kr. i lokalområdet, er der således en betydelig nettofordel for decentral myndigheder ved at øge skatten, idet det alene koster de lokale indbyggere ca. 1,18 kr., men for samfundet er der tale om et tab.

Det vil ikke kun være en fordel for kommunen at øge skatten fra 30 til 31 pct., men også med mere.

Under de givne forudsætninger i eksemplet kan det betale sig for lokalmyndigheden at øge lokalskatten til 34,55 pct., således at den samlede skattesats bliver på 64,55 pct. Det vil da gælde, at en ekstra lokal udgiftskrone er ca. 1,24 kr. værd, og at det vil koste de lokale borgere 1,24 kr. at opkræve 1 ekstra kr. i lokalskat. Den centrale myndighed/borgerne i andre lokalområder vil imidlertid da tabe ca. 0,21 kr. pr. ekstra netto lokal skattekrone, når den lokale myndighed har fastsat skatten ud fra lokale hensyn. Hver central provenukrone vil da være ca. 1,46 kr. værd. Mens en nedsæt-

telse af kommuneskatten med 1 kr. vil være neutralt for kommunen, vil staten kunne vinde ca. 30 øre.

Den centrale myndighed vil reagere på den ændrede decentrale skatteprocent. Hvis den centrale myndigheds mål er, at fordelingen ved en ekstra central udgiftskrone skal være lig omkostningerne for samtlige skatteydere i landet, vil den ved fastsættelsen af centralskatten tage hensyn til, at øget statskat giver lavere kommunalskatteprovenu. Ved en kommunalskat på 34,55 pct. vil det i eksemplet være optimalt for centralmyndigheden at reducere de centrale udgifter og sænke centralskatten til knap 29,56 pct. Den centrale myndighed vil tage hensyn til, at nedsat centralskat vil øge skatteprovenuet for lokal myndighederne, der værdsætter en skattekrone med ca. 1,24 kr.

De lokale myndigheder vil herefter reagere på den lavere centralskat, hvorefter den centrale myndighed reagerer etc. etc. Slutresultatet i eksemplet vil være, at kommuneskatten bliver på godt 34,5 pct., mens centralskatten bliver på knap 29,6 pct. Den samlede skat bliver således på 64,1 pct.

I dette tilfælde vil det gælde, at værdien af en central udgiftskrone er ca. 1,48 kr., der også er lig den samfundsøkonomiske omkostning ved en ekstra opkrævet centralskattekrone, mens værdien af en lokal udgiftskrone på marginalen er ca. 1,22 kr. De ekstra 1,22 kr. er lig omkostningen for de lokale borgere ved en ekstra lokalskattekrone, mens skadevirkningen af en ekstra opkrævet skattekrone vil være 1,56 kr. netto for hele samfundet.

I følgende tabel 5 er sammenlignet situationen, hvor der alene er en offentlig myndighed og situationen, hvor der er en central og et stort antal decentrale offentlige myndigheder.

Tabel 5. ”Optimale” skattesatser under forskellige forudsætninger, herunder om hvilke hensyn de forskellige skattemyndigheder tager.

	Alene én offentlig myndighed	Central og decentral myndighed. Central tager hensyn til skadevirkning på decentrale myndigheder af ekstra central skat. Decentrale tager ikke hensyn.	Central og decentral. Ingen tager hensyn til skadevirkninger på den anden.
Arbejdstid pr. år	1.600 timer	1.566 timer	1.520 timer
Indkomst pr. skatteyder	200.000 kr.	195.721 kr.	189.940 kr.
Centralskattesats	30 pct.	29,556 pct.	34,55 pct.
Decentralskattesats	30 pct.	34,544 pct.	34,55 pct.
I alt skattesats	60 pct.	64,1 pct.	69,10 pct.
Marginal værdsættelse pr. centraludgiftskrone	1,43 kr.	1,48 kr.	1,29 kr.
Marginal værdsættelse pr. decentral udgiftskrone	1,43 kr.	1,24 kr.	1,29 kr.
Centralskat og udgift pr. skatteyder	60.000 kr.	57.847 kr.	65.622 kr.
Decentralskat og udgift pr. skatteyder	60.000 kr.	67.610 kr.	65.622 kr.
Offentlige udgifter i alt	120.000 kr.	125.457 kr.	131.244kr.
Samfundsøkonomisk omkostning pr. marginal skattekrone	1,43 kr.	1,56 kr.	1,81 kr.

Muligheden for, at de lokale myndigheder kan fastsætte deres egen skatteprocent, har således alt i alt ført til, at den samlede skattesats er steget med ca. 4,1 procentpoint i eksemplet. Yderligere er de samlede udgifter samt skatterne steget markant decentralt, mens de centrale udgifter har måtte reduceres. Fordelene for de lokale indbyggere ved en ekstra lokalskattekrone er langt under de samlede samfundsøkonomiske omkostninger.

Man kunne forhastet drage den konklusion, at man da burde afskaffe decentrale myndigheders ret til selv at fastsætte lokalskatteprocenten og i stedet give decentrale myndigheder et bloktilskud.

Der er dog forhold, der trækker i den anden retning. For det første har det været forudsat, at samtlige decentrale udgifter alene kom lokale indbyggere til gode. Sådan er det næppe i praksis. En del af de lokale udgifter kommer også andre end den decentrale myndigheds egne indbyggere til gode. Som et eksempel kan nævnes veje, der også benyttes af andre end lokale indbyggere og plejehjem, der også værdsættes af pårørende til plejehjemsbeboeren, der kan bo i andre lokaliteter. Visse af de lokale udgifter påvirker også arbejdsudbuddet og dermed skattegrundlaget for andre myndigheder. Det gælder f.eks. udgifter til sundhedsvæsenet og børnepasning.

Dette forhold vil trække i retning af, at lokalmyndighederne har for få udgifter og især på de områder, hvor en betydelig del af gevinsten ved udgifterne kommer andre end lokale borgere til gode.

For det andet kan der være forskelle i præferencerne for niveauet for de offentlige udgifter. Hvis de lokale myndigheder finansieres ved bloktilskud eller en fast lokalskat, går samfundet glip af fordelene ved, at niveauet for de lokale udgifter tilpasses de individuelle ønsker decentralt.

Endelig for det tredje vil forskelle i decentrale skatter og udgifter påvirke hvor skatteyderne bosætter sig. Umiddelbart vil højere skat medføre, at mere velstående skatteydere flytter til et andet område. Sådan skattekonkurrence vil trække i retning af lavere skat. Modsat vil der efterfølgende ikke være så stærk opposition mod højere skatter, efter at dem der var mest imod er flyttet væk.

Om fordelene ved fri ret til at fastsætte lokalskatten er større end ulemperne, kan således ikke afgøres entydigt ud fra teoretiske betragtninger.

4. En anden organisering af forholdet mellem central og decentrale myndigheder

Der er imidlertid en anden organisering i denne model, hvor man vil kunne bevare fordelene ved selvstændig lokal skatteudskrivningsret, uden at der kommer ekstra ulemper, hvis man er villig til at bruge markedsmæssige styringsinstrumenter.

I denne model vil det bestå i,

- at den centrale myndighed refunderer dele af udgifterne på de lokale niveauer svarende til den andel af den lokale myndigheds udgift, der kommer andre end den underlokale myndigheds egne indbyggere til gode samt
- at de lokale myndigheder refunderer de overordnede myndigheder for den skade den lokale myndigheds skatteudskrivning påfører den centrale myndighed.

I sammenhæng med denne artikel vil der ikke blive set på spørgsmålet om refusion etc., der indeholder mange praktiske vanskeligheder, men alene på det sidste spørgsmål. Hvordan man kan få de underordnede myndigheder til ikke at påføre de overordnede myndigheder unødigt skade gennem højere skatter.

Traditionelt har man i Danmark gennem de årlige kommuneforhandlinger søgt at aftale det samlede kommunale skattetryk. Staten har søgt at begrænse kommunale skatteforhøjelser. Erfaringerne har dog været blandede.

Den imperfektion, der er blevet beskrevet, er af samme karakter som tilstedeværelsen af negative eksternaliteter. Standardløsningen på dette problem er, at den, der er årsag til de negative eksternaliteter, skal betale en skat svarende til de eksterne marginale omkostninger.

Altså hvis alle blot betaler alle de faktiske omkostninger ved deres handlinger, behøver man ikke at gribe til direkte administrativ regulering, men man kan lade alle vælge frit ud fra de priser, der indeholder alle omkostningerne.

Hvad er da de eksterne marginale omkostninger ?

Jf. boks 1 ligning (3) er de marginale forvriddingsomkostninger MWC lig med selvfinansieringsgraden ganget med bruttoprovenuet ved en lille skatteændring.

$$(3) \quad \text{Selvfinansieringsgrad} = \text{MWC}/\Delta\text{BP}$$

$$(6) \quad \text{MWC} = \Delta\text{BP} \cdot \text{Selvfinansieringsgrad}$$

Fra ligning (5) i boks 1 er selvfinansieringsgraden bestemt:

$$(5) \quad \text{Selvfinansieringsgraden} = \tau \cdot \varepsilon.$$

I det gennemgående eksempel, hvor den optimale lokalskat var 30 pct. og den optimale centralskat også 30 pct. er τ således lig 1,5. Det er yderligere antaget at $\varepsilon = 0,2$.

Den centrale myndighed forudsættes at tage hensyn til de omkostninger, den påfører de lokale myndigheder, ved at forhøje den centrale indkomstskat, mens decentrale myndigheder ikke tager hensyn til de tab, de påfører centrale ved at ændre lokalskatten, men kun til egne tab. Da det samfundsøkonomiske tab tilnærmelsesvis er provenutabet, der følger af ændret adfærd på grund af højere skatter, er det afgørende, hvor stor en del af provenutabet, der påføres den centrale myndighed.

Den eksterne omkostning ved ekstra lokal indkomstskat er således:

$$(7) \quad \text{ExC} = a \cdot \text{MWC} = a \cdot \Delta\text{BP} \cdot \tau \cdot \varepsilon.$$

Hvor ExC er den marginale eksterne omkostning ved ekstra lokalskat og a er den andel af den samlede skattesats, der vedrører de overordnede myndigheder.

For den decentrale myndighed gælder i øvrigt:

$$(8) \quad \Delta\text{BP} = \Delta\text{NP} + (1-a) \cdot \text{MWC}$$

Det følger således af (7) og (8):

$$(9) \quad ExC = a \cdot \tau \cdot \varepsilon \cdot \Delta NP / (1 - (1-a)(\tau \cdot \varepsilon))$$

De eksterne omkostninger ved lokale skatter er således afhængig af den samlede skattesats, substitutionselasticiteten og de centrale skatter i forhold til de samlede skatter og det lokale nettoprovenu.

Man vil kunne internalisere de eksterne omkostninger ved at lade de lokale myndigheder betale en tilsvarende skat til den centrale myndighed. En skat på kommunal nettoprovenu vil dog i sig selv påvirke a og dermed skatten selv. Det kan dog vises, at den "korrekte" skat kan nøjes med at blive fastsat til niveauet ved det samfundsøkonomiske optimum, hvor $a = 1/2$, og $\tau = 1,5$. Den centrale skat på lokalt skatteprovenu skal således udskrives med en sats på $(0,5 \cdot 1,5 \cdot 0,2) / (1 - (1 - 0,5)(1,5 \cdot 0,2)) = 0,15 / 0,85 = 17,6$ pct.

I det gennemgående eksempel er den eksterne omkostning (centralmyndighedens tab) ved en forhøjelse af den lokale skat med 1 procentpoint fra 30 til 31 pct. således lig med ca. 300 kr. kr. (ca. 17,6 pct. af ca. 1690 kr.) jf. tabel 4.

Den decentrale myndighed vil således ikke få 1.690 kr. ekstra pr. skatteyder i kassen ved at forhøje lokalskatten med 1 pct. point, men alene 1.390 kr. efter at den centrale myndighed har fået 300 kr.

Da en marginal lokalskattekrone ved det nye niveau alene giver fordele på ca. 1,41-1,43 kr., vil de ca. 1.390 kr. i lokalkassen kunne bruges til offentlige udgifter, der giver en kommunens indbyggere fordel på ca. 1.960 – 1.986 kr., men indbyggerne mistede ca. 1.995 kr.

Netto taber den lokale myndigheds indbyggere således 9-35 kr. ved at den lokale myndighed sætter skatten op fra 30 til 31 pct., og den lokale myndighed vil derfor undlade at forhøje skatten.

Hvis der således indføres en central skat på ca. 18 pct. på det lokale netto-provenu, vil man have neutraliseret de eksterne omkostningerne ved lokale skatter. Det skal understreges, at proventet af skatten bør føres tilbage til skatteyderne igen.

5. Hvordan føre en eventuel skat på skatteprovenu fra decentrale myndigheder tilbage ?

Hvis den centrale myndighed udskriver en skat på underordnede myndigheds skatteprovenu med henblik på at give de rigtige incitamenter, vil der skulle tages stilling til, hvordan den centrale myndighed skal bruge proventet. Dette provenu kunne føres tilbage enten gennem øgede bloktilskud f.eks. beregnet som en procent af skattegrundlaget eller gennem lavere centrale indkomstskatter.

Hvis den centrale myndigheds skat på lokalt provenu føres tilbage til de lokale myndigheder i form af et bloktilskud, der ikke eller næsten ikke kan påvirkes af de decentrale myndigheds handlinger, vil nettoresultatet blive, at skattesatserne for såvel centrale myndigheden som de decentrale myndigheder ender med at blive på 30 pct., samt at hver myndighed vil have 60.000 kr. pr. skatteyder i indtægter jf. følgende tabel 6.

Tabel 6: Decentral skat og central skat, hvis den centrale myndighed udskriver skat på decentralt skatteprovenu og fører midlerne tilbage gennem bloktilskud jf. det gennemgående regneeks.

	Central myndighed	Decentral myndighed
Arbejdstid	1.600 timer	1.600 timer
Indkomst	200.000 kr.	200.000 kr.
Skattesats	30 pct.	30 pct.
Skatteindtægt	60.000 kr.	60.000 kr.
Centralskat på lokal skat 15/85	+10.588 kr.	-10.588 kr.
Bloktilskud	-10.588 kr.	+10.588 kr.
Udgifter i alt netto	60.000 kr.	60.000 kr.
Fordel pr. udgiftskrone	1,43 kr.	1,43 kr.
Marginale omkostninger for indbyggere pr. marginal skattekrone.	1,43 kr.	1,43 kr.

Hvis man i eksemplet bruger provenuet fra den centrale skat på lokale skatteprovenu på lavere centrale indkomstskatter, vil satsen for den centrale myndigheds skat på lokalt skatteprovenu skulle reduceres fra hen ved 18 pct. til ca. 15 pct. Nettoresultatet er vist i tabel 7.

Tabel 7: Decentral skat og central skat, hvis den centrale myndighed udskriver skat på lokalt skatteprovenu og fører midlerne tilbage gennem lavere central indkomstskat jf. det gennemgående regneeks.

	Centrale myndighed	Decentrale myndighed
Arbejdstid	1.600 timer	1.600 timer
Indkomst	200.000 kr.	200.000 kr.
Skattesats	24,7 pct.	35,3 pct.
Skatteindtægt	49.400 kr.	70.600 kr.
Centralskat på lokal skat ca. 15 pct.	+10.600 kr.	-10.600 kr.
Bloktilskud	0 kr.	0 kr.
Udgifter i alt netto	60.000 kr.	60.000 kr.
Fordel pr. udgiftskrone	1,43 kr.	1,43 kr.
Marginale omkostninger for indbyggere pr. skattekrone.	1,43 kr.	1,43 kr.

Den lokale skat vil stige til ca. 35,3 pct. i eksemplet, mens den statslige skat vil falde til ca. 24,7 pct. Den centrale myndigheds udgifter vil stige til ca. 60.000 kr., mens de decentrale myndigheders udgifter vil falde til 60.000 kr. Skatten på nettoprovenuet er lig 15 pct. jf ligning 9 der ved 24,3 pct. i central skat og 35,7 pct. i decentral skat giver en ekstern omkostning på $0,1235/0,8235=0,15 \cdot (24,7/60 \cdot 0,2 \cdot 1,5/(1-1,5 \cdot 0,2+24,7/60 \cdot 1,5 \cdot 0,2))$ pr. netto provenukrone lokalt.

Man kan således nå tilbage til det oprindelige balancepunkt, uanset om man fører den central myndigheds indtægter fra en skat på lokalt skatteprovenu tilbage i form af bloktilskud eller i form af lavere central skat.

6. Skattestop og kommunalskatter

Det skal understreges, at de anførte satser mv. alene er angivet til illustration ved et eksempel. I den virkelige økonomi er skattesystemerne mere indviklede end de her beskrevne, og der hersker usikkerhed om elasticite-

terne mv. Som nævnt er der fire myndigheder i Danmark, der udskriver direkte skat på indkomst. Det er heller ikke sikkert, at staten – den centrale myndighed - i sin skattepolitik har taget præcist hensyn til virkningerne på kommunerne af ændrede statslige sattesatser. Endelig skal det understreges, at det har været forudsat, at de kommunale – de lokale myndigheders - udgifter alene kom kommunens egne indbyggere til gode. Hvis udgifterne også kommer andre til gode, bør satsen for beskatning af kommunalt skatteprovenu være mindre.

Tilskyndelsen til at bevæge sig hen mod optimum afhænger af den statslige marginalskat på kommunalt provenu. Det ændrer således ikke ved konklusionerne, hvis der eventuelt gives et bundfradrag i den særlige kommuneskatteskat eventuelt fastsat på et individuelt niveau, blot det samtidig gælder, at skatteprovenu under bundgrænsen subsidieres og provenuet føres tilbage. I stedet for statslig skat på kommunal provenu kunne man også forestille sig, at kommunalt skatteprovenu blev kvoteret med mulighed for, at kommunerne kunne handle indbyrdes med kvoter (jf. DØR, Dansk Økonomi, foråret 2002, kapitel 2, p. 180-181).

Det er en del af skattestoppet, at de kommunale skatter ikke samlet set må stige. Hvis det trods aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer alligevel måtte ske at de kommunale skatter netto steg, har regeringen tilkendegivet, at den vil reducere de statslige skatter.

Ved L 94 (Forslag til lov om regulering af statstilskud til amtskommuner ved ændringer i den amtskommunale udskrivningsprocent) af 12. februar 2003 er der blevet indført en ordning, hvor marginale ændringer i amternes skatteprovenu ”beskattes” eller ”subsidieres” med 50 pct. dog alene i de to første år. Ved en vækstkorrigeret rente på 2 pct. svarer det til en ordning, hvor der er en permanent skat på ca. 2 pct. af amtskommunal indkomstskatteprovenu og et tilskud, der ikke kan påvirkes af amternes handlinger, således at amter, der fastholder skatteprocenten i forhold til 2002 ikke får ændret økonomien. Hvis der måtte komme et merprovenu, skal det føres tilbage i form af lavere statslig skat. Ordningen vil ikke gælde, hvis amterne samlet set sænker deres skatter.

Bortset fra den usikkerhed der opstår, fordi der ikke er sikkerhed for, at ordningen ikke senere ændres, svarer ordningen således til principperne i denne artikel. Det er tanken, at ordningen også skal gælde for primærkommunerne, hvis de måtte overskride den gældende gennemsnitlige skatteprocent.

Ordningerne er dog alene indrettet på at forhindre yderligere vækst i kommunernes udgifter og skatter og giver således ikke incitament til, at de kommunale udgifter mv. fastsættes til et niveau, hvor de samfundsmæssige fordele ved marginale udgifter svarer til de samfundsmæssige omkostninger ved marginale skatteændringer, hvis det allerede nu gælder, at udgifternes fordele for andre er mindre end ulemperne for andre ved de indtægter, der er nødvendige for at finansiere de kommunale udgifter.

7. Modifikationer - Indkomsteffekter

I fremstillingen indtil nu har der været anvendt en række forudsætninger, der sjældent i praksis er opfyldt. Værdsettelsen af offentlige udgifter og prisen herfor har således været forudsat at være uafhængig af borgernes indkomst både før og efter skat, og borgernes arbejdsudbud har tilsvarende været forudsat alene at afhænge af marginalafkastet af arbejde og uafhængig af niveauet og sammensætningen af de offentlige udgifter samt borgernes indkomst. Det har også forenkelt været antaget, at arbejdsudbuddet blev målt i timer og således ignoreret, at produktiviteten (produktionen pr. arbejdstime) også påvirkes af ændringer i afkast efter skat.

I det følgende vil der blive set på realismen af forudsætningerne og konsekvenserne af, at disse forudsætninger ændres.

Sammenhæng mellem marginalafkast og forskellige former for arbejdsudbud

Ved en ændring i skattesatserne og dermed afkastet efter skat ændres incitamentet til at arbejde. Ændringen i incitamentet til at arbejde slår ud i et samlet ændret antal arbejdstimer og i ændret produktivitet.

Boks 3: Arbejdsudbudseffekter

Det ændrede antal arbejdstimer består dels i, at nogle af dem, der allerede er i beskæftigelse, vil arbejde flere timer (timeeffekten), og i at nogle af dem, der ikke tidligere har været på arbejdsmarkedet, vil søge job (deltagelseeffekten). For det enkelte individ kan der arbejdes flere timer ved, at mindre overarbejde afspadses, at der arbejdes mere over, eller at der tages ekstra (deltids) job. Indirekte vil et skift i ønsket om en ændret arbejdstid hos tilstrækkeligt mange i sidste ende slå ud i, at den generelle aftalte arbejdstid (timer pr arbejdsuge, ferielængden) ændres. Deltagereffekten virker gennem den enkeltes beslutning om at søge arbejde – eventuelt på deltid - eller helt lade være.

Et ændret afkast af arbejdsindsats vil imidlertid også påvirke produktiviteten. Det vil direkte kunne betale sig at arbejde mere intensivt på det givne job, hvis der er tale om akkordaflønnings eller forfremmelser med højere løn, bonus mv. som er afhængig af, hvor intensivt den enkelte arbejder. Herudover vil der være incitament til, at den enkelte lægger mere vægt på lønnen relativt til andre forhold, der indgår i vurderingen af de forskellige mulige arbejdspladser (arbejdsindsatsen honoreres ved skattepligtig løn og mindre ved skattefrit eller –begunstiget fryns).

Hvis skatten sænkes, vil den enkelte i videre udstrækning søge hen mod de arbejdspladser, hvor der kræves en større effektiv arbejdsindsats og gives en tilsvarende højere løn, men hvor der tilbydes forholdsvis dårligere andre arbejdsbetingelser. Det vil f.eks. være mindre accept af kollegialt samvær og lange pauser, færre skattefrie frynsegoder såsom billig eller gratis kantine, mindre udbredt brug af kurser med begrænset fagligt indhold, men med fremragende forplejning og i det hele taget job, der er mindre spændende for medarbejderen, men mere værdifuldt for virksomhederne.

Ved en nedsættelse af marginals-katten vil der også i videre udstrækning blive søgt arbejde længere væk fra bopæl og arbejde og uddannelse, der i videre udstrækning har værdi for arbejdsgiver med tilsvarende højere løn end lønmodtageren finder tilfredsstillende personlige interesser (f.eks. flere ingeniører og færre kunsthistorikere).

Endelig vil det ved mindre progression i skattesystemet blive mere fordelagtigt at søge *højere* uddannelser.

Ændringen i incitamentet til at arbejde slår ud i et samlet ændret antal arbejdstimer og i, at der vil blive produceret mere pr. arbejdstime (produktiviteten).

Såvel ændringer i antal timer som produktivitet slår ud i ændret skattegrundlag. Mens flere timer herunder større deltagelse ofte antages ikke at have en direkte virkning på omfanget af offentlige udgifter, antages det modsat ofte, at højere arbejdsproduktivitet i de private erhverv vil slå ud i tilsvarende højere offentlige udgifter. Det gælder i særlig grad i Danmark, hvor der ved henvisning til institutionelle forhold gælder, at store dele af prisen for de offentlige udgifter reguleres med udviklingen i lønnen på det private arbejdsmarked, der påvirkes af udviklingen i produktiviteten.

Stiger produktionen pr. arbejdstime således i det private erhvervsliv vil lønnen i de private erhverv stige. Det vil medføre ekstra skatteindtægter, men samtidig vil lønnen for de offentligt ansatte også stige, da det ellers ikke kan lade sig gøre at rekruttere arbejdskraft til den offentlige sektor.

Den målte produktivitetsudvikling består imidlertid både af en egentlig produktivitetsudvikling (ved samme arbejdsindsats stiger produktionen) og en tilsyneladende (ved større indsats pr. time stiger produktionen).

Ved en skattnedsættelse, der giver incitament til en mere intensiv arbejdsindsats, er det den sidstnævnte produktivitetsfremgang, der er tale om.

Fortsat under forudsætning af, at omfanget i mængde af efterspørgsel efter offentlige udgifter og arbejdsudbuddet ikke påvirkes af indkomsten, vil en stigning i arbejdsintensiteten pr. time godt nok i første omgang medføre, at prisen for de offentlige udgifter stiger. Samme mængde af de offentlige ydelser vil imidlertid kunne produceres ved færre timer, hvis de offentligt ansatte også arbejder mere intensivt pr. time. Hvis de ikke gør det, og alligevel får samme (højere) løn som de privat ansatte, vil den øgede efterspørgsel efter jobs i den offentlige sektor i sidste ende slå ud i, at der sker et niveauskifte nedad i timelønnen for offentligt ansatte i forhold til privatansatte.

Der er således i sidste ende ikke nogen forskel mellem om det øgede arbejdsudbud er i form af flere timer eller ansatte eller i form af en større indsats pr. time. Med andre ord bør arbejdsudbud måles i kroner og ikke i tid.

Sammenhæng mellem indkomst og arbejdsudbud

Indtil nu har det gennem en forudsætning været ignoreret, at arbejdsudbuddet påvirkes af indkomsten. Det har mere været en bekvem end en realistisk forudsætning. En stigning i skatten vil ikke kun reducere incitamentet til at arbejde, men samtidig gøre det mere nødvendigt at arbejde for at kunne opretholde det samme indkøb af varer mv. til privat forbrug.

Arbejdsudbud fremkommer som et valg mellem forskellige goder. Ved at øge arbejdsindsatsen kan der forbruges flere goder og ydelser, men til gengæld bliver der mindre mulighed for at holde fri (herunder slappe af på arbejde), hvilket på marginalen også er et gode.

Ved større indkomst eller formue vil de fleste personer alt andet lige efterstræbe mere fritid.

Man kan ikke på forhånd afgøre, hvad nettoresultatet af en nedsættelse af en skattesats vil blive. Virkningen af, at det bedre kan betale sig at arbejde (substitutionsvirkningen), trækker entydigt i retning af et større arbejdsudbud, mens virkningen af, at man får bedre råd (indkomstvirkningen) trækker i retning af mindre arbejdsudbud.

Der skal ikke her nærmere redegøres for, hvordan man i praksis eller i teorien kan søge at opdele den samlede effekt af en skatteændring i indkomst og substitutionsvirkningen, men alene skitseres, om resultaterne af undersøgelserne ved flere skatteudskrivende myndigheder fortsat i det store og hele holder, når der også skal tages en hensyn til en indkomstvirkning.

Det centrale budskab i afsnittet om flere skatteudskrivende myndigheder er jo, at den enkelte lokale myndighed ikke har nogen interesse i at tage hensyn til den skade, en lokal skatte- og udgiftsstigning har på den centra-

le myndigheds skatteindtægter via, at arbejdsudbuddet for den decentrale myndigheds indbyggere blev reduceret.

Hvis det således gjaldt, at indkomstvirkningen var præcis lige så stor som substitutionsvirkningen, således at en lokal skattestigning alt andet lige slet ikke påvirkede det faktiske arbejdsudbud, led den centrale myndighed og indbyggerne i under de andre lokale myndigheder slet ikke skade, når en bestemt lokal myndighed satte skatten op, og der var ingen grund til, at de overordnede myndigheder søgte at påvirke niveauet for den lokale skatteudskrivning.

Denne konklusion kan dog ikke drages, selv under forudsætning af at indkomst og substitutionseffekten er lige stor. Der må også tages hensyn til, hvortil provenuet af skatten anvendes.

Hvis den decentrale myndigheds provenu før adfærdsændringer af en stigning i lokalskatten med 1 procentpoint, (der i det gennemgående eksempel vil udgøre 2.000 kr. pr. skatteyder), anvendes til indkomstoverførsler til borgerne, vil indkomstoverførslerne i sig selv have en indkomstvirkning, altså medføre at arbejdsudbuddet falder. Hvis indkomstoverførslerne er uafhængig af indkomsten, vil indkomstvirkningen af skattestigningen og indkomstvirkningen af de ekstra overførsler som udgangspunkt kunne forudsættes næsten at neutralisere hinanden, således at man alligevel kun skal se på substitutionsvirkningen af skatteændringen. (Det er alene indkomstvirkningen af det samfundsmæssige tab, der har en indkomstvirkning). Hvis indkomstoverførslerne til og med gøres afhængig af indkomsten eller lignende, således at overførslerne er størst for dem med mindre indkomst, vil den samlede virkning til og med være større end den rene substitutionsvirkning af skattestigningen. Igen neutraliseres indkomstvirkningen ved den ekstra skat mere eller mindre indkomstvirkningen af den ekstra indkomstoverførsel, men nu er der både en større substitutionsvirkning på grund af den højere skat og større aftrapning af indkomstoverførsel.

Hvis kommunens provenu på 2.000 kr. anvendes til produktion af øget offentlig service, kan det ikke på forhånd angives, hvilken effekt dette vil

have på arbejdsudbuddet, med mindre provenuet anvendes på en måde, der ikke påvirker befolkningens velfærd.

I den virkelige verden vil flere offentlige goder i forskelligt omfang være substitut eller komplementær med fritid og private forbrugsgoder og dermed påvirke arbejdsudbuddet.

Hvis de øgede offentlige udgifter således er nære substitutter for private udgifter (f.eks. offentligt betalte skoler for undervisningspligtige børn, begravelseshjælp, gratis skolemad, hjemmehjælp, velfærdsøgende sundhedsudgifter) vil de ekstra offentlige udgifter på disse punkter mere eller mindre fortrænge tilsvarende private udgifter eller indgå i borgernes umiddelbare nytteopgørelse og dermed neutralisere indkomstvirkningen af skatteopkrævningen. Der vil da ikke gøres nogen større fejl ved kun at se på substitutionsvirkningen heraf.

Boks 4. Eksempel på sammenhæng mellem provenuanvendelse og indkomstvirkning.

Borgerne værdsætter gratis skolefrugt, der koster ca. 1.390 kr. årligt, når det offentlige står for forsyningen, til henvend 2.000 kr., fordi forældrene sparer dette beløb ved individuelle indkøb mv. Når de 2.000 kr. opkræves ved en stigning i skattesatsen med 1 procentpoint, sker der ikke umiddelbart noget med arbejdsudbuddet, fordi det antages, at substitutions- og indkomstvirkningen går lige op. Den gratis skolefrugt har imidlertid samme effekt som en indkomstoverførsel på henvend 2.000 kr. og neutraliserer således indkomstvirkningen ved selve skatteopkrævningen. Det offentlige får derfor alene 1.390 kr. i kassen, efter at der er taget hensyn til, at arbejdsudbuddet er blevet reduceret alene i overensstemmelse med substitutionsvirkningen.

Der er andre typer af offentligt betalte udgifter, hvor et større udbud kan virke udvidende på arbejdsudbuddet, f.eks. flere børnehaver, sundhedsbehandling af såvel folk i og uden for den arbejdsduelige befolkning og bedre offentligt vejnet. Det ændrer dog ikke på konklusionerne fra afsnittet om flere skatteudskrivende myndigheder, jf. at det allerede her blev bemærket, at konklusionerne kun holdt, hvis de lokale udgifter *ikke* gjorde

gavn for andre end den decentrale myndigheds egne borgere eller der var en refusionsordning, således at den decentrale myndighed fik en støtte af den centrale myndighed svarende til de gunstige virkninger lokale udgifter havde på indbyggere uden for den decentrale myndigheds område.

En del af de decentrale myndigheders udgifter går også til såkaldte ægte kollektive goder (goder, hvor den ene borgers forbrug ikke reducerer forbrugsmulighederne for andre, og hvor ingen kan udelukkes fra at forbruge det udbudte gode). Der kan f.eks. være tale om bedre lokal badevandskvalitet, smukkere offentlige bygninger og lignende. Et ekstra udbud af sådanne ydelser, der ikke erstatter tilsvarende private udgifter, vil ikke umiddelbart have nogen neutraliserende indkomsteffekt, men borgernes nydelse af goderne vil ofte i praksis være komplementær med fritid, og dermed øge værdien heraf. Det vil trække i retning af mindre arbejdsudbud.

Samlet er konklusionen således, at selv om indkomstvirkningen og substitutionsvirkningen af skatteudskrivningen forudsættes at neutralisere hinanden, kan øget lokal skatteudskrivning alligevel have en virkning for borgere i andre områder gennem ændret arbejdsudbud, således at det kan være velfærdsforbedrende, at staten søger at påvirke den kommunale skatteudskrivnings omfang. For en lang række lokale udgiftstyper, der kommer indbyggerne til gode, vil det gælde, at de neutraliserer indkomstvirkningen af skatteudskrivningen, således at man gør ret i alene at se på skatternes substitutionsvirkning, når man skal vurdere arbejdsudbudseffekten mv.

Sammenhæng mellem værdsættelsen af offentlige goder og indkomstens størrelse

Ved opstilling af kurven for værdsættelse af offentlige udgifter (figur 1) blev det forudsat, at værdsættelsen var uafhængig af skatteyderens indkomst. Det er igen en forudsætning, der er mere bekvem end realistisk. Normalt vil det være rimeligt at antage, at værdsættelsen af de offentlige goder er større ved større indkomst for borgerne. Ofte forudsættes således, at hvis indkomsten stiger med 1 pct., så stiger betalingsvilligheden også med 1 pct. ("indkomstelasticiteten" for offentlige goder er 1).

Når skatten stiger, vil det således i sig selv reducere værdsættelsen af de offentlige goder og omvendt. Søges der taget hensyn hertil, vil kommunerne måske ikke udvide de offentlige udgifter og kommuneskatten med helt så meget som anført i eksemplerne, men konklusionerne, om at staten kan forbedre velfærden ved at søge at begrænse de kommunale skattefinansierede udgifter, ændres ikke.

Bilag 1. Alternative substitutionselasticiteter

Tabel B1. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansierungsgrad og omkostninger ved skatteprovener illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,1.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansierungsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	1.754	0	0	0	1,00
10	11	1.735	21.689	1	1	1,01
20	25	1.715	42.871	3	3	1,03
30	43	1.692	63.453	4	4	1,04
40	67	1.666	83.310	7	7	1,07
45	82	1.652	92.912	9	8	1,09
50	100	1.636	102.257	11	10	1,11
55	122	1.619	111.303	14	12	1,14
60	150	1.600	120.000	18	15	1,18
65	186	1.579	128.276	23	19	1,23
70	233	1.555	136.030	30	23	1,30
75	300	1.527	143.113	43	30	1,43
80	400	1.493	149.285	67	40	1,67
85	567	1.451	154.118	131	57	2,31
90	900	1.393	156.699	900	90	10,0
90,91	1000	1.378	156.780	∞	100	∞
95	1.900	1.300	154.328	∞	190	∞
99	9.900	1.106	136.918	∞	990	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Tabel B2. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel. Substitutionselasticitet antaget at være 0,2.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansieringsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	1.922	0	0	0	1,00
10	11	1.882	23.522	2	2	1,02
20	25	1.838	45.948	5	5	1,05
30	43	1.789	67.106	9	9	1,09
40	67	1.735	86.758	15	13	1,15
45	82	1.705	95.919	20	16	1,20
50	100	1.673	104.564	25	20	1,25
55	122	1.638	112.622	32	24	1,32
60	150	1.600	120.000	43	30	1,43
65	186	1.558	126.574	59	37	1,59
70	233	1.511	132.172	88	47	1,88
75	300	1.456	136.542	150	60	2,5
80	400	1.393	139.288	400	80	5,0
83 1/3	500	1.348	139.896	∞	100	∞
85	567	1.315	139.719	∞	113	∞
90	900	1.213	136.415	∞	180	∞
95	1.900	1.056	125.353	∞	380	∞
99	9.900	765	94.679	∞	1.980	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Tabel B3. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansierungsgrad og omkostninger ved skatteprovener illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,3.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansierungsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	2.106	0	0	0	1,00
10	11	2.041	25.508	3	3	1,03
20	25	1.970	49.246	8	8	1,08
30	43	1.892	70.968	15	13	1,15
40	67	1.807	90.348	25	20	1,25
45	82	1.760	99.022	33	25	1,33
50	100	1.711	106.924	43	30	1,43
55	122	1.658	113.956	58	37	1,58
60	150	1.600	120.000	82	45	1,82
65	186	1.537	124.895	126	56	2,26
70	233	1.468	128.424	233	70	3,33
75	300	1.390	130.273	900	90	10,0
76,92	333	1.357	130.443	∞	100	∞
80	400	1.300	129.960	∞	120	∞
85	567	1.192	126.666	∞	170	∞
90	900	1.056	118.756	∞	270	∞
95	1.900	857	101.819	∞	570	∞
99	9.900	529	65.471	∞	2.970	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Tabel B4. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansierungsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,4.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansierungsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	2.308	0	0	0	1,00
10	11	2.213	27.663	5	4	1,05
20	25	2.111	52.780	11	10	1,11
30	43	2.001	75.053	21	17	1,21
40	67	1.882	94.086	36	27	1,36
45	82	1.817	102.227	49	33	1,49
50	100	1.749	109.336	67	40	1,67
55	122	1.677	115.307	96	49	1,96
60	150	1.600	120.000	150	60	2,50
65	186	1.517	123.239	289	74	3,89
70	233	1.426	124.782	1400	93	15,00
71,43	250	1.399	124.868	∞	100	∞
75	300	1.326	124.292	∞	120	∞
80	400	1.213	121.257	∞	160	∞
85	567	1.081	114.832	∞	227	∞
90	900	919	103.383	∞	360	
95	1.900	696	82.702	∞	760	∞
99	9.900	366	45.273	∞	3.960	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Tabel B5. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 0,5.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansieringsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	2.530	0	0	0	1,00
10	11	2.400	30.000	6	6	1,06
20	25	2.263	56.569	14	13	1,14
30	43	2.117	79.373	27	21	1,27
40	67	1.960	97.980	50	33	1,50
45	82	1.876	105.534	69	41	1,69
50	100	1.789	111.803	100	50	2,00
55	122	1.697	116.673	157	61	2,57
60	150	1.600	120.000	300	75	4,00
65	186	1.517	121.604	1300	93	14,00
66 2/3	200	1.461	121.716	1400	100	15,00
70	233	1.386	121.244	∞	117	∞
75	300	1.265	118.585	∞	150	∞
80	400	1.131	113.137	∞	200	∞
85	567	980	104.103	∞	283	∞
90	900	800	90.000	∞	450	∞
95	1.900	566	67.175	∞	950	∞
99	9.900	253	31.307	∞	4.950	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Tabel B6. Sammenhæng mellem skattesats, arbejdsudbud, provenu, selvfinansieringsgrad og omkostninger ved skatteprovenu illustreret ved eksempel, når substitutionselasticiteten er 1.

Skatteprocent af indkomst før skat	Skatteprocent af indkomst efter skat τ	Arbejdstid	Provenu	MWC	Selvfinansieringsgrad	MCPF
Pct.	Pct.	Timer	Kr.	Pct.	Pct.	
0	0	4.000	0	0	0	1,00
10	11	3.600	45.000	13	11	1,13
20	25	3.200	80.000	33	25	1,33
30	43	2.800	105.000	75	43	1,75
40	67	2.400	120.000	200	67	3,00
45	82	2.200	123.750	450	82	5,50
50	100	2.000	125.000	100	100	2,00
55	122	1.800	123.750	∞	122	∞
60	150	1.600	120.000	∞	150	∞
65	186	1.400	113.750	∞	186	∞
70	233	1.200	105.000	∞	233	∞
75	300	1.000	93.750	∞	300	∞
80	400	800	80.000	∞	400	∞
85	567	600	63.750	∞	567	∞
90	900	400	45.000	∞	900	∞
95	1.900	200	23.750	∞	1900	∞
99	9.900	40	4.950	∞	9.990	∞
100	∞	0	0	∞	∞	∞

Bilag 2. Specifikke funktioner bag det gennemgående eksempel

Grænsenyttetekurven, der er brugt som eksempel i figur 1 er konstrueret udfra følgende formel:

$$\text{Grænsenyttten (kr./udgiftskrone)} = 1,5 + 1/0,7 - 0,0000125 \cdot \text{udgifter.}$$

Arbejdsudbudskurven, der ligger bag tabel 2 og det gennemgående eksempel har følgende udseende:

$$\text{Arbejdsudbud (timer pr. år)} L = 731,6881 \cdot (A)^{0,2}$$

Hvor A er nettoafkast pr. time efter skat altså 125 kr./time \cdot (1-skattesats).

Grænsenyttten for henholdsvis den centrale myndighed og den decentrale myndighed er beregnet udfra følgende formel:

$$\text{Grænsenyttten (kr./udgiftskrone)} = 1,5 + 1/0,7 - 0,0000250 \cdot \text{udgifter hos decentral myndighed eller hos central myndighed.}$$

Aktuelle skattepolitiske initiativer

1. Indledning

Regeringen fremlagde d. 27. februar forslag til lavere skat på arbejdsindkomst. Efter at have ført forhandlinger med folketingets partier, er der nu indgået en aftale med Dansk Folkeparti. Skatteaftalen indeholder alene skattenedsættelser, hvis formål er at sænke beskatningen på arbejde i det danske samfund. Det skal kunne betale sig at arbejde og yde en ekstra indsats. Ingen får højere skat.

Skatteaftalen udmønter en del af regeringsgrundlaget. Der blev fra regeringens første dag indført et skattestop, som sikrer, at ingen skat bliver sat op – hvad enten den er i procent eller i kroner. Skattestoppet skaber tryghed om den fremtidige beskatning og har afsluttet en mangeårig tendens til krybende stigninger i afgifter og kommunale skatter. Siden er fulgt en række forslag til at imødegå fremtidens udfordringer, hvoraf skatteudspillet er det seneste og mest markante.

Skatteaftalens udformning og egenskaber gennemgås i følgende fire afsnit:

- Skattenedsættelsens udformning
- Skattenedsættelsens størrelse
- Skattenedsættelsens fordelingsprofil
- Skattenedsættelsens effekt på arbejdsudbuddet

Udover forslaget til lavere skat på arbejde planlægger regeringen en række initiativer, bl.a. på retssikkerhedsområdet. Regeringen ønsker at styrke borgernes retssikkerhed. Hensynet til borgerne skal være i centrum, hver gang der laves nye regler på skatteområdet. Og borgerne skal have en fair behandling af skattemyndighederne.

Under andre aktuelle skattepolitiske initiativer gennemgås de nyeste retssikkerhedsmæssige tiltag på skatteområdet. De skal ses som en fortsættelse af regeringens allerede gennemførte initiativer på området, herunder de forbedrede regler for omkostningsdækning i skattesager og de mange regelforenklingstiltag, jfr. Skat december 2002.

Endelig beskrives nedsættelsen af registreringsafgiften ved ekstraordinære prisstigninger på personbiler.

2. Skattnedsættelsens udformning

Aftalen om skattnedsættelser består ligesom af det oprindelige forslag af to elementer – en forhøjelse af mellemskattegrænsen og indførelse af et beskæftigelsesfradrag. Tabel 1 viser en komplet oversigt over skattnedsættelsernes udformning og disses virkning på grænser og satser de næste fire år.¹

Tabel 1. Virkning på grænser og satser i 2004-2007.

	2004	2005	2006	2007
Mellemskat	6 pct.	6 pct.	6 pct.	6 pct.
Forhøjelse af mellemskattegrænse	12.000 kr.	24.000 kr.	36.000 kr.	48.000 kr.
Skatteværdi af forhøjelsen	720 kr.	1.440 kr.	2.160 kr.	2.880 kr.
Ny mellemskattegrænse ¹⁾	210.000 kr.	222.000 kr.	234.000 kr.	246.000 kr.
Ny mellemskattegrænse før fradrag af AM- og SP-bidrag	230.800 kr.	244.000 kr.	257.100 kr.	270.300 kr.
Beskæftigelsesfradrag	2,5 pct.	2,5 pct.	2,5 pct.	2,5 pct.
Maksimalt beskæftigelsesfradrag	5.800 kr.	6.100 kr.	6.500 kr.	6.800 kr.
Skatteværdi af maksimalt beskæftigelsesfradrag ²⁾	1.930 kr.	2.030 kr.	2.165 kr.	2.265 kr.

1) Mellemskattegrænsen udgør 198.000 kr. i 2003. Før fradrag for AM/ SP svarer det til en indkomst på ca. 217.500 kr.

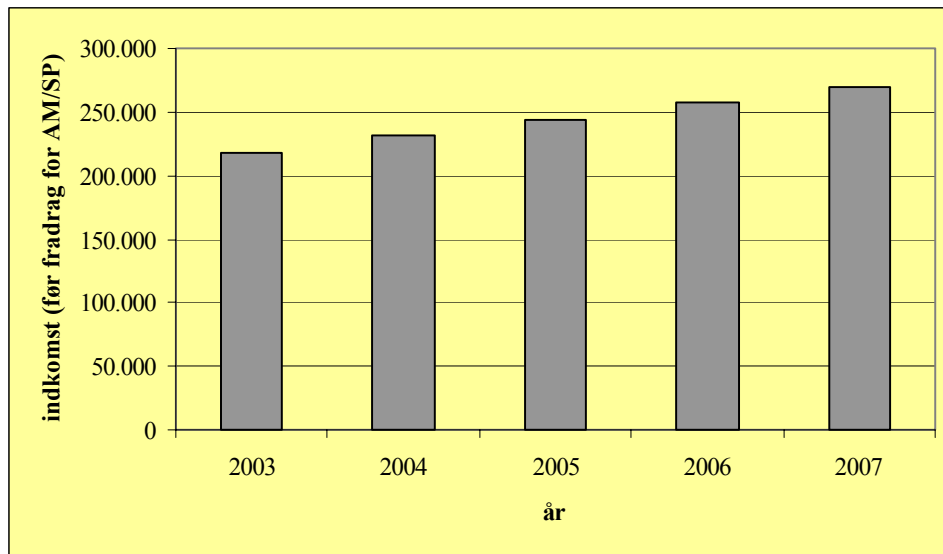
2) Skatteværdi i en gennemsnitskommune med en samlet skatteprocent til kommune, amt og kirke på 33,3.

¹ Alle satser og grænser er i 2003-niveau.

Mellemskattegrænsen forhøjes med i alt 48.000 kr.

Mellemskattegrænsen forhøjes hvert år med 12.000 kr. fra 2004 til 2007, som skitseret i figur 1. Derudover hæves mellemskattegrænsen – og alle de andre personskattegrænser – fortsat i takt med lønudviklingen.

Figur 1. Mellemskattegrænsen hæves med 12.000 kr. hvert år fra 2004 til 2007.

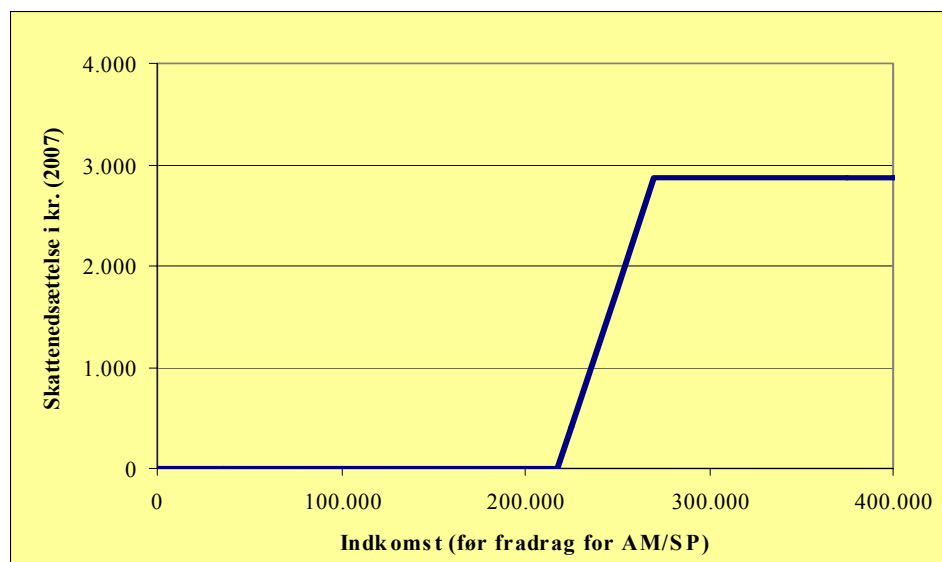


Den ekstra forhøjelse af mellemskattegrænsen giver en maksimal skatteenedsættelse hvert af disse fire år på 720 kr. Dette beløb fremkommer ved at tage 6 pct., som er mellemskattesatsen, af de 12.000 kr.

I 2007 er mellemskattegrænsen forhøjet med i alt 48.000 kr. I 2007 er skatteenedsættelsen således 6 pct. af 48.000 kr. altså 2.880 kr. for dem, der har en indkomst høj nok til at udnytte forhøjelsen fuldt ud.

Personer med indkomst under den nye mellemskattegrænse vil opnå en besparelse på 0 til 2.880 kr. som skitseret i figur 2.

Figur 2. Skattnedsættelsen i kr. som konsekvens af en højere mellem-skattegrænse.



Et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct.

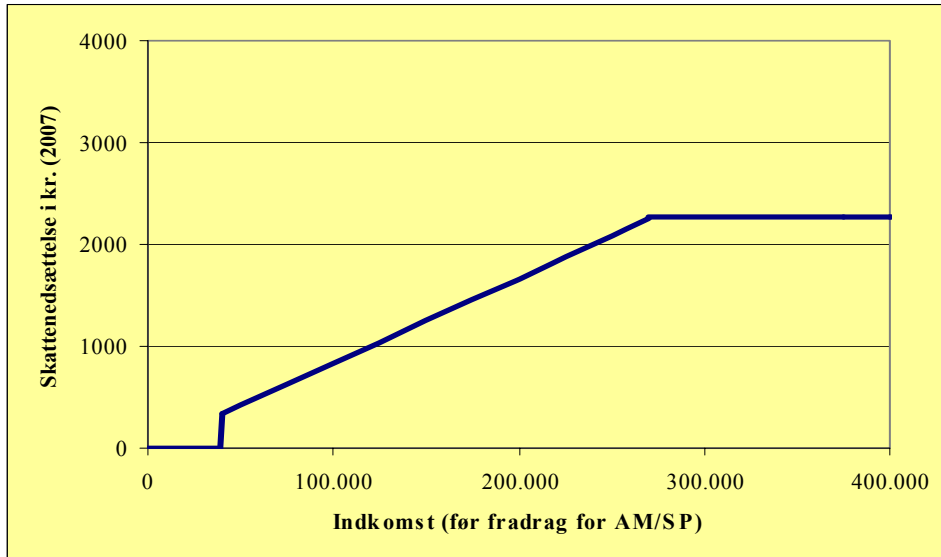
Alle i beskæftigelse får et fradrag på 2,5 pct. af arbejdsindkomsten - dog kun indtil mellem-skattegrænsen.

I 2007 udgør mellem-skattegrænsen 270.300 kr. før fradrag for AM/SP. Et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct. heraf er knap 6.800 kr. Dvs., man kan maksimalt få 6.800 kr. i fradrag fra 2007.

Det interessante er dog skatteværdien af disse maksimalt 6.800 kr. – dvs. det beløb, som den enkelte borger skal betale mindre i skat. Beskæftigelsesfradraget er udformet som et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi svarende til den samlede kommune-, amts- og kirkeskat. I en gennemsnitlig kommune svarer det til 33,3 pct. Beregnet herudfra er skatteværdien af det maksimale fradrag således 2.265 kr. (33,3 pct. af 6.800 kr.).

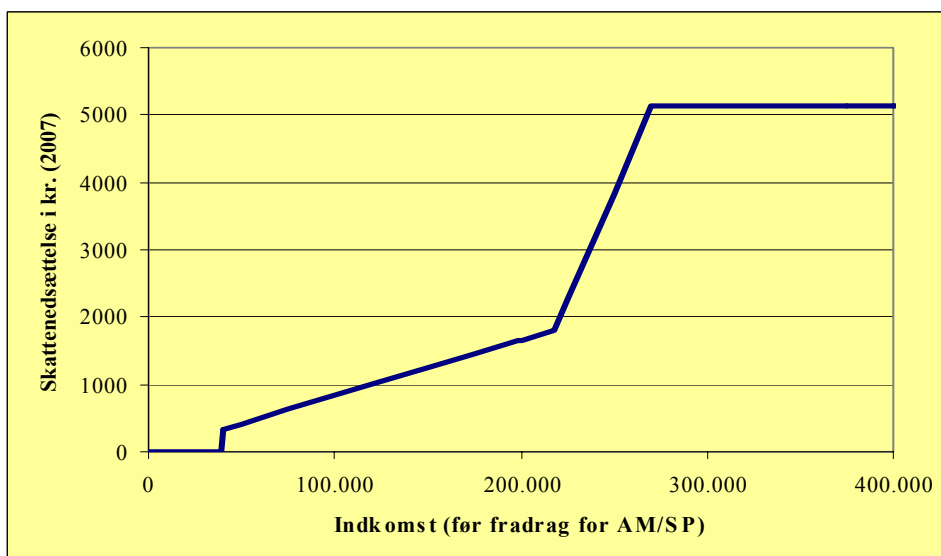
En besparelse på 2.265 kr. gælder dog kun indkomster på 270.300 kr. eller højere. Mindre indkomster vil opnå en mindre besparelse. Et regnestykke som det ovenstående blot for indkomster på 125.000 kr. (en deltidsbeskæftiget) og 180.000 kr. (f.eks. en kassedame) viser en besparelse på henholdsvis godt 1.000 kr. og 1.500 kr. Figur 3 skitserer, hvordan forskellige indkomster opnår et forskelligt beskæftigelsesfradrag.

Figur 3. Skattenedsættelsen i kr. som konsekvens af beskæftigelsesfradraget.



Den samlede skattelettelse er skitseret i figur 4. Her kan man ved at aflæse den angivne skattelettelse ud for ens egen indkomst (før fradrag for AM/SP) se, hvor meget man sparer i skat i 2007, når skattelettelserne er fuldt gennemført.

Figur 4. Skattenedsættelsen i kr. i alt.



Såfremt man ønsker et mere præcist tal for ens skattelettelse i slutåret, er der udviklet et let tilgængeligt regneprogram, som kan findes på skatteministeriets hjemmeside www.skat.dk. Her kan man også finde, hvad man får i skattenedsættelse allerede til næste år.

3. Skattenedsættelsens størrelse

Skattenedsættelserne reducerer indkomstskatteprovenuet med 9,6 mia. kr. om året fra 2007, hvor skattenedsættelserne er fuldt gennemført. Tabel 2 herunder angiver provenuvirkningen for de kommende fire år.

Tabel 2. Provenuvirkning på indkomstskatten i 2004-2007.

2003-niveau	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.
Forhøjelse af mellemskattegrænsen med 12.000 kr. årligt i 2004 – 2007	÷ 1,4	÷ 2,7	÷ 3,8	÷ 4,8
Beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct. af arbejdsindkomsten, dog maks. 5.800 kr. i 2004, 6.100 kr. i 2005, 6.400 kr. i 2006 og 6.800 kr. i 2007	÷ 4,3	÷ 4,5	÷ 4,7	÷ 4,8
Provenuvirkning på indkomstskatten	÷ 5,7	÷ 7,2	÷ 8,5	÷ 9,6

Provenuvirkningerne kan rummes indenfor rammerne af 2010-fremskrivningen og den forudsatte stigning i beskæftigelsen.

4. Skattenedsættelsens fordelingsprofil

Tabel 3 nedenfor viser virkningerne for en række typiske indkomstniveauer. Virkningerne er opgjort i kroner samt i pct. af såvel skatter mv. som lønindkomst før skat.

Tabel 3. Eksempler på virkningen af skatteaftalen i 2004-2007.

2003-niveau	Indkomst Før AM- og SP-bidrag	Skattenedsættelse					
		2004			2007		
	Kr.	Kr.	% ¹⁾	% ²⁾	Kr.	% ¹⁾	% ²⁾
<i>Deltidsbeskæftiget</i>	125.000	1.040	3,0	0,8	1.040	3,0	0,8
<i>Butiksmedarbejder</i>	180.000	1.500	2,6	0,8	1.500	2,6	0,8
<i>Ufaglært arbejder</i>	200.000	1.665	2,6	0,8	1.665	2,6	0,8
<i>LO-arbejder</i>	250.000	2.650	3,1	1,1	3.850	4,5	1,5
<i>LO-arbejder</i>	275.000	2.650	2,7	1,0	5.145	5,3	1,9
<i>Funktionær</i>	325.000	2.650	2,2	0,8	5.145	4,3	1,6
<i>Funktionær</i>	400.000	2.650	1,6	0,7	5.145	3,1	1,3
<i>Højere funktionær</i>	700.000	2.650	0,8	0,4	5.145	1,5	0,7
<i>Direktør</i>	1.000.000	2.650	0,5	0,3	5.145	0,9	0,5

1) Angiver skattenedsættelsen i pct. af indkomstskat og bidrag efter gældende regler.

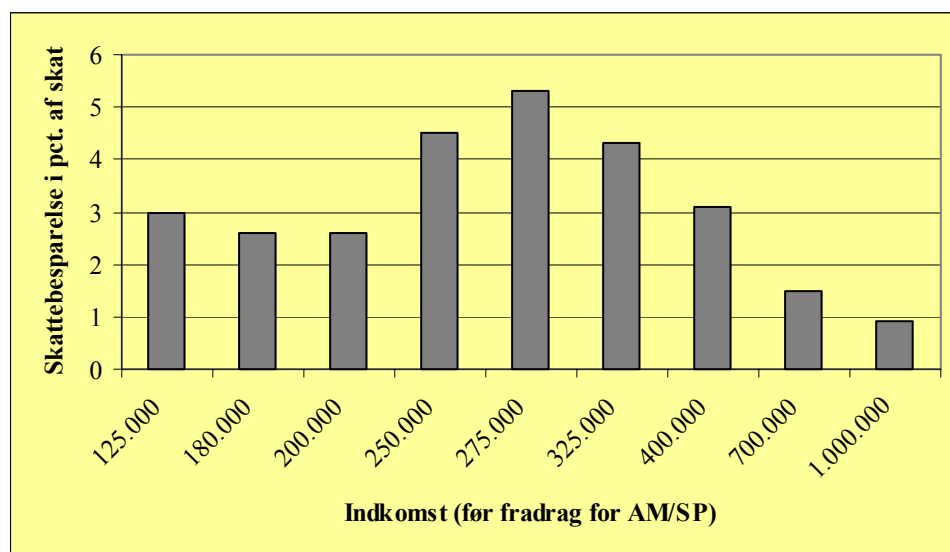
2) Angiver skattenedsættelsen i pct. af indkomsten før AM- og SP-bidrag.

Af tabel 3 fremgår det, at

- *Alle* med positiv arbejdsindkomst – dvs. samtlige beskæftigede - får en nedsættelse i den samlede skattebetaling.
- De lave indkomster får en større nedsættelse end de helt høje indkomster, når nedsættelsen opgøres i pct. af enten indkomsten eller skatten.
- Indkomster i midten (f.eks. LO-arbejderen, håndværkeren, sygeplejersken, folkeskolelæreren) får den største lettelse. Det skyldes, at de ikke længere skal betale mellemskat.

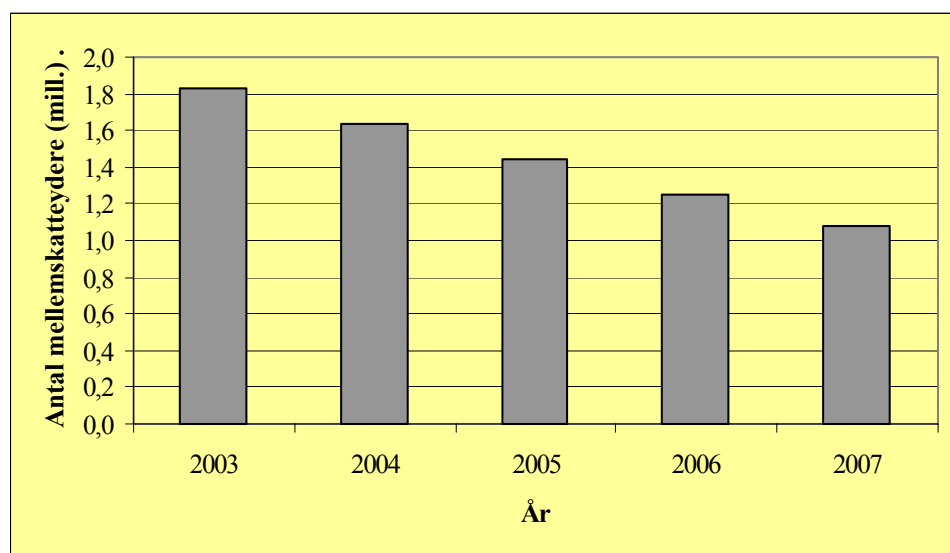
De samme konklusioner fremgår af figur 5.

Figur 5. Skattenedsættelsen i pct. af skat for 9 indkomstgrupper.



Skattenedsættelsen betyder, at der i 2007 er ca. 745.000 danskere, der ikke længere omfattes af mellemskatten. Disse 745.000 skal fra 2007 således alene betale kommune- og bundskat. I dag betaler 9 ud af 10 fuldtidsbeskæftigede mellemskat. I 2007, når regeringens skattenedsættelser er fuldt indfaset, betaler 6 ud af 10 mellemskat. Reduktionen af antallet af mellemskatteydere de næste fire år er skitseret i figur 6.

Figur 6. Antallet af mellemskatteydere i 2003 til 2007.



Tabel 4 herunder viser, at

- 2 ud af 3 familier vil få en skattenedsættelse – dvs. over 2,3 mill. familier.
- At tæt ved én million familier vil få en skattenedsættelse på over 5.000 kr. om året.
- At skattenedsættelserne er meget målrettede, da 9,3 mia. kr. - dvs. ca. 97 pct. af nedsættelsen - tilfalder folk i arbejde.

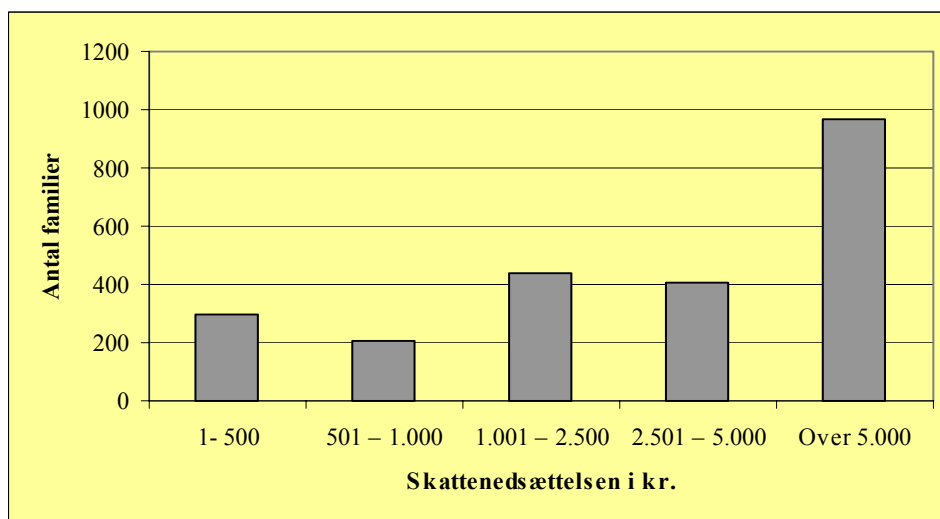
Tabel 4. Familiernes skattenedsættelse i 2007.

Skattenedsættelse 2003-niveau.	Erhvervsaktive		I alt	
	Antal familier	Gns. nedsættelse	Antal familier	Gns. nedsættelse
Kr.	(1.000)	Kr.	(1.000)	Kr.
1- 500	70	325	295	215
501 – 1.000	190	750	205	745
1.001 – 2.500	410	1.660	440	1.660
2.501 – 5.000	360	3.800	405	3.715
Over 5.000	960	7.370	970	7.355
I alt med nedsættelse	1.990	4.660	2.315	4.130
Uændret skat	45	0	835	0
I alt	2.035	4.555	3.150	3.035
Skattenedsættelse i alt	9,3 mia. kr.		9,6 mia. kr.	

Anm. Lovmodelberegninger på en stikprøve på ca. 1 pct. af befolkningen vedr. 2002, fremskrevet til 2003 med dec. 2002-forudsætninger. Familierne i beregningerne er A-familier, dvs. enlige og ægtepar inkl. hjemmeboende børn under 18 år.

Figur 7 viser, hvor stor en skattenedsættelse familierne får i 2007.

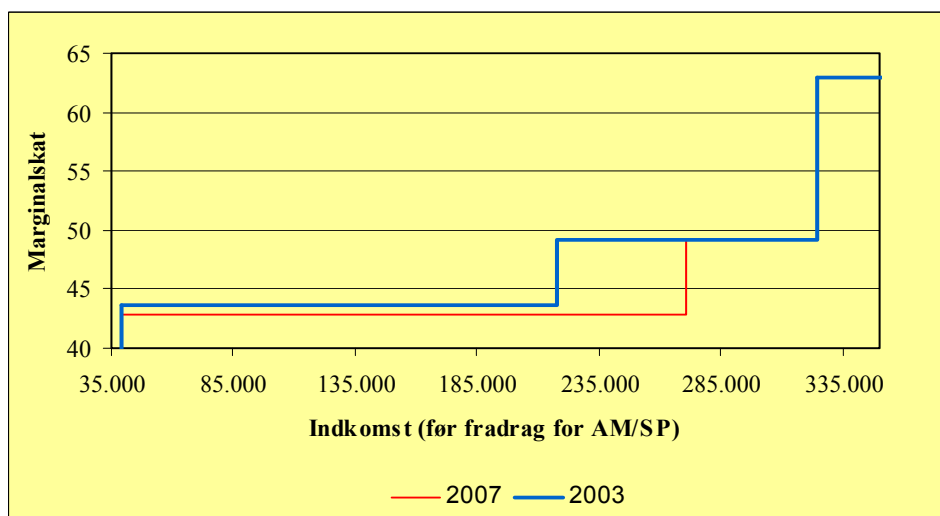
Figur 7. Familiernes skattnedsættelse i 2007.



Marginalskatten

Ud over at se på hvor stor en nedsættelse den enkelte borger får pr. år, så er det også interessant at se på, hvor stor en nedsættelse den enkelte borger får på den sidst tjente krone - på marginals-katten. Det er netop, hvor meget den enkelte borger skal betale i skat af den sidst tjente krone, der afgør, om borgeren i det hele taget er interesseret i at tjene den sidste krone. Dvs. om borgeren er interesseret i at yde en ekstra indsats og arbejde nogle flere timer. Figur 8 viser virkningen på marginals-katten og altså dermed incita-mentet til at øge den gennemsnitlige arbejdstid.

Figur 8. Marginalskatter i 2003 og i 2007.



Skattenedsættelserne medfører i 2007, at ca. 1,7 mill. erhvervsaktive får lavere marginalskat. Marginalskatten falder med

- 0,8 procentpoint for personer under den gamle mellemskattegrænse, dvs. indkomster under 217.500 kr. før fradrag for AM/SP. Det drejer sig om knap én mill. erhvervsaktive.
- og med 6,3 procentpoint for personer, der ikke længere omfattes af mellemskatten, dvs. indkomster mellem 217.500 kr. og 270.300 kr. før fradrag for AM/SP. Det drejer sig om ca. 700.000 erhvervsaktive.
- Marginalskatten falder dog ikke for dem, der fortsat betaler mellem- eller topskat.

5. Skattenedsættelsernes effekt på arbejdsudbuddet

Et af hovedmålene med regeringens skattenedsættelser er at øge arbejdsudbuddet. Det er en af de helt store udfordringer for det danske samfund de kommende år i lyset af den demografiske udvikling.

Arbejdsudbuddet kan øges gennem to effekter. Enten ved at få ikke-beskæftigede i beskæftigelse, det er den såkaldte deltagelseeffekt, eller ved at få de allerede beskæftigede til at arbejde yderligere, som er den såkaldte timeeffekt.

Med indførelsen af regeringens beskæftigelsesfradrag øges forskelsbeløbet mellem at være uden for beskæftigelse og være i beskæftigelse. Dermed øges incitamentet til at komme i beskæftigelse. Forhøjelsen af mellemskattegrænsen øger også forskelsbeløbet, men dog kun for dem, der kan gå fra ikke-beskæftigelse til et job med en løn over den nuværende mellemskattegrænse.

Beskæftigelsesfradraget har også en vis effekt på, hvor mange timer folk ønsker at arbejde. Det skyldes, at beskæftigelsesfradraget reducerer marginalskatten for personer med erhvervsindkomst under mellemskattegrænsen. Men det er især forhøjelsen af mellemskattegrænsen, der har en effekt på arbejdsudbuddet via timeeffekten. Her forventes en kraftig effekt fra de relativt mange personer med indkomster i intervallet fra den nuværende til

den nye mellemskattegrænse, som vil spare 6 pct. i skat af hver ekstra kr., de tjener (op til den nye mellemskattegrænse).

Beskæftigelsesfradraget og forhøjelsen af mellemskattegrænsen vil derfor påvirke arbejdsudbuddet i positiv retning. Men selve størrelsen af virkningen kan der kun siges noget om med stor usikkerhed. Man har anslået den samlede virkning til 10-12.000 fuldtidsstillinger, hvoraf ca. 1/3 skyldes, at der kommer flere i beskæftigelse.²

En realisering af den positive effekt på arbejdsudbuddet medfører, at en del af indkomstskatteprovenutabet på sigt kommer retur til statskassen, da øget beskæftigelse medfører et fald i udgifterne til overførselsindkomster og en øget skattebetaling.

Yderligere oplysninger om de foreslåede skattelettelser kan findes i L 219, som er fremsat ultimo april 2003.

6. Andre aktuelle skattepolitiske initiativer

Øget retssikkerhed

Ændret klagestruktur, styrkelse af kommunale samarbejder og digital kommunikation mv.

Regeringen ønsker med et nyt lovforslag både at styrke retssikkerheden og at effektivisere skatteforvaltningen.

Der lægges op til at styrke kommunernes muligheder for at samarbejde om skatteforvaltningen. Det kan fremover ske i særlige forvaltningsenheder med egen bestyrelse, udskilt fra de samarbejdende kommuners øvrige forvaltning. Forslaget indebærer også, at kommunerne kan etablere fælles skatteankenævn. Kommunerne kan frit vælge 1. juli eller 1. januar som skæringspunkt for etablering af de nye samarbejder.

² I artiklen "Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder" her i *Ska* τ april 2003 diskuteres det, hvordan skattenedsættelser generelt kan have yderligere gavnlige effekter på f.eks. produktivitetsudvikling og uddannelsesvalg.

For at styrke integrationen i Øresundsområdet foreslås det at etablere et skattecenter til servicering af virksomheder og grænsegængere samt til ligning af pendlere. Centret vil blive søgt oprettet som et kommunalt center, men det kan, hvis ministeren ikke kan nå til en forståelse med kommunerne, oprettes som et statsligt center.

Med henblik på at styrke og effektivisere klagesagsbehandlingen på ligningsområdet foreslås det endvidere – ud over forslaget om adgang til etablering af fælles skatteankenævn - at koncentrere sekretariatsbetjeningen af skatteankenævnene på højst 16 sekretariater, der organisatorisk er udskilt fra de kommunale skattemyndigheder, og at bemyndige skatteministeren til at samle klagevejene for person- og selskabsligning.

I forslaget indgår også, at staten overtager ansvaret for sekretariatsbetjeningen af skatteankenævnene, men således at udførelsen af sekretariatsfunktionen søges overladt til kommuner mod et vederlag.

Endelig lægges der op til at forbedre mulighederne for at digitalisere forvaltningen med forslag om øget digital kommunikation med borgerne.

Efter forslaget træder loven i kraft den 1. april 2003, men staten overtager først ansvaret for sekretariatsbetjeningen af skatteankenævnene fra den 1. september 2003.

L 131 blev fremsat den 22. januar og vedtaget den 8. april 2003.

Bindende ligningssvar fra kommunerne

Med et netop fremsat lovforslag vil regeringen gøre det muligt for skatteydere med mindre komplicerede forhold at få et hurtigt og bindende ligningssvar fra den kommunale skattemyndighed om virkningerne af en påtænkt eller gennemført disposition. Gebyret forventes at blive på 300 kr. pr. disposition.

Ordningen vil forbedre skatteydernes retssikkerhed og gøre det muligt at fremrykke ligningen, så der blandt den store gruppe af lønmodtagere kan opnås en endelig afklaring og opgørelse af de skattemæssige forhold allerede på selvangivelsestidspunktet.

Den nye ordning supplerer den eksisterende ordning med bindende forhåndsbesked fra Ligningsrådet, men bliver mere smidig. Forhåndsbesked-sordningen ved Ligningsrådet er tung at anvende for mange skatteydere, idet sagsbehandlingstiden normalt ligger mellem 3-6 måneder og gebyret for en bindende forhåndsbesked i 2003 udgør 1.800 kr.

Ligesom ved bindende forhåndsbesked skal skattemyndighederne lægge ligningssvaret til grund for den ligningsmæssige bedømmelse af skatteyderen, hvis skatteyderen gør brug af svaret i forbindelse med selvangivelsen. Svaret kan af skatteyderen bruges med bindende virkning for skattemyndighederne i 5 år. Imidlertid kan de kommunale skattemyndigheder efter et konkret skøn gøre bindingsperioden i svaret kortere. Skatteyderen kan påklage et bindende ligningssvar på samme måde som skatteyderen kan klage over en skatteansættelse.

Ordningen omfatter indtil videre ikke selskaber og hovedaktionærspørgsmål. Skatteministeren har imidlertid bedt Told og Skattestyrelsen om sammen med kommunerne at skitsere, hvordan selskaber og hovedaktionærspørgsmål hurtigst muligt kan bringes ind under ordningen. Skatteministeren håber på baggrund af skitsen at kunne fremsætte et lovforslag, der inddrager selskaber og hovedaktionærspørgsmål måske allerede i næste samling.

Lovforslaget træder i kraft 1. juli 2003 og har virkning for indkomståret 2003 og senere indkomstår.

L 160 blev fremsat den 19. februar 2003 og forventes vedtaget i denne samling.

Ændring af fristreglerne på skatte- og afgiftsområdet

Det overordnede formål med lovforslaget er at styrke retssikkerheden ved indførelse af bedre og enklere regler vedrørende fristerne for opgørelsen af skatter og afgifter.

Forslaget bygger på anbefalingerne fra Fristudvalget indeholdt i udvalgets betænkning om fristerne for skatteansættelse og fastsættelse af afgiftstilsvær, genoptagelse og forældelse (betænkning nr. 1426).

Det foreslås, at der indføres ensartede fristregler på hele skatte- og afgiftsområdet. Forslaget betyder, at den almindelige frist for ændring af opgørelsen af afgifter nedsættes til 3 år, svarende til 3-års fristen på skatteområdet. Efter 3-års fristen kan der ske ekstraordinær genoptagelse, f.eks. hvis myndighedernes praksis underkendes ved Landsskatteretten eller domstolene, eller hvis den afgiftspligtige har udvist forsæt eller grov uagtsomhed. Samtidig foreslås det, at arbejdsmarkedsbidrag og pensionsafkastskat fuldt ud omfattes af skattestyrelseslovens ansættelsesfrister. Desuden foreslås en "sikkerhedsventil", der giver adgang til genoptagelse efter 3-års fristen efter anmodning fra den skatte- eller afgiftspligtige, hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Det foreslås endvidere, at myndighedernes adgang til at ændre skatteansættelsen efter 3-års fristen i forbindelse med kontrol af de lokale skattemyndigheders afgørelser, begrænses.

Endelig foreslås det, at der indføres en adgang for den skattepligtige til at ændre et valg foretaget i selvangivelsen i tilfælde, hvor en ændring af skatteansættelsen fra skattemyndighedernes side medfører, at det trufne valg viser sig at have utilsigtede skattemæssige virkninger for den skattepligtige. Baggrunden for forslaget er, at den skattepligtige ikke på tidspunktet for indgivelsen af selvangivelsen i disse tilfælde kunne forudse de skattemæssige konsekvenser af valget, hvorfor det vil være urimeligt at fastholde den skattepligtige herpå. Forslaget vil f.eks. kunne finde anvendelse, hvis den skattepligtige har opgjort et fradrag ved udlejning af sit sommerhus på baggrund af de faktisk afholdte udgifter. Hvis myndighederne ikke godkender fradraget, kan den skattepligtige efter den foreslåede bestemmelse ændre sit valg, således at standardreglerne i ligningsloven eventuelt kan benyttes.

L 175 blev fremsat den 12. marts 2003 og forventes vedtaget i denne samling.

Registreringsafgift på personbiler

For at undgå at kommende ekstraordinære prisstigninger på nye biler forstærkes af afgifter, justeres den nuværende beregning af registreringsafgift.

Det indebærer, at statskassen ikke får øgede indtægter fra moms og registreringsafgift af personbiler, såfremt personbiler stiger mere end prisudviklingen under ét.

Konkret sænkes de to afgiftssatser i registreringsafgiften på henholdsvis 105 pct. og 180 pct. med 2 procentpoint for hvert procentpoint ekstraordinær stigning i nettopriserne for personbiler. For en gennemsnitsbil, som stiger ét procentpoint mere end den almindelige prisudvikling, vil det indebære en registreringsafgift, der er ca. 2.000 kr. lavere end den ellers ville have været.

Den foreslåede ordning er af generel karakter. Det betyder, at det er prisudviklingen for bilerne under ét der har betydning, og ikke den konkrete bilmodel.

Den procentvise korrektion - som beregnes hver måned – beregnes første gang for prisstigningerne på biler fra marts 2003 til april 2003. I praksis vil det slå i gennem for de registreringer, der foretages i juni 2003, såfremt der er en merprisstigning.

En mere udførlig beskrivelse kan findes i L 220, som er fremsat ultimo april 2003.

Tidligere artikler i Skat

Juli 2000

- Grønne afgifter
- Effektiv selskabsbeskatning i international sammenligning
- Tal - Statistik på www.skat.dk

November 2000

- Grænsehandel
- Selskabsbeskatning, erhvervsstruktur og international beskatning
- Baggrunden for Skatteministeriets lovinitiativer i Folketingssamlingen 2000/2001
- Skatteministeriets klage- og retssagsstatistik

Februar 2001

- Indkomstopgørelser i ikke-erhvervmæssig virksomhed
- Hvorfor Skatteministeriet afviste udlevering af visse dokumenter i 10-mandsprojektsagerne
- Tre reformer af personskatterne 1987-2002

Juni 2001

- Skattereformer i udlandet
- Skattetryk
- Aktuelle Skattepolitiske temaer

December 2001

- Lovgivning med tilbagevirkende kraft
- Transferpriser
- International beskatning

April 2002

- Afgifter og eksterne effekter
- Beskatning af pensionsafkast
- Aktuelle skattepolitiske emner

August 2002

- Skattestop
- Medicon Vally – viden på tværs
- Øresundsbeskatning
- EU-formandskab
- Skatteberegningsreglerne for personer – før og nu

December 2002

- Beskatning af arbejdskraft
- Dødvægtstab
- Hvordan opgøre dødvægtstab?
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

Alle artikler er tilgængelige på www.skat.dk