

2. Hovedlinjer i skattepolitikken

2.1 Indledning

I 2017 rundede de samlede indtægter fra skatter og afgifter for første gang 1.000 mia. kr., dvs. 1 billion kr. I store træk har det faktiske skattetryk udgjort 45-46 pct. af BNP i de senere år. Det strukturelle skattetryk har generelt været ret stabilt siden årtusindskiftet – dog med en vis faldende tendens på det seneste. I et internationalt perspektiv har Danmark fortsat et højt skattetryk, *jf. afsnit 2.2.*

Den strukturelle saldo spiller en central rolle i planlægningen af finanspolitikken og opgørelsen af det finanspolitiske råderum. Derfor er der også et betydeligt fokus på de strukturelle indtægter fra skatter og afgifter. I forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019* (april 2019) blev de strukturelle niveauer for selskabsskat, registreringsafgift og aktieskat opdateret. Det indebærer isoleret set en forbedring af den strukturelle saldo med ca. ¼ pct. af BNP i 2025, *jf. afsnit 2.3.*

Igennem de seneste 20-25 år er der gennemført en lang række reformer og justeringer af personbeskatningen, der markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst. For en bundskatteyder er marginals-katten reduceret fra ca. 44½ pct. i 1998 til ca. 39½ pct. i 2020, *jf. afsnit 2.4.* Hovedmålet med skattereformerne har været at øge beskæftigelsen og dermed den samlede velstand i Danmark. De seneste fire større skattereformer – herunder *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012) – skønnes samlet set at øge arbejdsudbuddet med ca. 43.000 personer i 2025. Samtidig har de seneste skattereformer isoleret set øget indkomstforskellene i samfundet med ca. 1 pct.-point, målt ved den umiddelbare virkning på Gini-koefficienten.

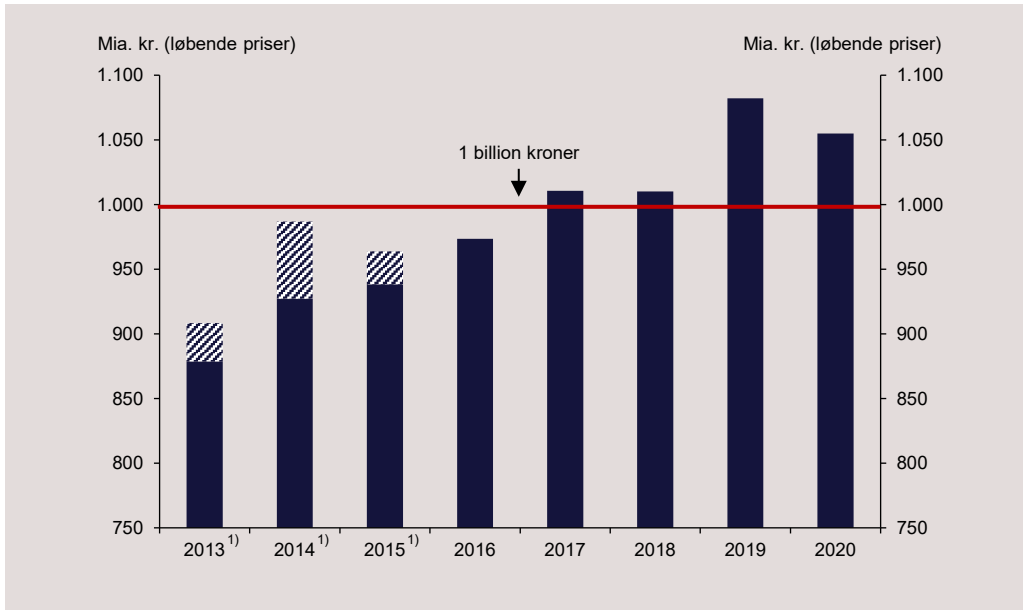
De provenumæssige konsekvenser af ændrede skatter og afgifter opgøres typisk i *tre* trin: Umiddelbar virkning, automatisk tilbageløb og dynamisk provenu via ændret adfærd. Tilbageløbet afspejler grundlæggende, at fx en indkomstskattenedsættelse øger danskernes disponible indkomster og dermed det private forbrug, hvilket – ved uændret adfærd – fører til højere indtægter fra moms og forbrugsafgifter. Det mindsker mindreprovenuet ved en skattenedsættelse. Men omvendt reduceres merprovenuet ved en skatteforhøjelse, der fører til lavere indtægter fra moms og afgifter. Nye beregninger giver lidt lavere tilbageløbsfaktorer end tidligere, *jf. afsnit 2.5.*

Den reelle belastning af de offentlige finanser af en given skattenedsættelse udgøres af mindreprovenuet efter tilbageløb og ændret adfærd. Ved indkomstskatteændringer omfatter adfærdsvirkningerne primært et ændret arbejdsudbud. Lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag skønnes at give et større arbejdsudbud, mens et højere personfradrag reducerer arbejdsudbuddet, *jf. afsnit 2.6,* der indeholder opdaterede beregninger af en række hypotetiske ændringer af forskellige dele af personskattesystemet.

2.2 Udviklingen i skatteindtægterne og skattetrykket i Danmark

I 2017 rundede de samlede indtægter fra skatter og afgifter for første gang 1.000 mia. kr., dvs. 1 billion kr., jf. figur 2.1. Skatteindtægterne oversteg også 1.000 mia. kr. i 2018, og der er aktuelt udsigt til, at det samme vil gøre sig gældende i 2019 og 2020. Skatteindtægterne opgjort i løbende priser vil som udgangspunkt – ved uændret skattepolitik – vokse i takt med den almindelige pris- og indkomstudvikling, men kan dog svinge noget fra år til år som følge af konjunktursituationen og diverse særlige forhold blandt andet i form af engangsindtægter.

Figur 2.1. De samlede indtægter fra skatter og afgifter rundede 1 billion kroner i 2017



Anm.: Danmarks Statistiks tal for 2013-2016 er endelige, mens tallene for 2017-2018 er foreløbige. For 2019-2020 er der tale om skøn. De samlede skatteindtægter omfatter visse specifikke afgifter – primært i form af told – der opkræves på vegne af EU. Indtægterne fra disse EU-afgifter – som udgør 2¼-3½ mia. kr. om året i den betragtede periode – indgår ikke de offentlige indtægter i Danmark og dermed heller ikke i opgørelsen af den offentlige saldo. De indgår ikke desto mindre i de samlede skatteindtægter og dermed i skattetrykket.

1) De skraverede felter i årene 2013-2015 viser de ekstraordinære, midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger (2013-2015) og midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (2015). Engangsindtægterne herfra er skønnet til 29½ mia. kr. i 2013, 59¼ mia. kr. i 2014 og 25½ mia. kr. i 2015.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2013-2018) og *Økonomisk Redegørelse*, december 2019 (skøn for 2019-2020).

I 2019 skønnes de samlede skatteindtægter at blive på 1.082 mia. kr. De personlige indkomstskatter er med 572 mia. kr. i 2019 langt den største indtægtspost, jf. tabel 2.1. Personskatterne omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat. Personskatterne ventes således at udgøre over halvdelen af de samlede skatteindtægter i 2019.

Momsen er den næststørste indtægtspost på 221 mia. kr. i 2019. Det svarer til, at omtrent hver femte skattekrone opkræves i form af moms. Den tredjestørste indtægtspost udgøres af de forskellige afgifter fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift. Afgiftsindtægterne ventes at blive på ca. 117 mia. kr. i 2019.

Selskabsskatten er med et skønnet provenu på 64 mia. kr. i 2019 også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige, og det samme gælder som udgangspunkt for den såkaldte pensionsafkastskat. Pensionsafkastskatten har imidlertid en tendens til at svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder – dvs. aktiekursernes op- og nedture samt renteutviklingen. I 2019 skønnes indtægterne fra pensionsafkastskatten at blive ret høje med 59 mia. kr., mens indtægterne i 2020 ventes at blive mærkbart mere beskedne på knap 15 mia. kr., jf. tabel 2.1. Endelig skønnes indtægterne fra en række øvrige skatter – heriblandt kommunal grundskyld – at blive på i alt ca. 48 mia. kr. i 2019.

Tabel 2.1. Skatteindtægternes sammensætning, 2016-2020

Mia. kr. (løbende priser)	2016	2017	2018	2019	2020
Personlige indkomstskatter ¹⁾	518	537	549	572	585
Moms	199	208	217	221	229
Afgifter ²⁾	118	118	119	117	118
Selskabsskatter	60	72	65	64	62
Pensionsafkastskat	34	32	14	59	15
Øvrige skatter ³⁾	44	43	46	48	47
Samlede indtægter fra skatter og afgifter	973	1.011	1.010	1.082	1.055
Bruttonationalprodukt (BNP)	2.108	2.175	2.246	2.309	2.375
Skattetryk (pct. af BNP)	46,2	46,5	45,0	46,9	44,4

1) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger).

2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejeravgift, diverse energiafgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningsafgift og lønsumsafgift.

3) Øvrige skatter omfatter blandt andet grundskyld mv., arbejdsgivernes AER/AUB-bidrag, bo- og gaveafgift, medicinelicens samt obligatoriske pensionsbidrag for tjenestemænd mv.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2016-2018) og *Økonomisk Redegørelse*, december 2019 (skøn for 2019-2020).

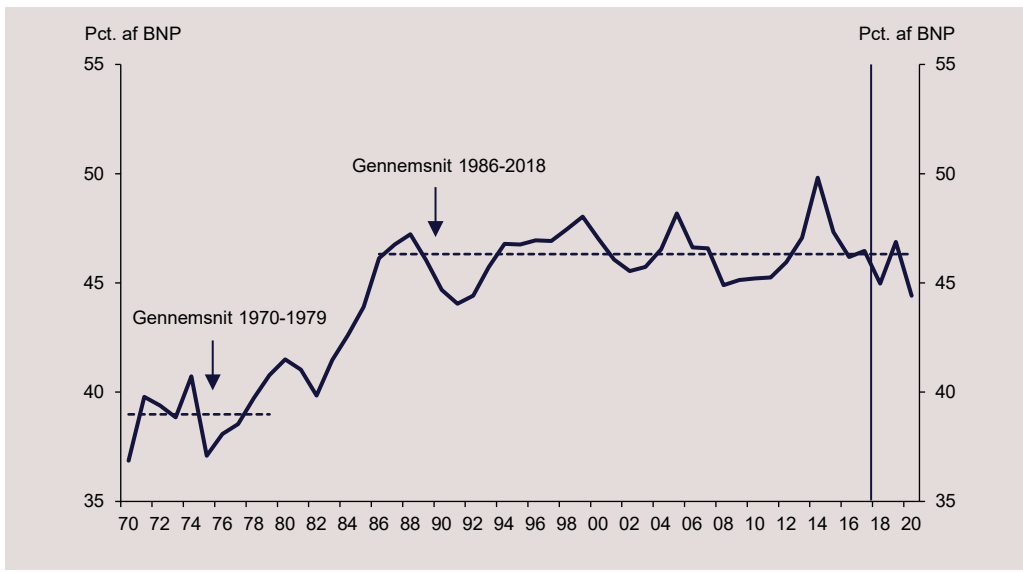
Skattetrykket har været på 45-46 pct. af BNP de seneste år

Skattetrykket har i flere årtier været en central størrelse i den skattepolitiske debat i Danmark. Skattetrykket er grundlæggende en simpel brøk, hvor tælleren omfatter de samlede indtægter fra skatter og afgifter, mens nævneren udgøres af samfundsøkonomiens størrelse målt ved bruttonationalproduktet (BNP). Med samlede skatteindtægter på godt 1.000 mia. kr. både i 2017 og 2018 og et bruttonationalprodukt på henholdsvis 2.175 mia. kr. og rundt regnet 2.250 mia. kr. udgjorde skattetrykket 46½ pct. af BNP i 2017 og 45 pct. i 2018, jf. tabel 2.1. For 2019 skønnes et skattetryk på knap 47 pct. af BNP blandt andet i lyset af de ovennævnte ret høje forventede indtægter fra pensionsafkastskatten. I 2020 er der aktuelt udsigt til et fald i skattetrykket til knap 44½

pct. af BNP. Det hænger primært sammen med, at der ventes mærkbart lavere indtægter fra pensionsafkastskatten i 2020 end i 2019.

Set over en længere årrække steg det danske skattetryk fra i gennemsnit lidt under 40 pct. af BNP i 1970'erne til omtrent 46 pct. af BNP i anden halvdel af 1980'erne, jf. figur 2.2. Forøgelsen af skattetrykket henover midten af 1980'erne skal blandt andet ses i lyset af behovet for at konsolidere de offentlige finanser efter nogle år med meget store underskud, der toppede med knap 10 pct. af BNP i 1982. Fra midten af 1980'erne og frem har det danske skattetryk i store træk svinget omkring et gennemsnit på godt 46 pct. af BNP.

Figur 2.2. Skattetrykket har svinget omkring et gennemsnit på godt 46 pct. af BNP siden midten af 1980'erne



Anm.: Figuren viser det målte skattetryk defineret som de samlede indtægter fra skatter og afgifter i pct. af bruttonationalproduktet, hvor både skatteindtægter og BNP er opgjort i løbende priser, dvs. nominelt. Det indebærer eksempelvis, at der ikke er taget højde for virkningen af mere skattetekniske forhold såsom den såkaldte bruttificering af sociale pensioner (folkepension og førtidspension) og kontanthjælp i 1994, der isoleret set øgede det målte skattetryk. Bruttificeringen indebærer i bund og grund, at de nævnte ydelser blev gjort skattepligtige. På den anden side er der heller ikke taget højde for nettificeringen af overførselsindkomsterne afledt af arbejdsmarkedsbidragets indførelse i 1994 og den efterfølgende indfasning af bidragets størrelse fra 5 til 8 pct. frem mod 1997, som isoleret set reducerede det målte skattetryk.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 1970-2018) og *Økonomisk Redegørelse*, december 2019 (skøn for 2019-2020).

Det samlede skattetryk kan give en grov indikation af niveauet for skattebelastningen i samfundet. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at udsvingene i det faktiske skattetryk fra år til år ikke er et velegnet mål for den økonomiske politiks bidrag til ændringer i skattebelastningen. Det hænger sammen med, at skattetrykket sagtens kan stige eller falde, selvom skattereglerne – fx de forskellige skatte- og afgiftssatser – ikke ændrer sig.

Udviklingen i de økonomiske konjunkturer er en væsentlig årsag til, at skattetrykket godt kan variere noget over tid. I perioder med høj økonomisk aktivitet – som typisk er karakteriseret ved høj og stigende beskæftigelse og mærkbar fremgang i det private forbrug – vil indtægterne fra en række skatter og afgifter ofte vokse hurtigere end (nominelt) BNP. Det vil alt andet lige medvirke til en slags automatisk stigning i skattetrykket, mens det omvendte kan være tilfældet i forbindelse med lavkonjunkturer. Indkomstskatter, moms, registreringsafgift og selskabsskat er eksempler på konjunkturfølsomme indtægtsposter, *jf. afsnit 2.3 nedenfor*.

Skatteindtægterne påvirkes også af en række andre forhold, der kan siges at være af midlertidig karakter, og som dermed kan få skattetrykket til at svinge en del fra år til år. Det drejer sig ikke mindst om de stærkt fluktuerende indtægter fra pensionsafkastskatten, der er afhængige af udviklingen i renter og aktiekurser.

Desuden kan deciderede engangsforhold også påvirke skatterne i udvalgte år. Det gælder fx engangsindtægterne på ca. 1 pct. af BNP fra den særlige afgift på SP-udbetalingerne¹ i 2009 og de ekstraordinære indtægter i 2013-2015 fra omlægningen af kapitalpensionsordninger og midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der indgår i fremrykning af beskatningen – og midlertidigt øgede indtægterne med i størrelsesordenen 1½ pct. af BNP i 2013, 3 pct. af BNP i 2014 og 1¼ pct. af BNP i 2015, *jf. de skraverede felter i figur 2.1*.

Vis tendens til faldende skattetryk i de senere år – både faktisk og strukturelt

Det *faktiske* skattetryk toppede i 2014, hvor det udgjorde knap 50 pct. af BNP. Det høje faktiske skattetryk i dette år hænger i vid udstrækning sammen med, at de fornævnte ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger skønsmæssigt udgjorde knap 60 mia. kr. i 2014 – svarende til 3 pct. af BNP. Primært som følge af bortfaldet af disse betydelige, midlertidige (og fremrykkede) indtægter har det faktiske skattetryk generelt været faldende i de senere år, *jf. figur 2.2*. Aktuelt skønnes det faktiske skattetryk dog at stige en del fra 2018 til 2019, hvilket afspejler forventningen om ret høje indtægter fra pensionsafkastskatten i 2019.

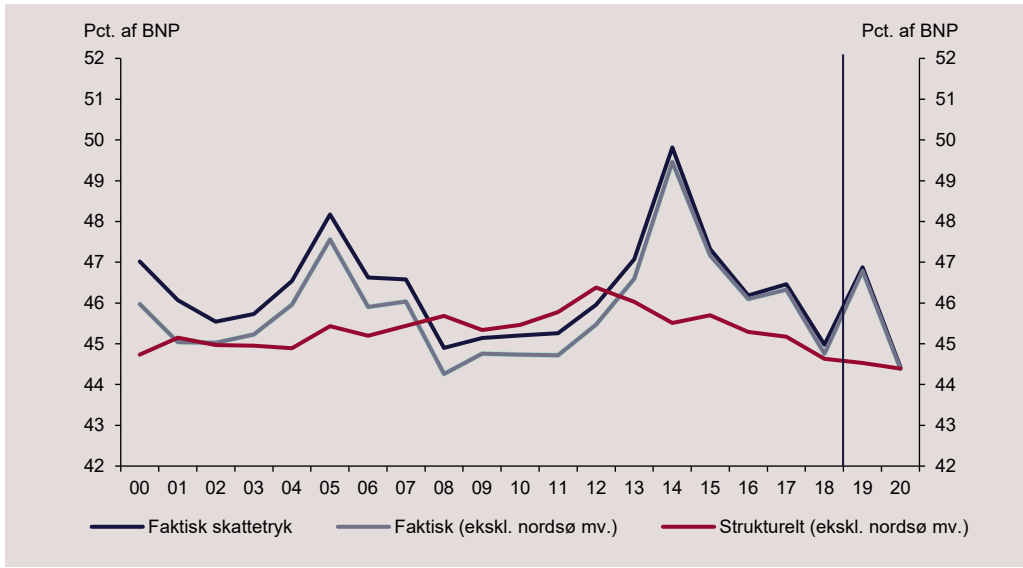
Det såkaldte *strukturelle* skattetryk har også udvist en vis faldende tendens i de senere år, *jf. figur 2.3*. Det strukturelle skattetryk forsøger grundlæggende at tage højde for både konjunkturerne og øvrige midlertidige forholds virkning på skatteindtægterne. Det strukturelle skattetryk er betydelig mere stabilt end det noget svingende faktiske skattetryk. Men det er samtidig vigtigt at understrege, at beregningerne af det strukturelle skattetryk er behæftet med betydelig usikkerhed, *jf. afsnit 2.3*.

Faldet i det strukturelle skattetryk siden toppunktet i 2012 afspejler blandt andet 2012-skattereformen med fokus på lavere skat på arbejdsindkomst og tillige lavere strukturelle selskabsskatteindtægter som led i ned-sættelsen af selskabsskattesatsen fra 25 pct. i 2013 til 22 pct. i 2016, der var et centralt element i *Aftaler om*

¹ SP er en forkortelse for Den Særlige Pensionsopsparing, der blev indført i 1998 under navnet Den Midlertidige Pensionsopsparing. Disse pensionsbidrag blev indbetalt i perioden 1998-2003, hvorefter SP-ordningen blev suspenderet i 2004 og efterfølgende ophævet i 2009, så indestående kunne blive udbetalt.

Vækstplan DK (april 2013). Skatte- og afgiftsnedsettelse i medfør af de forskellige aftaler på det skattepolitiske område i de senere år – heriblandt lavere registreringsafgift – har også trukket i retning af et lavere strukturelt skattetryk.

Figur 2.3. Både det faktiske og strukturelle skattetryk er faldet de senere år



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. Finansministeriet opgør dog et tilnærmet strukturelt skattetryk (ekskl. indtægter fra aktiviteter i Nordsøen, herunder selskabsskat af kulbrintevirksomhed). Finansministeriets opgørelse af det strukturelle skattetryk tager afsæt i de metoder, der bruges i beregningen af den strukturelle offentlige saldo, jf. afsnit 2.3 nedenfor. Det indebærer blandt andet, at der korrigeres for udsving afledt af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsordninger mv. i 2013-2015 og midlertidige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten mv. Det strukturelle skattetryk afspejler blandt andet de opdaterede strukturelle niveauer for (øvrig) selskabsskat, registreringsafgift og aktieskat, der indgik *Danmarks Konvergensprogram 2019*, april 2019. Det faktiske skattetryk er opgjort i pct. af faktisk BNP, men det strukturelle skattetryk er opgjort i pct. af strukturelt BNP. Tal for 2019 og 2020 er skøn.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet med afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2019.

Selvom det strukturelle skattetryk er mere stabilt end det faktiske skattetryk, så er udviklingen i det strukturelle skattetryk ikke en perfekt indikator for skattepolitikens bidrag til ændringer i skattebelastningen. Således steg det beregnede strukturelle skattetryk svagt op gennem 00'erne på trods af det indførte skattestop i 2001/2002 og de øvrige skattepolitiske tiltag, som primært sigtede på at reducere skatten på arbejde.

Det svagt stigende strukturelle skattetryk i 00'erne afspejler blandt andet højere strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten, idet pensionsformuen er vokset mærkbart hurtigere end BNP. Det samme gør sig gældende for aktieskatten, der både omfatter aktieindkomstskatten for danske husholdninger og udbytteskatten for udenlandske investorer, jf. afsnit 2.3. Desuden har den generelle tendens til faldende renteniveau i løbet af 00'erne isoleret set ført til lavere fradrag for renteudgifter i de skattepligtige indkomster. Det har trukket i ret-

ning af højere indtægter fra de personlige indkomstskatter og dermed stigende strukturelt skattetryk. De fortsat faldende renter i løbet af 2010'erne har dog ikke forhindret et samlet fald i det strukturelle skattetryk siden 2012.

Danmarks skattetryk er højt efter international målestok

Set i et internationalt perspektiv er niveauet for de samlede skatter og afgifter forholdsvis højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af skattetrykket på tværs af OECD-lande. Ifølge *OECD's opgørelse* var det danske skattetryk i 2018 det næsthøjeste blandt de 36 medlemslande – kun overgået af Frankrig, jf. figur 2.4. Det samme var tilfældet i 2017. Ellers skal man helt tilbage til 2001 for at finde et år, hvor det danske skattetryk ikke var det højeste i OECD². Dengang var det Sverige, som havde et højere skattetryk end Danmark.

Figur 2.4. Danmarks skattetryk er det næsthøjeste blandt OECD-landene i 2018



Anm.: Der mangler data for Australien og Japan for 2018. For disse to lande fremgår skattetrykket i 2017.
Kilde: OECD: Revenue Statistics 2019.

Sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal dog tolkes med betydelig forsigtighed. Det målte skattetryk påvirkes nemlig af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande, der i realiteten er karakteriseret ved ens skattebelastning, kan således godt have ret forskellige skattetryk alene af skatte-tekniske og opgørelsesmæssige årsager.

² Der er her valgt at se bort fra, at Island havde et ekstraordinært højt skattetryk på 50,8 pct. af BNP i 2016. Det høje islandske skattetryk i 2016 hænger sammen med engangsindtægter fra såkaldte stabilitetsbidrag (Stability Contributions) på knap 15½ pct. af BNP. Korrigeret for denne engangsindtægt udgjorde det islandske skattetryk ca. 35½ pct. af BNP i 2016, hvilket er mærkbart lavere end det danske skattetryk i 2016.

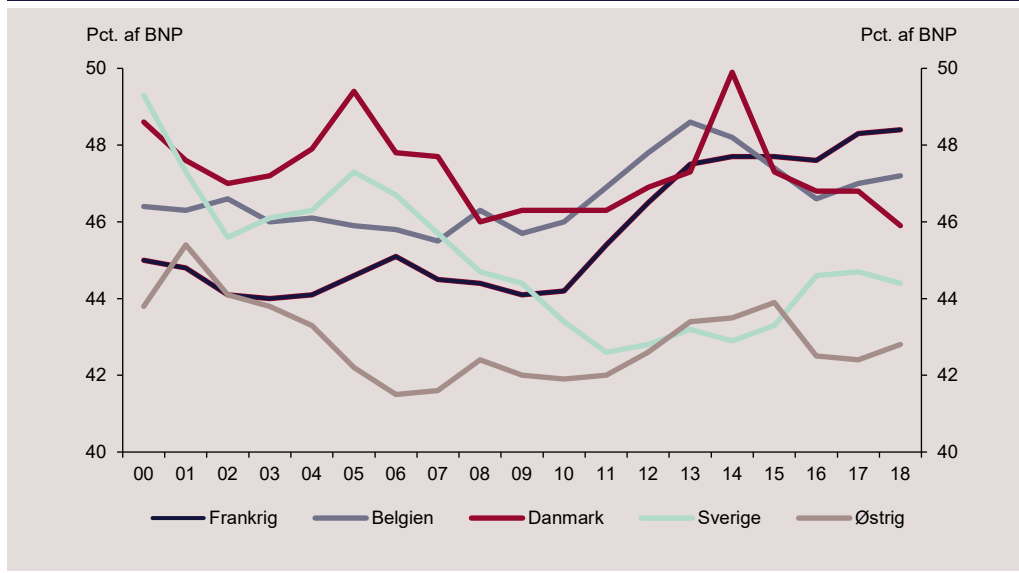
Forskellene kan fx opstå, hvis overførselsindkomsterne i overvejende grad er skattepligtige (bruttoficerede) i det ene land og primært skattefrie (nettoficerede) i det andet land. Her er Danmark et eksempel på et land, hvor overførselsindkomsterne i vidt omfang er skattepligtige. Det trækker isoleret set i retning af et forholdsvis højt beregnet skattetryk.

Forskelle i de beregnede skattetryk kan også afspejle, at det ene land i højere grad benytter sig af indirekte tilskud via skattemæssige fradragmuligheder (som reducerer det målte skattetryk), mens det andet land i stedet bruger direkte tilskud (som kategoriseres som offentlige udgifter og derfor øger det målte udgiftstryk). Den danske børne- og ungedydelse er et eksempel på et direkte tilskud, der i andre lande kan være udformet som et skattefradrag. Derudover vil to lande med ens skattebelastning, men som lægger forskellig vægt på henholdsvis direkte og indirekte skatter, også have forskellige målte skattetryk³.

Den internationale rangorden i forhold til skattetrykket afhænger desuden også af den konkrete opgørelsesmetode, som fx ikke er helt ens i OECD og EU (Eurostat). Ifølge *EU's opgørelse* havde Danmark i 2018 det tredje højeste skattetryk blandt de nuværende 28 medlemslande, jf. figur 2.5. I EU's opgørelse var skattetrykket således højere både i Frankrig og Belgien, mens Danmark som nævnt ifølge OECD's opgørelse havde det næsthøjeste skattetryk i 2018 – kun overgået af Frankrig (og ikke Belgien).

Samtidig skal man ifølge EU's opgørelse tilbage til 2014 for at finde et år, hvor skattetrykket var højest i Danmark. Og det var vel at mærke et år, hvor det danske skattetryk var påvirket af engangsindtægter på ca. 3 pct. af BNP forårsaget af engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsordninger. Forskellene i det opgjorte skattetryk for Danmark ifølge henholdsvis OECD, EU og Danmarks Statistik er beskrevet nærmere både i den skatteøkonomiske analyse *Højt skattetryk i Danmark – men faldende tendens de senere år* (marts 2019) og i kapitel 1 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* (juni 2018).

³ De direkte skatter omfatter fx personlige indkomstskatter, selskabsskatter og pensionsafkastskat. De indirekte skatter omfatter primært moms og diverse afgifter. Sidstnævnte indgår i bruttonationalproduktet (BNP), som opgøres til markedspriser. Det betyder, at moms og afgifter indgår både i nævneren og tælleren i skattetryksbrøken, hvilket ikke er tilfældet for de direkte skatter, som kun indgår i tælleren. Lande med høje indtægter fra moms og afgifter vil derfor alt andet lige have et lavere målt skattetryk end lande, hvor de indirekte skatters andel af de samlede skatteindtægter er mere begrænset.

Figur 2.5. Skattetrykket i udvalgte EU-lande med høje skattetryk, 2000-2018

Kilde: Eurostat.

På trods af udfordringerne knyttet til internationale sammenligninger af skattetrykket kan det under alle omstændigheder konstateres, at Danmark ligger i den høje ende med hensyn til skattebelastning. Det afspejler, at Danmark og de øvrige nordiske lande er udbyggede skattefinansierede velfærdsstater. I Danmark har man fx valgt at lade en betydelig del af det individuelle forbrug – herunder sundhed, ældrepleje og børnepasning – være overvejende organiseret i den offentlige sektor. Samtidig tilvejebringes finansieringen heraf primært via generelle skatter og afgifter, mens brugerbetaling – fx i form af daginstitutionsbetaling – spiller en væsentligt mindre rolle. I mange andre lande er disse ydelser ofte helt eller i større omfang privat finansieret og udgør derfor ofte en del af det private forbrug.

På grund af den usikkerhed, der er forbundet med internationale sammenligninger af skattetrykket, giver det i øvrigt som udgangspunkt ikke mening at opstille konkrete politiske målsætninger om at bringe det danske skattetryk ned på niveau med fx gennemsnittet for EU-landene eller niveauet i et enkelt andet land.

2.3 Strukturelle indtægter fra skatter og afgifter

Den strukturelle saldo har afgørende betydning for planlægningen af den årlige finanspolitik og er samtidig et vigtigt omdrejningspunkt for de såkaldte mellemfristede økonomisk-politiske planer og opgørelsen af det finanspolitiske råderum for de kommende år.

Den strukturelle saldos vigtige rolle i den finanspolitiske planlægning blev formaliseret med indførelsen af Budgetloven, der blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i 2012. Med virkning fra og med 2014 er der således indført en årlig grænse for det strukturelle offentlige underskud på 0,5 pct. af BNP, der skal være overholdt på tidspunktet for fremsættelsen af finanslovsforslaget for det kommende finansår. Med det opdaterede 2025-forløb, der i oktober 2019 blev udarbejdet i tilknytning til finanslovsforslaget for 2020, er der opstillet et sigtepunkt om et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP i 2020, som er overholdt med aftalen om finansloven for 2020, jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2019. Samtidig er det et centralt mål for regeringens økonomiske politik, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2025 og 2030, jf. *Retfærdig retning for Danmark* (juni 2019) – politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.

Den strukturelle saldos fremtrædende rolle i finanspolitikken indebærer i sagens natur betydeligt fokus på, hvordan de strukturelle indtægter fra de forskellige skatter og afgifter i praksis opgøres.

Kort om den strukturelle saldo

Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo (SS) tager både højde for konjunkturernes og en række andre midlertidige forholds virkning på de offentlige finanser. Beregningen tager således afsæt i den faktiske saldo (FS), der både renses for konjunkturernes bidrag (KB) til de offentlige finanser og korrigeres for midlertidige udsving i en række særskilte budgetposter (også kaldet øvrige korrektioner – ØK):

$$SS = FS - KB - \text{ØK}$$

For en mere detaljeret beskrivelse af det samlede, ret omfattende beregningskompleks henvises til notatet *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*, der kan findes på Finansministeriets hjemmeside.

Konjunkturrensning af indtægter fra skatter og afgifter

Indtægterne fra de fleste skatter og afgifter er i større eller mindre omfang afhængige af konjunkturernes op- og nedture. Fx er indtægterne fra de personlige indkomstskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) normalt forholdsvis store, når beskæftigelsen er høj. Samtidig er indtægterne fra moms og diverse punktafgifter sædvanligvis relativt store, når privatforbruget og (bolig)investeringerne er høje.

I Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo foregår konjunkturrensningen af de faktiske offentlige finanser på et aggregeret plan ud fra et skøn for konjunktursituationen og de offentlige indtægter og udgifters skønnede konjunkturfølsomhed.

Konkret beregner Finansministeriet dels et *konjunkturgab*⁴, som er et skøn for, hvor meget de aktuelle konjunkturer i et givet år afviger fra en normal situation, dels en samlet *budgetelasticitet*, der afspejler, hvor følsomme de offentlige finanser er over for udsving i konjunkturerne. Den samlede budgetelasticitet bygger på en sammenvejning af en række estimerede del-elasticiteter for de budgetposter, som kategoriseres som konjunkturfølsomme.

Konjunkturbidraget (KB) til den offentlige saldo – dvs. konjunkturrensningen – beregnes dernæst ved at gange konjunkturgabet med budgetelasticiteten. Hvis konjunkturgabet er positivt – dvs. den økonomiske aktivitet er højere end i en normal situation, hvilket karakteriserer en højkonjunktur – så vil konjunkturrensningen isoleret set trække i retning af, at den strukturelle saldo ligger lavere end den faktiske saldo. Det omvendte gælder, hvis konjunkturgabet er negativt, dvs. når den økonomiske aktivitet er lavere end i en normal situation, hvilket karakteriserer en lavkonjunktur.

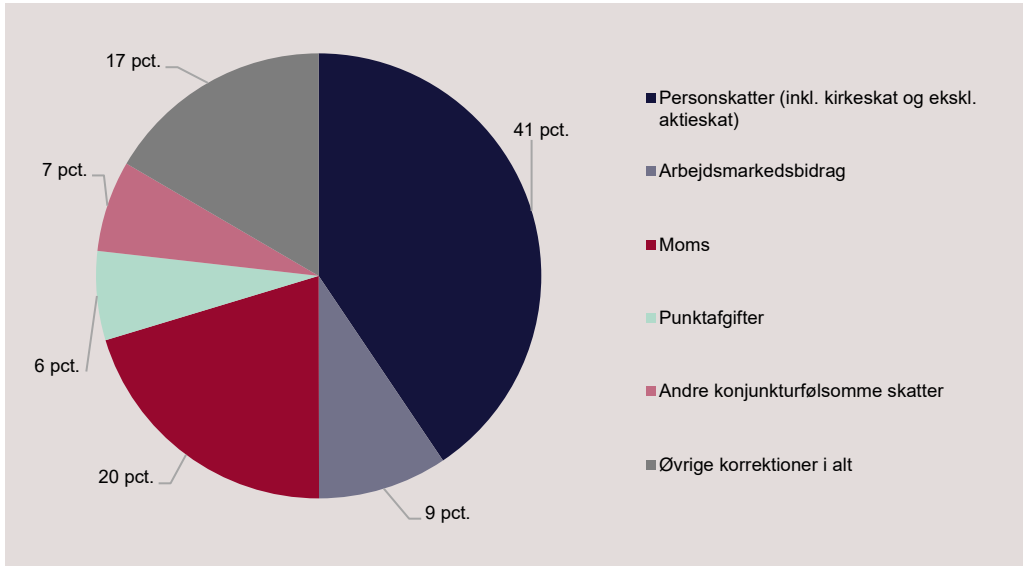
Følgende skatter og afgifter indgår i den samlede konjunkturrensning:

- Personlige indkomstskeer (dvs. statslige og kommunale indkomstskeer samt kirkeskat⁵, virksomheds-skat og ejendomsværdiskat, men ekskl. aktieskat) og arbejdsmarkedsbidrag
- Moms
- Afgifter mv. – herunder energifgifter (fx el, olie, kul, CO₂ og benzin), afgifter på nydelsesmidler (fx tobak, øl, vin og spiritus), grundskyld, vægtafgift/grøn ejerafgift, lønsumsafgift, tinglysningsafgift, medielicens mv.

Det indebærer, at langt hovedparten af de samlede skatter og afgifter er omfattet af den aggregerede konjunkturrensning. For 2019 gælder således, at godt 83 pct. af de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter er omfattet af konjunkturrensningen (KB) af den faktiske saldo, mens de resterende knap 17 pct. indgår i de øvrige korrektioner (ØK), jf. figur 2.6. For de skatter og afgifter, der indgår i den overordnede konjunkturkorrektion – fx personlige indkomstskeer og moms – foreligger der ikke selvstændige, eksplicite skøn for de strukturelle indtægter.

⁴ Konjunkturgabet opgøres som et vægtet gennemsnit af henholdsvis beskæftigelsesgab (60 pct.) og outputgab (40 pct.). Denne sammenvejning afspejler, at visse budgetposter er ret tæt knyttet til beskæftigelsen (fx personskeer og arbejdsmarkedsbidrag), mens andre er tættere forbundet med efterspørgslen og produktionen (fx moms og afgifter). Beskæftigelsesgab er positivt, når den faktiske beskæftigelse er højere end den beregnede strukturelle beskæftigelse, hvor sidstnævnte er et skøn for det niveau for beskæftigelsen, der er foreneligt med en stabil pris- og lønudvikling. På tilsvarende vis er outputgab positivt, når den samlede faktiske produktion i samfundet er højere end det skønnede strukturelle niveau for produktionen.

⁵ Med hovedrevisionen af nationalregnskabet i 2014 indgår kirkeskatten ikke længere i Danmarks Statistiks opgørelse af de samlede skatter og afgifter. Kirkeskatten er dog fortsat en offentlig indtægt. I beregningen af den strukturelle saldo indgår kirkeskatten fortsat som en konjunkturfølsom indtægt på lige fod med de personlige indkomstskeer.

Figur 2.6. Skatteindtægter omfattet af hhv. konjunkturrensning og øvrige korrektioner, 2019

Anm.: Tallene i figuren er baseret på en opgørelse, der afviger lidt fra Danmarks Statistiks nationalregnskabsmæssige afgrænsning af de samlede skatter og afgifter, som indgår i beregningen af skattestrykket. På den ene side er der set bort fra diverse EU-skatter på 3,3 mia. kr., der er inkluderet i de samlede skatteindtægter, men som ikke indgår i opgørelsen af den offentlige saldo. På den anden side er indtægterne fra kirkeskat (6,7 mia. kr.), kulbrinteskot (1,5 mia. kr.) og udbytte fra Nordsøfonden (0,3 mia. kr.) medregnet, selvom de ikke er inkluderet i Danmarks Statistiks afgrænsning af de samlede skatteindtægter.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2019.

Strukturelle indtægter fra særskilte skatter og afgifter

Registreringsafgiften og selskabsskatten er eksempler på vigtige indtægtsposter, som *ikke* indgår i den aggregerede konjunkturrensning. Indtægterne fra disse to skatter er godt nok påvirket af konjunkturerne, men udsvingene i indtægterne er imidlertid ikke nødvendigvis tidsmæssigt helt tæt knyttet til udsvingene i konjunkturgabene.

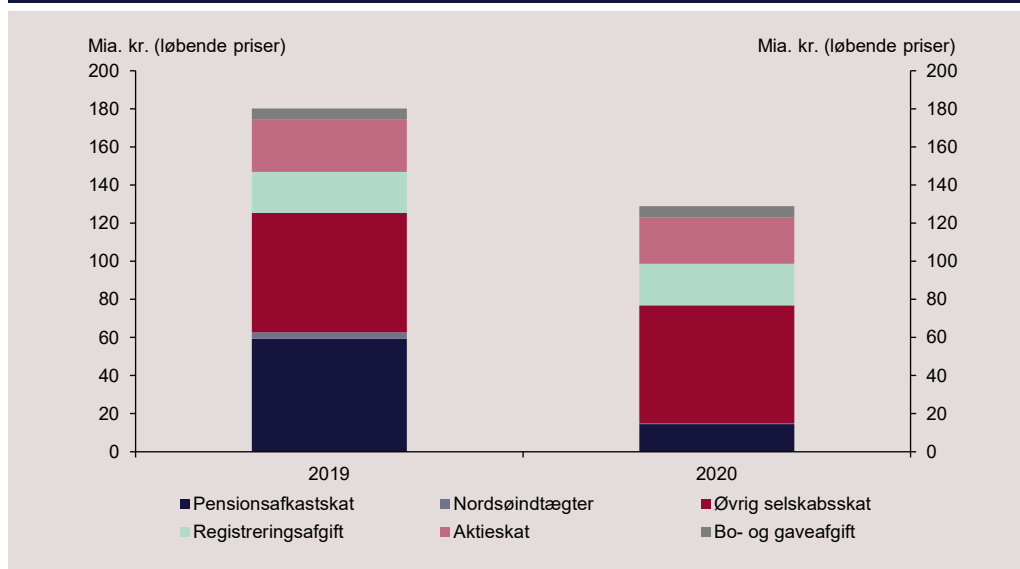
For disse – og en række andre – særskilte skatte- og afgiftsindtægter er det derfor i stedet valgt at beregne skønnede *strukturelle niveauer*. Der beregnes p.t. strukturelle niveauer for:

- Pensionsafkastskat
- Nordsøindtægter – herunder selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskot
- (Øvrig) selskabsskat
- Registreringsafgift
- Aktieskat
- Bo- og gaveafgift

Disse indtægtsområder indgår i de ovennævnte øvrige korrektioner (ØK). Herudover omfatter de øvrige korrektioner også deciderede *engangsforhold*. Eksempler herpå er indtægterne knyttet til udbetalingen af midlerne fra den Særlige Pensionsopsparing i 2009 og omlægningen af kapitalpensioner (samt LD-midler) i 2013-15⁶.

Indtægterne fra de særlige skatter og afgifter, der indgår i de øvrige korrektioner, ventes at udgøre ca. 180 mia. kr. i 2019 – svarende til knap 17 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter, *jf. figur 2.6*. I 2020 skønnes indtægterne fra de samme skatter og afgifter dog "kun" at udgøre ca. 129 mia. kr. – svarende til godt 12 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter – primært fordi indtægterne fra pensionsafkastskatten forventes at blive mærkbart lavere i 2020 end i 2019, *jf. figur 2.7*.

Figur 2.7. Indtægter fra særlige skatter omfattet af øvrige korrektioner, 2019 og 2020



Anm.: Nordsøindtægter inkluderer selskabsskat af kulbrintevirksomhed, kulbrinteskate og udbytter fra Nordsøfonden, *jf. nedenfor*. I nationalregnskabet er det kun selskabsskat af kulbrintevirksomhed, der er kategoriseret som en skat.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2019.

I opgørelsen af den strukturelle saldo foretages korrektionen for udsvingene i de særskilte skatter ved at beregne forskellen mellem de faktiske indtægter i et givet år og de beregnede strukturelle indtægter for den pågældende skat. For pensionsafkastskatten indebærer det fx en korrektion på 1,5 pct. af BNP i 2019, fordi det skønnede provenu udgør 2,6 pct. af BNP, mens de strukturelle indtægter er beregnet til ca. 1,1 pct. af BNP, *jf.*

⁶ Korrektionerne for disse engangsforhold omtales ikke yderligere i det følgende. Der henvises i stedet til notatet *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*, som kan findes på Finansministeriets hjemmeside. Finansministeriet opgør løbende opdaterede oversigter over engangsforhold og de tilhørende korrektioner, som indgår i beregningen af den strukturelle saldo. Det sker i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse* (som normalt offentliggøres tre gange om året) og de mellemfristede makroøkonomiske fremskrivninger af dansk økonomi.

nedenfor. I 2019 er den faktiske saldo med andre ord midlertidigt begunstiget af højere indtægter fra pensionsafkastskatten end normalt, hvilket der korrigeres for i opgørelsen af den strukturelle saldo.

De beregnede strukturelle niveauer for de seks ovennævnte særskilte skatter gennemgås i det følgende.

Strukturelle indtægter fra pensionsafkastskat

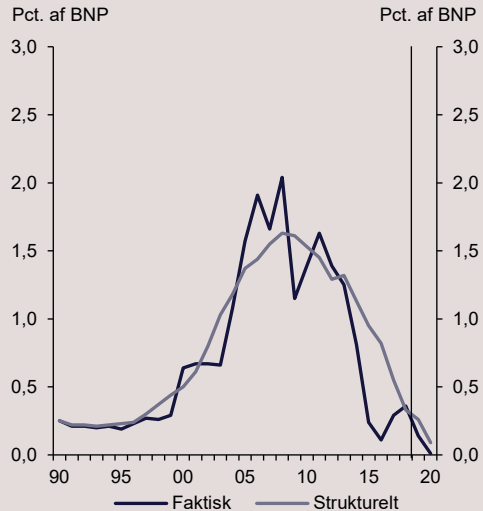
De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten udviser generelt meget store udsving fra år til år. Eksempelvis steg indtægterne fra ca. ½ pct. af BNP i 2009 til godt 2 pct. af BNP i 2010, jf. figur 2.8. De store udsving hænger sammen med, at beskatningsgrundlaget – afkastet af pensionsformuen opgjort efter et lagerprincip – er yderst følsomt over for udviklingen i aktiekurser og renter.

Faktiske og strukturelle indtægter fra pensionsafkastskat og Nordsøindtægter

Figur 2.8. Pensionsafkastskat



Figur 2.9. Nordsøindtægter



Anm.: I figur 2.8 er det indtægterne fra den såkaldte realrenteafgift, der er vist for perioden 1990-1999. Realrenteafgiften blev fra og med 2000 erstattet af pensionsafkastskatten.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2019.

De strukturelle indtægter for pensionsafkastskatten beregnes med afsæt i den skattepligtige del af pensionsformuen. Det antages herudover aktuelt, at normalafkastet på formuen udgør 4½ pct., hvilket svarer til det forudsatte langsigtede renteniveau i Finansministeriets makroøkonomiske fremskrivninger, jf. fx *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023* (oktober 2019) og *Danmarks Konvergensprogram 2019* (april 2019). På

den måde opnås et skattepligtigt normalafkast af pensionsformuen – dvs. en slags strukturelt skattegrundlag for pensionsafkastskatten – der ganges med den relevante skattesats, der p.t. udgør 15,3 pct.⁷

På basis heraf skønnes de strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten at være steget fra ca. 0,5 pct. af BNP i starten af 00'erne til ca. 1,2 pct. af BNP i 2020, jf. figur 2.8. De gradvist stigende strukturelle indtægter skal ses i lyset af, at pensionsformuen i denne periode er vokset hurtigere end nominelt BNP. Det afspejler i et vist omfang stigende bidragssatser for arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger i den pågældende periode, samt at pensionsformuerne stadig er under opbygning.

Strukturelle nordsøindtægter

De samlede nordsøindtægter toppede med godt 2 pct. af BNP i 2008, hvor oliepriserne var meget høje, mens et foreløbigt lavpunkt på ca. 0,2 pct. af BNP blev nået i 2016, jf. figur 2.9 ovenfor. I løbet af de seneste 15-20 år har der således været betydelige udsving i de faktiske nordsøindtægter. Ud over fluktuationer i oliepriserne skal det blandt andet ses i lyset af varierende produktion af olie og gas samt Nordsøaftalen fra efteråret 2003.

De samlede nordsøindtægter omfatter aktuelt udbyttet fra Nordsøfonden, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskat⁸. Af disse tre indtægtskilder er det kun selskabsskatten af kulbrintevirksomhed, der anses for at være en decideret skat i nationalregnskabet, idet indtægterne fra kulbrinteskatten kategoriseres som en såkaldt jordrente (dvs. afkast af en naturressource). De skønnede strukturelle indtægter beregnes for de samlede nordsøindtægter under ét, dvs. der udarbejdes ikke eksplicitte skøn for de strukturelle niveauer for de enkelte indtægtskilder.

De samlede strukturelle/trendmæssige nordsøindtægter opgøres som udgangspunkt med afsæt i et 7-års glidende, centreret gennemsnit af de faktiske/skønnede indtægter, jf. notatet *Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen*, der kan findes på Finansministeriets hjemmeside. At der er tale om et centreret gennemsnit betyder, at det strukturelle niveau for fx 2017 beregnes som gennemsnittet af indtægterne for perioden 2014-2020, dvs. henholdsvis tre år før og tre år efter det pågældende år. I beregningen indgår således både faktiske regnskabsbaserede nordsøindtægter og skønnede indtægter baseret på tal fra de løbende konjunkturvurderinger og mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi.

Strukturelle indtægter fra (øvrige) selskabsskat

De faktiske indtægter fra *øvrige selskabsskat* – dvs. de samlede selskabsskatteindtægter ekskl. selskabsskat af kulbrintevirksomhed⁹ – udviser ret store udsving over årene. Fluktuationerne i provenuet fra (øvrige) selskabs-

⁷ Satsen for pensionsafkastskatten har været 15,3 pct. siden 2012. I perioden 2001-2011 var skattesatsen 15 pct. Pensionsafkastskatten blev indført i 2000 – som erstatning for realrenteafgiften – med en skattesats på 26 pct. for obligationsafkast og 5 pct. for aktieafkast.

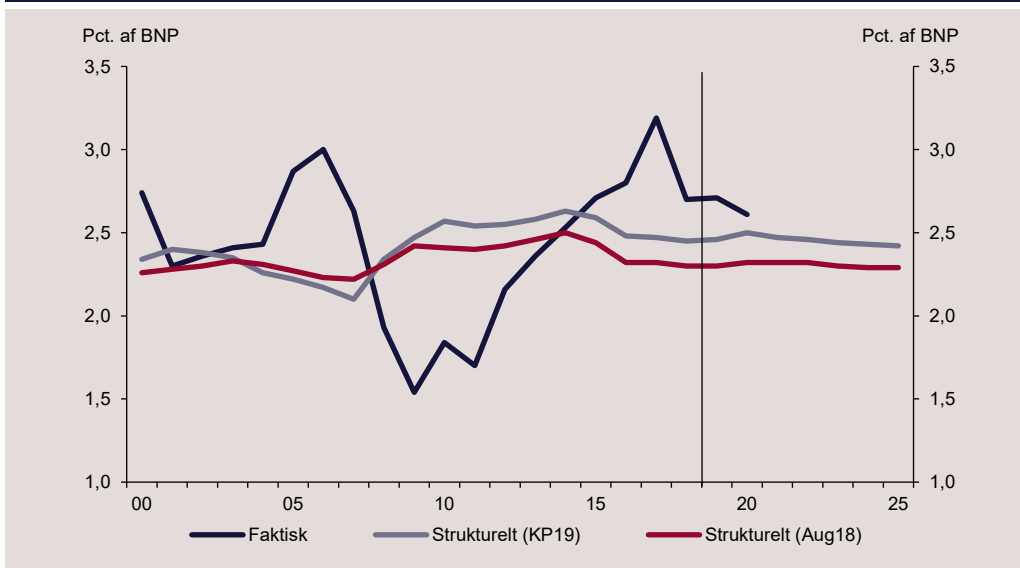
⁸ Set i et længere historisk perspektiv inkluderer nordsøindtægterne også olierørledningsafgiften (der eksisterede til og med 2013) og koncessionsafgift/overskudsdeling (til og med 2012).

⁹ Indtægterne fra selskabsskat af kulbrintevirksomhed indgår i de samlede nordsøindtægter, jf. ovenfor.

skat afspejler blandt andet konjunkturernes op- og nedture, men kan også være en konsekvens af andre midlertidige forhold. I perioden med markant økonomisk fremgang umiddelbart op til finanskrisen steg indtægterne væsentligt for derefter at falde markant i de efterfølgende år. Siden 2011 har indtægterne fra øvrig selskabsskat været stigende og nåede i 2017 et højere niveau end det tidligere rekordår 2006, når provenuet opgøres som andel af BNP¹⁰, jf. figur 2.10. En foreløbig opgørelse peger i retning af et noget lavere provenu i 2018, og der ventes også svagt faldende indtægter i 2019 og 2020 (målt som andel af BNP).

Selskabsskattens konjunkturfølsomhed omfatter ikke kun den økonomiske udvikling i Danmark, men også situationen på vigtige eksportmarkeder som fx Tyskland, USA og Storbritannien. Det danske selskabsskattegrundlag afhænger i øvrigt i betydeligt omfang af indtjeningen i nogle få store selskaber.

Figur 2.10. Faktiske og strukturelle indtægter fra øvrig selskabsskat, 2000-2025



Kilde: Faktiske indtægter er baseret på Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 1995-2018) og *Økonomisk Redegørelse*, december 2019 (skøn for 2019 og 2020). Strukturelle indtægter (Aug18) er baseret på *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022*, august 2018, mens stukturelle indtægter (KP19) er baseret på *Danmarks Konvergensprogram 2019*, april 2019.

I forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019* (april 2019) blev de strukturelle indtægter fra (øvrig) selskabsskat genberegnet. For perioden 2010-2025 har det givet anledning til en opjustering af det skønnede strukturelle provenu med ca. 0,15 pct. af BNP, jf. figur 2.10.

¹⁰ De samlede indtægter fra selskabsskatten – øvrig selskabsskat plus selskabsskat af kulbrintevirksomhed – var dog højere i 2005 og 2006 end i 2017. Det hænger sammen med mærkbart højere indtægter fra selskabsskat af kulbrintevirksomhed i midten af 00'erne afledt af forholdsvis høje oliepriser. De samlede selskabsskatteindtægter udgjorde henholdsvis godt 3,4 pct. af BNP i 2005 og 3,7 pct. af BNP i 2006, mens de var på 3,3 pct. af BNP i 2017.

De tidligere beregninger af de strukturelle indtægter, som blev gennemført i midten af 2014, tog afsæt i de faktiske, regnskabsbaserede indtægter fra (øvrig) selskabsskat i årene 2000-2012. I forbindelse med den nylige opdatering af de strukturelle indtægter er der taget udgangspunkt i perioden 1996-2016. På den måde fokuseres der på en lidt længere periode, der samlet set fremstår konjunkturneutral¹¹. Valget af perioden beror også på en afvejning mellem at gøre brug af så meget information som muligt (dvs. mest mulig data), og at informationen i videst muligt omfang skal afspejle de nuværende, relevante strukturer i økonomien (dvs. de senest tilgængelige data).

Den grundlæggende metode bag beregningen af de strukturelle selskabsskatteindtægter er ikke ændret. Der tages således fortsat afsæt i, hvor meget indtægterne fra (øvrig) selskabsskat udgør som andel af bruttoværditilvæksten (BVT) i private selskaber (ekskl. kulbrinteudvinding). Årsagen til at benytte BVT i stedet for bruttonationalproduktet (BNP) er, at opgørelsen af BNP fx også omfatter den offentlige forvaltning og service og enkeltmandsvirksomheder, der beskattes som personlig indkomst via virksomhedsordningen. BVT i selskaber (ekskl. kulbrinteudvikling) vurderes med andre ord at være en bedre approksimation end BNP for værdiskabelsen i de virksomheder, som betaler selskabsskat.

Ved beregningen af de strukturelle indtægter fra (øvrig) selskabsskat skal der desuden korrigeres for diskretionære skattepolitiske tiltag, der har påvirket de faktiske indtægter i den betragtede periode. Det omfatter fx den gradvise nedsættelse af selskabsskattesatsen fra 25 pct. i 2013 til 22 pct. i 2016, som var et element i *Aftale om en vækstplan* (april 2013). Denne politikkorrektion er indregnet mere detaljeret i forbindelse med genberegningen.

Med afsæt i de opdaterede beregninger skønnes det fremadrettet, at de strukturelle indtægter fra (øvrig) selskabsskat vil udgøre 4,3-4,4 pct. af BVT i private selskaber (ekskl. råstofindvinding) for perioden 2019-2025. Det svarer til et strukturelt provenu på 2,4-2,5 pct. af BNP, hvilket er en opjustering på ca. 0,15 pct. af BNP.

Strukturelle indtægter fra registreringsafgift

De faktiske indtægter fra registreringsafgiften kan svinge en del fra år til år. Det afspejler primært fluktuationer i salget af nye biler, som er meget konjunkturfølsomt, *jf. også Skatteøkonomisk Redegørelse 2018 (kapitel 3)*. Indtægterne toppede med knap 1,6 pct. af BNP i 1998 og godt 1,4 pct. af BNP i 2007, men faldt til knap 0,7 pct. af BNP i 2009 i forbindelse med finanskrisen, *jf. figur 2.11*.

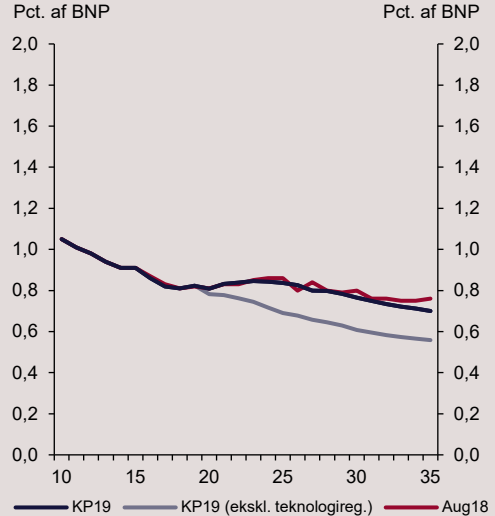
¹¹ En konjunkturneutral periode skal i denne forbindelse forstås som en sammenhængende årrække, der er karakteriseret ved, at det gennemsnitlige konjunkturgab er tæt på nul.

Faktiske og strukturelle indtægter fra registreringsafgift, 1990-2035

Figur 2.11. Faktiske og strukturelle indtægter, 1990-2020



Figur 2.12. Strukturelle indtægter, 2010-2035



Anm.: Skønnene for de strukturelle indtægter fra august 2018 rækker reelt frem til og med 2025, mens der for årene efter 2025 er tale om en beregningsteknisk fremskrivning.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2019 (figur 2.11). Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018 og Danmarks Konvergensprogram 2019, april 2019 (figur 2.12).

Det strukturelle provenu fra registreringsafgiften var nogenlunde stabilt på omkring 1,2 pct. af BNP i perioden 1990-2007, hvorefter det skønnes at være faldet gradvist til omkring 0,8 pct. af BNP i 2018.

En medvirkende årsag til faldet i de strukturelle indtægter i løbet af de seneste godt og vel 10 år er omlægningen af registreringsafgiften i 2007, jf. *Aftale om omlægning af bilbeskatningen* (april 2007). Denne aftale indebærer blandt andet, at der blev indført nedslag i afgiften for god brændstoføkonomi (og tillæg for mindre god brændstoføkonomi), mens fradragene for sikkerhedsudstyr blev omlagt. Det bidrog til et (strukturelt) fald i den gennemsnitlige registreringsafgift pr. bil via en forbedret brændstoføkonomi som følge af den teknologiske udvikling, idet gradvist flere biler har fået nedslag i afgiftsbetalingen for god brændstoføkonomi, jf. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018 (kapitel 3)*.

I de senere år er registreringsafgiften blevet sat ned ad tre omgange. I forbindelse med *Aftale om finansloven for 2016* (november 2015) blev den høje afgiftssats reduceret fra 180 til 150 pct., med *Aftale om finansloven for 2017* (november 2016) blev det såkaldte skalaknæk – hvor den høje afgiftssats sætter ind – forhøjet, og med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) blev den lave afgiftssats reduceret fra 105 til 85

pct., og skalaknækket blev forhøjet igen¹². Disse afgiftsned sættelser har også bidraget til faldende strukturelle indtægter fra registreringsafgiften.

I forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019* (april 2019) blev der gennemført en opdatering af de strukturelle indtægter fra registreringsafgiften i perioden 2019-2035. Opdateringen er blandt andet aktualiseret af en fremtidig udbredelse af lav- og nulemissionsbiler (dvs. fx plug-in hybridbiler og elbiler) samt skærpede CO₂-krav til nye biler i EU-regi efter 2021.

Større udbredelse af lav- og nulemissionsbiler har betydning for provenuet fra registreringsafgiften. Det hænger både sammen med, at disse biler får et højere nedslag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi end benzin- og dieselbiler, og at der gælder lempelige beskatningsregler for lav- og nulemissionsbiler frem til og med 2022. De skærpede krav til nye bilers CO₂-udledning i EU-regi efter 2021 må forventes at bidrage til en forbedring af nye benzin- og dieselbilers brændstoffektivitet – og dermed til højere nedslag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi. Samtidig vil de skærpede krav formentlig øge udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler, hvilket også vil trække i retning af lavere provenu fra registreringsafgiften.

De opdaterede skøn for de strukturelle indtægter fra registreringsafgiften tager afsæt i en række forudsætninger om fx udviklingen i antallet af nyregistreringer, bilernes pris, bilernes sammensætning på størrelse (segmenter) og drivmiddel (benzin, diesel, el mv.), udvikling i brændstoffektivitet mv. Set i lyset af de skærpede EU-krav er den forventede udvikling i fremtidige nye bilers brændstoffektivitet – ligesom udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler – baseret på et foreløbigt forløb for *Basisfremskrivning 2019* fra Energistyrelsen. Samtidig er skønnet baseret på gældende regler og indgåede aftaler, men ikke på fx udmeldte mål om stop for salg af konventionelle biler.

På den baggrund skønnes det strukturelle provenu fra registreringsafgiften at stige en anelse fra 2019 til 2023, hvor det ventes at udgøre ca. 0,85 pct. af BNP. Denne stigning afspejler, at der forudsættes fuld indfasning af registreringsafgift for lav- og nulemissionsbiler. Herefter skønnes provenuet at falde gradvist frem mod 2035 til omtrent 0,7 pct. af BNP, hvilket hovedsageligt skyldes den øgede udbredelse af lav- og nulemissionsbiler, jf. figur 2.12. Sammenlignet med det tidligere skøn for de strukturelle indtægter fra registreringsafgiften er ændringerne små frem til omkring 2030, mens der er tale om en nedjustering på ca. 0,1 pct. af BNP i 2035.

Et element i *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) er, at registreringsafgiften skal gøres mere robust over for den teknologiske udvikling ved at regulere kilometergrænserne for god brændstoføkonomi i forhold til udviklingen i brændstofforbruget for nye biler. I forbindelse med opdateringen af de strukturelle indtægter er det lagt til grund, at der i tråd med aftalen vedtages en mekanisme, som modgår udhulingen af provenuet via højere nedslag i registreringsafgiften. Der er beregningsteknisk indarbejdet en sådan mekanisme i

¹² Samtidig blev tillægget for mindre god brændstoføkonomi – og brændstofgrænsen for opnåelse af nedslag – forhøjet. Endvidere blev fra drag for sikkerhedsudstyr omlagt. Samlet blev registreringsafgiften sat ned, mens afgiften på ejerskab (den grønne ejerafgift) blev forhøjet.

fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2019*¹³. Effekten af denne beregningstekniske mekanisme stiger gradvist fra 2020 frem til 2025, så det skønnede strukturelle provenu fra registreringsafgiften fra 2025 og frem isoleret er ca. 0,15 pct. af BNP højere, end det ville have været uden denne mekanisme – det vil sige ved gældende regler¹⁴, jf. den grå kurve i figur 2.12.

Der er nedsat en *Kommission for grøn omstilling af personbiler i Danmark*. Kommissionen skal blandt andet levere en konkret strategi for, hvordan målsætningen om, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler, bedst muligt kan realiseres. Kommissionen har også til opgave at opstille konkrete forslag til finansiering, så de statslige indtægter, der forsvinder i takt med den grønne omstilling af personbiler, kan tilvejebringes på anden vis. Der er betydelig usikkerhed om tempoet i den teknologiske udvikling og udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler. De indregnede konsekvenser for registreringsafgiften og de strukturelle indtægter herfra skal derfor ses som et foreløbigt grundlag, som vil blive udbygget og forbedret i forbindelse med arbejdet i kommissionen.

Strukturelle indtægter fra aktieskat

De samlede indtægter fra aktieskatten består overordnet set af to separate dele. Langt hovedparten af indtægterne stammer fra aktieindkomstskatten, mens det resterende provenu kommer fra den kildeskat, som udenlandske aktionærer betaler i Danmark af deres aktieudbytte fra danske selskaber. Aktieindkomstskatten, som udelukkende betales af de danske husholdninger, består af skatten på realiserede kursgevinster og modtagne udbytter fra aktier samt visse aktiebaserede investeringsbeviser. Kildeskatten fra udenlandske aktionærer kaldes ofte blot for udbytteskatten.

Beskatningsgrundlaget for aktieskatten afhænger dermed af en række forhold, der kan fluktuere ganske meget over tid. Det drejer sig blandt andet om kursudviklingen på aktiemarkederne, husholdningernes tilbøjelighed til at købe og sælge værdipapirer (og dermed realisere gevinster eller tab), virksomhedernes udbyttepolitik og i sidste ende tillige selskabernes overskud.

De faktiske indtægter fra aktieskatten udviser derfor betydelige udsving fra år til år. Indtægterne udgjorde fx knap 0,5 pct. af BNP i 2009, hvor finanskrisen medførte betydelige kurstab på aktier i hele verden og udbytterne var forholdsvis beskedne, mens indtægterne indtil videre nåede et toppunkt på godt 1,4 pct. af BNP i 2015, jf. figur 2.13.

¹³ Der er ved indarbejdelsen af den beregningstekniske mekanisme blandt andet ikke taget konkret stilling til, hvordan mekanismen påvirker salget af lav- og nulemissionsbiler. Sammensætningen af nybilsalget fordelt på drivmidler er med andre ord fastholdt uændret med og uden mekanismen.

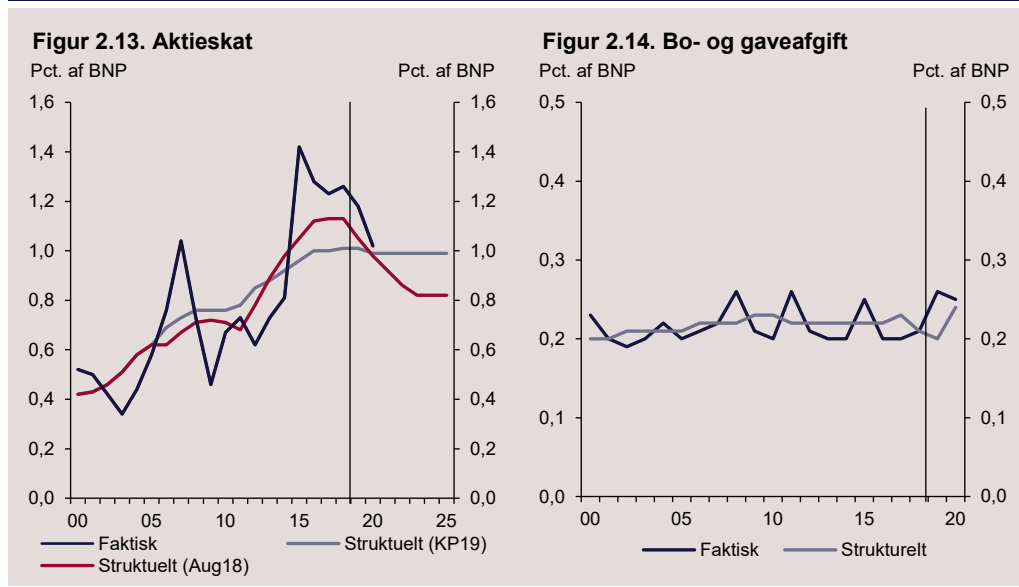
¹⁴ Idet der ikke er vedtaget en konkret model for teknologiregulering, som gennemfører de forudsatte ændringer, er der som en del af *Aftale om finansloven for 2020* afsat et beløb svarende til de skønnede manglende statslige indtægter i 2020. Det fremgår desuden af aftalen, at "Aftaleparterne er endvidere enige om, at finansieringsudstedendet fra 2021 og frem håndteres som led i den samlede finansiering af omstillingen af bilparken, der vil blive besluttet blandt andet med afsæt i anbefalingerne fra Kommissionen for grøn omstilling af personbiler i Danmark, der forventes at afrapportere medio 2020."

Udsvingene i indtægterne begrænses dog i et vist omfang af den del af aktieindkomsts-katten, der vedrører såkaldte unoterede aktier – dvs. aktier, som ikke handles frit på markedet. Indtægterne fra afkastet på disse aktier, som udgør knap 0,4 pct. af BNP, er således mere stabile end det øvrige provenu fra aktieindkomsts-katten.

Det skal ses i sammenhæng med, at langt størstedelen af aktieindkomsten vedrørende unoterede aktier er udbytter til såkaldte hovedaktionærer, som må formodes i nogen grad at afspejle afkast af arbejdsindsats snarere end et egentligt formueafkast. Hovedaktionærer sælger samtidig i mindre omfang deres aktier med henblik på at realisere en (skattepligtig) avance.

Denne ”stabiliserende” faktor kan samtidig bidrage til at forklare, hvorfor aktieskatten til trods for de store ud-sving på aktiemarkedet stadig er en lidt mere stabil indtægtskilde end pensionsafkastskatten.

Faktiske og strukturelle indtægter fra aktieskatten samt bo- og gaveafgiften



Anm.: Siden 2015 har de faktiske indtægter fra aktieskatten været positivt påvirket af berostillelsen af refusion vedrørende udbytte-skat. Refusionerne blev stillet i bero omkring midten af 2015. Det vurderes, at berostillelsen i et vist omfang har fået de udenlandske investorer til at udskyde deres refusionsansøgninger i de efterfølgende år. Dette fænomen er der søgt taget højde for i genberegningen af de strukturelle indtægter fra aktieskatten.

Kilde: I figur 2.13 er de faktiske indtægter baseret på *Økonomisk Redegørelse*, december 2019, mens de strukturelle indtægter er baseret på henholdsvis *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022*, august 2018 og *Danmarks Konvergensprogram 2019*, april 2019. Figur 2.14 er baseret på *Økonomisk Redegørelse*, december 2019. Tal for 2019 og 2020 er skøn i begge figurer.

De strukturelle indtægter fra aktieskatten blev genberegnet i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019* (april 2019). Genberegningen tager afsæt i en metodeændring og har givet anledning til en opjustering af det skønnede, fremadrettede strukturelle provenu fra aktieskatten fra godt 0,8 pct. af BNP til knap 1 pct. af BNP, *jf. figur 2.13*.

Genberegningen af det strukturelle provenu skal blandt andet ses i lyset af, at de faktiske indtægter fra aktieskatten i de seneste år har ligget markant over det hidtidige skønnede strukturelle niveau, *jf. figur 2.13*. Tidligere blev de strukturelle indtægter fra aktieskatten beregnet via et 7-års centreret gennemsnit af de (historiske og skønnede fremtidige) faktiske indtægter. Det indebærer, at midlertidige forhold såsom udsving i aktiekurser, ekstraordinære udbyttebetalinger og forskydninger i refusionsbetalinger til udenlandske investorer (hvis der er indeholdt for meget i udbyttekildeskat) har haft relativt stor betydning for de beregnede strukturelle indtægter fra aktieskatten.

Den ny metode afspejler i større omfang udviklingen i de aktiver, der i sidste ende danner grundlaget for beskatningen af indkomster relateret til aktier. Metoden tager mere konkret udgangspunkt i en opsplitning af beskatningsgrundlaget for aktieskatten på tre komponenter, der er drevet af forskellige forhold:

- *Aktieindkomstskat fra udbytteudlodninger til hovedaktionærer*: Indtægterne herfra udgør en betydelig andel af den samlede aktieskat og er relativt stabile. Det skal ses i lyset af, at udbytteudlodninger til hovedaktionærer kan afspejle indkomst af arbejdsindsatsen i egen virksomhed.
- *Aktieindkomstskat af avancer og udbytteudlodninger til øvrige investorer*: Indtægterne fra de samlede aktieavancer¹⁵ og udbytteudlodninger til øvrige investorer udgør en væsentlig andel af den samlede aktieskat. Indtægterne er ret volatile, fordi de blandt andet afhænger af selskabernes udbyttepolitik og af husholdningernes køb og salg af værdipapirer.
- *Udbytteskat på udlodninger til udenlandske investorer*: Indtægterne herfra er mindre stabile, men udgør også en mærkbart mindre andel af de samlede indtægter. Indtægterne afhænger først og fremmest af størrelsen på de udbytter, som udloddes fra danske selskaber til udenlandske investorer.

Størstedelen af det genberegnete strukturelle provenu fra aktieskatten vedrører beskatningen af danske husholdningers aktieindkomster (dvs. de to første dots), hvor de fremadrettede indtægter samlet set vurderes at udgøre godt 0,85 pct. af BNP. Hertil kommer kildeskatte på udbytter til udenlandske investorer, som strukturelt vurderes at udgøre knap 0,15 pct. af BNP.

Strukturelle indtægter fra bo- og gaveafgift

De faktiske indtægter fra afgiften af dødsboer og gaver har de seneste 20 år udgjort omtrent 0,2 pct. af BNP, *jf. figur 2.14*. Fluktuationerne i indtægterne har som oftest været ret moderate, men der er trods alt eksempler på

¹⁵ Inkl. hovedaktionærernes aktieavancer.

visse udsving fra år til år. Fx steg provenuet fra bo- og gaveafgiften med 0,06 pct. af BNP fra 2014 til 2015, hvilket skal ses i sammenhæng med afgiftsbetalingen fra et ekstraordinært stort dødsbo. Bortfaldet af disse indtægter indebar efterfølgende et fald i bo- og gaveafgiften med 0,05 pct. af BNP fra 2015 til 2016.

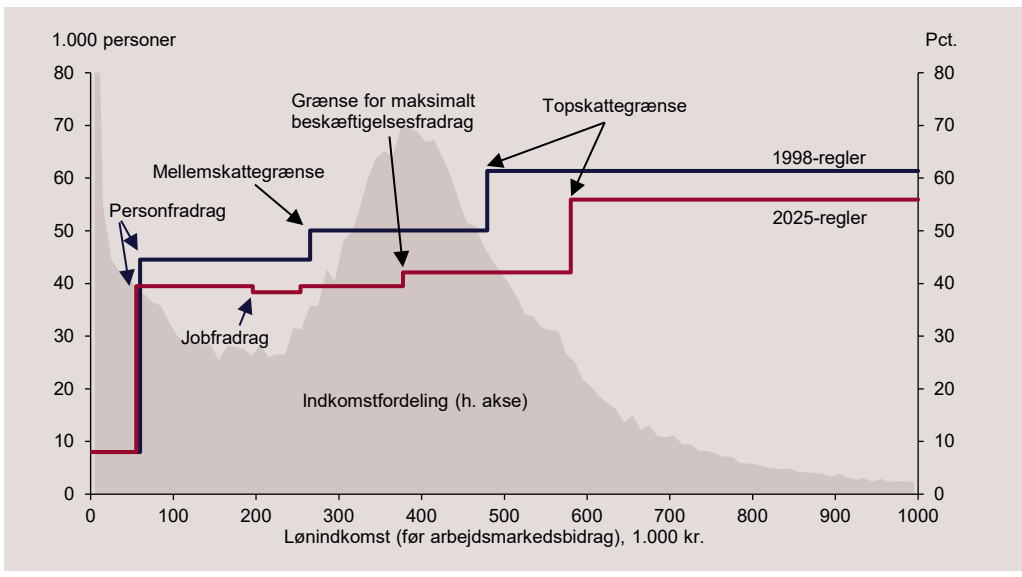
For at undgå, at sådanne ekstraordinære indtægter slår direkte ud i en forbedring eller forværring af den strukturelle saldo, bliver de strukturelle indtægter fra bo- og gaveafgiften beregnet via et 7-års glidende, centreret gennemsnit af de (historiske og skønnede fremtidige) faktiske provenuer. Dog indregnes virkningerne af eventuelle diskretionære politikændringer direkte i de strukturelle indtægter for de år, hvor der foreligger udgiftslofter.

De beregnede strukturelle indtægter fra bo- og gaveafgiften var svagt stigende i løbet af 00'erne, mens de i de senere år har været karakteriseret ved en faldende tendens. Det afspejler *Aftale om finansloven for 2016* (november 2015), som indeholdt en gradvis nedsættelse af afgiftssatsen vedrørende erhvervsvirksomheder, der overdrages til et nært familiemedlem, fra 15 pct. i 2015 til 5 pct. i 2020. Med *Aftale om Finansloven for 2020* (december 2019) er det besluttet at forhøje den pågældende afgiftssats til 15 pct. fra og med 2020. Det bidrager til en forøgelse af både de faktiske og strukturelle indtægter fra bo- og gaveafgiften – og er samtidig med til at sikre en ensartet beskatning af forskellige former for arv.

2.4 Marginal- og gennemsnitsskatter i Danmark

I løbet af de seneste omtrent 25 år er der gennemført en lang række reformer og justeringer af personbeskatningen, som markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst. Et af hovedmålene med skattereformerne har været at øge beskæftigelsen og dermed den samlede velstand i Danmark. Det centrale virkemiddel har været at øge den økonomiske tilskyndelse dels til at være i beskæftigelse i stedet for at være på offentlig forsørgelse, dels til at de allerede beskæftigede øger deres arbejdsindsats, fx ved at øge antallet af arbejdstimer.

Reformerne har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. skatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstkalaen siden 1998, jf. *figur 2.15*. Reduktionen af marginalskatten på tværs af indkomster afspejler primært lavere bundskat, indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelse af topskattegrænsen, jf. *appendiks 2A*, der indeholder en oversigt over reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994.

Figur 2.15. Marginalskatter for beskæftigede

Anm.: Figuren viser marginalskatten (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent under henholdsvis 1998-regler og 2025-regler. 1998-reglerne afspejler den fuldt indfasede 1994-skattereform. 2025-reglerne afspejler den fuldt indfasede 2012-skattereform, dog med en række efterfølgende ændringer og tilføjelser, herunder virkningerne af *Skatteaftale 2018* og de fuldt indfasede aftaler om afskaffelse af PSO-afgift og omlægning af medielicensen, jf. *appendiks 2A*. Aftrapningen af grøn check indgår ikke, idet denne i nationalregnskabet henregnes til overførselsindkomsterne. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2020-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten før arbejdsmarkedsbidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 64 år i 2016 fremskrevet til 2020-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året.

Kilde: Skatteministeriet.

Senest er marginalskatten i medfør af *Skatteaftale 2018* (februar 2018) reduceret for visse indkomster som følge af indførelsen af jobfradraget og forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag. Samtidig indebærer det ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger, som også var et element i *Skatteaftale 2018*, en reduktion af marginalskatten for mange af de personer, der indbetaler til pension, jf. *afsnit 2.6*.

For en bundskatteyder reduceres marginalskatten fra ca. 44½ pct. i 1998 til ca. 39½ pct. (inkl. beskæftigelsesfradrag) i 2025, når 2012- og 2018-skattereformerne mv. er fuldt indfaset. I samme periode nedbringes den højeste marginalskat for en topskatteyder fra ca. 61½ pct. til knap 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskat), jf. *figur 2.15*.

Den største reduktion af marginalskatten på ca. 19 pct.-point omfatter personer med indkomster mellem ca. 480.000 og 580.000 kr. (opgjort i 2020-niveau). Det afspejler dels afskaffelsen af mellemskatten fra og med 2010 i medfør af *Forårspakke 2.0* (marts 2009), dels de forhøjelser af topskattegrænsen, der blev gennemført som en del af *Forårspakke 2.0* og *2012-skattereformen* (juni 2012).

For de fleste personer med indkomster mellem 265.000 og 480.000 kr. er marginals-katten nedbragt med 8-10½ pct.-point siden 1998. Det hænger sammen med forhøjelserne af mellemskattegrænsen og den efterfølgende afskaffelse heraf, indførelsen af beskæftigelsesfradraget og nedsættelserne af bundskatten både i forbindelse med *Pinsepakken* (juni 1998) og *Forårspakke 2.0* (marts 2009).

Mens marginals-katten som nævnt angiver skatten af den sidst tjente krone, så er *gennemsnitsskatten* et mål for, hvor stor en andel indkomstkatterne udgør af den samlede indkomst, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1. Marginalskatter og gennemsnitsskatter

Skatten af den sidst tjente krone kaldes også for *marginalskatten*. En marginalskat på 50 pct. betyder eksempelvis, at en forøgelse af arbejdsindkomsten med 1.000 kr. isoleret set fører til en ekstra indkomstskattebetaling på 500 kr. Marginalskatten vil typisk have betydning for, hvor mange arbejdstimer danskerne ønsker at arbejde. En reduktion af marginalskatten vil øge gevinsten ved at arbejde en time ekstra, hvilket isoleret set trækker i retning af et øget antal udførte arbejdstimer.

Gennemsnitsskatten er et mål for, hvor stor en andel af den samlede indkomst, der går til at betale de forskellige indkomstskatter, herunder fx arbejdsmarkedsbidrag, bundskat, kommuneskat og topskat. Eksempelvis indebærer en gennemsnitsskat på 35 pct. ved en indkomst på ca. 600.000 kr., at den samlede indkomstskattebetaling udgør ca. 210.000 kr., *jf. figur 2.16*.

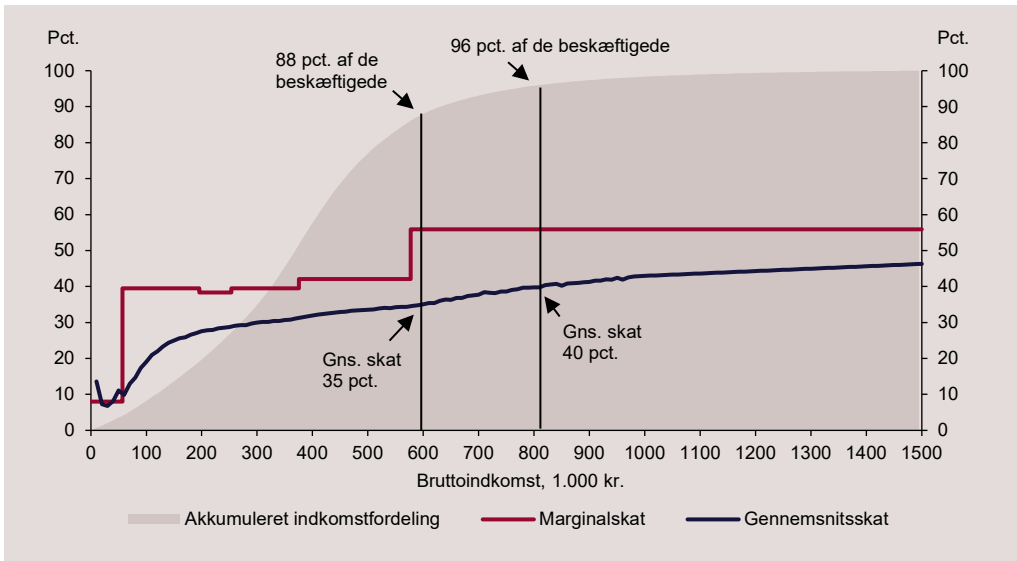
Som følge af progressionen i indkomstskattesystemet – fx i form af personfradraget og topskatten – vil gennemsnitsskatten normalt være lavere end marginalskatten.

Gennemsnitsskatten er overordnet set voksende med indkomstens størrelse, men afhænger også af den enkeltes skattefradrag, herunder fx rentefradrag og befodringsfradrag mv., *jf. figur 2.16*, som viser gennemsnitsskatten for de beskæftigede. Gennemsnitsskatten er generelt lavere end marginalskatten, hvilket er en følge af progressionen i skattesystemet, fx i form af personfradraget og topskatten.

For de lavere indkomster, der typisk omfatter mange personer med deltidsarbejde og studiejob, har personfradraget på ca. 50.500 kr. i 2020 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag) relativt stor betydning for gennemsnitsskatten¹⁶. For personer med en indkomst på fx 100.000 kr. udgør gennemsnitsskatten således ca. 19 pct., mens marginalskatten (med en gennemsnitlig kommuneskat) er på knap 40 pct.

¹⁶ Personfradraget for alle, som er fyldt 18 år, udgør 46.500 kr. i 2020. Personfradraget er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget før arbejdsmarkedsbidrag udgør $46.500 / (1 - 0,08) = 50.500$ kr.

Figur 2.16. Marginal- og gennemsnitsskat for beskæftigede, 2020



Anm: Marginalskatten er opgjort med 2020-regler for en enig i beskæftigelse ekskl. kirkeskat med en gennemsnitlig kommuneskat. Aftrapningen af grøn check indgår ikke, idet denne i nationalregnskabet henregnes til overførselsindkomsterne. Gennemsnitsskatten er beregnet som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten (personlig indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og positiv kapitalindkomst) opgjort eksklusiv pension. Opgørelsen omfatter kun personer, der har et positivt arbejdsmarkedsbidrag.
 Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er tale om 2016-data fremskrevet til 2020-niveau. Beregningerne tager afsæt i 2020-regler inkl. de aftalte ændringer i *Skatteaftale 2018*, februar 2018.

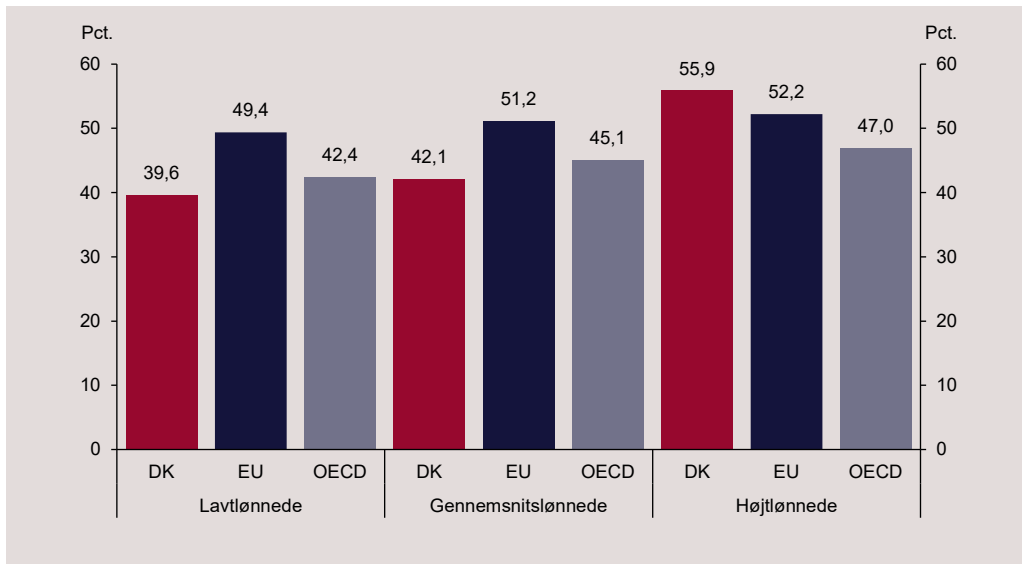
Mange beskæftigede danskere har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til ca. 400.000 kr. I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-32 pct., mens marginalskatten er på ca. 40-42 pct.

Topskatten på 15 pct. sætter ind ved en lønindkomst (før arbejdsmarkedsbidrag) på ca. 577.000 kr. i 2020¹⁷. Men selvom marginalskatten for topskatteydere som nævnt er på knap 56 pct., så betaler langt hovedparten af de beskæftigede danskere mærkbart mindre i gennemsnitsskat af deres indkomst. I 2020 forventes i alt ca. 88 pct. af de beskæftigede at have en gennemsnitsskat, der er lavere end 35 pct., og ca. 96 pct. at have en gennemsnitsskat, der er lavere end 40 pct. Samtidig er gennemsnitsskatten under 50 pct. selv for personer med indkomster omkring 1.500.000 kr., jf. figur 2.16.

¹⁷ Topskattegrænsen udgør 531.000 kr. i 2020. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen før arbejdsmarkedsbidrag udgør $531.000 / (1 - 0,08) = 577.000$ kr.

Selvom den højeste marginalskat er blevet reduceret med ca. 5½ pct.-point i løbet af de seneste ca. 20 år, så er marginalsatten på knap 56 pct. for de højtlønnede i Danmark fortsat relativt høj i et internationalt perspektiv. Til sammenligning er den gennemsnitlige marginalskat for de højtlønnede i OECD-landene ca. 47 pct., mens gennemsnittet for de EU-lande, som er med i OECD, ligger på godt 52 pct., *jf. figur 2.17.*

Figur 2.17. Marginalsatten på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD, 2018



Anm.: Højtlønnede, gennemsnitslønnede og lavtlønnede er defineret som enlige uden børn med en løn på henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. I Danmark er gennemsnitslønnen opgjort på baggrund af DA's årlige StrukturStatistik. Marginalsatten omfatter de personlige indkomstskatter, obligatoriske arbejdstager- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag samt andre lønskatter opgjort i pct. af de samlede lønomkostninger. "OECD" er et simpelt (uvægtet) gennemsnit af marginalsatterne for OECD-landene. "EU" er et simpelt (uvægtet) gennemsnit for de 23 EU-lande, der er medlem af OECD.

Kilde: OECD.Stat.

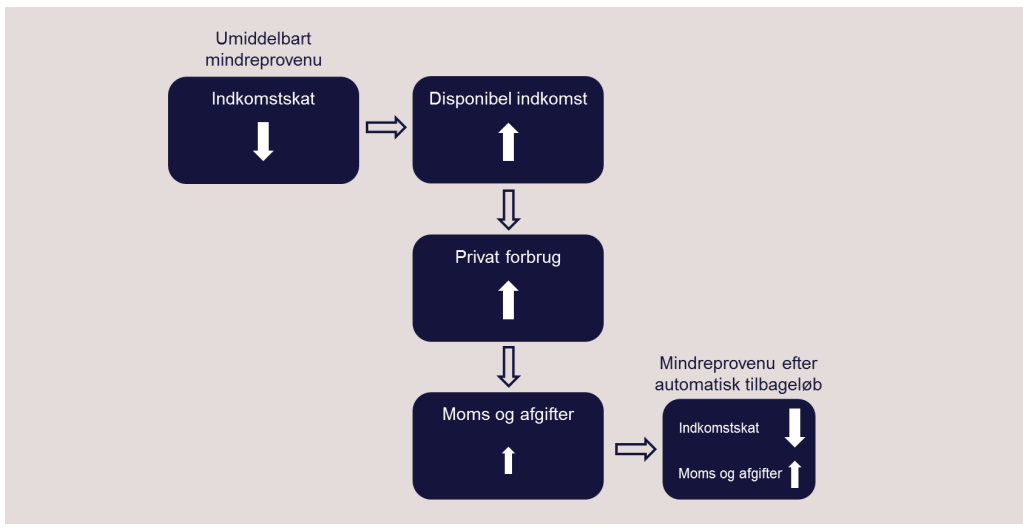
Marginalsatten for både lavt- og gennemsnitslønnede i Danmark er til gengæld lavere end for OECD som helhed og på EU-plan. Det indikerer, at progressionen i skatten på arbejdsindkomst – målt ved forskellen på marginalsatten for højt- og lavtlønnede – er forholdsvis høj i Danmark.

2.5 Nye tilbageløbsfaktorer for skatter og afgifter

Opgørelser af de provenumæssige konsekvenser ved højere eller lavere skatter og afgifter består typisk af *tre* beregningstrin: *Umiddelbar virkning*, *automatisk tilbageløb* og *dynamisk provenu via ændret adfærd*. Den reelle belastning af de offentlige finanser af en skattenedsættelse er givet ved mindreprovenuet opgjort efter tilbageløb og ændret adfærd – og vice versa i forbindelse med en skatteforhøjelse. Beregningen af de såkaldte *automatiske tilbageløbsfaktorer* udgør et centralt element i ministeriernes regnemetoder.

Automatisk tilbageløb afspejler, at en nedsættelse af fx de personlige indkomstskatter ved *uændret adfærd* helt automatisk vil medføre en forøgelse af danskernes disponible indkomster, hvilket alt andet lige vil øge det private forbrug, som så vil føre til højere indtægter fra moms og forbrugsafgifter mv. På den måde reduceres det mindreprovenu, som en skattenedsættelse umiddelbart vil give anledning til. Det automatiske tilbageløb knyttet til en nedsættelse af indkomstskatterne er søgt illustreret i *figur 2.18*. Det automatiske tilbageløb beregnes for eventuelle adfærdseffekter – fx i form af ændret arbejdsudbud og/eller ændret forbrugssammensætning – som ændrede skatter og afgifter kan give anledning til, jf. nedenfor¹⁸.

Figur 2.18. Illustration af automatisk tilbageløb ved lavere indkomstskatter



Der er også et automatisk tilbageløb forbundet med at nedsætte forbrugsafgifter. Afgiftsnedsættelser øger ikke direkte de (nominelle) disponible indkomster – forstået som indkomsterne fratrukket de personlige indkomstskatter. Men lavere afgifter øger købekraften af de disponible indkomster via lavere priser, dvs. bidrager

¹⁸ I det omfang en skatte- eller afgiftsændring giver anledning til adfærdsvirkninger, som har afledte dynamiske provenuvirkninger, indgår der også automatisk tilbageløb af virkningen på det private forbrug i det dynamiske provenu.

til højere reale disponible indkomster. Det vil øge det private forbrug, hvilket isoleret set fører til højere indtægter fra moms og forbrugsafgifter – ligesom i eksemplet med lavere indkomstskat. På basis af et opdateret datagrundlag og en videreudvikling af beregningsmetoden er den standardmæssige tilbageløbsfaktor for indkomstskatter opgjort til 23 pct., mens den skønnes at udgøre 21 pct. for forbrugsafgifter, *jf. tabel 2.2.*

Tabel 2.2. Oversigt over tilbageløbsfaktorer

	Opdaterede	Tidligere	Forskel
	<i>Pct.</i>		<i>Pct.-point</i>
Tilbageløb for indkomstskatter	23,0	24,5	-1,5
Tilbageløb for forbrugsafgifter	21,0	23,0	-2,0

Anm.: Der er tale om såkaldte standardtilbageløbsfaktorer. I konkrete tilfælde, hvor det vurderes mere retvisende, kan det være nødvendigt at beregne og anvende andre tilbageløbsfaktorer, *jf. også appendiks 2B.*
Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

De opdaterede tilbageløbsfaktorer er lidt mindre end de tidligere anvendte. Det er blandt andet en konsekvens af et opdateret datagrundlag, baseret på skatteprovenuier for perioden 2007-2016, *jf. appendiks 2B.*

Betydningen for de provenumæssige konsekvenser af ændrede skatter og afgifter kan fx illustreres med udgangspunkt i en hypotetisk nedsættelse af bundskattesatsen svarende til et umiddelbart mindre provenu på 5 mia. kr., *jf. tabel 2.3.* Nedjusteringen af tilbageløbsfaktoren for indkomstskatter fra 24,5 til 23 pct. indebærer i det konkrete eksempel en reduktion af det automatiske tilbageløb med ca. 75 mio. kr., hvilket øger det samlede mindre provenu efter tilbageløb fra knap 3,8 til ca. 3,85 mia. kr. (*jf. række C i tabel 2.3.*)

Tabel 2.3. Hypotetisk bundskattenedsættelse – betydning af opdateret tilbageløbsfaktor

Mio. kr. (2020-niveau)	Opdateret	Tidligere	Forskel
A. Umiddelbar provenuvirkning	-5.000	-5.000	0
B. Tilbageløb (tilbageløbsfaktor*A)	1.150	1.225	-75
C. Provenuvirkning efter tilbageløb (A+B)	-3.850	-3.775	-75
D. Dynamisk provenu ¹⁾	270	275	-5
E. Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd (C+D)	-3.580	-3.500	-80
	<i>Pct.</i>		<i>Pct.-point</i>
F. Selvfinansieringsgrad (-D/C)*100	7,06	7,31	-0,25

1) Det dynamiske provenu indeholder både øgede personskatteindtægter afledt af et større arbejdsudbud og automatisk tilbageløb via moms og afgifter fra den øgede disponible indkomst, som følger af det større arbejdsudbud. Sidstnævnte er årsagen til, at det dynamiske provenu reduceres lidt som følge af de opdaterede tilbageløbsfaktorer.

De beregnede afledte adfærdsvirkninger på *arbejdsudbuddet* af en ændring i bundskattesatsen (i det konkrete, hypotetiske eksempel) afhænger isoleret set ikke af størrelsen af tilbageløbsfaktoren – og påvirkes derfor heller ikke af nedsættelsen af tilbageløbsfaktoren fra 24,5 til 23 pct.

Det afledte *dynamiske provenu* for den offentlige sektor, som følger af ændringen i arbejdsudbuddet, omfatter imidlertid både den isolerede virkning af *øgede indkomstskatter* (som følge af større indkomstgrundlag) samt et automatisk tilbageløb af moms og afgifter (fra den afledte stigning i den disponible indkomst efter skat som følge af større arbejdsudbud). Derfor reduceres det beregnede dynamiske (mer)provenu marginalt som følge af den lavere tilbageløbsfaktor, *jf. række D i tabel 2.3*, selvom selve arbejdsudbudsvirkningen ikke er ændret.

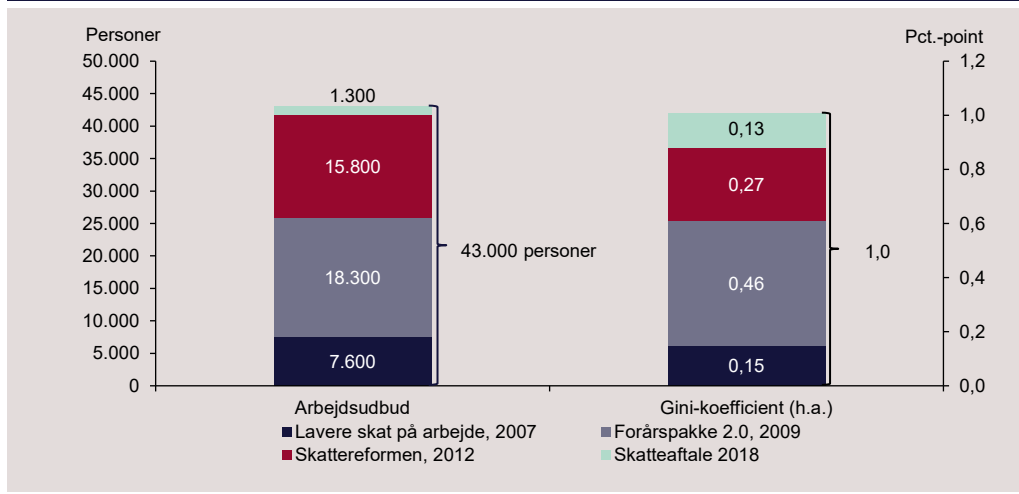
Samlet set øges mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd ved en bundskattenedsættelse med ca. 80 mio. kr. fra 3.500 til 3.580 mia. kr., *jf. række E i tabel 2.3*.

Den såkaldte *selvfinansieringsgrad*, der opgøres som det dynamiske provenu i procent af mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb, reduceres i eksemplet med en bundskattenedsættelse *mekanisk* med ca. 0,25 pct.-point fra 7,3 pct. til knap 7,1 pct. som følge af nedsættelsen af tilbageløbsfaktoren, *jf. række F i tabel 2.3*. Det bemærkes, at der primært er tale om en *nævnereffekt* – idet mindreprovenuet efter tilbageløb er øget – men også en beskedne *tællereffekt*, idet den dynamiske provenuvirkning som nævnt reduceres marginalt, selvom virkningen på arbejdsudbuddet er uændret.

De opdaterede tilbageløbsfaktorer er dokumenteret i *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoreren*, der kan findes på Finansministeriets hjemmeside. *Appendiks 2B* giver en mere kortfattet gennemgang af de grundlæggende forudsætninger og beregninger bag opgørelsen af tilbageløbsfaktorerne, herunder hvorfor tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifterne som udgangspunkt er lidt mindre end for indkomstskatterne.

2.6 Adfærdsvirkninger af personskatteændringer

Siden 2006 er der gennemført fire større skattereformer, som samlet set skønnes at øge arbejdsudbuddet med ca. 43.000 personer i 2025, *jf. figur 2.19*. Det øgede arbejdsudbud skønnes isoleret set at øge strukturelt BNP med 2,4 pct. i 2025, set i forhold til en hypotetisk situation, hvor reformerne ikke var gennemført. På den anden side har de fire skattereformer isoleret set bidraget til en forøgelse af indkomstforskellene på ca. 1 pct.-point målt ved Gini-koefficienten.

Figur 2.19. Konsekvenser af fire skattereformer på arbejdsudbud og indkomstforskelle

Anm.: *Skatteaftale 2018* (februar 2018) skønnes at øge arbejdsudbuddet med ca. 1.350 fuldtidspersoner, her afrundet til 1.300. Kilde: *Reformer har styrket dansk økonomi*, november 2018, Finansministeriet. Beregninger af effekten på Gini-koefficienten: *Reformpakke 2020*, Retsinformation (Skattereformen – forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen, ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, aftrapning af børne- og ungeydelsen for familier med høje indkomster m.v.) og svar på SAU 238 (2018).

Indkomstskatternes formål er at bidrage til at finansiere de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har imidlertid også en række afledte virkninger på folks adfærd, herunder blandt andet beslutningen om, hvor meget og hvor intensivt man ønsker at arbejde. Der er teoretisk og empirisk belæg for, at højere skat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen. Indkomstskatterne indebærer med andre ord en række velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion. Det kaldes også for efficienstab¹⁹.

Beskatningen af fx arbejdsindkomst bør derfor som udgangspunkt altid indrettes så *efficient* som muligt – dvs. på en måde, der begrænser omfanget af uønskede afledte adfærdsvirkninger mest muligt. Efficienstabet ved en skat eller skatteændring kan fx måles ved den afledte reduktion af beskæftigelsen – og dermed produktion og velstand – som den pågældende skat eller skatteændring giver anledning til. Indkomstskattenedsættelser, som indebærer en forholdsvis stor efficiensgevinst, er kendetegnet ved en relativt høj *selvfinansieringsgrad*. Selvfinansieringsgraden angiver, hvor stor en andel af mindreprovenu fra en skattenedsættelse (opgjort efter automatisk tilbageløb), der skønnes at "komme tilbage til statskassen" via adfærdsvirkninger i form af øget arbejdsudbud mv. En høj selvfinansieringsgrad betyder med andre ord, at en skattenedsættelse i relativt stort omfang "finansierer sig selv" gennem afledte adfærdsvirkninger.

¹⁹ Efficiens betyder, at samfundets ressourcer anvendes på den mest effektive måde, og dermed giver det størst mulige udbytte/produktion.

Beskatningen af arbejdsindkomst indrettes imidlertid også under hensyntagen til virkningen på *indkomstfordelingen* i samfundet. Indkomstskatterne reducerer forskellene i befolkningens disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i forbrugsmuligheder mellem højt- og lavtlønnede og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede²⁰. En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor typisk øge indkomstforskellene, fx målt ved *Gini-koefficienten*²¹. Jo større stigning i Gini-koefficienten, en given skattenedsættelse giver anledning til, desto større forøgelse af indkomstforskellene.

I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være et *trade-off* mellem efficiens og indkomstfordeling. Dvs. at en højere grad af skattemæssig efficiens alt andet lige kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster. Skattenedsættelser, som er forbundet med store efficiensgevinster (dvs. høje selvfinansieringsgrader), vil typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med lave selvfinansieringsgrader typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

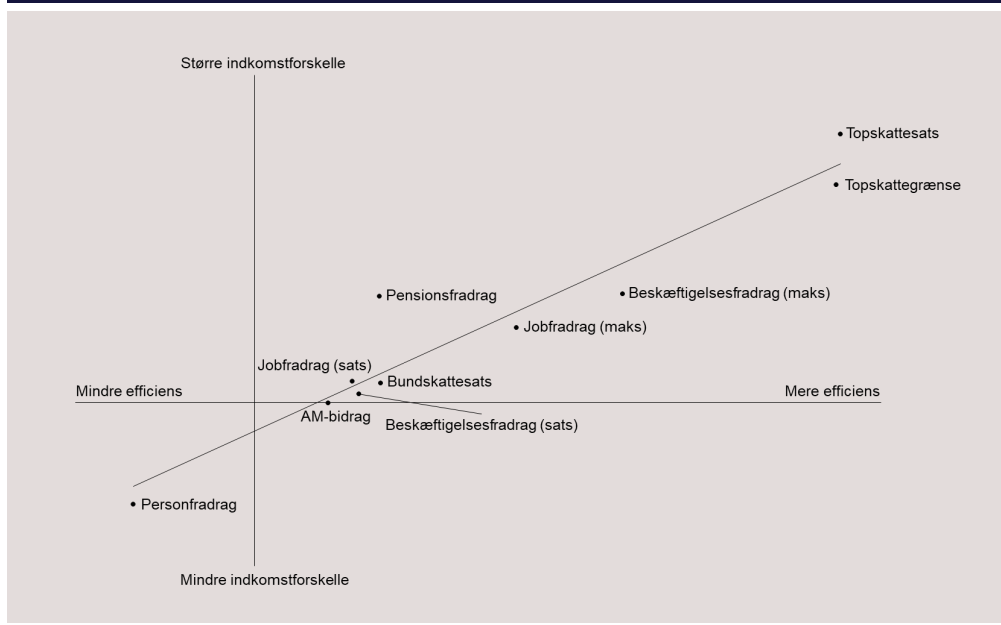
Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling for en række hypotetiske ændringer i indkomstbeskatningen er illustreret i *figur 2.20*, hvor den vandrette akse viser ændringer i efficiensen målt ved selvfinansieringsgraden, mens den lodrette akse viser ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Det illustrerer, at der er et tydeligt *trade-off* mellem efficiens og fordeling.

Når man betragter en række forskellige hypotetiske skattelempler, der hver indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., så vil de største efficiensgevinster kunne opnås via lavere skat for de højeste indkomster – enten gennem en lavere topskattesats eller en højere indkomstgrænse for topskatten. Disse ændringer vil imidlertid også indebære relativt store stigninger i indkomstforskellene. Omvendt vil mere generelle skattelempler – fx i form af en lavere bundskattesats – indebære mindre efficiensgevinster, men vil også have betydeligt mindre virkning på indkomstforskellene.

Topskatten på 15 pct.-point sætter først ind ved en forholdsvis høj indkomst og betales derfor kun af ca. 10 pct. af skatteyderne. Topskatten har derfor en relativt kraftig omfordelende virkning, og en nedsættelse af topskatten vil således øge indkomstforskellene forholdsvis meget. Topskatten indebærer imidlertid en høj marginal beskatning af ekstra indkomst for de berørte, hvilket giver anledning til en relativt kraftig adfærdsvirkning og dermed et forholdsvis stort efficiensstab i udgangspunktet. Samtidig kan der for et givet provenu opnås en forholdsvis stor marginalskatte reduktion ved en nedsættelse af topskatten. En nedsættelse af topskatten vil derfor også være forbundet med en relativt høj selvfinansieringsgrad.

²⁰ Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

²¹ Gini-koefficienten opsummerer indkomstforskellene i et enkelt tal. En Gini-koefficient på 0 angiver en helt lige fordeling af indkomsterne, mens en Gini-koefficient på 1 (=100 pct.) betyder, at én person modtager al indkomst i økonomien. Dvs. jo mindre Gini-koefficienten er, desto mindre er indkomstforskellene i økonomien.

Figur 2.20. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter

Anm.: Den vandrette akse viser selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse viser ændringen i Gini-koefficienten ved 10 hypotetiske skattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2019.

Beregning af selvfinansierungsgrad og indkomstforskelle

Der er betydelig usikkerhed knyttet til den konkrete størrelsesorden af de afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer – og dermed om størrelsen af selvfinansierungsgraden. Der er dog mindre usikkerhed om den relative forskel mellem selvfinansierungsgraderne for de forskellige typer af skatteændringer²².

Med de regnemetoder, der anvendes af de økonomiske ministerier, skønnes en nedsættelse af topskattesatsen svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. at medføre et dynamisk merprovenu på ca. 1,3 mia. kr. og en selvfinansierungsgrad på knap 33 pct., *jf. tabel 2.4*. Selvfinansierungsgraden måler konkret det isolerede merprovenu for det offentlige, der følger af de afledte adfærdsendringer ved en lavere skat, målt i procent af det umiddelbare mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter. Det dynamiske merprovenu afspejler en skønnet stigning i arbejdsudbuddet svarende til ca. 3.000 fuldtidspersoner. Stigningen i arbejdsudbuddet skønnes isoleret set at øge BNP med knap 4,4 mia. kr.

²² De beregnede selvfinansierungsgrader afhænger i nogen grad af størrelsen af de betragtede skatteændringer, *jf. appendiks 2D*. Navnlig ved ændringer i topskatten og maksimum for beskæftigelsesfradraget og jobfradraget kan selvfinansierungsgraden variere forholdsvis meget med størrelsen af skattelettelsen.

Tabel 2.4. Virkninger på offentligt provenu, arbejdsudbud, BNP og indkomstfordeling ved skattenedsættelser på ca. 5 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu

Mio. kr. (2020-niveau)	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk provenu			Selvfinansieringsgrad, pct.	Ændring i Gini-koeff., pct.-point	Arbejdsudbud, pers.	BNP-virkning ¹⁾
		Time-effekt	Delta-gelses-effekt	I alt				
Lavere arbejdsmarkedsbidrag	-3.850	160	0	160	4,1	0,00	800	600
Højere personfradrag	-3.850	-130	-130	-260	-6,8	-0,09	-1.100	-850
Lavere bundskattesats	-3.850	250	30	270	7,1	0,02	1.100	1.000
Jobfradrag (sats og maksbeløb)	-3.850	-100	310	210	5,5	0,02	1.100	600
Jobfradrag (maksbeløb)	-3.850	370	200	560	14,7	0,07	2.800	2.050
Beskæftigelsesfradrag (sats og maksbeløb)	-3.850	-50	270	220	5,8	0,01	1.200	650
Beskæftigelsesfradrag (maksbeløb)	-3.850	670	120	790	20,6	0,10	3.800	3.050
Lavere topskattesats	-3.850	1.250	10	1.260	32,8	0,25	3.000	4.350
Højere topskattegrænse	-3.850	1.230	30	1.250	32,5	0,20	4.200	4.950
Pensionsfradrag (satser)	-3.850	0	270	270	7,0	0,10	1.100	800

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempler giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler. Resultaterne er afrundet i forhold til den samlede oversigt i *appendiks 2D*. Provenuvirkningerne er afrundet til nærmeste 10 mio. kr., det skønnede arbejdsudbud er afrundet til nærmeste 100 fuldtidspersoner, mens BNP-virkningen er afrundet til nærmeste 50 mio. kr.

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet. Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2019.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 2D*, hvor der også er foretaget provenuberegninger for skattenedsættelser på henholdsvis 1 og 3 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu samt for hypotetiske skatteforhøjelser på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbart merprovenu.

En reduktion af topskattesatsen svarende til et umiddelbart mindre provenu på 5 mia. kr. skønnes at indebære en forøgelse af indkomstforskellene på 0,25 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, *jf. tabel 2.4*. Til sammenligning skønnes en tilsvarende nedsættelse af bundskattesatsen at øge Gini-koefficienten med 0,02 pct.-point. Størrelsen af fordelingsvirkningerne skal blandt andet ses i lyset af, at de samlede indkomstforskelle i Danmark er opgjort til 27,8 pct. i 2016 målt ved Gini-koefficienten, hvilket er et lavt niveau i en international sammenhæng²³. De beregnede virkninger på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten omfatter alene de umiddelbare (statiske) fordelingsvirkninger, dvs. virkningerne af ændret adfærd på indkomstfordelingen er ikke medregnet (hvilket afspejler normal praksis)²⁴.

²³ *Jf. Fordeling og Incitament 2018*, september 2018, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

²⁴ Der er flere grunde til, at der som hovedregel ikke indregnes fordelingsvirkninger af afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbud mv. For det første har den indkomstændring, der er resultatet af den ændrede adfærd, et modstykke i form af en ændret arbejdsindsats. I sådanne situationer afspejler indkomstændringen ikke den reelle velfærdændring for den enkelte, idet der er en pris i form af mere eller mindre fritid. For det

Nye elementer i personbeskatningen

I forbindelse med *Skatteaftale 2018* (februar 2018) blev der indført et nyt *jobfradrag*, som er målrettet personer med relativt lave arbejdsindkomster, samt et nyt *pensionsfradrag*, som øger den økonomiske tilskyndelse til at spare op til pension.

Jobfradraget kan – ligesom det eksisterende beskæftigelsesfradrag – fratrækkes i den skattepligtige indkomst. Jobfradraget gives dog kun for arbejdsindkomst, som ligger over en bundgrænse på 195.800 kr. (2020-niveau), mens der gives beskæftigelsesfradrag for al arbejdsindkomst. Jobfradraget udgør maksimalt 2.600 kr. (fuldt indfaset fra 2020), som opnås ved en indkomst på ca. 254.000 kr. Til sammenligning opnås det maksimale beskæftigelsesfradrag ved et indkomstniveau på ca. 375.000 kr. Ændringer i jobfradraget har derfor en relativt større deltagelseeffekt end beskæftigelsesfradraget, idet det maksimale fradrag kan opnås ved et lavere indkomstniveau. Til gengæld vil timeeffekten være lidt lavere, idet færre vil få reduceret marginals-katten. Selvfinsieringsgraden ved en proportional forøgelse af sats og maksimumbeløb for jobfradraget (svarende til et umiddelbart mindrevenu på 5 mia. kr.) kan opgøres til 5,5 pct., jf. tabel 2.4.

Selvfinansieringsgraden ved en tilsvarende proportional forøgelse af sats og maksimumbeløb for *beskæftigelsesfradraget* kan opgøres til 5,8 pct., hvilket altså er marginalt højere end for jobfradraget, men lidt lavere end selvfinansieringsgraden ved en reduktion af *bundskatten*, som kan opgøres til 7,1 pct. Der er dermed tale om en ny rangordning af resultaterne, idet selvfinansieringsgraden ved en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget tidligere har været lidt højere end selvfinansieringsgraden ved en reduktion af bundskatten.

Det skyldes, at indkomstgrundlaget for beskæftigelsesfradraget med *Skatteaftale 2018* blev udvidet til også at omfatte pensionsindbetalinger, jf. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018 (kapitel 2)*. Det medfører, at færre personer end tidligere befinder sig i indfasningsintervallet for beskæftigelsesfradraget, hvor marginals-katten isoleret set er reduceret med ca. 2,7 pct.-point²⁵. Tilsvarende modtager flere personer end tidligere det fulde beskæftigelsesfradrag. Udvidelsen af indkomstgrundlaget til at indeholde pensionsindbetalinger blev delvist modgået af en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag på 1.000 kr. (2018-niveau), men forhøjelsen øger ikke antallet af personer i indfasningsintervallet lige så meget som det modsatte fald. Det betyder, at en forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget vil reducere marginals-katten for færre personer end tidligere, hvilket isoleret set indebærer en lavere arbejdsudbudsvirkning og lavere selvfinansieringsgrad.

Det ny *pensionsfradrag* giver fradrag for indbetalinger på pensionsordninger, hvor der er fradrags- eller bortseelsesret, hvilket bidrager til at reducere *sampilsproblemet*. Sampilsproblemet er et udtryk for, at skatteværdien af pensionsindbetalinger for visse grupper er lavere end den efterfølgende sammensatte beskatning

andet vil det med ministeriernes nuværende regnemetoder kræve et betydeligt omfang af relativt grove supplerende antagelser, hvis den såkaldte deltagelseeffekt skulle fordeles direkte på personer, idet adfærdsvirkningen alene afspejler en samlet virkning på den strukturelle ledighedsprocent og således ikke indeholder information om, hvem der konkret ændrer adfærd.

²⁵ I en gennemsnitskommune vil reduktionen i marginals-katten (med regler gældende fra 2022) udgøre 10,65 pct * 24,95 pct. = 2,66 pct.

som pensionist, som omfatter indkomstskat tillagt indkomstaftrapning af diverse offentlige ydelser, herunder navnlig pensionstillægget. Fradraget bidrager for nogle også til at reducere marginals-katten, *jf. boks 2.2.*

Pensionsfradraget bidrager desuden til at øge det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse, idet pensionsindbetalingerne typisk er højere ved beskæftigelse end ved ledighed. En forøgelse af satserne for pensionsfradraget skønnes isoleret set at øge arbejdsudbuddet som følge af en positiv deltagelseeffekt, mens timeeffekten samlet set er omtrent neutral. Den uændrede timeeffekt skyldes, at en forøgelse af pensionsfradragssatserne kun reducerer marginals-katten i begrænset omfang, *jf. boks 2.2,* mens mange beskæftigede opnår en skattelempelse, som isoleret set indebærer en negativ indkomsteffekt på timearbejdsudbuddet.

En forøgelse af pensionsfradraget svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. skønnes samlet set at indebære en selvfinansieringsgrad på 7,0 pct., *jf. tabel 2.4,* samt en forøgelse af indkomstforskellene på 0,10 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Den forholdsvis beskedne selvfinansieringsgrad skal ses i lyset af, at hovedformålet med pensionsfradraget ikke er at øge arbejdsudbuddet, men at styrke den økonomiske tilskyndelse til pensionsopsparing.

De aktuelle, opdaterede skattestilleskruer afviger en smule fra tidligere beregninger i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, jf. appendiks 2C og 2D.*

Boks 2.2. Pensionsfradragets bidrag til marginalsatten

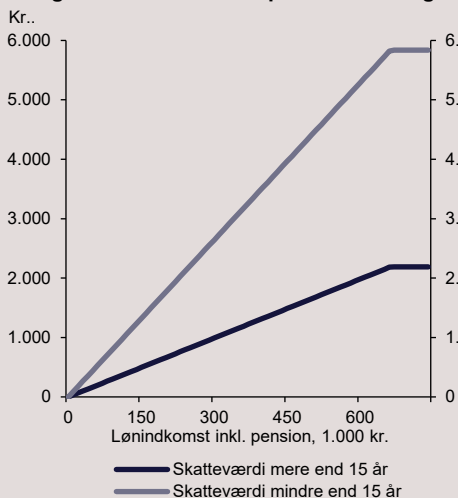
Pensionsfradraget omfatter alle fradragsberettigede pensionsindbetalinger, dvs. private og arbejdsgiveradministrerede indbetalinger med fradrags- og bortseelsesret samt ATP-bidrag, op til en samlet øvre grænse på 73.100 kr. (2020-niveau).

Det fuldt indfasede fradrag udgør 12 pct. af pensionsindbetalingerne efter arbejdsmarkedsbidrag (op til den øvre grænse) for personer med mere end 15 år til folkepensionsalderen og 32 pct. for personer, der er ældre. Forskellen i fradragsprocenten skal ses i sammenhæng med, at samspilsproblemet er størst for personer sidst i arbejdslivet.

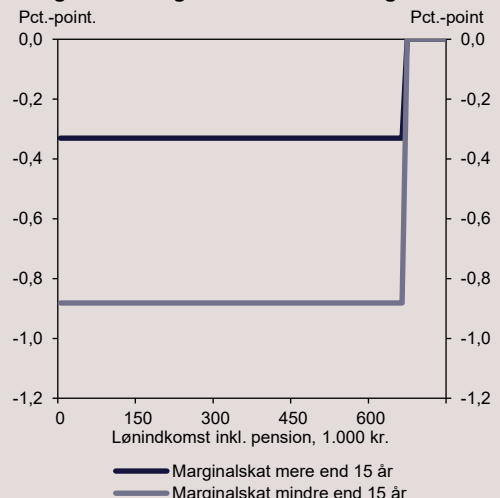
Pensionsfradraget er udformet som et ligningsmæssigt fradrag – ligesom beskæftigelsesfradraget og det ny jobfradrag – og skatteværdien er således givet ved fradraget ganget med kommune- og kirkeskatteprocenten i den pågældende kommune. Skatteværdien af pensionsfradraget – samt fradragets bidrag til reduktionen af marginalsatten – afhænger af den enkelte persons konkrete pensionsindbetalinger, herunder indbetalingsprocenten. I en gennemsnitskommune er den maksimale skatteværdi ca. 2.200 kr. for personer med mere end 15 år til folkepensionsalderen og op til ca. 5.800 kr. for personer, der er ældre, *jf. figur a*. For personer, hvor pensionsbidraget udgør 12 pct. af bruttolønindkomsten, opnås det maksimale fradrag ved en arbejdsindkomst (inkl. pension) på 662.100 kr.

Med en fast pensionsindbetalingsprocent på 12 pct., dvs. hvor pensionsindbetalingen vokser i takt med størrelsen af arbejdsindkomsten, vil pensionsfradraget bidrage til en reduktion af marginalsatten med henholdsvis ca. 0,3 og ca. 0,9 pct.-point i optjeningsintervallet op til det maksimale fradrag, *jf. figur b*.

Figur a. Skatteværdi af pensionsfradrag



Figur b. Bidrag til reduktion af marginalsat



Anm.: Der er forudsat pensionsindbetalinger på 12 pct. af bruttolønindkomsten og en gennemsnitlig kommuneskat på 24,95 pct. Marginalsat er opgjort ekskl. kirkeskat.

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 2A. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

Dette appendiks giver en oversigt over de centrale reformer og justeringer af personbeskatningen de seneste 25 år, jf. boks 2A.1.

Boks 2A.1. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

1994-skattereformen (Ny kurs mod bedre tider fra maj 1993)

- Indførelse af et arbejdsmarkedsbidrag på 5 pct. i 1994 gradvis stigende til 8 pct. i 1997. Arbejdsmarkedsbidragssatsen er fortsat 8 pct.
- Indførelse af en bundskat på 14,5 pct. i 1994 gradvis faldende til 8 pct. i 1998.
- Indførelse af en mellemskat på 4,5 pct. i 1994 gradvis stigende til 6 pct. i 1997.
- Indførelse af en topskat på 12,5 pct. i 1994 gradvis stigende til 15 pct. i 1996.
- Det skrå skatteloft sænkes gradvis fra 65 pct. i 1994 til 58 pct. i 1998.

Pinsepakken (aftale indgået i juni 1998)

- Bundskatten sænkes gradvist fra 8 pct. i 1998 til 5,5 pct. i 2002.
- Grænsen for mellemskatten forhøjes med 8.000 kr. (1999-niveau) om året i 1999-2002.
- Det skrå skatteloft hæves fra 58 til 59 pct. med virkning fra og med 1999.

Højere kommuneskatter frem til 2002

- Den gennemsnitlige kommuneskat (ekskl. kirkeskat) steg fra 29,5 pct. i 1994 til 32,6 pct. i 2002, dvs. med 3,1 pct.-point.

Lavere skat på arbejdsindkomst (aftale indgået i juni 2003)

- Grænsen for mellemskatten forhøjes med 12.000 kr. (2003-niveau) om året i 2004-2007.
- Indførelse af et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct. af lønindkomsten. Det maksimale beskæftigelsesfradrag øges gradvist fra 5.800 kr. i 2004 til 6.800 kr. i 2007 (2003-niveau).

Forårspakke 1.0 (Flere i beskæftigelse – lavere ledighed fra marts 2004)

- Fremrykning af "Lavere skat på arbejdsindkomst", der indføres fuldt ud i 2004

Lavere skat på arbejde (aftale indgået september 2007)

- Personfradraget forhøjes med 500 kr. om året i 2008 og 2009 (2008-niveau).
- Grænsen for mellemskatten forhøjes, så den fra og med 2009 svarer til topskattegrænsen.
- Beskæftigelsesfradraget forhøjes til 4,0 pct. i 2008 (maks. 12.300 kr., 2008-niveau) og yderligere til 4,25 pct. (maks. 13.100 kr., 2008-niveau) i 2009.

Skattestoppet og højere kommuneskatter frem til 2011

- Gradvise kommunale skattestigninger på samlet set 0,36 pct.-point frem til og med 2011 neutraliseres løbende ved tilsvarende nedsættelser af bundskatten.

Forårspakke 2.0 (aftale indgået i marts 2009)

- Bundskatten nedsættes med 1,5 pct.-point, så den udgør 3,64 pct. i 2011. Bundskatten forhøjes med 1 pct.-point årligt i 2012-19 i medfør af en tilsvarende gradvis udfasning af sundhedsbidraget på 8 pct. (indført ifm. kommunalreformen fra 2007).
- Mellemskatten afskaffes fra og med 2010.
- Topskattegrænsen forhøjes fra 347.200 kr. i 2009 til 389.900 kr. i 2010 og yderligere til 409.100 kr. (2010-niveau) i 2011.
- Beskæftigelsesfradraget forhøjes til 4,4 pct. i 2012 (maks. 14.100 kr. i 2010-niveau). I 2013-19 forhøjes beskæftigelsesfradraget yderligere til 5,6 pct. (maks. 17.900 kr. i 2010-niveau).
- Den automatiske regulering af beløbsgrænserne suspenderes i 2010.
- Det skrå skatteloft sænkes til 51,5 pct.

Boks 2A.1. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)

Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010)

- Forhøjelsen af topskattegrænsen i 2011 i medfør af Forårspakke 2.0 udskydes til 2014.
- Den automatiske regulering af beløbsgrænserne suspenderes i 2011-13.

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012)

- Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget fra 5,6 pct. i 2016 (maks. 17.900 kr. i 2010-niveau) til 10,65 pct. i 2022 (maks. 34.100 kr. i 2010-niveau)
- Indførelse af et særligt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere på 6,25 pct., dog højst 20.000 kr. (2010-niveau)
- Grænsen for topskat forhøjes med 57.900 kr. til 467.000 kr. (2010-niveau) i 2022.

Diverse justeringer af bundskatten (Finanslov for 2013 m.fl.)

- Med aftalen om finansloven for 2013 hæves personfradraget med 900 kr. (2013-niveau) og bundskatten forhøjes med 0,19 pct.-point, som finansiering af fedtafgiftens afskaffelse og skrinlægningsen af den planlagte sukkerafgift. Det skrå skatteloft hæves samtidig med 0,2 pct.-point.
- Tilbagerulningen af forsyningssikkerhedsafgiften i efteråret 2014 finansieres delvist ved en gradvis forhøjelse af bundskatten med 0,25 pct.-point i 2015 stigende til 0,28 pct.-point i 2020. Det skrå skatteloft hæves parallelt.
- Aftalen om den gradvise afskaffelse PSO-afgiften fra november 2016 finansieres delvist ved en forhøjelse af bundskatten med 0,05 pct.-point i 2018 stigende til 0,09 pct.-point i 2022. Det skrå skatteloft hæves parallelt.
- Samlet set indebærer det, at bundskatten vil udgøre 12,20 pct. i 2022, mens det skrå skatteloft vil være på 52,07 pct. samme år.

Fokus på håndtering af samspilsproblemet og øget arbejdsudbud (Skatteaftale 2018)

- Der indføres et nyt pensionsfradrag (ligningsmæssigt fradrag) for pensionsindbetalinger op til 70.000 kr. (opgjort i 2018-niveau) efter arbejdsmarkedsbidrag. Fuldt indfaset udgør fradraget 12 pct. af indbetalingerne indtil 15 år før egen folkepensionsalder og 32 pct. af pensionsindbetalingerne fra og med 15 år før og frem til folkepensionsalderen.
- Med aftalen udvides beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget til at omfatte pensionsindbetalinger. Således vil grundlaget for beskæftigelsesfradraget fremover være arbejdsindkomsten *inkl. pensionsindbetalinger*, herunder pensionsindbetalinger med fradrags- eller bortseelsesret.
- Der indføres et nyt jobfradrag (ligningsmæssigt fradrag), der fuldt indfaset udgør 4,5 pct. af arbejdsindkomsten over 187.500 kr. (2018-niveau), dog maksimalt 2.500 kr.
- Med aftalen forhøjes det maksimale beskæftigelsesfradrag med 1.000 kr. til 38.400 kr. i 2018-niveau, og det maksimale fradrag opnås herefter ved en arbejdsindkomst (inkl. pensionsindbetalinger) på 360.600 kr.
- Med aftalen reduceres bundskattesatsen fra 12,20 til 12,18 pct. i 2022 – dog uden en tilsvarende reduktion af det skrå skatteloft.

Fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen (aftale indgået i marts 2018)

- Aftalen indebærer en gradvis afskaffelse af medielicensen frem mod 2022.
- Fuldt indfaset reduceres personfradraget for personer over 18 år med 2.900 kr. (2018-niveau).

Justeringer af bundskatten i 2019 og 2020

- I tilknytning til Finansloven for 2019 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for forhøjelse af kommuneskatten og manglende udnyttelse af den pulje på 250 mio. kr., der var afsat til kommunale skattnedsættelser. I tilknytning til Finansloven for 2020 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat. Bundskattesatsen i 2022 reduceres sideløbende til 12,12 pct., mens den som udgangspunkt udgør 12,11 pct. i 2020 og 2021.

Appendiks 2B. Nye tilbageløbsfaktorer

Som en del af de provenumæssige 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
Trin 1: Basisberegning		
A	Moms	20,8
B	Punktafgifter mv.	11,8
C	Produktsubsidier	-1,6
D=A+B+C	Forbrugsafgifter i alt	31,0
Trin 2: Korrektion for andre anvendelser end danske husholdningers privat forbrug		
E	Korrektion for offentligt forbrug	-4,7
F	Korrektion for eksport	-1,7
G	Korrektion for turister	-1,1
H=D+E+F+G	Danske husholdningers betalte forbrugsafgifter	23,4
Trin 3: Korrektion for marginalt forbrug		
I	Korrektion for indkomstelasticitet mindre end 1	-0,7
J=H+I	Marginale forbrugsafgifter	22,7
Trin 4: Korrektion for kapitalindkomstskatter, netto for subsidier		
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
P=J+K+L+M+N+O	Marginale forbrugsafgifter inklusive kapitalindkomstskatter	23,6
Trin 5: Korrektion for BNI/BNP-afhængige offentlige udgifter		
Q	Korrektion for BNI/BNP afhængige offentlige udgifter	-0,6
R=P+Q	Samlet tilbageløb ved indkomstskatter	23,0

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.

Provenueffekten 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
R	Tilbageløbsfaktor for personskatter	23,0
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
V= R+S+T+U	Tilbageløbsfaktor for forbrugsafgiftsændringer	21,0

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 danskeres 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.

Appendiks 2C. Baggrund om opdatering af selvfinansieringsgrader

Der udvikles løbende på metoderne til beregning af adfærdsvirkninger og selvfinansieringsgrader mv. af de forskellige skatter og afgifter. De aktuelle beregninger er derudover udvidet til at omfatte en række nye skatter, herunder jobfradrag og pensionsfradrag.

De aktuelle beregninger tager generelt udgangspunkt i indkomstdata for 2016, mens resultaterne i Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 var baseret på data for 2014. Det kan isoleret set ændre de opgjorte selvfinansieringsgrader en smule, fordi indkomstfordelingen forandres lidt over tid som følge af ændret befolknings sammensætning, konjunkturer mv.

Derudover er tilbageløbsfaktoren for indkomstskatteændringer nedjusteret fra 24,5 til 23 pct., *jf. afsnit 2.5*. Det indebærer alt andet lige en numerisk reduktion af de opgjorte selvfinansieringsgrader, *jf. tabel 2.3*.

Virkning på pensionsopsparing af ændret arbejdsudbud

De opdaterede beregninger tager højde for, at et øget arbejdsudbud i et vist omfang også vil føre til en øget pensionsopsparing. En øget pensionsopsparing vil på kort sigt medføre større indtægter fra arbejdsmarkedsbidraget, idet dette betales med det samme, uanset opsparingsform. Derudover vil den øgede opsparing udløse en større løbende pensionsafkastbeskatning (pensionsafkastskat) samt indtægter fra øvrige indkomtskatter (bundskat mv.). De øvrige indkomtskatter forfalder på udbetalingstidspunktet (eller med det samme, hvis der indbetales til aldersopsparing).

I opgørelsen af selvfinansieringsgraderne indregnes alene virkningen af øgede indtægter fra arbejdsmarkedsbidraget, mens de øvrige skatter, som forventes materialiseret på lidt længere sigt, ikke indgår. Det indebærer isoleret set en vis undervurdering af det dynamiske provenu og selvfinansieringsgraden. Hvis den afledte virkning på det fremtidige skatteprovenu fra øvrige skatter (ekskl. pensionsafkastskat) af den øgede pensionsopsparing blev indregnet fuldt ud, ville det øge selvfinansieringsgraderne med op til ca 1½ pct.-point (ved hypotetiske nedsættelser af topskattesatsen).

Som nævnt er selvfinansieringsgraden ved nedsættelser af bundskatten i de aktuelle beregninger lidt højere end selvfinansieringsgraden ved forhøjelser af satsen for beskæftigelsesfradraget. Det er et nyt resultat, som skyldes, at indkomstgrundlaget for beskæftigelsesfradraget (såvel som for jobfradraget) med Skatteaftale 2018 (februar 2018) er udvidet til også at omfatte pensionsindbetalinger.

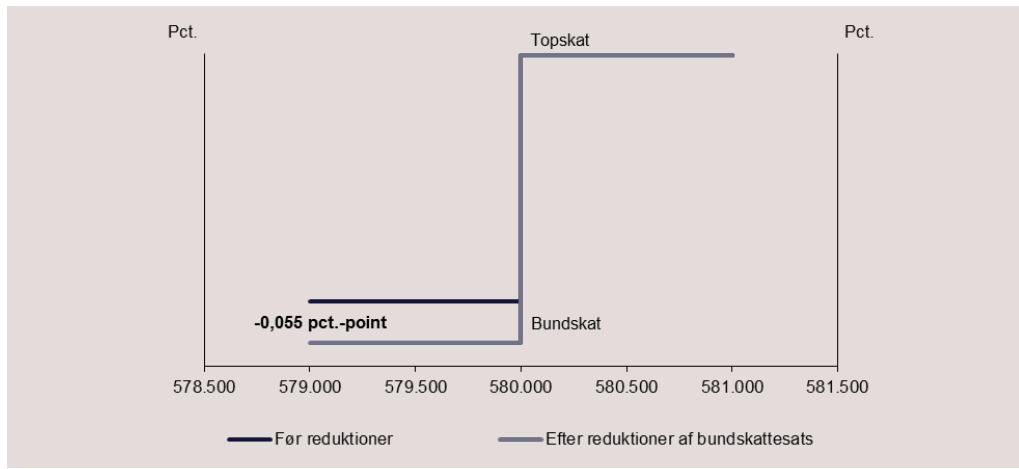
Mere om forskelle i selvfinansieringsgrader

Der er forskel på størrelsen af de dynamiske effekter, alt efter om skatten sættes op eller ned. Det skyldes, at virkningen på incitamentet til at øge arbejdsudbuddet afhænger af den relative ændring i lønnen efter skat. Ved et højere niveau for marginals-katten vil en reduktion af marginals-katten indebære en relativt større fremgang i arbejdsindkomsten efter skat, end ved et relativt lavere udgangspunkt for marginals-katten. Derfor vil størrelsen af selvfinansieringsgraden typisk være aftagende med størrelsen af den umiddelbare lempelse. Ved skatteforhøjelser vil selvfinansieringsgraden omvendt være stigende med størrelsen af den umiddelbare skatteforhøjelse.

Større progression i marginals-katten som følge af uændret skrå skatteloft

Det er besluttet at reducere bundskattesatsen med henholdsvis 0,03 pct.-point fra 2019 og 0,03 pct.-point fra 2020, dvs. med i alt 0,06 pct.-point. Det er sket for at kompensere for en manglende aftalt reduktion af kommuneskatterne i 2019 og for faktisk stigende kommuneskatter i 2020. I begge tilfælde er bundskatten sat ned uden en tilsvarende reduktion af det skrå skatteloft. Det skrå skatteloft betyder, at hvis kommuneskattesatsen, bundskattesatsen og topskattesatsen til sammen overstiger 52,07 pct. (når skattereglerne er fuldt indfasede), gives der et nedslag i topskattesatsen, svarende til de overskydende skatteprocenter. Reduktionerne i bundskattesatsen uden tilsvarende reduktioner i det skrå skatteloft har bidraget til at øge forskellen i marginals-katten for bundskatteydere og topskatteydere, der er bosat i kommuner, hvor det skrå skatteloft er bindende, jf. figur 2C.1.

Figur 2C.1 Forskel i marginals-kat som følge af lavere bundskatter



Marginalskatten som topskatteyder er uændret, mens den er lavere som bundskatteyder. Det betyder, at en forhøjelse af topskattegrænsen i disse kommuner indebærer en større reduktion i marginalskatten, svarende til 0,055 pct.-point ($0,06 \cdot 0,92$). Den større reduktion i marginalskatten slår også igennem i de skønnede selvfinansieringsgrader for ændringer i topskattegrænsen, idet ændringer af topskattegrænsen får marginalt større betydning for arbejdsbuddet.

Appendiks 2D. Stilleskrueberegninger

Tabel 2D.1 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetisk lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2020-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindredrevne provenu	Efter tilbage- og adfærd		Dynamisk provenu			Arbejdsudbud			Ændring i Gini-koefficient	Selvfinansieringsgrad	Ændring i BNP (%)	
			Efter tilbage- og adfærd	Efter tilbage- og adfærd	I alt	Timeeffekt	Substitutions-effekt	Indkomst-effekt	I alt	Timeeffekt				Substitutions-effekt
Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Pct.	Pct.-point	Mio. kr.
Umiddelbart mindre provenu på ca. 1 mia. kr.														
Eksperiment														
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-1.000	30	-735	30	65	-30	150	270	-130	0	4.2	0.00	120
2. Højere personfradrag	45.000 kr.	-1.030	-55	-845	-55	5	-30	-220	30	-150	-100	-6.8	-0.02	-175
3. Lavere bundskattesats	12,15 pct.	-1.005	55	-715	55	90	-35	240	370	-150	20	7.4	0.00	210
4. Højere sats for jobfradrag	4,5 pct.	-895	45	-725	45	25	-45	60	220	-20	180	5.6	0.00	115
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.600 kr.	-1.020	55	-730	55	40	-45	60	280	50	250	6.9	0.01	160
6. Højere sats for beskæftigelsesfradrag	10,65 pct.	-1.025	50	-740	50	35	-45	55	250	30	240	6.1	0.00	135
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	40.200 kr.	-1.015	130	-655	130	90	-45	40	690	540	140	16.7	0.01	480
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-1.010	260	-515	260	300	-40	5	580	570	10	33.7	0.04	870
9. Højere topskattegrænse	533.800 kr.	-990	290	-475	290	285	330	-50	5	950	930	38.1	0.04	1.050
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-1.010	55	-725	55	0	-45	55	210	10	190	7.0	0.02	155
11. Højere besk./fradrag for enlige forsørgere	6.25 pct.	-1.020	80	-710	80	45	-65	100	400	0	300	9.9	-0.04	210

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

Ann.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbudet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Tabel 2D.2 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2020-niveau, 2025-regler	Ændring	Umid- delbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb og ad- førd	Efter tilbage- løb	Dynamisk provenu		Arbejdsudbud			Selvfinan- sierungs- grad	Æn- dring i Gini- koefficient	Æn- dring i BNP ¹⁾			
						I alt	Timeeffekt	Indkomst- effekt	Delta- geles- effekt	I alt				Timeeffekt	Indkomst- effekt	Delta- geles- effekt
2020-niveau	Gld. regler															
Umiddelbart mindre provenu på ca. 3 mia. kr.																
Eksperiment																
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-0,27	-2.995	-2.305	-2.205	100	195	-95	0	480	840	-380	0	4,4	0,00	385
2. Højere personfradrag	45.000 kr.	+1.800	-2.995	-2.305	-2.460	-155	10	-85	-75	-650	80	-440	-290	-6,7	-0,06	-510
3. Lavere bundskattesats	12, 15 pct.	-0,24	-3.030	-2.335	-2.165	170	155	265	15	700	640	1.080	60	7,2	0,01	615
4. Højere sats for jobfradrag	4, 5 pct.	+9,4	-3.010	-2.320	-2.185	130	-60	80	190	670	-70	540	-600	5,7	0,01	360
5. Højere maksimum for job- fradrag	2.600 kr.	6.100	-2.980	-2.295	-2.070	220	65	200	-135	1.180	590	1.140	-550	9,7	0,03	740
6. Højere sats for beskæftigel- sesfradrag	10, 65 pct.	+1,33	-3.015	-2.320	-2.185	140	-25	115	-140	730	100	720	-620	5,9	0,00	395
7. Højere maksimum for be- skæftigelesfradrag	40.200 kr.	+8.300	-3.005	-2.315	-1.885	430	335	475	-135	2.180	1.840	2.330	-490	18,6	0,05	1.625
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-2,55	-3.010	-2.320	-1.535	785	775	895	-120	1.810	1.780	1.980	-210	33,8	0,14	2.680
9. Højere topskatgrænse	533.900 kr.	+52.200	-3.015	-2.320	-1.530	795	910	-135	20	2.710	2.650	2.970	-320	34,1	0,12	3.070
10. Højere sats for pensions- fradrag	12 pct. / 32 pct.	+8,4 / +22,4	-3.000	-2.310	-2.160	150	-15	125	-140	580	-20	520	600	6,5	0,06	415

1) De opførte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

År: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbudet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Tabel 2D.3 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2020-niveau, 2025-regler	Ændring	Umid- delbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og ad- førd	Dynamisk provenu		Arbejdsudbud			Selvfinan- sierungs- grad	Ændring i Gini- koefficient	Æn- dring i BNP ¹⁾				
					I alt	Timeeffekt Substi- tutions- effekt	Indkomst- effekt	Delta- gelses- effekt	I alt				Timeeffekt Substi- tutions- effekt	Indkomst- effekt	Delta- gelses- effekt	
Gld. regler	Pct-point / kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Pct.	Pct-point	Mio. kr.				
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 5 mia. kr.																
2020-niveau Eksperiment																
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-5.025	-3.870	-3.710	160	315	-155	0	750	1.380	-630	0	4,1	0,00	615	
2. Højere personfradrag	45.000 kr.	-5.005	-3.855	-4.115	-260	-130	15	-145	-1.080	-580	-740	-490	-6,8	-0,09	-850	
3. Lavere bundskattesats	12, 15 pct.	-5.005	-3.855	-3.585	270	245	425	-180	25	1.110	1.740	100	7,1	0,02	995	
4. Højere sats for jobfradrag	4,5 pct.	-4.990	-3.845	-3.635	210	-105	125	-230	315	1.090	-120	880	-1.000	0,02	585	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.600 kr.	-5.000	-3.850	-3.285	565	370	595	-225	2.770	2.040	2.890	740	14,7	0,07	2.045	
6. Højere sats for beskæfti- gelsesfradrag	10,65 pct.	-5.010	-3.855	-3.630	225	-50	180	-230	270	1.200	160	1.180	-1.030	0,01	645	
7. Højere maksimum for be- skæftigelsesfradrag	40.200 kr.	-4.975	-3.830	-3.045	790	670	890	-220	3.800	3.370	4.130	-760	20,6	0,10	3.045	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-5.000	-3.850	-2.590	1.260	1.245	1.435	-185	15	2.980	2.930	3.260	-340	0,25	4.360	
9. Højere topskattegrænse	533.800 kr.	-5.010	-3.855	-2.605	1.255	1.225	1.440	-215	25	4.230	4.140	4.630	-490	0,20	4.925	
10. Højere sats for pensions- fradrag	12 pct. / 32 pct.	-5.015	-3.860	-3.590	270	0	230	-230	270	1.120	120	1.010	-890	7,0	0,10	775

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

Ann.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbudet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Table 2D.4 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2020-niveau, 2025-regler	Ændring Pct.-point/kr.	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage-løb og ad-færd	Dynamisk provenu			Arbejdsudbud			Selvfinansierings-grad Pct.	Ændring i Gini-koefficient Pct.-point	Ændring i BNP ¹⁾ Mio. kr.				
					I alt	Timeeffekt Substitutions-effekt	Delta-gælds-effekt	I alt	Timeeffekt Substitutions-effekt	Delta-gælds-effekt				I alt	Indkomst-effekt		
																Mio. kr.	
2020-niveau																	
Eksperiment																	
1. Højere AM-bidrag	8 pct.	+0,088	990	760	730	-30	-30	-65	30	0	-110	-240	130	0	4,2	0,00	-120
2. Lavere personfradrag	45.000 kr.	-600	985	760	815	55	25	0	30	25	220	-30	150	100	-7,1	0,02	215
3. Højere bundskattesats	12,15 pct.	+0,08	985	765	715	-50	-50	-90	35	-5	-230	-210	-360	150	6,8	0,00	-185
4. Lavere sats for jobfradrag	4,5 pct.	-3,10	985	760	710	-50	20	-30	45	-65	-230	20	-180	200	6,3	0,00	-130
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.600 kr.	-1,800	1.000	770	715	-50	15	-30	45	-70	-250	10	-190	200	6,8	0,00	-140
6. Lavere sats for beskæftigelsesfradrag	10,65 pct.	-0,45	1.015	780	735	-45	10	-35	45	-55	-240	-30	210	210	5,9	0,00	-135
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	40.200 kr.	-2,300	1.005	775	660	-115	-70	-115	45	-45	-580	-410	-590	180	14,7	-0,01	-390
8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,85	1.000	770	490	-285	-280	-325	45	-5	-630	-620	-700	70	36,8	-0,05	-930
9. Lavere topskatgrænse	533.800 kr.	-13,800	990	760	455	-305	-300	-345	50	-5	-1.040	-1.020	120	20	40,1	-0,03	-1.120
10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,8 / -7,5	1.000	770	685	-85	-30	-80	45	-55	-330	-130	-310	180	11,3	-0,04	-270
11. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	6,25 pct.	Afskaffet	475	365	325	-40	10	-25	30	-50	-200	-10	-150	140	11,3	0,02	-110

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

Anm.: Ændringen i indkomstkoefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatlettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Tabel 2D.5 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2020-niveau, 2025-regler	Ændring	Umid- delbart pro- venu	Efter tilbage- løb og ad- færd	Dynamisk provenu		Arbejdsudbud			Selvfinan- sierungs- grad	Ændring i Gini- koeficient	Ændring i BNP ¹⁾				
				I alt	Timeeffekt Subst- tutions- effekt	Delta- gelses- effekt	I alt	Timeeffekt Subst- tutions- effekt				Delta- gelses- effekt	Pct.	Pct.-point	Mio. kr.
2020-niveau	Gld. regler														
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.															
1. Højere AM-bidrag	8 pct.	2.990	2.300	2.210	-95	-185	95	0	-410	-790	380	0	4,0	0,00	-360
2. Lavere personfradrag	45.000 kr.	2.990	2.300	2.460	160	80	-5	80	650	350	440	300	-6,9	0,06	510
3. Højere bundskattesats	12,15 pct.	3.025	2.325	2.155	-170	-155	-265	110	-700	-650	440	-60	7,4	-0,01	-615
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	1.435	1.105	1.035	-70	25	-40	65	-350	20	290	-370	6,5	-0,01	-190
5. Lavere sats for beskæfti- gelsesfradrag	10,65 pct.	3.010	2.315	2.180	-135	30	-110	140	-720	-90	620	-630	5,9	0,00	-390
6. Lavere maksimum for be- skæftigelsesfradrag	40.200 kr.	3.015	2.320	2.025	-295	-145	-290	140	-1.520	-960	550	-560	12,8	-0,03	-995
7. Højere topskattesats	15 pct.	3.005	2.315	1.415	-900	-890	-1.030	140	-1.980	-1.950	230	-30	38,9	-0,15	-2.900
8. Lavere topskatgrænse	533.800 kr.	3.005	2.315	1.360	-950	-930	-1.075	150	-3.130	-3.060	370	-80	41,2	-0,10	-3.295
9. Lavere sats for pensions- fradrag	12 pct. / 32 pct.	2.995	2.305	2.095	-210	-40	-180	140	-810	-740	540	-610	9,0	-0,08	-625

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

Anm.: Ændringen i indkomstforstørelse er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbudet, som de hypotetiske skatlettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3 pct. af befolkningen. 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Tabel 2D.6 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2020-niveau, 2025-regler	Ændring Pct.-point/ kr.	Umiddelbart mer- pro- venu	Efter- tilbage- løb	Efter- tilbage- løb og ad- færd	Dynamisk provenu			Arbejdsudbud			Selvfinans- ierings- grad	Ændring i Gini- koefficient	Ændring i BNP ¹⁾			
						I alt	Timeeffekt Substi- tutions- effekt	Delta- gælds- effekt	I alt	Timeeffekt Substi- tutions- effekt	Delta- gælds- effekt				Pct.	Pct.-point	Mio. kr.
2020-niveau	Gld. regler																
Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.																	
Ekspertiment																	
1. Højere AM-bidrag	8 pct.	+0,45	5.025	3.870	3.695	-170	-170	-330	160	0	-800	-1.440	640	0	4,4	0,00	-660
2. Lavere personfradrag	45.000 kr.	-2,900	5.010	3.855	4.120	265	135	-10	145	130	1.080	590	740	490	-6,8	0,09	850
3. Højere bundskattesats	12,15 pct.	+0,40	5.000	3.850	3.565	-285	-280	-445	185	-25	-1.160	-1.060	740	-100	7,4	-0,02	-1.040
4. Lavere sats for beskæftigelsesfradrag	10,65 pct.	-2,21	5.000	3.850	3.620	-230	50	-180	230	-280	-1.200	-150	1.040	-1.050	6,0	-0,01	-655
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	40.200 kr.	-10,300	4.975	3.830	3.395	-440	-165	-400	235	-275	-2.230	-1.210	930	-1.020	11,5	-0,05	-1.425
6. Højere topskattesats	15 pct.	+4,23	4.995	3.845	2.290	-1.555	-1.540	-1.785	245	-15	-3.370	-3.320	400	-50	40,5	-0,25	-4.950
7. Lavere topskattegrænse	533.800 kr.	-58,500	4.990	3.840	2.295	-1.545	-1.505	-1.755	250	-40	-5.070	-4.930	640	-140	40,2	-0,16	-5.270
8. Lavere sats for pensionsfradrag (afskaffelse)	12 pct. / 32 pct.	Afskaffet	4.280	3.295	3.015	-280	-40	-240	200	-240	-1.100	-220	770	-870	8,5	-0,10	-830

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

Anm.: Ændringen i indkomstskattelelle målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbudet, som de hypotetiske skatteletelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2016-data fremskrevet til 2020 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2019.

