

## Appendiks 2B. Nye tilbageløbsfaktorer

Som en del af de provenue-mæssige konsekvenser af ændringer i skatter og afgifter beregnes det såkaldte *automatiske tilbageløb*. Automatisk tilbageløb afspejler, at politikændringer, der har en umiddelbar (direkte) virkning på de disponible indkomster eller købekraften heraf, også vil påvirke de offentlige indtægter fra moms og afgifter (forbrugsafgifter) mv. gennem et større eller mindre forbrug, givet uændret forbrugsadfærd.

Beregningen af tilbageløbsfaktorerne er baseret på en lang række konkrete antagelser, men tager udgangspunkt i tre grundlæggende beregningstekniske forudsætninger:

- Det forudsættes *for det første*, at de betragtede skatte- og afgiftsændringer har virkning for alle befolkningsgrupper (dvs. ikke er målrettet særskilte befolkningsgrupper). I praksis kan tilbageløbet variere, afhængig af hvilke befolkningsgrupper, en konkret skatte/afgiftsændring berører, da forbrugsmønstre og forbrugskvote er forskellige på tværs af indkomst- og aldersgrupper.
- Det forudsættes *for det andet*, at forbrug og opsparing ændres proportionalt, så forbrugs- og opsparingskvoterne set over livet er uændrede.
- Det forudsættes *for det tredje*, at en stigning i dansk privat forbrug fører til en tilsvarende stigning i dansk produktion af forbrugsvarer til danskerne og investeringer i danske produktionsvirksomheder.

### Tilbageløbsfaktor for personskatter

Tilbageløbsfaktoren for personskatter opgøres som et gennemsnit over 10 år. I den aktuelle opgørelse indgår data for perioden 2007-2016. Anvendelse af gennemsnit for en 10-årig periode afspejler to modsatrettede hensyn: *På den ene side* bør tilbageløbsfaktoren så vidt muligt afspejle det nuværende skatte- og afgiftssystem, hvilket isoleret set taler for at anvende de mest aktuelle tal. *På den anden side* er tilbageløbsfaktoren et strukturelt begreb, der skal renses for konjunkturbevægelser, hvilket taler for at anvende data for en længere periode.

Opgørelsen af tilbageløbsfaktoren kan overordnet opdeles i fem beregningstrin, *jf. tabel 2B.1*. Opgørelsen tager udgangspunkt i forbrugsafgiffernes andel i procent af danske husholdningers forbrug.

**Tablet 2B.1. Opgørelse af tilbageløbsfaktoren for personskatter**

Pct.		Andel af privat forbrug
<b>Trin 1: Basisberegning</b>		
A	Moms	20,8
B	Punktafgifter mv.	11,8
C	Produktsubsidier	-1,6
<b>D=A+B+C</b>	<b>Forbrugsafgifter i alt</b>	<b>31,0</b>
<b>Trin 2: Korrektion for andre anvendelser end danske husholdningers privat forbrug</b>		
E	Korrektion for offentligt forbrug	-4,7
F	Korrektion for eksport	-1,7
G	Korrektion for turister	-1,1
<b>H=D+E+F+G</b>	<b>Danske husholdningers betalte forbrugsafgifter</b>	<b>23,4</b>
<b>Trin 3: Korrektion for marginalt forbrug</b>		
I	Korrektion for indkomstelasticitet mindre end 1	-0,7
<b>J=H+I</b>	<b>Marginale forbrugsafgifter</b>	<b>22,7</b>
<b>Trin 4: Korrektion for kapitalindkomstskatter, netto for subsidier</b>		
K	Subsidier til forbrug af ejerbolig	-0,7
L	Subsidier til forbrug af lejebolig	-1,5
M	Subsidier til forbrug af finansielle tjenester	-1,3
N	Grundskyld	2,1
O	Kapitalindkomstskatter som følge af opsparing	2,2
<b>P=J+K+L+M+N+O</b>	<b>Marginale forbrugsafgifter inklusive kapitalindkomstskatter</b>	<b>23,6</b>
<b>Trin 5: Korrektion for BNI/BNP-afhængige offentlige udgifter</b>		
Q	Korrektion for BNI/BNP afhængige offentlige udgifter	-0,6
<b>R=P+Q</b>	<b>Samlet tilbageløb ved indkomstskatter</b>	<b>23,0</b>

Kilde: Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren, april 2019, Finansministeriet.

### Trin 1. Basisberegning

I den såkaldte basisberegning opgøres de relevante afgiftsprovenuer fratrukket subsidier i procent af danske husholdningers forbrug (med udgangspunkt i nationalregnskabstal). Til forbrugsafgifterne er der ud over moms og punktafgifter medregnet lønsumsafgift, spildevandsafgift og vægtafgift samt 20 pct. af de toldindtægter, som opkræves i Danmark (de resterende 80 pct. overføres til EU), mens PSO er trukket ud. I denne simple opgørelse udgør produkt- og produktionsskatterne (forbrugsafgifterne) i gennemsnit 31 pct. af danske husholdningers forbrug.

## Trin 2. Korrektion for andre anvendelser end danske husholdningers privat forbrug

Basisberegningen korrigeres herefter for, at en del af forbrugsafgifterne ikke vedrører danske husholdningers forbrug. Fx udgør moms og afgifter af det offentlige forbrug en væsentlig andel af det samlede provenu. Herudover kan en del af afgiftsbetalingerne henføres til henholdsvis eksporten og turisters forbrug i Danmark, der ikke belaster danskernes forbrug. Med udgangspunkt i Danmarks Statistiks input-output-tabeller og regnskaber for det offentlige momsrefusion korrigeres forbrugsafgifterne for den del af moms- og afgiftsbetalingerne, der kan henføres til offentligt forbrug, fremstilling af eksportvarer samt turistforbrug på dansk jord. De afgifter, der vedrører danskernes privatforbrug, udgør herefter ca. 23,4 pct. af forbruget.

## Trin 3. Korrektion for marginalt forbrug

Tilbageløbsfaktoren er som udgangspunkt opgjort i procent af det samlede privatforbrug og afspejler dermed det *gennemsnitlige* moms- og afgiftsindhold. Tilbageløbsfaktoren anvendes imidlertid ved *marginale* ændringer i husholdningernes disponible indkomster, dvs. moms- og afgiftsindholdet skal korrigeres, så det afspejler det marginale forbrug.

For *moms* gælder det, at der opkræves moms af næsten alle serviceydelser og varer. Moms har dermed tilnærmelsesvis en indkomstelasticitet på 1, og momsindholdet i det gennemsnitlige forbrug er dermed det samme som det marginale forbrug, *jf. også Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 (kapitel 4)*. For varer, der er belagt med *punktafgifter*, er indkomstelasticiteten typisk mindre end 1, dvs. ved en marginal indkomstforøgelse på 1 pct. øges forbruget af varen med mindre end 1 pct. I beregningen foretages en korrektion for den faldende forbrugsandel af punktafgiftsbelagte og subsidierede varer, hvilket reducerer tilbageløbsfaktoren med 0,7 pct.-point til 22,7 pct. Hermed afspejler tilbageløbsfaktoren det marginale forbrug.

## Trin 4. Korrektion for kapitalindkomstskatter, netto for subsidier

Når husholdningernes disponible indkomster øges som følge af lavere skatter, vil også boligforbruget og forbruget af finansielle ydelser stige. Herudover vil en forøgelse af de disponible indkomster også give anledning til en stigning i den fri opsparing, da forbrugs- og opsparingskvoter (som nævnt) forudsættes at være uændrede over livet.

Ændringer i de disponible indkomster har derfor også betydning for skatteprovenuet fra de såkaldte kapitalindkomstskatter, herunder aktieindkomstskatter, ejendomsværdiskatter og grundskyld. Omvendt gives der via rentefradraget også subsidier til forbrug af ejerboliger og finansielle tjenesteydelser, mens der via boligstøtte gives subsidier til forbrug af lejeboliger.

I opgørelsen af tilbageløbsfaktoren for personskatter skelnes der mellem:

- 1) Den del af kapitalindkomstskatterne inklusive subsidier, der vedrører boligrelaterede skatter og subsidier samt subsidier til finansielle tjenester
- 2) Den del af kapitalindkomstskatterne, der kan henføres til egentlig opsparing

*Subsidier til ejerboliger* opgøres som forskellen mellem skatteværdien af rentefradraget og ejendomsværdi-skattesatsen (forskellen fungerer som et subsidie til ejerboliger). Nettovirkningen for statens finanser vedrørende forbrug af ejerboliger udgør ca. 0,7 pct. af det samlede private forbrug. Det bemærkes, at subsidier til ejerboliger er faldet markant i perioden 2007-16 som følge af et faldende renteniveau. Således har der i de senere år været tale om nettobeskatning.

Øgede disponible indkomster leder også til stigende *boligforbrug af lejeboliger*. Når husholdningerne øger deres udgifter til boligbenyttelse af lejeboliger, vil statens udgifter generelt stige gennem højere boligydelse (til pensionister) og boligsikring (til ikke-pensionister). Subsidier til lejebolig udgør 1,5 pct. af det samlede privatforbrug.

Rentefradraget indebærer også *subsidier til køb af finansielle tjenester*. Pengeinstitutterne opnår en del af indtægterne for finansielle formidlingstjenester mv. gennem forskellen mellem rentesatserne for henholdsvis udlån og indlån mv.

*Grundskylden*, der er en løbende skat på grundværdien, skal også indgå i tilbageløbsfaktoren, da øgede disponible indkomster fører til en stigning i grundværdierne. Der er imidlertid områder, hvor grundpriserne er relativt lave, og hvor grundpriserne kan være bestemt af andre faktorer end danske husholdningers disponible indkomster – herunder værdien af jordens alternative anvendelser – fx til landbrug. Provenuet fra grundskylden inkluderes derfor i beregningen af nettoafgiftsfaktoren eksklusiv et fradrag på 10 pct., der udgør den andel af grundskyldsprovenuet, der skønnes ikke at afhænge af husholdningernes disponible indkomster, men som varierer med prisen på landbrugsjord.

Den del af de øgede disponible indkomster, der omsættes til *højere opsparing*, vil over tid bidrage positivt til de offentlige finanser. Dels bidrager den ekstra opsparing og afkastet heraf med moms- og afgiftsindtægter, når opsparingen forbruges. Dels vil niveauet for den fri opsparing i obligationer, bankindsud og aktier mv. stige, hvorved beskatningen af personlig nettokapitalindkomst og aktieindkomst stiger. Efterladt formue og dermed indtægter fra bo- og gaveafgift vil også stige.

Provenueeffekten af den øgede opsparing afhænger af tilpasningshastigheden for husholdningernes formuedannelse. I opgørelsen af tilbageløbsfaktoren for personskatter forudsættes det, at der er en vis tilpasningstid, før de øgede disponible indkomster fører til et øget niveau for formuerne og et dertilhørende nyt, varigt niveau for kapitalindkomster og aktieindkomster. Korrigeret for tilpasningshastighed leder kapitalindkomstskatter som følge af øget opsparing til en stigning i tilbageløbsfaktoren på ca. 2,2 pct.

Størstedelen af pensionsopsparing kan henføres til obligatoriske ordninger med et defineret bidrag. Således udgør pensionsindbetalinger en fast procent af bruttoindkomsten, og antages dermed ikke at variere med ændringer i skatter, der alene påvirker de disponible indkomster. Derfor indgår pensionsafkastbeskatningen (den såkaldte pensionsafkastskat) ikke i tilbageløbsfaktoren. Endvidere vil en skatteændring, der er symmetrisk for

ind- og udbetalings tidspunktet – fx en lavere bundskat – både øge forbrugsmulighederne som erhvervsaktiv og som pensionist. Det taler for, at pensionsopsparingen fortsat opfylder den ønskede fordeling af forbrugsmulighederne over tid, når forbrugsmulighederne opgøres som forbrugsandele.

### Trin 5. Korrektion for BNI/BNP-afhængige offentlige udgifter

Den sidste korrektion af forbrugsafgifterne følger af, at størrelsen af en række offentlige udgifter er målsat som andel af BNP eller BNI. Udgifterne relateret til forskningsmålsætningen tilstræbes således at udgøre 1 pct. af BNP, mens ulandsbistand og EU-bidrag er fastsat i forhold til BNI.

Forudsat at en stigning i dansk privatforbrug fører til en tilsvarende stigning i den danske produktion, vil nominelt BNP og BNI stige. En stigning i BNP/BNI vil – forudsat fastholdte måltal som andel af BNP/BNI – belaste de offentlige finanser via øgede udgifter til forskning samt øgede bidrag til EU og ulandsbistand. Det reducerer tilbageløbsfaktoren med 0,6 pct.-point til 23,0 pct.

### Tilbageløbsfaktor for forbrugsafgifter

Tilbageløbsfaktoren for personskatteændringer er, jf. ovenfor, beregnet til 23,0 pct., mens tilbageløbsfaktoren for afgifter opgøres til 21,0 pct., jf. tabel 2B.2.

**Tabel 2B.2. Opgørelse af tilbageløbsfaktor for forbrugsafgifter**

Pct.		Andel af privat forbrug
<b>R</b>	<b>Tilbageløbsfaktor for personskatter</b>	<b>23,0</b>
S (=O)	Kapitalindkomstskatter som følge af opsparing	-2,2
T	Effekt af at grundskyld fortrænger skat på andet kapitalafkast	-0,4
U (=Q)	Effekt af BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter	0,6
<b>V= R+S+T+U</b>	<b>Tilbageløbsfaktor for forbrugsafgiftsændringer</b>	<b>21,0</b>

Kilde: Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren, april 2019, Finansministeriet.

Den lavere tilbageløbsfaktor for forbrugsafgifter skyldes især, at afgiftsnedsettelse ikke øger opsparingen og derved ikke indebærer øgede indtægter fra kapitalindkomstskatter. En afgiftsnedsettelse øger den reale værdi af formuen ved uændret opsparing lige så meget (med samme procentvise stigning) som forøgelsen af realværdien af den del af indkomsten, der forbruges med det samme. Såfremt den enkelte i forvejen har sammenlagt sit forbrug på tværs af livet optimalt, og givet den grundlæggende forudsætning om, at forbrugsmønstret er det samme på tværs af aldersgrupper mv., ændres denne fordeling ikke af en afgiftsændring. Der er derfor ikke grund til at øge den nominelle opsparing, da man så at sige får lempelsen samtidig med forbruget.

Stigende reale disponible indkomster som følge af en afgiftsnedsettelse vil øge efterspørgslen efter grunde. Det indebærer på samme vis som ved personskattenedsettelse øget tilbageløb via grundskylden som følge

af stigende grundpriser. De øgede grundværdier indebærer implicit, at formuerne er vokset, hvilket øger forbrugsmulighederne senere i livet. Forudsat en uændret forbrugskvote over livet, jf. også ovenfor, vil den ekstra grundværdi i formuen fortrænge anden formue, indtil den samlede formuestørrelse er uændret. Tilbageløbet gennem grundskyldsprovenuet fortrænger derfor provenu fra skat på andet formueafkast, hvilket reducerer tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifter med 0,4 pct.

En forbrugsafgiftsnedsettelse vil øge realindkomsterne på samme vis som en indkomstkattenedsættelse – men vil umiddelbart reducere nominelt BNP mv. opgjort i markedspriser. Forudsat at den ekstra reale indkomst anvendes til yderligere privatforbrug (svarende til en indkomstelasticitet på 1), vil nominelt privatforbrug imidlertid være uændret, ligesom de nominelle disponible indkomster er uændret. Dermed er nominelt BNI og BNP også uændret. Der skal derfor *ikke* indregnes en virkning på tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifter via BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter, hvilket isoleret set øger tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifter med 0,6 pct.

### **Anvendelse af de generelle tilbageløbsfaktorer**

De generelle tilbageløbsfaktorer omfatter personskatter og forbrugsafgifter, der afhænger af danskerne forbrug, men omfatter ikke ændringer i erhvervskatter mv. Tilbageløbsfaktorerne kan anvendes, når der er tale om generelle ændringer for hele befolkningen og ved små afgiftsændringer. Således vil der være en række tilfælde, hvor det er påkrævet at foretage modifikationer til standardtilbageløbsfaktorerne.

Ved en skattenedsættelse målrettet bestemte persongrupper – fx folkepensionister – bør der tages højde for, hvordan den lavere skat påvirker opsparingen og dermed provenuet fra kapitalindkomstskatter mv. Endvidere bør tilbageløbsfaktoren ved større ændringer i forholdsvis provenutunge afgifter (med betydelig vægt i de samlede nettoafgifter) korrigeres, fordi afgiftsindholdet i andre varer end de afgiftstunge varer er mindre end gennemsnittet for alle omfattede varer. Ellers medregnes for meget/lidt tilbageløb af den netop ændrede afgift.