

**Udvalgte
skatteøkonomiske
emner**

2

2. Udvalgte skatteøkonomiske emner

2.1 Indledning

Indtægterne fra skatter og afgifter udgør ca. 90 pct. af de samlede offentlige indtægter og er dermed fundamentet for finansieringen af det danske velfærdssamfund. Indtægterne fra de forskellige skatter og afgifter er opgjort til i alt 1.200 mia. kr. i 2022, *jf. afsnit 2.2*. I 2023 er der aktuelt også udsigt til skatte- og afgiftsindtægter på 1.200 mia. kr. De uændrede skatteindtægter fra 2022 til 2023 afspejler, at der forventes højere indtægter fra moms og personskatter, men samtidig lavere indtægter fra afgifter, selskabsskat og pensionsafkastskat.

Skatteopkrævningen har imidlertid ikke kun betydning for de offentlige finanser, men også for det samlede velstandsniveau, beskæftigelsen, indkomstforskellene og borgernes privatøkonomi. I løbet af de seneste knap 30 år er der gennemført en lang række nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 2.3*. Det har bidraget til, at marginalskatten – dvs. indkomstskatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskalaen. Samtidig er gennemsnitsskatten – dvs. indkomstskatternes andel af husholdningernes samlede indkomst – også reduceret betydeligt i Danmark over en længere årrække. Det har samlet set bidraget til, at skattesystemet er blevet mindre progressivt.

Indretningen af personskattesystemet har en række afledte virkninger på borgernes adfærd. Det gælder blandt andet beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet samt hvor mange timer, og hvor intensivt, den enkelte ønsker at arbejde. Der er således belæg for at antage, at fx højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen, *jf. afsnit 2.4*.

Den *samfundsøkonomiske virkning* er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder også ændringer i skatter og afgifter. Den samfundsøkonomiske virkning af en *personskatteændring* svarer til den isolerede dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der kan tilskrives *substitutionseffekten* af skatteændringen – tillagt et (typisk lille) bidrag fra den såkaldte *omstillingsgevinst*, der måler værdien af borgernes øgede nytte, når de ændrer arbejdsudbud, *jf. afsnit 2.5*.

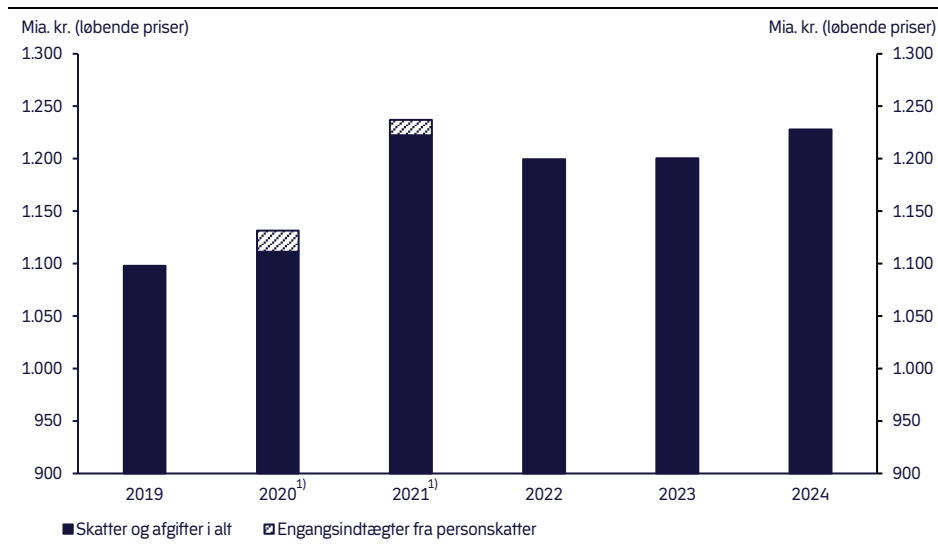
Hvis arbejdsudbuddet ændres, så ændres også produktionen og dermed værdiskabelsen i økonomien. Personskatteændringer har derfor afledte virkninger på *bruttonationalproduktet (BNP)*, der måler påvirkningen af den *markedsræssige* økonomiske aktivitet i Danmark, men ikke er en retvisende indikator for effekten på danskernes *velstand*, *jf. afsnit 2.6*.

2.2 Udviklingen i skatteindtægterne og skattetrykket i Danmark

Indtægterne fra skatter og afgifter – opgjort i løbende priser – stiger normalt fra år til år i takt med den almindelige pris- og indkomstudvikling. Der kan dog være enkelte år, hvor de samlede skatteindtægter falder. Det hænger blandt andet sammen med, at indtægterne fra de fleste skatter og afgifter er *konjunkturfølsomme* i større eller mindre omfang. Indtægterne svinger således typisk noget fra år til år afhængig af, om beskæftigelsen er høj eller lav, og om der er god gang i det private forbrug og investeringerne eller ej. Der kan også være særlige forhold fx i form af engangsindtægter, der påvirker de samlede skatteindtægter i udvalgte år.

De samlede indtægter fra skatter og afgifter udgjorde 1.200 mia. kr. i 2022, og der skønnes aktuelt ligeledes skønnes skatteindtægter på i alt 1.200 mia. kr. i 2023, jf. figur 2.1. I 2024 forventes indtægterne at udgøre 1.228 mia. kr. I årene 2022-2024 er indtægterne fra skatter og afgifter ikke påvirket af engangsforhold, som det var tilfældet i 2020 og 2021, hvor udbetalingen af indfrosne feriepenge gav anledning til ekstraordinære indtægter fra personskatter.

Figur 2.1. De samlede skatte- og afgiftsindtægter, 2019-2024



Anm.: 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 3-4 mia. kr. om året i den betragtede periode – indgår ikke i de offentlige indtægter i Danmark og dermed heller ikke i opgørelsen af den offentlige saldo, men de indgår både i de samlede skatteindtægter og i skattetrykket.

1) De skraverede felter i 2020 og 2021 viser de skønnede engangsindtægter fra personskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) afledt af udbetalingen af indfrosne feriepenge. Engangsindtægterne herfra skønnes at have udgjort ca. 20 mia. kr. i 2020 og ca. 14½ mia. kr. i 2021.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2019-2022) og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (skøn for 2023-2024).

De omtrent uændrede samlede skatte- og afgiftsindtægter i 2023 sammenlignet med 2022 dækker over lidt højere forventede indtægter fra moms og personskatter i 2023, mens lidt lavere forventede indtægter fra afgifter, selskabsskat og pensionsafkastskat trækker i modsat retning, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1. Skatteindtægternes sammensætning, 2019-2024

Mia. kr. (løbende priser)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personlige indkomstskatter ¹⁾	573	603	643	673	676	697
Moms	223	232	251	265	271	278
Afgifter ²⁾	116	114	116	113	108	115
Selskabsskat	73	68	101	89	86	87
Pensionsafkastskat	63	48	64	11	9	9
Øvrige skatter ³⁾	50	46	48	48	50	41
Samlede skatteindtægter	1.098	1.111	1.222	1.200	1.200	1.228
Bruttonationalprodukt (BNP)	2.311	2.324	2.504	2.798	2.759	2.867
Skattefryk (pct. af BNP)	47,5	47,8	48,8	42,9	43,5	42,8

1) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsværdiskat, aktieskat og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger). I 2020 og 2021 er de personlige indkomstskatter påvirket af engangsindtægter afledt af udbetalingen af indfrosne feriepenge. Engangsindtægterne skønnes for nuværende at udgøre ca. 20 mia. kr. i 2020 og ca. 14½ mia. kr. i 2021.

2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejeravgift, diverse energif afgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningssafgift 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 2019-2022) og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (skøn for 2023-2024).

Skattestrukturen i Danmark i 2023

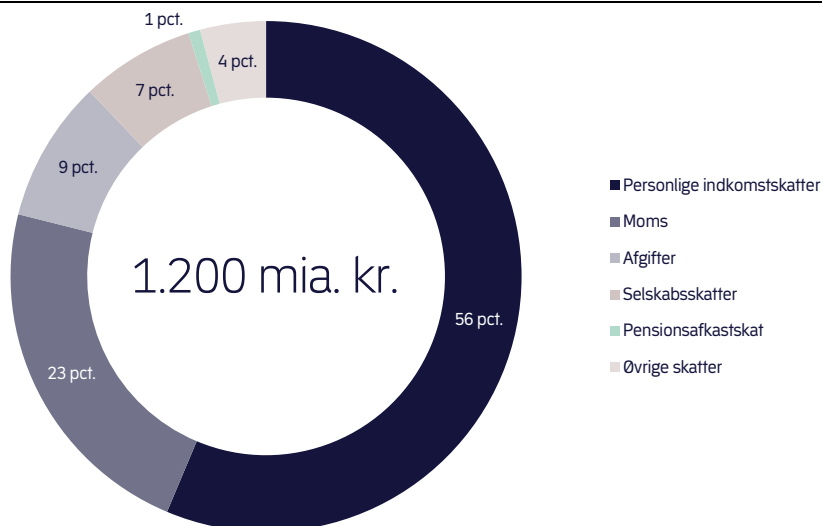
I 2023 skønnes de samlede skatteindtægter som nævnt aktuelt at blive ca. 1.200 mia. kr. De personlige indkomstskatter er med 676 mia. kr. i 2023 langt den største indtægtspost, hvilket svarer til ca. 56 pct. af de samlede skatte- og afgiftsindtægter, jf. figur 2.2. Personskatterne omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat.

Momsen er med 271 mia. kr. den næststørste indtægtspost i 2023. Mere end hver femte skattekrone (ca. 23 pct.) opkræves i form af moms i 2023. Den tredjestørste indtægtspost udgøres af de forskellige afgifter fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift. Afgiftsindtægterne ventes at udgøre ca. 108 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til ca. 9 pct. af de samlede skatteindtægter, jf. figur 2.2.

Selskabsskatten er med et skønnet provenu på ca. 86 mia. kr., svarende til ca. 7 pct. af de samlede skatteindtægter i 2023, også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Pensionsafkastskatten har som nævnt en tendens til at svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder.

I 2023 ventes indtægterne fra pensionsafkastskatten at blive ret beskedne med ca. 9 mia. kr. (svarende til 1 pct. af de samlede skatteindtægter og 0,3 pct. af BNP). Til sammenligning var indtægterne fra pensionsafkastskatten forholdsvis høje i 2021, hvor de udgjorde 64 mia. kr. (svarende til 5 pct. af de samlede skatteindtægter og 2,5 pct. af BNP).

Figur 2.2. Skatteindtægternes sammensætning i 2023



Anm.: Se tabel 2.1.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2023.

De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten kan således svinge ganske meget fra år til år, fordi de afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed påvirkes af udviklingen i aktiekurser og renter. De ret beskedne forventede indtægter i 2023 afspejler blandt andet fremførte negative skatter i kølvandet på store tab på pensionsformuen i 2022 som følge af stigende renteniveau og faldende aktiekurser i løbet af 2022.

De såkaldte strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten skønnes at udgøre ca. 1,2 pct. af BNP i 2023, hvilket indebærer, at de forventede indtægter i 2023 ligger mærkbart under det strukturelle niveau, jf. Økonomisk Redegørelse (maj 2023).

Endelig skønnes indtægterne fra en række øvrige skatter – heriblandt kommunal grundskyld – at blive på i alt ca. 50 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til 4 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter, jf. figur 2.2.

Skattetrykket i Danmark

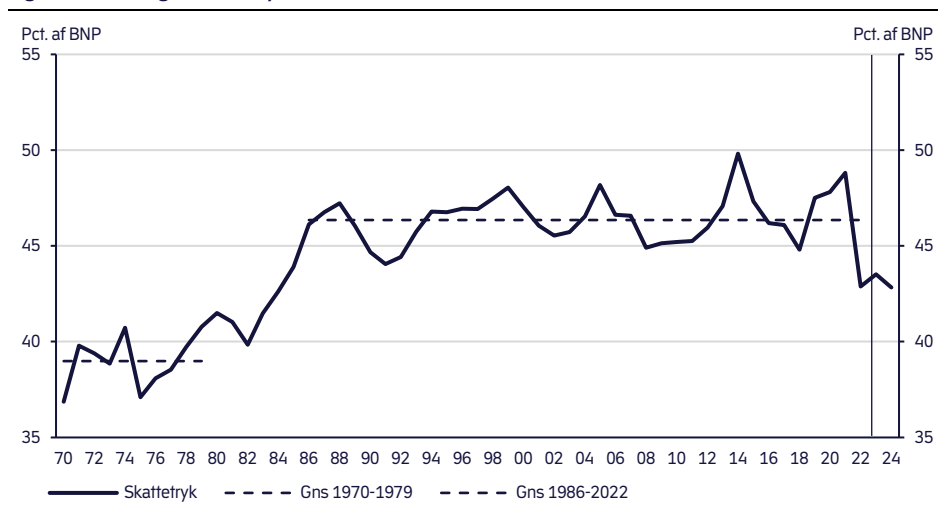
Skatternes størrelse i forhold til den samlede økonomi måles som oftest ved det såkaldte *skattetryk*. Skattetrykket har i flere årtier været en central størrelse i den skattepolitiske debat i Danmark. Skattetrykket er grundlæggende en simpel brøk, hvor tælleren omfatter de samlede indtægter fra skatter og afgifter i et givet år, mens nævneren udgøres af økonomiens samlede størrelse målt ved bruttonationalproduktet (BNP) opgjort i løbende priser – også kaldet nominelt BNP.

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 2.3. Forøgelsen af

skattetrykket hen over midten af 1980'erne skal blandt andet ses i lyset af et behov for at konsolidere de offentlige finanser efter nogle år med meget store offentlige 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. Der har således ikke været nogen klar tendens til hverken stigende eller faldende skattetryk, når der ses på perioden siden midten af 1980'erne som helhed.

Med samlede skatteindtægter på ca. 1.200 mia. kr. i 2022 og et bruttonationalprodukt på 2.798 mia. kr. udgjorde skattetrykket 42,9 pct. af BNP i 2022, hvilket er mærkbart lavere end skattetrykket i perioden 2019-2021, jf. tabel 2.1 og figur 2.3.

Figur 2.3. Udviklingen i skattetrykket siden 1970



Anm.: Figuren viser det målte skattetryk defineret som de samlede indtægter fra skatter og afgifter i pct. af BNP, hvor både skatteindtægter og BNP er opgjort i løbende priser. Det indebærer eksempelvis, at der ikke er taget højde for virkningen af mere skattek tekniske 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 nettoficeringen 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: Tal for perioden 1970-2022 er nationalregnskabstal fra Danmarks Statistik, mens tal for 2023-2024 er skøn fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (afgrænset med den lodrette linje i figuren).

Det mærkbart lavere skattetryk i 2022 end i 2021 er primært en konsekvens af, at nominelt BNP steg kraftigt med ca. 12 pct. i 2022 – blandt andet som følge af de høje prisstigninger på privat forbrug. Samtidig faldt de samlede skatteindtægter med knap 2 pct. fra 2021 til 2022. Dette fald skal blandt andet ses i lyset af markant lavere indtægter fra pensionsafkastskatten i 2022, ekstraordinært høje selskabsskatteindtægter i 2021 og de ekstraordinære personskatteindtægter i 2021 knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge. I 2023 og 2024 ventes skattetrykket aktuelt at udgøre henholdsvis 43,5 pct. og 42,8 pct. af BNP, hvilket er nogenlunde samme niveau som i 2022.

Det samlede skattetryk kan give en grov indikation af det overordnede niveau for skattebelastningen i samfundet. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at udsvingene i skattetrykket 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 – er uændrede.

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. Indtægterne fra personlige indkomstskatter, moms, registreringsafgift og selskabsskat mv. er alle konjunkturfølsomme i forskellig grad.

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-udbetalingerne i 2009¹. Det gælder tillige de ekstraordinære indtægter i 2013-2015 fra omlægningen af kapitalpensionsordninger og midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der indebar en fremrykning af beskatningen, som 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. Et mere aktuelt eksempel er de førømtalte engangsindtægter knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge, der udgjorde ca. 0,9 pct. af BNP i 2020 og 0,6 pct. af BNP i 2021.

Skattetrykket toppede i 2014, hvor det udgjorde knap 50 pct. af BNP. Det meget høje skattetryk i dette år hænger i vid udstrækning sammen med de fornævnte ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger på 3 pct. af BNP. Ikke mindst som følge af bortfaldet af disse betydelige, midlertidige (og fremrykkede) indtægter har skattetrykket ikke siden nået op på niveauet i 2014, jf. figur 2.3.

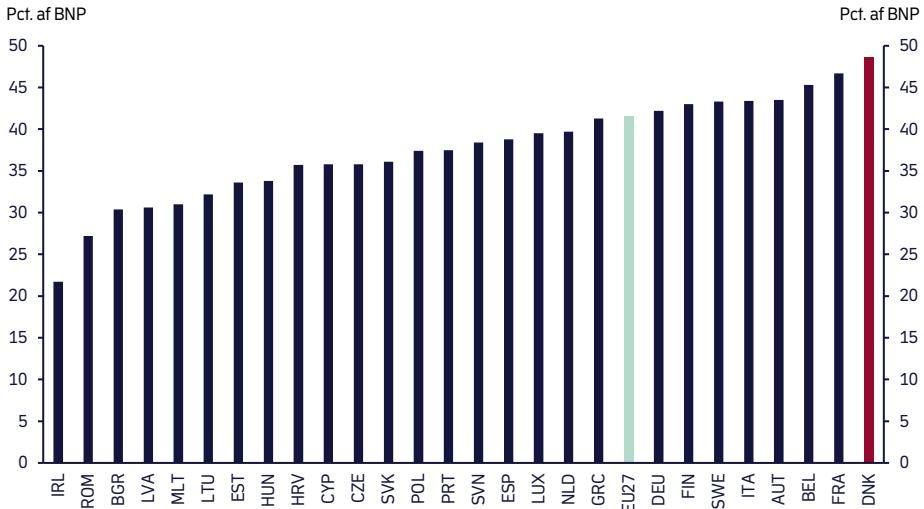
Danmarks skattetryk er højt efter international målestok

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 EU-lande. Ifølge *Eurostats opgørelse* var det danske skattetryk i 2021 det højeste blandt de 27 medlemslande, mens Frankrig havde det næsthøjeste skattetryk, jf. figur 2.4. I 2017 og 2018 var det omvendte tilfældet, idet Frankrig havde det højeste og Danmark det næsthøjeste skattetryk. Hen over de seneste 20 år

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.

har Danmark haft det højeste skattetryk i mere end halvdelen af årene. Noget tilsvarende gælder også, hvis der tages afsæt i *OECDs opgørelse* af skattetrykket blandt medlemslandene.

Figur 2.4. Danmark har det højeste skattetryk blandt EU-landene i 2021



Anm.: Skattetryk defineret som indtægter fra skatter, afgifter og sociale bidrag (inkl. frivillige og imputerede sociale bidrag) som andel af BNP.
Kilde: Eurostat (gov_10a_taxag).

Sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal som udgangspunkt tolkes med betydelig forsigtighed, da skattetrykket blandt andet påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande, der har nogenlunde ens skattebelastning, kan således godt have ret forskellige skattetryk alene af skattetekniske og opgørelsesmæssige årsager. Det kan fx afspejle, at overførselsindkomsterne i overvejende grad er skattepligtige (bruttoficerede) i nogle lande, mens de i større omfang er skattefrie (nettoficerede) i andre lande. 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 i Danmark.

Skattetrykket i et givet år kan desuden være påvirket af divergerende konjunktursituationer i de forskellige lande. Der kan således være en vis tendens til, at skattetrykket er forholdsvis højt i år karakteriseret ved højkonjunktur, mens det omvendte er tilfældet i år karakteriseret ved lavkonjunktur. Andre midlertidige forhold fx i form af engangsindtægter kan også påvirke skattetrykket i udvalgte år. Det gælder eksempelvis for Danmark, hvor engangsindtægterne knyttet til beskatningen af udbetalingen af indfrosne feriepenge som nævnt skønnes at have udgjort 0,9 pct. af BNP i 2020 og 0,6 pct. af BNP i 2021.

Sammensætningen af de samlede skatteindtægter på henholdsvis direkte skatter (fx personlige indkomstskat og selskabsskat) og indirekte skatter (fx moms og afgifter) kan også give anledning til forskelle mellem landene. Fx vil skattetrykket *alt andet lige* være lavere i lande, hvor afgifter udgør en større del af beskatningen, end lande hvor afgifter udgør en mindre del af

beskatningen. Det skyldes, at afgifter tæller med i både tælleren og nævneren i skattefryksbrøken, idet BNP opgøres i markedspriser. Det indebærer, at skattefrykktet i et vist omfang kan undervurdere skattebelastningen, hvis de indirekte skatter udgør en relativt større andel af de samlede skatteindtægter.

2.3 Marginalskatter og gennemsnitsskatter i Danmark

I løbet af de seneste knap 30 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 til at være i beskæftigelse i stedet for at være på offentlig forsørgelse samt at øge den økonomiske gevinst for allerede beskæftigede til at yde en ekstra arbejdsindsats (fx i form af flere arbejdstimer).

Reformerne har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. skatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskaalen siden 1998, jf. figur 2.5. Reduktionen af marginalskatten kan især tilskrives nedsættelsen af bundskatten (inkl. sundhedsbidraget)², indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af topskattegrænsen, jf. *appendiks 2A*, der indeholder en oversigt over reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994.

Alle beskæftigede betaler som udgangspunkt arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct., som har været uændret i hele den betragtede periode, jf. den nederste venstre del af kurverne i figur 2.5³.

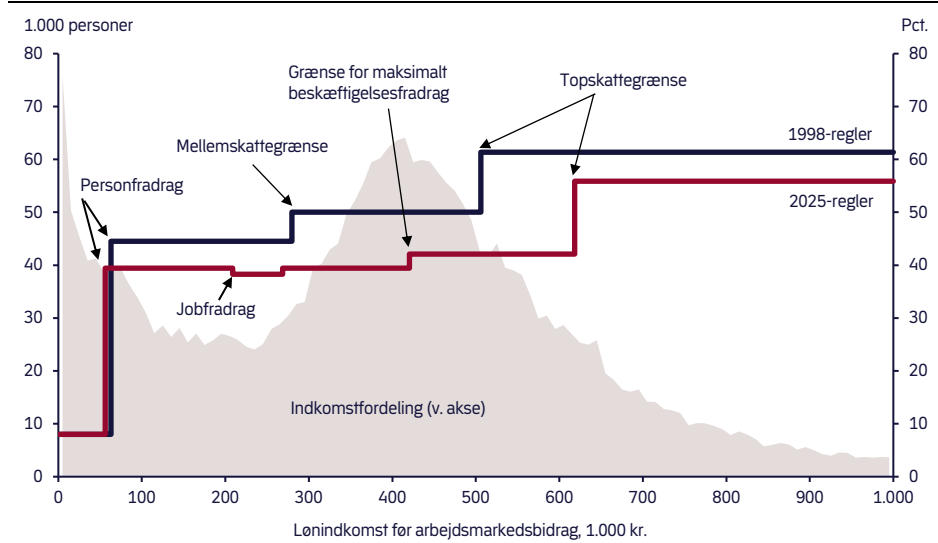
Marginalskatten for beskæftigede bundskatteydere – dvs. personer på det laveste progressionstrin i skattesystemet, som hverken betaler mellemskat (indtil denne blev afskaffet i 2010) eller topskat – er reduceret fra ca. 44½ pct. i 1998 til ca. 39½ pct. i 2025 (hvor skattereformerne fra 2012 og 2018 mv. er fuldt indfaset). Det afspejler primært nedsættelsen af bundskattesatsen med 2,5 pct.-point som følge af *Pinsepakken* (juni 1998) og med yderligere 1,5 pct.-point som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) samt indførelsen af beskæftigelsesfradraget med virkning fra 2004 og de efterfølgende forhøjelser heraf.

For beskæftigede med indkomster mellem ca. 280.000 og 506.000 kr. (opgjort i 2023-niveau) – som tidligere betalte mellemskat, men ikke topskat – er marginalskatten reduceret med 8-10½ pct.-point siden 1998. Det afspejler – udover lavere bundskattesats og indførelse/forhøjelse af beskæftigelsesfradraget – de gradvise forhøjelser af mellemskattegrænsen og den efterfølgende afskaffelse af mellemskatten fra og med 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009).

² Bundskatten blev forhøjet med 1 pct.-point årligt i perioden 2012-19 samtidig med den gradvise udfasning af sundhedsbidraget på 8 pct. (der blev indført med kommunalreformen fra 2007 som erstatning for den tidligere amtskommunale skat).

³ Arbejdsmarkedsbidraget blev indført i forbindelse med 1994-skattereformen, hvor det gradvist blev indfaset fra 5 pct. i 1994 stigende til 8 pct. i 1997. Arbejdsmarkedsbidraget har været 8 pct. i alle år siden 1997.

Figur 2.5. Marginalskatter for beskæftigede i 1998 og 2025



Anm.: Figuren viser skalarmarginalskatterne (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent under henholdsvis 1998-regler og 2025-regler. Opgørelsen er ekskl. kirkeskat, som ikke kategoriseres som en skat i nationalregnskabet, idet der er tale om et frivilligt bidrag. 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 medicinelicensen samt den finansierede del af Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022) og den opdaterede aftaleøkonomi (marts 2022), jf. appendiks 2A. Indkomstaftrapningen af grøn check og børne- og ungedyelsen er ikke medregnet i skalarmarginalskatterne, idet disse ydelser i nationalregnskabet anses for overførselsindkomster. Den foreslåede personskattereform fra regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* (december 2022) indgår ikke i opgørelsen. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2023-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten før arbejdsmarkedsbidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst i 2019 fremskrevet til 2023-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året.

Kilde: Skatteministeriet.

Det bemærkes, at det maksimale beskæftigelsesfradrag fra og med 2025 forhøjes med 2.000 kr. (i 2023-niveau) til 44.800 kr. som følge af *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022)⁴. Det indebærer isoleret set en forøgelse af det indkomstniveau, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås, fra 401.900 kr. til 420.700 kr. (inkl. pensionsindbetalinger) og medfører en reduktion af marginalskatten med godt 2½ pct.-point for beskæftigede med indkomster i dette beløbsinterval.

Beskæftigede med indkomster mellem ca. 506.000 og 618.000 kr. har siden 1998 fået reduceret marginalskatten med godt 19 pct.-point. Udover de allerede nævnte ændringer afspejler det de gradvise forhøjelser af topskattegrænsen i forbindelse med *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012).

⁴ Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022) og *den opdaterede aftaleøkonomi* (marts 2022) er det besluttet at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag med 700 kr. (2022-niveau) fra 2023 og med yderligere 1.200 kr. (2022-niveau) fra 2025 og frem. Det indebærer en forhøjelse på ialt 1.900 kr. i 2022-niveau eller 2.000 kr. i 2023-niveau.

For topskatteydere – dvs. personer på det højeste progressionstrin i skattesystemet, *jf. den øverste højre del af kurverne i figur 2.5* – er marginalskatten reduceret fra ca. 61½ pct. i 1998 til ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent) fra og med 2010. Det afspejler afskaffelsen af mellemskatten (og nedsættelsen af det skrå skatteloft for personlig indkomst) i medfør af *Forårspakke 2.0*.

Det bemærkes, at det med regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* (december 2022) er foreslået at afsætte 5 mia. kr. til en skattereform, som samlet skal reducere skatten på arbejdsindkomst, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1. Skattereform i *Ansvar for Danmark* (december 2022)

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) har foreslået at gennemføre en personskattereform, der øger lønmodtagernes rådighedsbeløb, og som gør det mere attraktivt at arbejde og yde en ekstra indsats på arbejdsmarkedet. Regeringen foreslår frem mod 2030 at afsætte samlet 5 mia. kr. (efter tilbageløb og ændret adfærd, opgjort i 2023-niveau) til skattereformen, herunder til at:

- Forhøje beskæftigelsesfradraget¹⁾ (mindreprovenu på 4,0 mia. kr.).
- Forhøje det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere (mindreprovenu på 0,3 mia. kr.).
- Nedsætte topskattesatsen med 7,5 pct. for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) op til 750.000 kr. (mindreprovenu på 1,4 mia. kr.), mens der indføres en yderligere skat på 5 pct. for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) over 2.500.000 kr. (merprovenu på 0,7 mia. kr.).

Det almindelige beskæftigelsesfradrag foreslås forhøjet med 2,1 pct.-point fra 10,65 pct. til 12,75 pct., mens maksimum for fradraget forhøjes med 8.800 kr. fra 44.800 kr. til 53.600 kr. Endvidere foreslås satsen for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere forhøjet med 5,25 pct.-point fra 6,25 pct. til 11,5 pct., og maksimum for fradraget forhøjet med 20.500 kr. fra 24.400 kr. til 44.900 kr. Den skattemæssige værdi af både det almindelige og ekstra beskæftigelsesfradrag udgør ca. 25,0 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

For indkomster (efter arbejdsmarkedsbidrag) i intervallet fra 568.900 kr. (den nuværende topskattegrænse opgjort i 2023-niveau) til 690.000 kr. (svarende til indkomster mellem 618.400 og 750.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag foreslås topskattesatsen nedsat fra 15 til 7,5 pct. For indkomster (efter arbejdsmarkedsbidrag) fra 690.000 til 2.300.000 kr. udgør den samlede topskattesats fortsat 15 pct.²⁾ For personlige indkomster over 2.300.000 kr. (svarende til 2.500.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag) foreslås indført en yderligere skat på 5 pct. Den højeste marginalskat vil hermed udgøre ca. 60½ pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

1) Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022) og *den opdaterede aftaleøkonomi* (marts 2022) blev aftalt at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag *yderligere* for 700 mio. kr. (udover den tidligere omtalte forhøjelse med 2.000 kr. fra 2025) – men betinget af beslutning om konkrete finansieringsforanstaltninger via sanering af erhvervsstøtten. Med regeringens udspil til en personskattereform er denne yderligere forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag bortfaldet.

2) Den højeste marginalskat på positiv nettokapitalindkomst fastholdes uændret på 42 pct.

Kilde: Skatteministeriet.

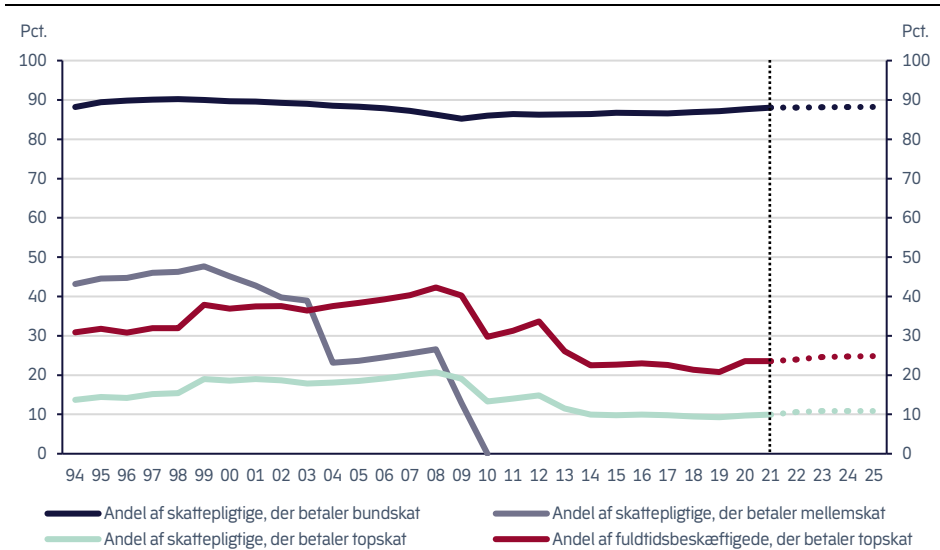
Antal skatteydere i Danmark

Alle, der arbejder i Danmark – eller er fyldt 15 år – er som udgangspunkt skattepligtige. Antallet af skattepligtige i Danmark udgør aktuelt ca. 5¼ mio. personer⁵. Den andel af de skattepligtige, der (mindst) betaler bundskat – hvilket i store træk omfatter alle personer med en indkomst

⁵ Det samlede befolkningstal for Danmark er aktuelt på ca. 5,9 mio., hvorved omtrent 90 pct. af befolkningen er skattepligtige.

højere end personfradraget – har ligget nogenlunde stabilt på omkring 90 pct. siden 1994, *jf. den mørkeblå kurve i figur 2.6*. Antallet af personer, der betaler bundskat, er dermed steget i nogenlunde samme takt som det samlede antal indbyggere – og dermed antallet af skattepligtige – i den betragtede periode, *jf. tabel 2B.1 i appendiks 2B*.

Figur 2.6. Udviklingen i andel bund-, mellem- og topskatteydere, 1994-2025



Anm.: Den røde kurve viser andelen af fuldtidsbeskæftigede, der betaler topskat, mens de øvrige kurver viser andelen af samtlige skattepligtige, der betaler henholdsvis bundskat, mellemskat og topskat. Antallet af skattepligtige i 2013 er nedjusteret, idet ca. 117.000 personer under 18 år ved en fejl fik udsendt årsopgørelser. Antallet af topskatteydere i 2020 og 2021 er påvirket af muligheden for at få udbetalt indfrosne feriepenge, *jf. også appendiks 2B*.

Kilder: For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2022-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Tal for 2024 og 2025 er et "partielt" skøn, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomst- og beløbsgrænser fastholdes som i 2023, *jf. den stiplede linje og nærmere forklaring i appendiks 2B*. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til og med 2023-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for alle årene 1994-2025.

Den såkaldte mellemskat blev indført som en del af 1994-skattereformen. Som følge af senere skattereformer, herunder blandt andet *Forårspakke 1.0* (marts 2004) og *Lavere skat på arbejde* (september 2007), blev indkomstgrænsen for mellemskatten gradvist forhøjet i løbet af 00'erne, hvorefter mellemskatten helt blev afskaffet fra og med 2010. I takt med forhøjelsen af indkomstgrænsen faldt andelen af skattepligtige, som betalte mellemskat, fra knap halvdelen i slutningen af 1990'erne – svarende til over 2 mio. skatteydere – til godt hver fjerde i 2008 og til godt hver tiende i 2009 (forud for afskaffelsen i 2010), *jf. den gråblå kurve i figur 2.6*.

I løbet af perioden 1994-2008 steg andelen af skattepligtige, som betaler topskat, gradvist fra ca. 14 til ca. 21 pct. Forhøjelserne af topskattegrænsen som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012) har efterfølgende medført, at andelen af skattepligtige, som betaler topskat, er faldet til aktuelt lige knap 11 pct., *jf. den turkise kurve i figur 2.6*. For nuværende skønnes der således i 2022 og 2023 at være godt 550.000 topskatteydere ud af de i alt ca.

5¼ mio. skattepligtige, *jf. også appendiks 2B*⁶. Til sammenligning var der rundt regnet 1 mio. topskatteydere, da antallet var på sit højeste i 2008.

Andelen af *fuldtidsbeskæftigede*, som betaler topskat, er væsentligt større end andelen af *samlige* skattepligtige, der betaler topskat – fordi gennemsnitsindkomsten for de fuldtidsbeskæftigede er markant højere end for alle skattepligtige. Andelen af fuldtidsbeskæftigede, som betaler topskat, steg gradvist fra ca. 30 pct. i 1994 til et stykke over 40 pct. i slutningen af 00'erne, men er efterfølgende reduceret til aktuelt lidt under 25 pct. som følge af de omtalte forhøjelser af topskattegrænsen, *jf. den røde kurve i figur 2.6*.

Gennemsnitsskatter og marginalskatte

Mens marginalsatten som nævnt angiver skatten af den sidst tjente krone, så er *gennemsnitsskatten* et mål for, hvor stor en andel indkomstskatterne udgør af den samlede indkomst. Både marginalsatten og gennemsnitsskatten er overordnet set stigende med indkomsten, *jf. henholdsvis den mørkeblå og gråblå kurve i figur 2.7*.

De *faktiske* marginalskatte for beskæftigede i 2023, *jf. den mørkeblå kurve i figur 2.7*, afspejler i høj grad de formelle, såkaldte skalamarginalskatte, der er vist overfor i *figur 2.5* (for årene 1998 og 2025). I beregningen af de faktiske marginalskatte indgår dog blandt andet også virkningen af kirkeskat (for medlemmer af folkekirken) samt virkningen af indkomstaffrapningen af børne- og ungeydelsen (hvilket kan ses om en lille forhøjelse af marginalskattekurven ved et indkomstniveau omkring 900.000 kr.). Den beregnede *faktiske* marginalskat udgør derfor ca. 56½ pct. for en beskæftiget med en årlig indkomst på 1 mio. kr., mens skalamarginalsatten udgør ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

Gennemsnitsskatten, *jf. den gråblå kurve i figur 2.7*, er generelt lavere end marginalsatten og vokser mere gradvist med indkomsten end marginalsatten. Det afspejler, at skattesystemet er *progressivt*, blandt andet i kraft af personfradraget og topskatten (som begge får den mørkeblå marginalskattekurve til at foretage nogle "niveauskift"). Gennemsnitsskatten for den enkelte skatteyder afhænger derudover af en række skattefradrag, herunder fx rentefradrag og befordringsfradrag mv., som kan variere betydeligt fra person til person.

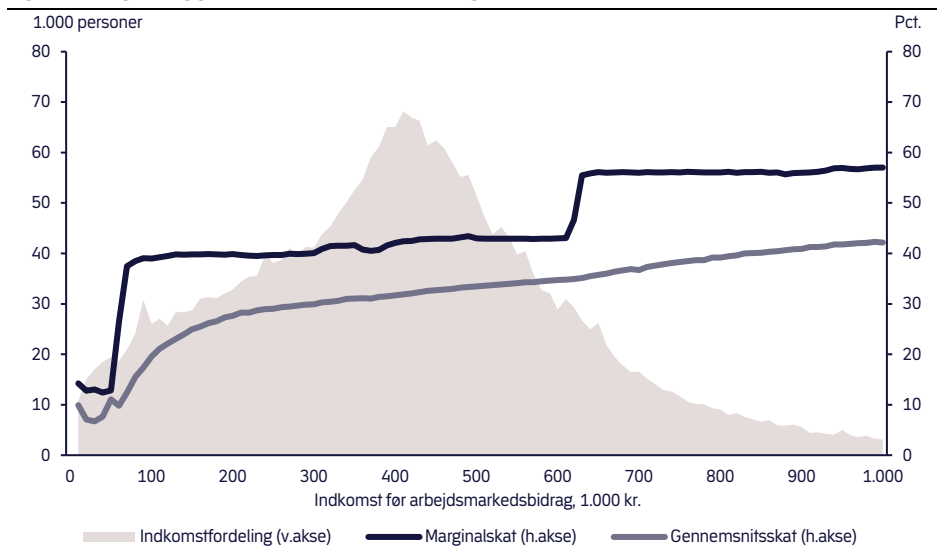
For personer med relativt lave indkomster, hvilket typisk omfatter personer med deltidsarbejde og studerende, har personfradraget på ca. 52.200 kr. i 2023 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)⁷

⁶ De aktuelle skøn for antallet af topskatteydere i 2022 og 2023 – samt i 2024 og 2025 – er steget med over 100.000 personer set i forhold til tidligere skøn i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*. Det afspejler grundlæggende, at indkomsterne i disse år skønnes at vokse hurtigere end den årlige regulering af topskattegrænsen, hvilket isoleret set øger både antallet og andelen af skatteydere, der betaler topskat. Blandt andet som følge af den aktuelt høje inflation og de relativt kraftige lønstigninger er skøn for indkomstudviklingen imidlertid behæftet med større usikkerhed end sædvanligt. Det bemærkes desuden, at de aktuelt forventede høje lønstigninger på sigt vil give sig udslag i en højere topskattegrænse, idet topskattegrænsen årligt reguleres med lønudviklingen to år tidligere. Og når lønstigningerne på et tidspunkt (forventeligt) kommer ned på et lidt lavere niveau, vil der således kunne være år, hvor topskattegrænsen vokser hurtigere end lønningerne, hvilket isoleret set kan reducere antallet af topskatteydere i forhold til det aktuelt skønnede niveau.

⁷ Personfradraget for alle, som er fyldt 18 år, udgør 48.000 kr. i 2023. Personfradraget er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget før arbejdsmarkedsbidrag udgør $48.000 / (1 - 0,08) = 52.200$ kr. Med *Aftale om Finanslovs-aftalen for 2023* (april 2023) gælder personfradraget på 48.000 kr. fra 2023 for alle – også unge under 18 år.

relativt stor betydning for gennemsnitsskatten. For personer med en indkomst på fx 100.000 kr. udgør gennemsnitsskatten således ca. 20 pct., mens marginalsatten udgør knap 39 pct.

Figur 2.7. Marginal- og gennemsnitsskatter for beskæftigede i 2023



Anm.: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer (uden udenlandsk indkomst) mellem 18 og 65 år. Opgørelsen er baseret på 2019-data, som er fremskrevet til 2023-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Marginalsatten er opgjort som den samlede ændring i familiens skattebetaling ved en indkomstfremgang på 1.000 kr. for den enkelte person, hvor en eventuel ægtefælles indkomst holdes uændret. I marginalsatten indgår bidrag fra elementer, som er knyttet til Skatteministeriets område, herunder kirkeskatten samt børne- og ungedyden, selvom disse ikke formelt er skatter i nationalregnskabsmæssig forstand. Disse elementer indgår også i de marginalsatter, der benyttes ved beregning af afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer (hvorimod aftrapning af tilskud til daginstitutionsbetaling og boligstøtte ikke indgår i opgørelsen af marginalsatten). Derudover indgår pensionsindbetalinger indirekte i marginalsatten gennem beskæftigelses-, job- og pensionsfradragene. Gennemsnitsskatten er opgjort som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten, der er defineret som personlig indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og positiv kapitalindkomst, men opgjort eksklusive pensionsindbetalinger. I beregningen af gennemsnitsskatten indgår alle ligningsmæssige fradrag herunder rentefradrag, men ikke kirkeskat eller børne- og ungedyden. Med *Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser* (juni 2022) er det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2023 midlertidigt forhøjet med 2.100 kr. fra 43.500 kr. til 45.600 kr. (opgjort i 2023-niveau). Figuren viser desuden indkomstdelingen, som her også omfatter overførselsindkomster (fx dagpenge og SU), mens indkomstdelingen i figur 2.5 kun omfatter arbejdsindkomst. Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Beregningerne tager afsæt i 2023-regler.

Mange beskæftigede har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til ca. 550.000 kr., jf. *det grå "bjerg"* i figur 2.7. I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-34 pct., mens marginalsatten udgør ca. 40-43 pct. For topskatteydere, dvs. personer med en arbejdsindkomst på over ca. 618.400 kr. i 2023 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)⁸, udgør den faktiske marginalskat ca. 56 pct., mens langt hovedparten af de beskæftigede topskatteydere har en gennemsnitsskat under 40 pct.

⁸ Topskattegrænsen udgør 568.900 kr. i 2023. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen for arbejdsmarkedsbidrag udgør $568.900 / (1 - 0,08) = 618.400$ kr.

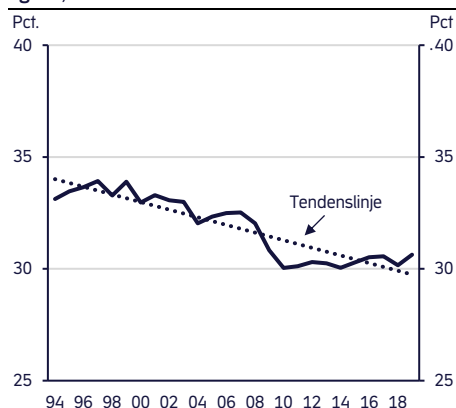
Den økonomiske tilskyndelse blandt allerede beskæftigede til at yde en ekstra indsats afhænger af marginalskatten, idet marginalskatten bestemmer lønnen efter skat – og dermed forøgelsen af forbrugsmulighederne – ved en ekstra arbejdstime. En reduktion af marginalskatten vil øge den økonomiske gevinst ved en ekstra arbejdstime, hvilket isoleret set trækker i retning af at øge antallet af arbejdstimer. Tilsvarende vil en reduktion af gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst sammenlignet med skatten på overførselsindkomst mv. alt andet lige øge den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst, hvilket isoleret set trækker i retning af et større antal beskæftigede. De afledte adfærdsvirkninger af personskatteændringer uddybes i *afsnit 2.4*.

Gennemsnitsskatten er faldet siden 1994

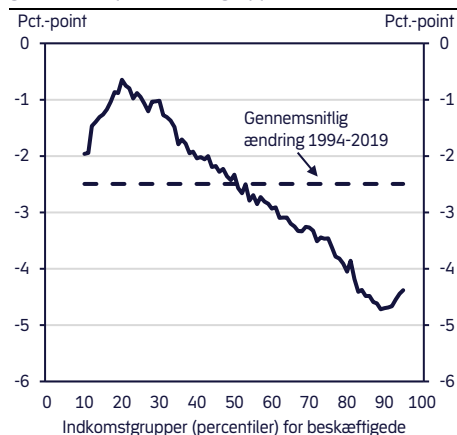
De seneste knap 30 års reformer af personbeskatningen i Danmark har – som nævnt ovenfor – reduceret marginalskatten over hele indkomstskaalen. Det har medført, at gennemsnitsskatten for alle beskæftigede set under ét er reduceret med ca. 2½ pct.-point – fra ca. 33 pct. i 1994 til ca. 30½ pct. i 2019, *jf. figur 2.8*.

Navnlig i årene 2008-2010 faldt gennemsnitsskatten markant fra ca. 32 til 30 pct. Det afspejler dels forhøjelserne af personfradraget, indkomstgrænsen for mellemskatten samt beskæftigelsesfradraget i medfør af *Lavere skat på arbejde (september 2007)*, dels forhøjelserne af top-skattegrænsen samt afskaffelsen af mellemskatten (og nedsættelsen af det skrå skatteløff for personlig indkomst) i medfør af *Forårspakke 2.0 (marts 2009)*.

Figur 2.8. Udvikling i gennemsnitsskatten for beskæftigede, 1994-2019



Figur 2.9. Ændring i gennemsnitsskatten for beskæftigede fordelt på indkomstgrupper, 1994-2019



Anm.: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst. Personer med negativ indkomst eller en gennemsnitsskat på over 100 pct. er ikke med i opgørelsen. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Gennemsnitsskatten er opgjort som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten, der er defineret som personlig indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og positiv nettokapitalindkomst, men opgjort eksklusive pensionsindbetalinger. Det bemærkes, at percentilfordelingerne i figur 2.9 alene viser fordelingen af ændringerne i gennemsnitsskatten indenfor gruppen af beskæftigede, og fordelingsvirkningerne kan således ikke sammenlignes direkte med indkomstfordelingen for hele befolkningen.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen i perioden 1994-2019.

I perioden siden 2010 er gennemsnitsskatten for hele befolkningen steget svagt med ca. 1/2 pct.-point fra ca. 30 pct. i 2010 til ca. 30½ pct. i 2019, *jf. figur 2.8*. Det skal blandt andet ses i lyset af suspensionen af den automatiske årlige regulering af beløbsgrænserne i personbeskatningen i 2010 og forlængelsen af suspensionen til og med 2013 som følge af henholdsvis *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *Genopretningsaftalen* (juni 2010). Den lille stigning i gennemsnitsskatten siden 2010 kan desuden være en konsekvens af, at fradragene for renteudgifter er reduceret som følge af det faldende renteniveau.

Gennemsnitsskatten er faldet for beskæftigede i alle indkomstgrupper set over hele perioden 1994-2019, *jf. figur 2.9*. Gennemsnitsskatten er dog faldet markant mere for beskæftigede med relativt høje indkomster end for beskæftigede med relativt lave indkomster⁹. Det afspejler, at marginalskatterne som nævnt er reduceret over hele indkomstskaalen, hvorved også personer med relativt høje indkomster har opnået en lavere gennemsnitsskat som følge af fx nedsættelsen af bundskatten, indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget og afskaffelsen af mellemskatten. Derudover har forhøjelsen af topskattegrænsen isoleret set bidraget til at reducere gennemsnitsskatten for beskæftigede med høje indkomster.

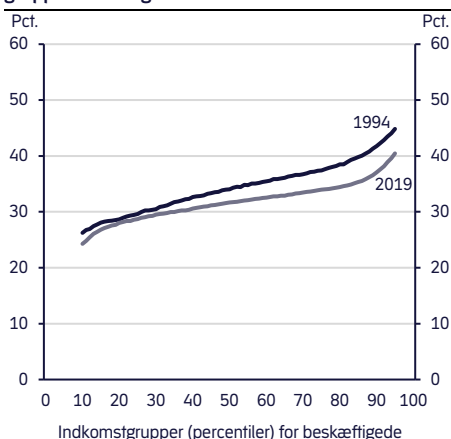
Skattesystemet i Danmark er grundlæggende *progressivt*. Det skyldes blandt andet topskatten, der kun betales af indkomster over topskattegrænsen. Men det er også en konsekvens af personfradraget, som i praksis udgør et bundfradrag i kommuneskatten og den statslige bundskat, og som reducerer skatten relativt mest for personer med forholdsvis lave indkomster. Et progressivt skattesystem mindsker både de absolutte og de relative indkomstforskelle i samfundet.

Den *effektive progression* i skattesystemet kan fx måles ved at opgøre forskellen i gennemsnitsskatten på tværs af indkomstfordelingen. Siden 1994 er den effektive progression i skattesystemet *mindsket* – hvilket ses ved, at gennemsnitsskattekurven i 2019 er lidt "fladere" end gennemsnitsskattekurven i 1994, *jf. figur 2.10*. Det er en konsekvens af, at gennemsnitsskatten i den betragtede periode (som nævnt) er faldet mest for beskæftigede med relativt høje indkomster.

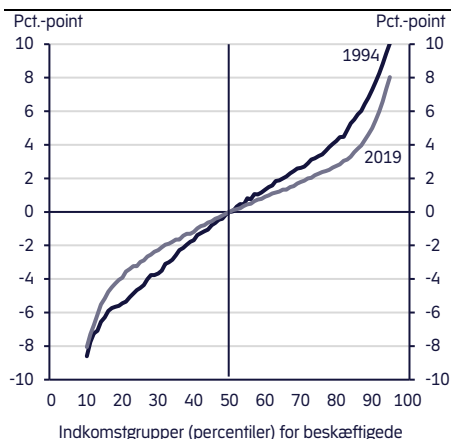
Progressionen i skattesystemet kan alternativt illustreres ved at opgøre forskellen mellem de enkelte indkomstgruppers gennemsnitsskat og gennemsnitsskatten for medianindkomsten (dvs. den "midterste" indkomst i indkomstfordelingen) i det pågældende år, *jf. figur 2.11*. Herved fås et mål for progressionen i skattesystemet, der er *normeret* i forhold til gennemsnitsskatten for den "typiske" skatteyder, og som derfor muliggør en sammenligning af progressionen i forskellige år, som er uafhængig af udviklingen i gennemsnitsskatten for befolkningen som helhed.

⁹ Der er i opgørelsen af udviklingen i gennemsnitsskatten siden 1994 ikke taget højde for, at en stigende andel af bruttolønnen inkl. pension i denne periode er prioriteret til opbygning af arbejdsmarkedspensioner. I det omfang udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i højere grad er sket blandt beskæftigede med relativt lave indkomster, kan det potentielt have betydning for forskellene i udviklingen i gennemsnitsskatten på tværs af indkomstgrupper.

Figur 2.10. Gennemsnitsskatten fordelt på indkomstgrupper i 1994 og 2019



Figur 2.11. Ændring i progression i skattesystemet fra 1994 til 2019



Anm.: Se anm. til figur 2.8 og 2.9. Figur 2.11 viser gennemsnitsskatten for forskellige indkomstgrupper målt i forhold til gennemsnitsskatten for medianindkomsten i henholdsvis 1994 og 2019.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen i 1994 og 2019.

Som det fremgår af figur 2.11, er skattesystemet i 2019 fortsat kendetegnet ved en betydelig grad af progressivitet, idet beskæftigede med relativt lave indkomster fortsat betaler en klart mindre gennemsnitsskat end medianindkomsten blandt de beskæftigede, mens personer med relativt høje indkomster betaler en klart højere gennemsnitsskat end medianindkomsten. Forskellen i gennemsnitsskatterne kan endvidere siges at være relativt "symmetrisk" fordelt for indkomster henholdsvis under og over medianindkomsten.

Det er samtidig tydeligt, at progressiviteten i skattesystemet er mindsket siden 1994, idet der i 2019 overordnet set er mindre forskel på gennemsnitsskatterne for beskæftigede med indkomster henholdsvis over og under medianindkomsten, end det var tilfældet i 1994¹⁰.

Dette kan – sammen med en række andre faktorer – have bidraget til stigningen i indkomstforskellene i Danmark siden midten af 1990'erne. Personskatternes bidrag til at reducere indkomstforskellene i samfundet er dermed isoleret set er blevet mindre i perioden 1994-2019, jf. *Ulighedredsregørelsen 2020* (kapitel 2).

2.4 Adfærdsvirkninger af personskatteændringer

Det grundlæggende formål med personskatterne er at bidrage til finansieringen af de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har imidlertid også en række afledte virkninger på befolkningens adfærd. Det gælder både beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet og

¹⁰ Den modsatte tendens gjorde sig gældende fra 1986 til 1994, hvor der var en tendens i retning af øget effektiv progression i skattesystemet, jf. *Finansregørelse 1996* (kapitel 6).

beslutningen om, hvor mange timer og hvor intensivt man ønsker at arbejde. Der er belæg for at antage, at fx højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbudet og dermed beskæftigelsen. Personbeskatningen indebærer med andre ord generelt en række velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion. Blandt økonomer kaldes dette også for *efficienstab*¹¹.

Beskatningen af fx arbejdsindkomst bør derfor som udgangspunkt altid indrettes så *efficient* som muligt – det vil sige på en måde, der begrænser omfanget af de uønskede afledte adfærdsvirkninger, som beskatningen forårsager, mest muligt. Efficienstabet ved at indføre eller forhøje en skat kan fx måles ved den afledte reduktion af beskæftigelsen – og dermed produktion og velstand – som den pågældende skat eller skatteændring giver anledning til. Skatteændringer, som indebærer forholdsvis store efficienstab eller -gevinster, er kendetegnet ved at have en relativt høj såkaldt *selvfinansieringsgrad*.

Selvfinansieringsgraden af en *skattenedsættelse* angiver, hvor stor en andel af det resulterende mindreprovenu (opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter), der skønnes at "komme tilbage til statskassen" via det merprovenu, der opstår som følge af afledte adfærdsvirkninger i form af øget arbejdsudbud. De afledte provenuvirkninger af en skatteændring, der isoleret set kan henføres til ændret adfærd, omtales også som *dynamiske provenuvirkninger*. En høj selvfinansieringsgrad betyder med andre ord, at en skattenedsættelse i relativt stort omfang "finansierer sig selv" gennem afledte, dynamiske provenuvirkninger.

Selvfinansieringsgraden af en *skatteforøgelse* angiver tilsvarende, hvor stor en andel af det resulterende merprovenu (efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter), der skønnes mistet via det dynamiske mindreprovenu, der opstår som følge af afledte adfærdsvirkninger i form af mindsket arbejdsudbud.

Selvfinansieringsgraden kan dermed anvendes som en indikator for den relative størrelse af efficiensgevinsten eller -tabet ved en skatteændring¹².

Beskatningen af arbejdsindkomst indrettes dog også under hensyn til virkningen på *indkomstfordelingen* i samfundet. Det progressive skattesystem i Danmark reducerer samlet set forskellene i befolkningens disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i forbrugsmuligheder mellem højt- og lavtlønnede og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede¹³. En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor typisk øge indkomstforskellene, fx målt

¹¹ I en økonomisk sammenhæng er efficiens et mål for, hvor effektivt samfundets ressourcer anvendes i forhold til at opnå størst mulig udbytte/produktion.

¹² Selvfinansieringsgraden er som udgangspunkt en retvisende indikator for *rangordningen* af efficiensgevinster (eller -tab) forbundet med forskellige typer skatteændringer. *Niveauer* for efficiensgevinsten (eller -tabet) måles dog mere korrekt ved ændringen i skatternes *forvidningstab* eller ved den såkaldte *samfundsøkonomiske virkning*, jf. nærmere omtale i afsnit 2.5.

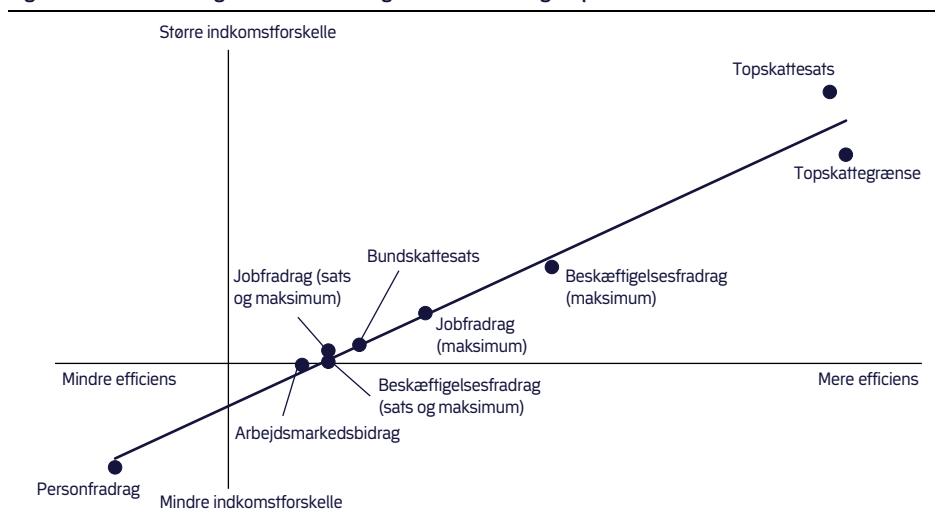
¹³ Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

ved *Gini-koefficienten*¹⁴. Jo større forøgelse af indkomstforskellene en given skattenedsættelse giver anledning til, desto større bliver forøgelsen af Gini-koefficienten.

I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være en *afvejning* mellem efficiens og indkomstfordeling. Det indebærer, at en højere grad af efficiens som hovedregel kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster, dvs. en højere Gini-koefficient. I det danske skattesystem vil skattenedsættelser, som er forbundet med store efficiensgevinster (høje selvfinansierungsgrader), typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med små efficiensgevinster (lave selvfinansierungsgrader) typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling for en række hypotetiske ændringer i det danske indkomstskattesystem er illustreret i *figur 2.12*, hvor den vandrette akse angiver ændringer i efficiensen målt ved selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten.

Figur 2.12. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter



Anm.: Den vandrette akse angiver selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringen i Gini-koefficienten for ni hypotetiske indkomstskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Når man betragter en række forskellige hypotetiske indkomstskattenedsættelser, der hver især indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., så skønnes de største efficiensgevinster

¹⁴ 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. Jo mindre Gini-koefficienten er, desto mindre er indkomstforskellene i økonomien.

at kunne opnås via lavere beskatning for indkomstgrupper med en relativt høj indkomst. Det kan enten være gennem en lavere topskattesats eller en højere topskattegrænse.

Topskattesatsen på 15 pct. sætter først ind ved en forholdsvis høj indkomst og betales aktuelt kun af knap 11 pct. af alle skattepligtige og knap 25 pct. af alle fuldtidsbeskæftigede, *jf. figur 2.6 ovenfor*. Topskatten har derfor en relativt kraftig omfordelende virkning, og en nedsættelse af topskattesatsen vil således øge indkomstforskellene forholdsvis meget, *jf. figur 2.12*. Topskatten indebærer imidlertid en høj marginal beskatning af ekstra indkomst for de berørte skatteydere, hvilket giver anledning til en relativt kraftig adfærdsvirkning i form af lavere arbejdsudbud og dermed et forholdsvis stort efficiensstab. Samtidig kan der for et givet mindreprovenu opnås en forholdsvis stor reduktion af marginals-katten ved at nedsætte topskattesatsen. En nedsættelse af topskattesatsen vil derfor også være forbundet med en relativt høj selvfinansierungsgrad. Det samme gør sig gældende ved en skattenedsættelse i form af en højere top-skattegrænse.

Omvendt skønnes skattenedsættelser, der berører en bredere del af de skattepligtige – fx en lavere bundskattesats – at indebære mindre efficiensgevinster, men vil samtidig have betydeligt mindre virkning på indkomstforskellene. En skattenedsættelse i form af højere personfradrag er forbundet med en *negativ* selvfinansierungsgrad (dvs. den afledte dynamiske provenuvirkning er negativ, fordi arbejdsudbuddet reduceres), men vil *reducere* indkomstforskellene.

Dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer

De afledte dynamiske provenuvirkninger som følge af ændret arbejdsudbudsadfærd er overordnet sammensat af to effekter: En *timeeffekt* og en *deltagelseseffekt*. *Timeeffekten* angiver en skatteændrings afledte virkning på *antallet af arbejdstimer* for personer, som allerede er i beskæftigelse, mens *deltagelseseffekten* angiver skatteændringens afledte virkning på *antallet af personer, som er i beskæftigelse*¹⁵.

Eksempelvis skønnes en nedsættelse af bundskatten svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. at indebære en samlet dynamisk provenuvirkning på 290 mio. kr., *jf. række (3) i første søjle i tabel 2.2*. Denne virkning er sammensat af et skønnet merprovenu via timeeffekten på 270 mio. kr., *jf. række (3.a) i tabel 2.2*, og et skønnet merprovenu via deltagelseseffekten på 20 mio. kr., *jf. række (3.b) i tabel 2.2*.

Timeeffekten kan opdeles i to modsatrettede effekter, som kaldes *indkomsteffekten* og *substitutionseffekten*.

Indkomsteffekten knyttet til timearbejdsudbuddet afspejler virkningen af, at en personskatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster og dermed i de samlede forbrugsmuligheder. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten isoleret set trække i retning af, at en person vil vælge at arbejde mindre (reducere antallet af arbejdstimer), fordi en del af den forøgelse af forbrugsmulighederne, som skattenedsættelsen giver anledning til, vil blive omsat

¹⁵ I økonomisk terminologi kaldes timeeffekten også for effekten på *den intensive margin*, mens deltagelseseffekten kaldes for effekten på *den ekstensive margin*.

til mere fritid. Fx skønnes indkomsteffekten ved en nedsættelse af bundskatten (med 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu) at reducere timearbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på -190 mio. kr. (dvs. et mindreprovenu), *jf. række (3.a.i) i første søjle i tabel 2.2.*

Tabel 2.2. Afledte provenuvirkninger af udvalgte hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Nedsættelse af bundskatten	Forhøjelse af personfradraget	Forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.000	-5.040	-5.010
(2) Provenuvirkning efter automatisk tilbageløb ¹⁾	-3.850	-3.880	-3.860
(3) Dynamisk provenuvirkning i alt	290	-250	720
(3.a) Heraf timeeffekt i alt	270	-140	630
(3.a.i) Heraf indkomsteffekt	-190	-150	-230
(3.a.ii) Heraf substitutionseffekt	460	10	860
(3.b) Heraf deltagelseseffekt i alt	20	-120	90
(3.b.i) Heraf indkomsteffekt	-80	-120	-40
(3.b.ii) Heraf substitutionseffekt	100	0	130
<i>Memopost: Indkomsteffekt i alt (3.a.i)+(3.b.i)</i>	-270	-270	-270
<i>Memopost: Substitutionseffekt i alt (3.a.ii)+(3.b.ii)</i>	560	10	990
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd	-3.560	-4.140	-3.140
(5) Selvfinansieringsgrad (pct.), $-(3)/(2)*100$	7,6	-6,5	18,7

Anm.: Provenuvirkningerne er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

1) Det automatiske tilbageløb fra moms og afgifter mv. er beregnet ved hjælp af standardtilbageløbsfaktoren for indkomstskatte på 23 pct., *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2019 (afsnit 2.5).* Det automatiske tilbageløb ved et umiddelbart mindreprovenu på 5.000 mio. kr. udgør således $5.000*0,23=1.150$ mio. kr., hvorved mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb udgør $5.000-1.150=3.850$ mio. kr.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Substitutionseffekten knyttet til timearbejdsudbuddet afspejler derimod virkningen af, at en ændring af *marginalskatten* – dvs. skatten på den sidst tjente krone – også ændrer på ”bytteforholdet” mellem forbrug og fritid, så det enten bliver mere eller mindre attraktivt at arbejde fremfor at holde fri. Ved en skattenedsættelse, som reducerer marginalskatten, vil substitutionseffekten isoleret set trække i retning af, at en person vil vælge at arbejde mere (øge antallet af arbejdstimer), fordi den økonomiske gevinst ved at arbejde én time mere øges¹⁶. Fx skønnes substitutionseffekten ved en nedsættelse af bundskatten at øge timearbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på 460 mio. kr. (dvs. et merprovenu), *jf. række (3.a.ii) i første søjle i tabel 2.2.*

¹⁶ En reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst kan dermed også siges at indebære, at ”prisen” på fritid stiger, hvilket får den enkelte til at reducere mængden af fritid og øge antallet af arbejdstimer, dvs. substituere fra ulønnet tid til lønnet tid.

Den samlede effekt på timearbejdsudbudet for den enkelte – dvs. fortegnet for timeeffekten – er ikke entydig, fordi indkomsteffekten og substitutionseffekten trækker i hver sin retning. Fortegnet for timeeffekten afhænger således af den enkelte persons præferencer for henholdsvis forbrug og fritid. Hvis substitutionseffekten er større end indkomsteffekten, vil en skatteenedsættelse samlet set få en given person til at øge sit arbejdsudbud målt i timer, mens en skatteforhøjelse vil have den modsatte effekt. Med de anvendte beregningstekniske forudsætninger er substitutionseffekten typisk større end indkomsteffekten. Det konkrete regneeksempel med en nedsættelse af bundskatten vil således samlet set trække i retning af et øget timearbejdsudbud, svarende til et skønnet dynamisk merprodukt på ca. $460-190=270$ mio. kr. via timeeffekten.

Mens timeeffekten angiver den marginale ændring i arbejdsindsatsen (i form af flere eller færre arbejdstimer) for personer, der allerede er i beskæftigelse, så afspejler *deltagelseeffekten* en skatteændrings virkning på det mere grundlæggende valg mellem enten at være i beskæftigelse eller ikke at være i beskæftigelse.

Adfærdsmekanismerne bag deltagelseeffekten afspejler overordnet den antagelse, at jo større fremgang i den disponible indkomst der kan opnås ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst, desto flere vil – alt andet lige – vælge at være i beskæftigelse. Hvis det (meget forsimplet) antages, at den enkelte frit kan vælge mellem, om vedkommende vil arbejde eller være på overførselsindkomst, og at valget afhænger af den økonomiske gevinst (og dermed fremgangen i forbrugsmuligheder) ved at være i beskæftigelse, så kan en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst påvirke dette valg, idet nogle personer ændrer adfærd fra slet ikke at arbejde til at være (fuldt) beskæftigede.

Der er generelt forskel på, hvad der for den enkelte udgør et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst. Det skyldes, at folk har forskellige præferencer mellem forbrugsmuligheder og fritid, samt at andre faktorer end økonomiske incitamenter kan have betydning for ønsket om at være i beskæftigelse. Derudover indebærer rådighedsforpligtelsen i arbejdsmarkedspolitikken, at man ikke frit kan vælge at stå udenfor arbejdsmarkedet og samtidig modtage fx dagpenge og kontanthjælp.

En given ændring i de økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse kan derfor ikke antages at føre til en adfærdsendring for alle ikke-beskæftigede personer, men alene for dem, hvor ændringen er tilstrækkelig til at påvirke valget mellem beskæftigelse og ikke-beskæftigelse.

Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse måles typisk ved *nettokompensationsgraden*, der angiver forholdet – målt i procent – mellem den disponible indkomst henholdsvis som overførselsmodtager og som beskæftiget. En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en *begrænset* økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse, idet den disponible indkomst som overførselsmodtager i så fald udgør en høj andel af den disponible indkomst som beskæftiget. En skatteændring, som reducerer nettokompensationsgraden, antages derfor at styrke tilskyndelsen til at være i beskæftigelse.

Ligesom det er tilfældet med timeeffekten, så kan deltagelseeffekten også opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt. Der er ikke tradition for at vise denne opdeling af

deltagelseeffekten, men principielt er der tale om de samme mekanismer, som gør sig gældende for timeeffekten. Ligesom det er tilfældet for timearbejdsudbuddet, vil indkomsteffekten ved en skattenedsættelse isoleret set trække i retning af en negativ deltagelseeffekt – dvs. reducere arbejdsudbuddet – mens substitutionseffekten isoleret set vil trække i retning af en positiv deltagelseeffekt – dvs. øge arbejdsudbuddet, *jf. også appendiks 2D*¹⁷.

Indkomsteffekten knyttet til deltagelsesbeslutningen afspejler virkningen af, at en skatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster og dermed i de samlede forbrugsmuligheder. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten isoleret set trække i retning af, at flere personer – *alt andet lige* – vil vælge at være på overførselsindkomst fremfor at være i beskæftigelse. Det skyldes, at forøgelsen af forbrugsmulighederne, som skattenedsættelsen giver anledning til, isoleret set reducerer den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse, svarende til en negativ deltagelseeffekt. Fx skønnes indkomsteffekten ved en nedsættelse af bundskatten isoleret set at have en negativ deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på -80 mio. kr. (dvs. et mindreprovenu), *jf. række (3.b.i) i første søjle i tabel 2.2.*

Substitutionseffekten knyttet til deltagelsesbeslutningen afspejler derimod, at en personskatteændring typisk fører til en større ændring i den disponible indkomst for personer i beskæftigelse end for personer i ledighed. Det skyldes helt overordnet, at størrelsen af den reducerede skattebetaling for de fleste skattenedsættelser afhænger af indkomstniveauet, som typisk er højere, når man er i beskæftigelse end på overførselsindkomst¹⁸. Men det kan også skyldes, at den konkrete skatteændring alene vedrører arbejdsindkomst, hvilket fx er tilfældet ved en ændring af beskæftigelsesfradraget. Det skønnes, at substitutionseffekten ved en nedsættelse af bundskatten isoleret set indebærer en positiv deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på 100 mio. kr. (dvs. et merprovenu), *jf. række (3.b.ii) i første søjle i tabel 2.2.*

Samlet set skønnes en nedsættelse af bundskatten med 5 mia. kr. at have en positiv deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på ca. $100-80=20$ mio. kr. Det afspejler, at en nedsættelse af bundskattesatsen isoleret set reducerer nettokompensationsgraden og dermed styrker den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst.

Selvfinansieringsgraden er (som tidligere omtalt) et relativt mål for størrelsesordenen af de afledte adfærdsvirkninger af en skatteændring og er defineret som den samlede, dynamiske provenuvirkning i procent af den umiddelbare provenuvirkning efter tilbageløb. Ved en nedsættelse af bundskatten skønnes selvfinansieringsgraden dermed at udgøre $(290/3.850)*100\approx 7,6$ pct., *jf.*

¹⁷ Opdelingen af deltagelseeffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt bør betragtes med det forbehold, at de teoretisk beregnede deleffekter afhænger af beregningen af den samlede deltagelseeffekt. Fortolkningen af de to deleffekter bør derfor også ses i lyset af, at de grundlæggende antagelser bag beregningen af den samlede deltagelseeffekt er forholdsvis summariske.

¹⁸ En undtagelse fra denne "regel" er ændringer af personfradraget, som alene skønnes at have en indkomsteffekt på deltagelsesbeslutningen.

række (5) i første søjle i tabel 2.2. Det bemærkes, at der er tale om en såkaldt *ukompenseret* selvfinansieringsgrad¹⁹.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 2C*, som indeholder tabeller med afledte virkninger for både personskattenedsættelser og -forhøjelser på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbar prove-nuvirkning (såkaldte *stilleskruer*).

2.5 Den samfundsøkonomiske virkning af personskatteændringer

Den *samfundsøkonomiske virkning* er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sig-ter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder også ændrin-ger i skatter og afgifter.

Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvriddinger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien²⁰. Æn-dringerne i de markedsmæssige forvriddinger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politik-ændringen giver anledning til. En samfundsøkonomisk *gevinst* er overordnet set udtryk for, at en politikændring fører til, at ressourcerne i økonomien allokeres mere *efficient*, hvilket øger den samlede økonomiske velstand i samfundet. Den samlede velstand skal forstås i en bred for-stand og omfatter således både materiel velstand og ikke-materiel velstand (fx værdien af fritid).

Det skal understreges, at den samfundsøkonomiske virkning (som begrebet anvendes her) *alene* afspejler en vurdering af de samlede velstandsmæssige konsekvenser for hele samfun-det, men ikke tager ikke højde for virkningen på *indkomstforskellene* af en politikændring. Den samfundsøkonomiske virkning kan derfor ikke stå alene som grundlag for vurdering af fx en skatteændring, men vil ud fra en samlet (velfærdsmæssig) betragtning skulle suppleres med blandt andet en vurdering af skatteændringens virkning på indkomstforskellene, *jf. boks 2.2 ne-denfor for en bredere beskrivelse af den samfundsøkonomiske virkning*.

Opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning afspejler således isoleret set hverken værdi-mæssige eller fordelingspolitiske overvejelser. En samlet afvejning mellem efficiens og fordeling forudsætter dermed overvejelser, som ikke kan foretages på et entydigt grundlag, da det vil in-debære en "værdisætning" af indkomst hos forskellige individer.

Den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i *skatten på arbejdsindkomst* afspejler alene de afledte effekter af *ændret arbejdsudbudsadfærd*. Der er således lagt til grund, at der ikke er

¹⁹ En *ukompenseret* skatteændring indebærer, at der ikke er forudsat konkret finansiering af skatteændringen via andre skatter eller alter-native finansieringskilder, der påvirker borgernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv. Dermed forudsættes impli-cit en finansiering af skatteændringen via det finanspolitiske råderum, hvor ændringer i råderummet fx kan antages at give sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug, der ikke er omfattet af forbrugsafgifter, og som samlet set ikke påvirker borgernes adfærd.

²⁰ I praksis vil det dog ikke altid være muligt at sætte tal på alle relevante konsekvenser.

andre afledte virkninger, fx såkaldte *eksternaliteter*²¹, som har væsentlig betydning for den økonomiske gevinst (eller tab) for samfundet som helhed forbundet med at ændre beskatningen af arbejdsindkomst.

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring svarer grundlæggende til den isolerede, dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der alene kan tilskrives *substitutionseffekten* – vel at mærke substitutionseffekten fra både timeeffekten og deltagelseeffekten, jf. afsnit 2.4 – dvs. når man ser bort fra indkomsteffekten af skatteændringen. Hertil kommer et bidrag fra den såkaldte *omstillingsgevinst*, som ved en personskatteændring afspejler den nyttegevinst (målt i kroner), der tilfalder borgerne ved at ændre deres arbejdsudbud (jf. nærmere forklaring nedenfor).

Substitutionseffekten af en skatteændring omtales også som ændringen i det såkaldte *forvriddningstab* ved beskatningen. Forvriddningstab af skat på arbejdsindkomst afspejler, at "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid ændres, så borgerne vælger at arbejde mindre, end de ville have gjort i fravær af skatten. Et eksempel på en skat, som ikke indebærer et forvriddningstab, er en såkaldt *lumpsum-skat*, hvor skattebetalingen udgør et fast kronebeløb, som er uafhængig af borgerens adfærd, og derfor kun indebærer en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet²².

De afledte virkninger på arbejdsudbuddet som følge af *indkomsteffekten* af en skatteændring indebærer (definitorisk) *ikke* et forvriddningstab og indgår derfor ikke i den samfundsøkonomiske virkning. Indkomsteffekten er således udtryk for en adfærdsvirkning, der alene afspejler den *umiddelbare* ændring i den disponible indkomst som følge af skatteændringen, men ikke afspejler et ændret "bytteforhold" mellem forbrug og fritid. Indkomsteffekten er derfor ikke udtryk for en markedsmæssig forvriddning, hvor der kan gå økonomiske ressourcer tabt, men afspejler principielt blot en ændret allokering af økonomiske ressourcer. Det bemærkes, at virkningen af en skatteændring på *indkomstforskellene* (som ikke indgår i målet for den samfundsøkonomiske virkning) netop afspejler den umiddelbare virkning på de disponible indkomster af skatteændringen.

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring omfatter (udover den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten) også værdien af den såkaldte *omstillingsgevinst*. Omstillingsgevinsten ved en ændring i skatten på arbejdsindkomst er en velfærdsgevinst for borgerne, der afspejler, at værdien af at ændre arbejdsudbuddet (marginallønnen efter skatteændringen) overstiger værdien af (den marginale) fritid i udgangssituationen (når denne opgøres ved marginallønnen før skatteændringen), jf. nærmere forklaring i appendiks 2E.

Omstillingsgevinsten er således udtryk for den nyttegevinst (målt i kroner), der tilfalder borgerne, når de ændrer deres arbejdsudbud. Omstillingsgevinsten er pr. definition positiv – hvilket afspejler, at borgerens nytte øges både ved en skatteforhøjelse og en skattenedsættelse – da

²¹ Eksternaliteter – eller eksterne omkostninger – kan blandt andet opstå i tilknytning til rygning og udledning af drivhusgasser, som påvirker andre menneskers velfærd end rygeren selv og dem, der udleder fx CO₂.

²² Personfradraget svarer til nærmelsesvis til en sådan lumpsum-skat.

borgerne ellers ikke ville ændre adfærd. Omstillingsgevinsten vil typisk være meget beskedent, undtagen ved meget store ændringer i marginals-katten.

Når en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst giver anledning til en samfundsøkonomisk gevinst, er det udtryk for, at ressourcerne i økonomien samlet set allokeres mere effektivt – konkret gennem en ændret sammensætning af borgernes fritid og arbejde, hvilket øger den samlede økonomiske velstand i samfundet.

En eventuel samfundsøkonomisk gevinst af en skatteændring vil dog også skulle afvejes i forhold til virkningen af skatteændringen på *indkomstforskellene*. Således vil personskatteændringer, der indebærer en samfundsøkonomisk gevinst, typisk også indebære en forøgelse af indkomstforskellene (ligesom det er tilfældet med personskatteændringer, der har en positiv selvfinansieringsgrad).

I praksis kan den samfundsøkonomiske virkning dermed ikke stå alene som grundlag for vurdering af skatteændringer, idet der vil være fordele og ulemper, som ikke indgår eller ikke er mulige at inddrage i en konkret beregning af den samfundsøkonomiske virkning. Det kan fx være virkningen på indkomstforskellene eller relevante kvalitative vurderinger, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2. Generelt om den samfundsøkonomiske virkning

Den *samfundsøkonomiske virkning* i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed af forskellige politikændringer – herunder også ændringer i skatter og afgifter. Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. Ændringerne i de markedsmæssige forvridninger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politikændringen giver anledning til. Sagt med andre ord søger den samfundsøkonomiske virkning at måle den økonomiske værdi af, at der sker en ændring i ressourceallokeringen i økonomien. Den samfundsøkonomiske virkning tager ikke højde for virkningen på *indkomstforskellene* af en politikændring og kan derfor ikke stå alene som grundlag for vurdering af fx en skatteændring.

Målet for den samfundsøkonomiske virkning udgør (definitivt) *forskellen* mellem:

- Nettovirkningen for de offentlige finanser inklusive afledte adfærdsvirkninger af den konkrete skatte- eller afgiftsændring og
- nettovirkningen for de offentlige finanser af en *hypotetisk, individuel lumpsum-skat*¹⁾ – dvs. en skat eller overførsel fra staten, som den enkelte borger ikke kan ændre gennem sin adfærd – og som har den egenskab, at de *enkelte borgere samlet set er stillet uændret*, dvs. hverken vinder eller taber på ændringen. Dette gælder også, hvis et tiltag påvirker borgerne gennem eksternaliteter.

Forskellen mellem disse to beløb afspejler netop den økonomiske gevinst (eller det tab), samfundet samlet set opnår ved politikændringen, når de enkelte borgere samlet set (i kraft af lumpsum-skatten) er stillet uændret (også selvom borgernes adfærd påvirkes af politikændringen).

Boks 2.2. Generelt om den samfundsøkonomiske virkning (fortsat)

Den samfundsøkonomiske virkning opgøres (eller måles) – definatorisk – som en nettovirkning på de offentlige finanser (i faktorpriser). Men den samfundsøkonomiske virkning afspejler en velstandsgevinst (eller et tab) for borgerne, fordi virkningen er udtryk for (eller svarer til) en ændring i de økonomiske ressourcer, det offentlige kan stille til rådighed for borgerne. Størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning er imidlertid uafhængig af, hvilke borgere der i sidste instans påvirkes af ændringen i de økonomiske ressourcer – dvs. uafhængig af, hvordan virkningen konkret "anvendes".

Dette afspejler netop også, at den samfundsøkonomiske virkning ikke tager højde for fordelingsvirkningerne af politikændringen.

Den samfundsøkonomiske virkning består i praksis af en række delelementer, som afhænger af, hvilken type skatte- eller afgiftsændring der er tale om. Fx består den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i en *forbrugsafgift* af følgende elementer, jf. også *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (afsnit 4.5):

- Virkningen på de offentlige finanser af ændret forbrugs-, grænsehandels- og arbejdsudbudsadfærd (alene som følge af substitutionseffekten, dvs. ændringen i forvriddningstab af afgiften)
- Omstillingsgevinster for borgerne forbundet med ændret adfærd
- Eventuelle bytteforholdseffekter fra udlændinge (forbundet med grænsehandel)
- Opgjort værdi af ændringer i eventuelle eksternaliteter (fx mindre forurening)

Den samfundsøkonomiske virkning kan overordnet set bidrage til systematisk at belyse, om et tiltag samlet set medfører en samfundsøkonomisk gevinst eller et tab og udgør derfor et centralt element i beslutningsgrundlaget. Den samfundsøkonomiske virkning kan dog i praksis ikke stå alene som grundlag for vurdering af politikændringer, idet der vil være fordele og ulemper, som ikke indgår eller ikke er mulige af inddrage i en konkret beregning af den samfundsøkonomiske virkning. Det kan – udover virkningerne på indkomstforskellene – fx være mere komplekse adfærdsvirkninger eller eksternaliteter, som er svære at sætte tal på.

1) En lumpsum-skat er generelt defineret som et fast kronebeløb, som er uafhængigt af de berørtes adfærd. Hermed tænkes ofte på en såkaldt *kopskat*, hvor skatten udgør det samme kronebeløb for alle skatteydere, fx et personfradrag. En *individuel lumpsum-skat* derimod karakteriseres ved, at lumpsum-beløbet er *forskelligt* for skatteydere med forskellig indkomst, fordi det modsvarer den umiddelbare ændring i indkomstskatten, den enkelte opnår ved fx en nedsættelse af topskattesatsen. En sådan individuel lumpsum-skat er en hypotetisk skat (eller kompensation), der benyttes til at opdele de afledte adfærdsvirkninger i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt, jf. også *appendiks 2E*.

Konkret eksempel på beregning af den samfundsøkonomiske virkning

Som et konkret regneeksempel skønnes en forhøjelse af *det maksimale beskæftigelsesfradrag* (svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.) at indebære en samlet samfundsøkonomisk virkning (gevinst) på ca. 1.010 mio. kr., jf. *søjle (9) i tabel 2.3*.

Langt størstedelen kan tilskrives bidraget fra den dynamiske provenuvirkning fra substitutionseffekten – dvs. ændringen i forvriddningstab – på (godt) 990 mio. kr., jf. *søjle (4) i tabel 2.3*. Heraf kan 860 mio. kr. tilskrives substitutionseffekten knyttet til timeeffekten, mens 130 mio. kr. kommer fra substitutionseffekten knyttet til deltagelseeffekten. Hertil kommer et bidrag fra omstillingsgevinsten på (godt) 10 mio. kr., jf. *søjle (8) i tabel 2.3*.

Blandt de betragtede hypotetiske personskatnedsættelser skønnes en forhøjelse af topskattegrænsen at indebære den største samfundsøkonomiske virkning, i form af en gevinst på 1.700 mio. kr., mens en forhøjelse af personfradraget skønnes at indebære en samfundsøkonomisk virkning tæt på nul, jf. *tabel 2.3*.

Tabel 2.3. Dynamiske provenuvirkninger og samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Indkomsteffekt			Substitutionseffekt			Dynamisk provenu i alt	Omstillingsgevinst	Samfundsøkonomisk virkning
	I alt	heraf timeeffekt	heraf delta-gelses-effekt	I alt	heraf timeeffekt	heraf delta-gelses-effekt			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (1)+(4)	(8)	(9) = (4)+(8)
	<i>Mio. kr.</i>								
Arbejdsmarkedsbidrag	-240	-170	-70	400	330	70	160	0	400
Personfradrag	-270	-150	-120	10	10	0	-250	0	20
Bundskattesats	-270	-190	-80	560	460	100	290	0	560
Jobfradrag sats (og maksimum)	-340	-230	-110	570	130	440	220	0	570
Jobfradrag maksimum	-310	-230	-80	750	460	290	440	0	750
Beskæftigelsesfradrag sats (og maksimum)	-320	-230	-90	550	190	360	220	0	550
Beskæftigelsesfradrag maksimum	-270	-230	-40	990	860	130	720	10	1.010
Topskattesats	-220	-210	-10	1.550	1.530	20	1.340	20	1.580
Topskattegrænse	-250	-230	-20	1.630	1.580	50	1.380	70	1.700
Pensionsfradrag	-310	-230	-80	590	300	300	280	0	600

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

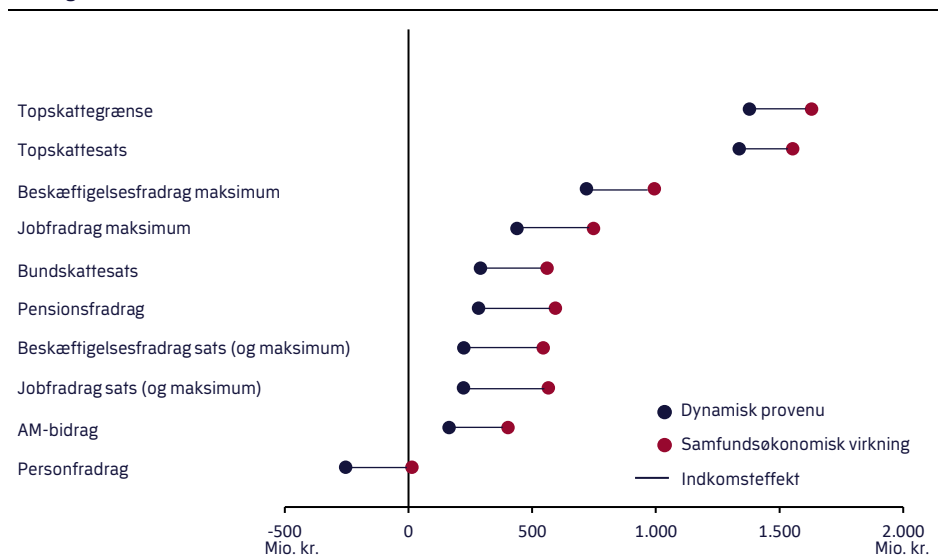
1) Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort i faktorpriser, men kan opregnes til forbrugerpriser med udgangspunkt i afgiftstillbageløbsfaktoren på 21 pct., svarende til en opregningsfaktor på $1/(1-0,21)=1,266$. Den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser afspejler værdien set fra borgernes perspektiv i "forbrugsækvivalenter", dvs. den forøgelse af det private forbrug inkl. forbrugsskatter, en given samfundsøkonomisk gevinst svarer til.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Den samfundsøkonomiske virkning af en skattenedsættelse er altid større end den samlede dynamiske provenuvirkning, fordi indkomsteffekten ved en skattenedsættelse altid er negativ. Det fremgår af figur 2.13, hvor de røde punkter, som viser den samfundsøkonomiske virkning, konsekvent ligger til højre for de mørkeblå punkter, som viser den samlede dynamiske provenuvirkning. Forskellen mellem de røde og de mørkeblå punkter svarer til den isolerede dynamiske provenuvirkning som følge af indkomsteffekten (hvis der ses bort fra omstillingsgevinsten).

En karakteristisk egenskab ved den samfundsøkonomiske virkning er, at ændringer i personfradraget ikke indebærer nævneværdige samfundsøkonomiske tab eller gevinster, fordi den samlede substitutionseffekt er omtrent lig nul. Personfradraget kan dermed stort set betragtes som en ikke-forvridende skat, dvs. udgør tilnærmelsesvist en lumpsum-skat. Ændringer i personfradraget indebærer dog afledte dynamiske provenuvirkninger via indkomsteffekten, som påvirker de offentlige finanser. Det giver sig også udslag i, at ændringer i personfradraget har en negativ selvfinansieringsgrad, jf. også figur 2.12 ovenfor.

Figur 2.13. Rangordning af skatteinstrumenter ud fra samlet dynamisk provenuvirkning og samfundsøkonomisk virkning



Anm.: Figuren viser dynamisk provenu, samfundsøkonomisk virkning og indkomsteffekt for hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu. Der er i figuren set bort fra omstillingsgevinsten, som kun har meget begrænset betydning for de viste samfundsøkonomiske virkninger.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Skatteinstrumenterne er i figur 2.13 som udgangspunkt rangordnet efter størrelsen af den samlede dynamiske provenuvirkning. Denne rangordning er overordnet set omtrent uændret, hvis skatteinstrumenterne i stedet rangeres efter størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning. De marginale variationer i rangordningen skyldes, at indkomsteffektens størrelse – og dermed forskellen mellem den samlede dynamiske provenuvirkning og den samfundsøkonomiske virkning – varierer på tværs af skatteinstrumenterne.

Fx har ændringer i sats (og maksimum) for beskæftigelses- og jobfradraget en lidt mindre samlet dynamisk provenuvirkning end ændringer i bundskatten, men en lidt større samfundsøkonomisk virkning. Det afspejler, at indkomsteffekten er relativt større ved ændringer i satserne for beskæftigelses- og jobfradraget end ved ændringer i bundskattesatsen. Disse forskelle i størrelsen af de opgjorte indkomsteffekter (for i øvrigt provenumæssigt sammenlignelige personskatteændringer) skal dog betragtes i lyset af den usikkerhed, der knytter sig til opdelingen af delta-geseseffekten i en indkomst- og substitutionsvirkning, jf. også afsnit 2.4.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og den dynamiske provenuvirkning

For nærmere at illustrere forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og de samlede dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer kan betragtes en hypotetisk *skatteomlægning*, hvor en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget (svarende til ca. 5 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu) finansieres ved en forhøjelse af bundskattesatsen. Omlægningen

anses at være *fuldt finansieret* i den forstand, at den samlede provenuvirkning efter automatisk tilbageløb og afledte adfærdseffekter af de to modsatrettede skatteændringer er nul – dvs. at skatteomlægningen samlet set er neutral i forhold til den offentlige saldo, *jf. række (3) i tabel 2.4*. I det konkrete tilfælde indebærer den fulde finansiering, at bundskatten skal forhøjes svarende til et umiddelbart merprovenu på ca. 4,4 mia. kr.

Tabel 2.4. Dynamisk provenuvirkning og samfundsøkonomisk virkning af en provenuneutral skatteomlægning, hvor højere maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieres med højere bundskat

	Forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget	Forhøjelse af bundskatten	I alt
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.010	4.410	-600
(2) Provenuvirkning efter tilbageløb	-3.860	3.400	-460
(3) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd (saldovirkning)	-3.140	3.140	0
(4) Dynamisk provenuvirkning	720	-260	460
(4.1) heraf indkomsteffekt	-270	240	-30
(4.2) heraf substitutionseffekt	990	-500	490
(5) Omstillingsgevinst	10	0	20
(6) Samfundsøkonomisk virkning (4.2)+(5)	1.010	-500	510
(7) Relativ forskel mellem samfundsøkonomisk virkning og samlet dynamisk provenuvirkning $((6)/(4)-1)*100$ (pct.)	39,9	93,1	9,8
(8) Ændring i Gini-koefficient (pct.-point)	0,08	-0,01	0,06

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Den hypotetiske skatteomlægning skønnes samlet set at have en afledt dynamisk provenuvirkning på 460 mio. kr., *jf. række (4) i tabel 2.4*. Det afspejler, at den positive dynamiske provenuvirkning på 720 mio. kr. fra forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget overstiger den negative dynamiske provenuvirkning på -260 mio. kr. fra forhøjelsen af bundskatten.

Skatteomlægningen skønnes samtidig at indebære en samfundsøkonomisk virkning (gevinst) på i alt 510 mio. kr., *jf. række (6) i tabel 2.4*. Det svarer til den dynamiske provenuvirkning af den samlede substitutionseffekt af de to modsatrettede skatteændringer på 490 mio. kr., *jf. række (4.2) i tabel 2.4*, tillagt omstillingsgevinsten på 20 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 2.4*.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning (på 510 mio. kr.) og den samlede dynamiske provenuvirkning (på 460 mio. kr.) udgør ca. 50 mio. kr. Det svarer til størrelsen af den dynamiske provenuvirkning af den samlede indkomsteffekt af skatteomlægningen på -30 mio. kr., *jf. række (4.1) i tabel 2.4*, fratrukket omstillingsgevinsten på 20 mio. kr. Den *relative forskel* mellem den samfundsøkonomiske virkning og den samlede dynamiske provenuvirkning af skatteomlægningen er således ret lille, svarende til knap 10 pct., *jf. række (7) i tabel 2.4*.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og den samlede dynamiske provenuvirkning er derimod væsentligt større, når man betragter de to elementer i skatteomlægningen hver for sig. Ved forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag overstiger den samfundsøkonomiske virkning (en gevinst på 1.010 mio. kr.) således den dynamiske provenuvirkning (et merprovenu på 720 mio. kr.) med 290 mio. kr., hvilket svarer til en relativ forskel på knap 40 pct. Ved forhøjelsen af bundskatten overstiger den samfundsøkonomiske virkning (et tab på 500 mio. kr.) den dynamiske provenuvirkning (et mindreprovenu på 260 mio. kr.) med 240 mio. kr., hvilket svarer til en relativ forskel på godt 93 pct. Årsagen til disse relativt store forskelle er, at indkomsteffekten i begge tilfælde reducerer størrelsen af den samlede dynamiske provenuvirkning forholdsvis meget.

Ved en provenuneutral skatteomlægning reduceres den relative betydning af indkomsteffekten imidlertid, og den samlede forskel mellem den samfundsøkonomiske virkning og den dynamiske provenuvirkning bliver derfor mindre. Som hovedregel vil der dog ved (næsten) enhver provenuneutral skatteomlægning fortsat være en vis indkomsteffekt, som påvirker de afledte adfærds- og provenuvirkninger, og som derfor må medregnes i skøn over de samlede virkninger på den offentlige saldo²³.

Derfor benyttes den samlede dynamiske provenuvirkning – inkl. indkomsteffekten – til at skønne over virkningen på den *offentlige saldo* af en isoleret skatteændring eller en skatteomlægning, mens den samfundsøkonomiske virkning er et mål for *den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed*.

Den betragtede, hypotetiske skatteomlægning indebærer som nævnt en samfundsøkonomisk gevinst – hvilket afspejler et reduceret forvriddningstab – men øger samtidig indkomstforskellene med 0,06 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Det er konsekvensen af, at beskæftigede typisk vinder på omlægningen, mens personer uden arbejdsindkomst vil tabe på omlægningen. Dette illustrerer den førnævnte pointe om, at personskatteændringer, der indebærer en samfundsøkonomisk gevinst, typisk også vil indebære en forøgelse af indkomstforskellene – og at der derfor i tilrettelæggelsen af skattepolitikken må foretages en afvejning mellem hensynene henholdsvis til efficiens og til indkomstfordeling.

2.6 BNP-virkninger af personskatteændringer

Værdiskabelsen – forstået som værdien af den *markedsræssige* økonomiske aktivitet – i et land er grundlæggende bestemt af omfanget af produktionen samt de priser, som de

²³ Den betragtede, hypotetiske skatteomlægning indebærer samlet set en umiddelbar skattenedsættelse til borgerne på 600 mio. kr., fordi det maksimale beskæftigelsesfradrag i eksemplet forhøjes svarende til en umiddelbar provenuvirkning på -5.010 mio. kr., mens bundskatten (for at sikre uændret offentlig saldo) kun skal forhøjes svarende til en umiddelbar provenuvirkning på 4.410 mio. kr., jf. række (1) i tabel 2.4. Det gælder generelt, at en provenuneutral skatteomlægning vil have en umiddelbar provenuvirkning (som er forskellig fra nul), hvis der er forskelle i selvfinansieringsgradene for de benyttede skatteændringer. Også skatteomlægninger, som har en samlet umiddelbar provenuvirkning på nul (dvs. som består af modsatrettede skatteændringer, som har numerisk lige stor umiddelbar provenuvirkning), vil som hovedregel have en vis – om end begrænset – indkomsteffekt, fordi de skønnede indkomsteffekter af forskellige skatteinstrumenter typisk ikke er helt identiske, jf. søjle (1) i tabel 2.3.

producerede varer og tjenester kan afsættes til. Produktionen afhænger af økonomiens strukturelle kapacitet, som er bestemt af tre fundamentale faktorer: Arbejdskraft, kapitalapparat og produktivitet. Priserne afhænger af markedsforholdene samt af skatter og afgifter. Den økonomiske aktivitet måles ofte ved *bruttofaktorindkomsten* (BFI) eller *bruttonationalproduktet* (BNP).

BFI er defineret som summen af aflønningen af arbejdskraften, kaldet *lønsummen*, og aflønningen af kapitalapparat (brutto), kaldet *bruttoestindkomsten* – og opgøres i såkaldte *faktorpriser*. BNP opgøres grundlæggende på samme måde som BFI, men i *markedspriser*. Det indebærer, at BNP (i modsætning til BFI) også indeholder *moms, andre afgifter og produktsskatter* samt *produktionsskatter* (netto for produktsubsidier)²⁴.

Hvis mængden af arbejdskraft eller kapital øges, så bliver produktionen og dermed den økonomiske aktivitet i samfundet større, dvs. både BFI og BNP forøges. Det gælder også, hvis *produktiviteten* – dvs. effektiviteten af anvendelsen af arbejdskraften og/eller kapitalapparatet – øges.

BNP-virkning af ændret arbejdsudbud

En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst forudsættes typisk at indebære en forøgelse af arbejdsudbudet. Et øget arbejdsudbud medfører en stigning i *lønsummen*, hvilket har en positiv effekt på BFI og dermed også på BNP, *jf. figur 2.14*, der overordnet illustrerer, hvordan lønsamsændringen kan opregnes til en virkning på BNP.

Ændringen i lønsummen beregnes med udgangspunkt i de skønnede adfærdsvirkninger af en personskatteændring og afspejler både time- og deltagelseeffekten, *jf. afsnit 2.4*. Beregningerne, som foretages med *Lovmodellen*²⁵, omfatter som udgangspunkt ikke de afledte virkninger af øgede lønindtægter på pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparring for selvstændige. Derfor opjusteres den i Lovmodellen beregnede lønsamsændring med en skønnet faktor på 1,141 (14,1 pct.), hvorved fremkommer lønsamsændringen inkl. pension mv. (benævnt Y_w), *jf. den mørkeblå cirkel i figur 2.14*.

Det forudsættes beregningsteknisk, at forholdet mellem mængden af arbejdskraft og kapitalapparatet (det såkaldte K/L-forhold) er uændret på lang sigt. I det lys vil den øgede lønsum give anledning til et større kapitalapparat og dermed en øget *bruttoestindkomst* (aflønningen af kapitalapparatet, benævnt Y_i), hvilket isoleret set også bidrager til et højere BNP. Den afledte forøgelse af bruttoestindkomsten – og dermed af BNP – skønnes at svare til en faktor på 0,64 (64,0 pct.) af ændringen i lønsummen inkl. pension, *jf. den lysegrå cirkel i figur 2.14*.

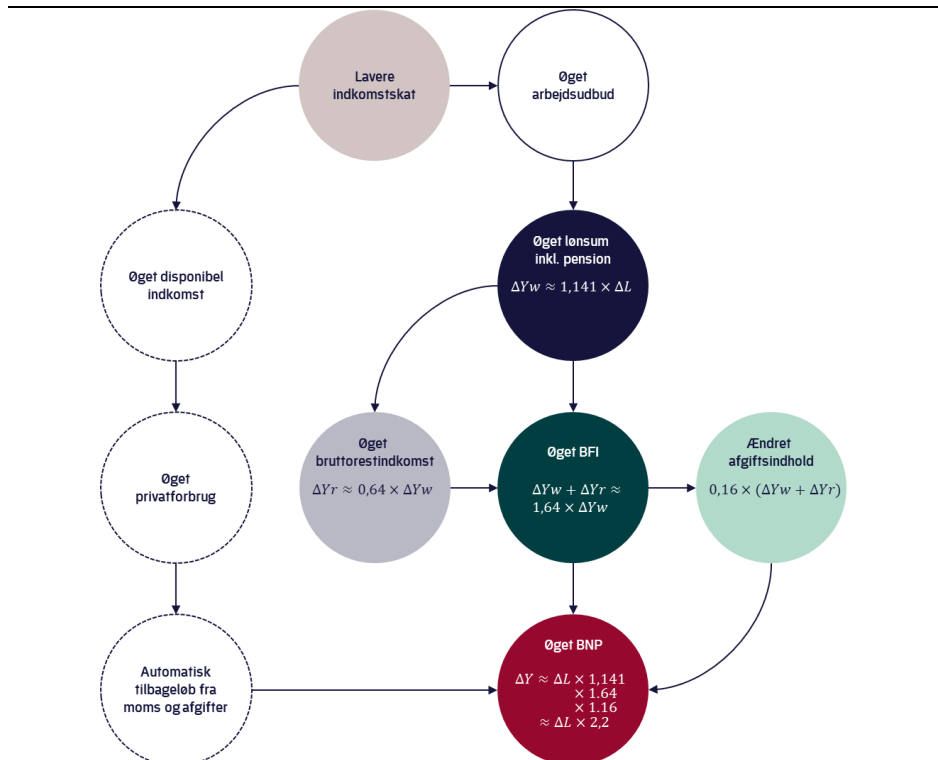
Den isolerede virkning på BNP via øget lønsum og øget bruttoestindkomst (opgjort før omregning til markedspriser) svarer til den afledte virkning på BFI ved en personskattenedsættelse. Den samlede virkning på BFI (i faktorpriser) kan dermed beregnes som summen af ændringen i

²⁴ Værdiskabelsen kan også måles ved *bruttoværditilvæksten* (BVT), som grundlæggende opgøres på samme måde som BFI, men i *basispriser* (i stedet for faktorpriser). Det betyder, at BVT – udover aflønningen af arbejdskraft og kapitalapparat – også inkluderer *produktionsskatter* (netto for produktsubsidier).

²⁵ Lovmodellen er et alsidigt analyseværktøj, som anvendes i centraladministrationen til vurdering af provenu- og fordelingsmæssige virkninger af lovgivningen samt til analyser af indkomstfordelingen og økonomiske incitamenter til at arbejde.

lønsommen og bruttoestindkomsten, hvilket svarer til en faktor 1,64 gange lønsomsændringen inkl. pension (eller 1,848 gange lønsomsændringen ekskl. pension), jf. den mørkegrønne cirkel i figur 2.14.

Figur 2.14. Virkninger på BNP af en personskatnedsættelse



Anm.: Det bemærkes, at virkningen på BFI udgøres af den isolerede virkning via øget lønsom inkl. pension og øget bruttorestindkomst. Lønsomsændringen ekskl. pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparring for selvstændige er i figuren benævnt ΔL . Kilde: Egen illustration.

BFI opgøres i faktorpriser, mens BNP opgøres i markedspriser, dvs. inkl. moms og afgifter (samt produktionsskatter, netto for produktsubsidier). Virkningen på BNP fremkommer beregningsteknisk ved simpelthen at opregne virkningen på BFI fra faktorpriser til markedspriser med det statistiske forhold mellem BNP og BFI, som er skønnet til 16 pct.²⁶ Dermed kan det isolerede bidrag til BNP-virkningen fra ændret afgiftsindhold beregnes som en faktor 0,16 gange BFI-virkningen, jf. den turkise cirkel i figur 2.14.

²⁶ Denne beregningsmæssige tilgang afspejler ikke en nærmere stillingtagen til, hvordan den skønnede ændring i lønsommen konkret omsættes til en afledt ændring i afgiftsindholdet i efterspørgslen. Det er derfor relevant at overveje, hvordan denne mekanisme i praksis udspringer sig ved en konkret, ukompenseret personskatændring. Disse overvejelser er søgt illustreret senere i dette afsnit.

Den samlede virkning på BNP kan dermed beregnes som summen af virkningen på BFI og den afledte ændring i afgifterne. Det svarer til en faktor $1,640 \cdot 1,160 = 1,902$ gange lønsumsændringen inkl. pension eller en faktor $1,902 \cdot 1,141 = 2,171$ gange lønsumsændringen ekskl. pension. Denne sidstnævnte faktor afrundes beregningsmæssigt til én decimal – dvs. til 2,2 – *jf. den røde cirkel i figur 2.14*. Dette skal ses i lyset af, at der er tale om en relativt summarisk beregning baseret på overordnede (makro)tal.

Virkningen på BNP af den skønnede ændring i arbejdsudbuddet ved en personskatteændring kan dermed beregnes som en fast faktor på 2,2 gange den skønnede afledte lønsumsændring (ekskl. pension mv.) fra Lovmodellen. Baggrunden for de enkelte faktorer til opregning af lønsumsændring til BNP-virkning er uddybet i *boks 2.3*.

Boks 2.3. Baggrund for opregning af lønsumsændring til BNP-virkning

Lønsum fra lovmodellen

De økonomiske ministeriers personskatteadfærdsmønstre kan beregne de afledte ændringer af personskatteændringer på arbejdsudbuddet og arbejdsindkomsten/lønsummen for såvel lønmodtagere som selvstændige. De beregnede lønsumsændringer omfatter dog hverken den andel af lønsumsændringen, der spares op i pensionsordninger eller i virksomhedsordningen (og er fritaget for skat af personlig indkomst på optjeningsstidspunktet). Den samlede afledte lønsumsændring inkl. værdien af pension og opsparing i virksomhedsordning (benævnt Y_w) skønnes at udgøre en faktor 1,141 af lønsumsændringen ekskl. pension, *jf. tabel a*.

Tabel a. Opgørelse af lønsum inkl. pension og opsparing i virksomhedsordning

	Faktor
(1) Værdi af ændret arbejdsudbud	1,000 * lønsumsændring ekskl. pension
(2) Værdi af pensionsordninger inkl. tjenestemandspension	0,124 * lønsumsændring ekskl. pension
(3) Værdi af opsparing i virksomhedsordning	0,017 * lønsumsændring ekskl. pension
(4) Værdi af ændret arbejdsudbud inkl. virkning på pension og opsparing i virksomhedsordning (1)+(2)+(3)	1,141 * lønsumsændring ekskl. pension

Kilde: Skatteministeriets beregninger på baggrund af data fra lovmodellen, Forsikring og Pension og Danmarks Statistik (NAHD22).

Fra lønsum til BFI

Det forudsættes beregningsteknisk, at forholdet mellem mængden af arbejdskraft og kapitalapparatet (det såkaldte K/L-forhold) er omtrent uændret over tid. I det lys vil den øgede lønsum give anledning til et større kapitalapparat og dermed en øget *bruttoestindkomst* (aflønnings af kapitalapparatet, benævnt Y), hvilket isoleret set bidrager til et højere BNP.

Med udgangspunkt i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2023* (maj 2023), kan der over den kommende 40-årige periode opgøres et gennemsnitligt forhold mellem lønsum og bruttorestindkomst (målt som Y_r / Y_w) på ca. 64 pct. Den samlede virkning på BFI (i faktorpriser) skønnes på den baggrund at kunne beregnes som 1,64 gange den samlede lønsumsændring, Y_w .

Fra BFI til BNP (opregning fra faktorpriser til markedspriser)

BFI opgøres i faktorpriser, mens BNP opgøres i markedspriser, dvs. inkl. moms og afgifter (samt produktionsskatter, netto for produktsubsidier). Virkningen på BNP beregnes ved at opregne virkningen på BFI fra faktorpriser til markedspriser med udgangspunkt i forholdet mellem BNP og BFI ($Y / (Y_r + Y_w)$), som konkret er skønnet til ca. 16 pct. baseret på det gennemsnitlige forhold over den kommende 40-årige periode i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2023* (maj 2023). Den samlede virkning på BNP kan dermed skønnes til 1,16 gange BFI-virkningen.

Den samlede virkning på BNP i markedspriser udgør en faktor $1,141 \cdot 1,64 \cdot 1,16 = 2,171$ af lønsumsændringen ekskl. pension, og afrundes til 1 decimal, dvs. til 2,2.

Bidrag til BNP-virkning via automatisk tilbageløb

Det bemærkes, at den ovennævnte skønnede virkning på BNP (på en faktor 2,2 gange den beregnede ændring i lønsummen) afspejler den *isolerede* BNP-virkning af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet²⁷.

Hermed ses der bort fra, at den afledte virkning på BNP – i kraft af definitionen af BNP – også omfatter effekten af det såkaldte *automatiske tilbageløb* fra moms og afgifter, der udspringer af den *umiddelbare virkning* på husholdningernes disponible indkomst, der følger af en personskatteændring. Det er med andre ord BNP-virkningen af det øgede arbejdsudbud og ikke den samlede BNP-virkning af skatteændringen, der traditionelt rapporteres i forbindelse med de økonomiske konsekvenser af skatteændringer.

Når en skatteændring også kan siges at have en direkte virkning på BNP via den umiddelbare virkning på husholdningernes disponible indkomster, skyldes det, at der beregningsteknisk forudsættes at være tale om en såkaldt *ukompenseret* skatteændring, ligesom det er tilfældet i beregningen af de afledte dynamiske provenuvirkninger, *jf. afsnit 2.4*. Det indebærer, at en skatteændring har en direkte virkning på borgernes købekraft og dermed også det private forbrug – som ikke afhænger af de afledte adfærdsvirkninger – og som fører til et ændret afgiftsindhold i efterspørgslen og dermed en mekanisk virkning på BNP, der svarer til det automatiske tilbageløb af moms og afgifter, *jf. de stiplede cirkler i venstre del af figur 2.14 ovenfor*.

Det skal dog understreges, at virkningen på BNP via det automatiske tilbageløb netop *ikke* afspejler den afledte ændring i arbejdsudbuddet (og lønsummen) ved en skatteændring – og dermed ikke er udtryk for en reel ændring i værdiskabelsen eller den økonomiske aktivitet. Der er derimod tale om et teknisk bidrag til BNP, der følger dels af den nationalregnskabsmæssige definition af BNP, dels af forudsætningen om, at de *isolerede* effekter af en konkret skatteændring beregnes ukompenseret – dvs. uden at tage hensyn til de afledte effekter af finansieringen (eller disponeringen) af provenuvirkningerne af den pågældende skatteændring.

Det er baggrunden for, at der typisk ses bort fra denne effekt i opgørelsen af afledte BNP-virkninger og traditionelt alene vises den *isolerede* BNP-virkning af den skønnede ændring i arbejdsudbuddet. Det bemærkes også, at ved en *provenuneutral skatteomlægning* vil hovedparten af virkningen på BNP via det automatiske tilbageløb blive neutraliseret, *jf. nærmere omtale nedenfor*. Virkningen på BNP af det automatiske tilbageløb forudsættes at udgøre 22 pct. af den umiddelbare provenuvirkning af skatteændringen, *jf. boks 2.4*.

²⁷ Denne formulering vil typisk optræde i anmærkningstekst etc. i fx svar på folketingssspørgsmål, hvor der oplyses afledte virkninger på BNP af personskatteændringer mv.

Boks 2.4. Tilbageløbsfaktorer til beregning af afgiftsindholdet i BNP af personskatteændringer

De afledte virkninger på BNP fra det automatiske tilbageløb ved ændringer i personskatter er ikke identiske med de afledte virkninger på *de offentlige finanser* fra automatisk tilbageløb. Ved beregning af virkningerne på de offentlige finanser forudsættes et automatisk tilbageløb på 23,0 pct., *jf. række 1) i tabel a*. Denne standardtilbageløbsfaktor for personskatteændringer omfatter imidlertid bidrag fra ændringer i en række komponenter, som ikke skal indgå i de afledte virkninger på BNP af en skatteændring. Det drejer sig overordnet om de komponenter i standardtilbageløbsfaktoren, der ikke er (netto) produktions- og produktskatter. De afledte virkninger på BNP fra det automatiske tilbageløb udgør således 22 pct., når der korrigeres for disse komponenter, *jf. række 6) i tabel a*.

Ved en nedsættelse af en personskat gælder således, at:

- Afledte subsidier til forbrug af ejer- og lejeboliger samt finansielle tjenester svækker de offentlige finanser, men har ingen virkning på BNP, *jf. punkt 2) i tabel a*.
- Afledte ændringer i grundskylden som følge af højere grundværdier styrker de offentlige finanser, men har ingen virkning på BNP, *jf. punkt 3) i tabel a*.
- Afledte ændringer i kapitalindkomstskatterne som følge af ændret opsparing styrker de offentlige finanser, men påvirker ikke BNP, *jf. punkt 4) i tabel a*.
- Ændringer i BNP- og BNI-afhængige offentlige udgifter svækker de offentlige finanser, men påvirker ikke BNP, *jf. punkt 5) i tabel a*.

Tabel a: Tilbageløbsfaktorer til beregning af afgiftsindholdet i BNP af personskatteændringer

	Personskatteændringer
(1) Automatisk tilbageløb til de offentlige finanser	23,0
<i>Komponenter, der ikke påvirker i BNP</i>	
(2) Subsidier til ejer- og lejebolig samt finansielle tjenester	3,4
(3) Ændret grundskyld	-2,2
(4) Ændret kapitalafkastskat som følge af ændret opsparing	-2,8
(5) BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter	0,6
(6) Virkning på BNP fra tilbageløb af umiddelbar provenuvirkning og fra tilbageløb via afledt ændring i lønsum (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	22,0

Kilde: Egne beregninger på baggrund af *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren, april 2019, Finansministeriet*.

Konkret eksempel på beregning af BNP-virkning

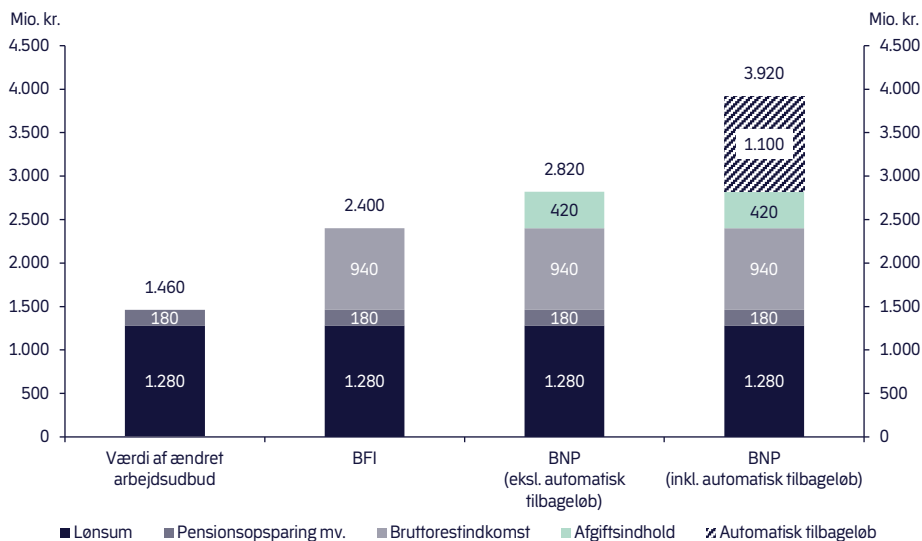
For at illustrere delelementerne i de beregnede BNP-virkninger tages der i det følgende udgangspunkt i en hypotetisk forøgelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu.

Forøgelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag medfører et øget arbejdsudbud, som skønnes at indebære en samlet forøgelse af lønsummen (inkl. pension og virksomhedsopsparing) på 1.460 mio. kr., hvoraf de 1.280 mio. kr. udgør den skønnede direkte ændring i lønsummen (beregnet i Lovmodellen), mens de 180 mio. kr. afspejler den (heraf) afledte forøgelse af pensions- og virksomhedsopsparing, *jf. første søjle i figur 2.15*.

Forøgelsen af lønsummen medfører på sigt en forøgelse af kapitalapparatet svarende til en stigning i bruttoestindkomsten på 940 mio. kr. – givet den beregningstekniske forudsætning om et uændret forhold mellem mængden af arbejdskraft (målt ved lønsummen) og kapitalapparatets

størrelse. Dermed indebærer forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag en samlet forøgelse af BFI på $1.460+940=2.400$ mio. kr., jf. anden søjle i figur 2.15.

Figur 2.15. Virkning på BFI og BNP ved en hypotetisk forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning



Anm.: Ændringen i lønsummen opgøres ekskl. pension, hvorfor der tillægges et bidrag fra pensionsopsparing mv. De opgjorte virkninger er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Bidraget til BNP fra det automatiske tilbageløb af moms og afgifter udgør 22 pct. af den umiddelbare provenuvirkning på 5 mia. kr.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

BNP adskiller sig som nævnt fra BFI ved, at BNP også indeholder afgifter og produktionsskatter. Opregningen fra BFI til BNP skønnes at indebære et isoleret bidrag fra ændret afgiftsindhold på 420 mio. kr.²⁸ Den samlede forøgelse af BNP bliver dermed $2.400+420=2.820$ mio. kr. inkl. virkningen af øget afgiftsindhold, jf. tredje søjle i figur 2.15²⁹. Denne effekt afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet og kan ses som et udtryk for effekten på BNP af ændringen i den økonomiske aktivitet.

BNP påvirkes (som nævnt) rent definitorisk også af det automatiske tilbageløb af den *umiddelbare* virkning på de disponible indkomster af skatteændringen. En forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning medfører således et bidrag til BNP fra automatisk tilbageløb af moms og afgifter på 1.100 mio. kr. (beregnet som 22 pct. af 5 mia. kr.), jf. fjerde søjle i figur 2.15. Inklusive virkningen af det automatiske tilbageløb udgør den

²⁸ Det bemærkes, at virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud beregnes som 2,2 gange lønsumsændringen ekskl. pension, hvilket som nævnt er afrundet fra 2,171. Det betyder i praksis, at opregningen fra BFI i faktorer til BNP i markedspriser er lidt større end den skønnede faktor på 1,16 gange ændringen i BFI. Derfor er bidraget fra ændret afgiftsindhold således i praksis beregnet residualt som forskellen mellem BNP-virkningen og BFI-virkningen $2.820-2.400=420$ mio. kr., hvilket er lidt større end $0,16 \cdot 2.400=380$ mio. kr.

²⁹ Det bemærkes, at denne virkning er beregnet som $2,2 \cdot 1.280=2.820$ mio. kr.

samlede BNP-virkning i alt $2.820+1.100=3.920$ mio. kr. Denne effekt afspejler den samlede virkning på BNP, der følger af den nationalregnskabsmæssige definition på BNP og de anvendte beregningsmæssige forudsætninger.

Denne virkning på BNP ses der dog typisk bort fra, fordi det automatiske tilbageløb – som omtalt ovenfor – ikke afspejler den afledte ændring i arbejdsudbuddet ved en skatteændring og dermed ikke er udtryk for en reel ændring i værdiskabelsen eller den økonomiske aktivitet.

BNP-virkning af en provenuneutral skatteomlægning

For nærmere at illustrere BNP-virkningerne af personskatteændringer – herunder betydningen af det automatiske tilbageløb – tages der i det følgende udgangspunkt i en hypotetisk *skatteomlægning*, hvor en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget (for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) finansieres med en forhøjelse af bundskattesatsen, *jf. også regneeksemplet i afsnit 2.5*. Omlægningen anses for at være *fuldt finansieret* i den forstand, at den samlede provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd af de to modsatrettede skatteændringer er nul – dvs. at skatteomlægningen er neutral i forhold til den offentlige saldo, *jf. række (3) i tabel 2.5*.

Tabel 2.5. Provenu- og BNP-virkninger af provenuneutral skatteomlægning, hvor højere maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieres ved en forhøjelse af bundskatten

	Forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget	Forhøjelse af bundskatten	I alt
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.010	4.410	-600
(2) Provenuvirkning efter tilbageløb	-3.860	3.400	-460
(3) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd	-3.140	3.140	0
(4) heraf automatisk tilbageløb i alt $(-0,23*(1))$	1.150	-1020	140
(5) heraf dynamisk provenuvirkning	720	-260	460
(6) BNP-virkning (inkl. automatisk tilbageløb)	3.920	-1.890	2.030
(7) heraf virkning på BNP af ændret arbejdsudbud	2.820	-920	1.900
(8) heraf automatisk tilbageløb af moms og afgifter $(-0,22*(1))$	1.100	-970	130

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Selvom den hypotetiske skatteomlægning samlet set er provenuneutral (i betydningen neutral i forhold til den offentlige saldo), så har omlægningen alligevel en umiddelbar provenuvirkning på -600 mio. kr. Det svarer til forskellen mellem den umiddelbare provenuvirkning på -5.010 mio. kr. af at forhøje maksimum for beskæftigelsesfradraget og den umiddelbare provenuvirkning på 4.410 mio. kr. af at forhøje bundskattesatsen, *jf. række (1) i tabel 2.5*. Det betyder med andre ord, at der samlet set er tale om en umiddelbar skattenedsættelse til borgerne på 600 mio. kr.

Dette er muligt – indenfor rammen af en provenuneutral skatteomlægning – fordi en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget skønnes at føre til større afledte arbejdsudbudsvirkninger end en forhøjelse af bundskattesatsen. Selvfinansieringsgraden af en forhøjelse af

maksimum for beskæftigelsesfradraget er således større end selvfinansieringsgraden af at øge bundskattesatsen, *jf. også afsnit 2.4*. Det giver sig udslag i, at skatteomlægningen samlet set skønnes at have en positiv dynamisk provenuvirkning for de offentlige finanser på 460 mio. kr., *jf. række (5) tredje søjle i tabel 2.5*.

Samtidig vil omlægningen som nævnt samlet set indebære en umiddelbar forøgelse af husholdningernes disponible indkomster på 600 mio. kr., hvilket giver anledning til et automatisk tilbageløb, som isoleret set styrker de offentlige finanser med 140 mio. kr., *jf. række (4) tredje søjle i tabel 2.5*.

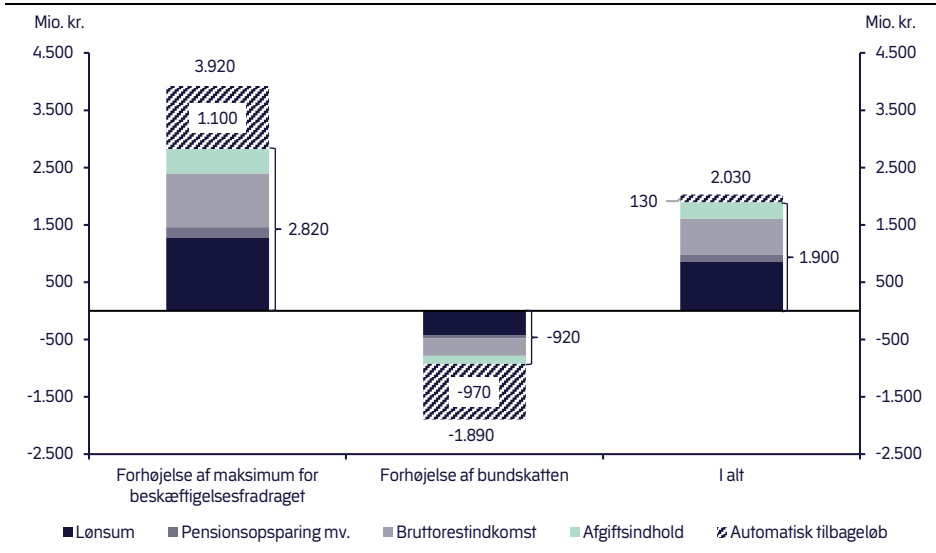
Skatteomlægningen skønnes samlet set at øge BNP – inklusive virkningen af automatisk tilbageløb – med 2.030 mio. kr., *jf. række (6) tredje søjle i tabel 2.5*. Forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget øger isoleret set BNP med 3.920 mio. kr., mens forhøjelsen af bundskatten isoleret set reducerer BNP med 1.890 mio. kr. De to elementer i skatteomlægningen – skatenedsættelsen og skatteforhøjelsen – har således meget forskellige, modsatrettede virkninger på BNP, *jf. også figur 2.16*.

Langt hovedparten af den samlede BNP-virkning af skatteomlægningen kan henføres til de afledte virkninger af større arbejdsudbud og den heraf forøgede lønsum, som også giver anledning til en forøgelse af kapitalapparatet og dermed en stigning i kapitalafkastet mv., *jf. gennemgangen ovenfor*. Disse effekter forøger samlet set BNP med ca. 1.900 mio. kr., *jf. række (7) tredje søjle i tabel 2.5*. Størrelsen af denne effekt afspejler grundlæggende, at forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget øger arbejdsudbuddet mere, end forhøjelsen af bundskatten reducerer arbejdsudbuddet.

Den resterende del af den samlede BNP-virkning af skatteomlægningen kan tilskrives bidraget til BNP fra det automatiske tilbageløb af moms og afgifter, som udgør 130 mio. kr. Denne effekt er beregnet som 22 pct. af den samlede umiddelbare provenuvirkning på 600 mio. kr., *jf. række (8) tredje søjle i tabel 2.5*.

Denne nettoeffekt på 130 mio. kr. er betydeligt mindre end de isolerede (og modsatrettede) effekter på BNP fra automatisk tilbageløb af de to elementer i skatteomlægningen – som udgør henholdsvis 1.100 mio. kr. fra forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget og -970 mio. kr. fra forhøjelsen af bundskatten, *jf. figur 2.16*. Årsagen til, at der samlet set kan være en positiv (om end beskeden) virkning på BNP via det automatiske tilbageløb – af en i øvrigt provenuneutral skatteomlægning – er, at de umiddelbare provenuvirkninger af de to elementer i den betragtede skatteomlægning ikke er lige store.

Figur 2.16. Virkning på BNP ved at forhøje maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieret ved en forhøjelse af bundskatten



Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023.

Overvejelser om afgiftsindholdet i BNP-virkningen af personskatteændringer

Med den anvendte metode til beregning af den isolerede virkning på BNP af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet opregnes den skønnede virkning på BFI (i faktorpriser) til en virkning på BNP (i markedspriser) ved simpelthen at tage udgangspunkt i det statistiske forhold mellem BNP og BFI, som er skønnet til 16 pct., *jf. også boks 2.3 ovenfor*.

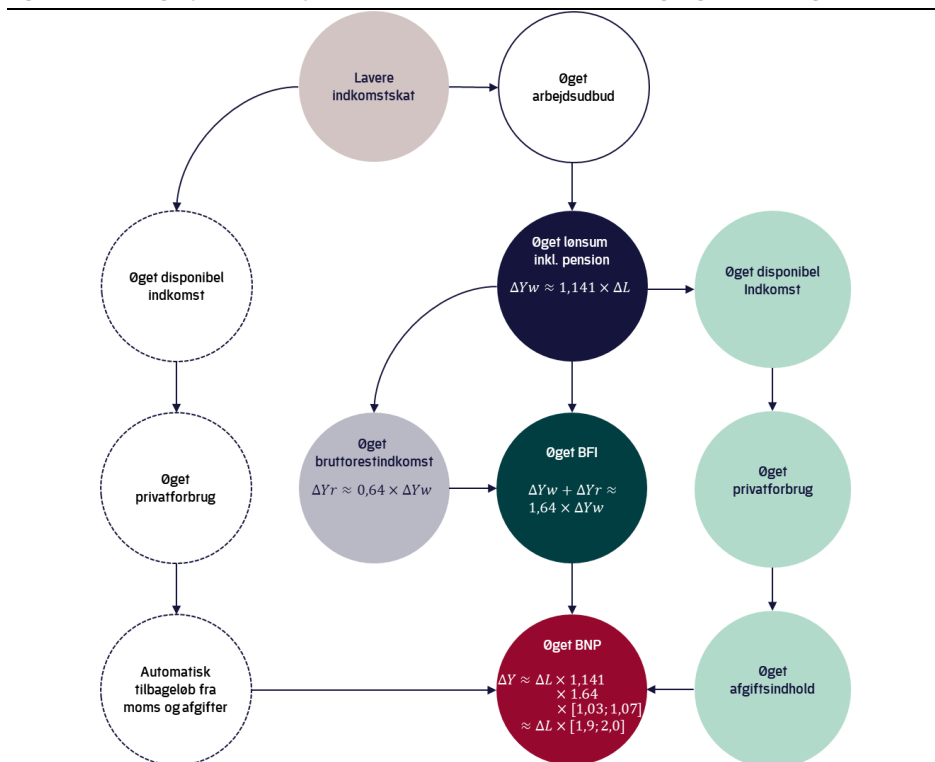
Denne beregningsmæssige tilgang afspejler imidlertid ikke en nærmere stillingtagen til, hvordan den skønnede ændring i lønsummen konkret omsættes til en afledt ændring i afgiftsindholdet i efterspørgslen. Det er derfor relevant at overveje, hvordan denne mekanisme i praksis udspiller sig ved en konkret, *ukompenseret* personskatteændring. Disse overvejelser er søgt illustreret i *figur 2.17 nedenfor*, som er identisk med den tidligere viste *figur 2.14*, på nær beskrivelsen af det afledte afgiftsindhold, *jf. de turkise cirkler i figuren*.

Udgangspunktet for disse overvejelser er, at den afledte ændring i afgiftsindholdet (som følge af en forøgelse af arbejdsudbuddet og lønsummen) udspringer af ændringen i husholdningernes disponible indkomster, som fører til øget privatforbrug, hvilket fører til øgede afgifter.

Afgiftsindholdet i BNP skønnes at udgøre 22 pct. af ændringen i privatforbruget, *jf. også boks 2.4 ovenfor*, hvilket umiddelbart er en højere faktor end 16 pct. I modsat retning trækker dog, at privatforbruget ikke ændres svarende til hele den afledte ændring i lønsummen (dvs. bruttolønnen), men alene svarende til ændringen i husholdningernes disponible indkomster, *jf. de turkise cirkler i figur 2.17*. Ændringen i husholdningernes disponible indkomster er mindre end

ændringen i lønsummen, blandt andet fordi en del af lønsumsændringen udmøntes i et større skatteprovenu.

Figur 2.17. Virkninger på BNP af en personskattenedsættelse – alternativ beregning af ændret afgiftsindhold



Anm.: Det bemærkes, at figuren som udgangspunkt er identisk med figur 2.14 på nær beskrivelsen af det afledte afgiftsindhold i BNP. Virkningen på BFI udføres af den isolerede virkning via øget lønsum inkl. pension og øget bruttorestindkomst. Lønsumsændringen ekskl. pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparing for selvstændige er i figuren benævnt ΔL .

Kilde: Egen illustration.

Den afledte ændring i de disponible indkomster afspejler dels stigningen i indkomsterne netto for indkomstskat som følge af en stigning i antallet af arbejdstimer (i kraft af *timeeffekten*), dels stigningen i indkomsterne som følge af en stigning i antallet af beskæftigede (i kraft af *deltagelseseffekten*), hvor indkomstfremgangen måles ved forskelsbeløbet, dvs. forskellen mellem den disponible indkomst efter skat henholdsvis som beskæftiget og som overførselsmodtager.

Forskellen mellem ændringen i lønsummen og i de disponible indkomster svarer til den del af den skønnede dynamiske provenuvirkning, som kan henføres til dels øgede skatteindtægter fra større lønsum, dels sparede offentlige udgifter (netto for skat) til indkomstoverførsler (fordi antallet af ledige falder). Givet den beregningstekniske forudsætning om, at der er tale om en ukompenseret personskatteændring, omsættes dette dynamiske merprovenu ikke umiddelbart i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Husholdningernes forbrug og de heraf afledte statslige indtægter fra moms og afgifter øges dermed kun svarende til ændringen i de disponible indkomster. Det giver umiddelbart anledning til et bidrag til forøgelsen af BNP, som svarer til afgiftsindholdet i det øgede privatforbrug. Statens provenu fra de øgede afgiftsindtægter indgår også i beregningen af den dynamiske provenuvirkning, men omsættes heller ikke umiddelbart i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Samlet set indebærer denne tilgang, at afgiftsindholdets bidrag til BNP-virkningen er noget lavere end med den generelle metode, jf. *regneeksemplerne i tabel 2.6*.

Tabel 2.6. BFI og BNP-virkninger af øget arbejdsudbud ved hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Højere sats og maksimum for beskæftigelsesfradrag	Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	Lavere topskattesats
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Værdi af ændret arbejdsudbud ekskl. pension- og virksomhedsopsparing	310	1.280	2.020
(2) Værdi af ændret arbejdsudbud inkl. pension- og virksomhedsopsparing	350	1.460	2.310
(3) Værdi af ændret bruttorestindkomst	220	940	1.480
(4) Virkning på BFI i faktorpriser (2)+(3)	580	2.400	3.780
<i>Ændret afgiftsindhold ud fra makrofaktor (generel metode)</i>			
(5) Værdi af ændret afgiftsindhold (opregning fra faktorpriser til markedspriser)	100	420	660
(6) Virkning på BNP i markedspriser (4)+(5)	680	2.820	4.450
(6a) Memopost: Forudsat opregningsfaktor (6)/(1)	2,2	2,2	2,2
<i>Ændret afgiftsindhold ved ændring i disponibel indkomst (fra beregning af dynamisk provenuvirkning)</i>			
(7) Værdi af ændret afgiftsindhold indeholdt i dynamisk provenuvirkning	20,0	180	230
(8) Virkning på BNP i markedspriser (4)+(7)	600	2.580	4.020
(8a) Memopost: Implicit opregningsfaktor (8)/(1)	1,94	2,01	1,99

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

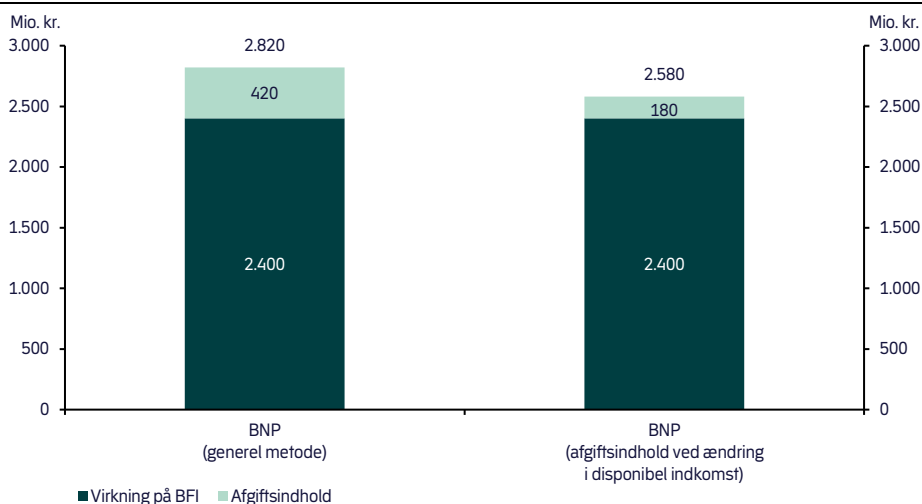
Ved eksempelvis en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning indebærer opregningen fra BFI til BNP med den generelle metode (på baggrund af makrofaktoren) et øget afgiftsindhold på 420 mio. kr. og dermed en samlet BNP-virkning på 2.820 mio. kr., jf. *række (5) og (6) i tabel 2.6 og første søjle i figur 2.18*. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i resultaterne fra beregningen af den dynamiske provenuvirkning, fås et øget afgiftsindhold på 180 mio. kr. og dermed en samlet BNP-virkning på 2.580 mio. kr., jf. *række (7) og (8) i tabel 2.6 og anden søjle i figur 2.18*.

Den primære årsag til denne forskel er, at det afledte afgiftsindhold i provenuberegningerne er opgjort under den beregningstekniske forudsætning, at der er tale om en ukompenseret personskatteændring, og at den dynamiske provenuvirkning af skatteændringen derfor ikke

umiddelbart omsættes i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold. Denne antagelse er i overensstemmelse med de underliggende forudsætninger for beregningen af de afledte arbejdsudbuds- og provenuvirkninger mv.

Med den generelle metode antages derimod implicit, at (også) den dynamiske provenuvirkning i sidste instans omsættes til øget efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Figur 2.18. Virkning på BNP ved en hypotetisk forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning



Anm.: Første søjle i figur 2.18 er identisk med tredje søjle i figur 2.15.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Med den generelle metode kan virkningen på BNP som nævnt beregnes som en (fast) faktor 2,2 gange den afledte ændring i lønsummen, jf. række (6a) i tabel 2.6. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i resultaterne fra beregningen af den dynamiske provenuvirkning, vil den afledte virkning på BNP af ændret afgiftsindhold derimod afhænge af, hvilken skatteændring der er tale om (fordi den afledte virkning på de disponible indkomster fra ændret arbejdsudbud varierer på tværs af skatteændringer). Med denne tilgang vil BNP-virkningen således svare til en faktor i intervallet fra 1,9 til 2,0 gange lønsumsændringen ekskl. pension, alt afhængig af den konkrete skatteændring, jf. række (8a) i tabel 2.6.

Forskel på BNP-virkning og samfundsøkonomisk virkning af en personskatteændring

Virkningen på BNP afspejler den afledte ændring i den *markedsræssige* økonomiske aktivitet i Danmark opgjort i markedspriser – og dermed inkl. de afledte ændringer i indirekte skatter. Virkningen på BNP er af flere grunde ikke et retvisende mål for ændringen i *danskernes velstand*. I modsætning hertil sigter den samfundsøkonomiske virkning netop på at måle den isolerede virkning på velstandsgevinsten (eller velstandstabet) for samfundet som helhed af forskellige politikændringer.

Forskellen mellem virkningen på BNP og den samfundsøkonomiske virkning afspejler grundlæggende, at virkningen på BNP ikke korrigeres for, at stigninger i arbejdsudbuddet (den markeds-mæssige arbejdsindsats) og i erhvervenes kapitalapparat har *alternativomkostninger* i form af lavere værdi af "husholdningsproduktion" (ikke-markeds-mæssige aktiviteter herunder også værdien af fritid) og mindre afkast af finansiel formue. Det skyldes, at BNP alene måler værdien af den markeds-mæssige aktivitet i Danmark, men ikke værdien af ikke-markeds-mæssige aktiviteter eller finansielle aktiviteter.

Heril kommer, at de afledte effekter fra eventuelle *eksternaliteter* ikke indgår i de beregnede virkninger på traditionelt BNP (eller andre nationalregnskabsmål), men påvirker borgernes velfærd og indgår derfor (så vidt muligt) i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning. Som nævnt ovenfor lægges det dog til grund, at ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst i udgangspunktet ikke er forbundet med eksternaliteter.

Beregningen af de afledte virkninger af en personskatteændring henholdsvis på BNP og på den samfundsøkonomiske virkning adskiller sig konkret på følgende punkter:

For det *første* opgøres virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud med udgangspunkt i hele den afledte ændring i lønsummen – dvs. både den del, der tilfalder det offentlige i form af øgede skatter og afgifter (dvs. den dynamiske provenuvirkning), og den del, der tilfalder borgerne i form af øget indkomst efter skat. Det svarer til værdien af ændringen i den *markeds-mæssige* arbejdsindsats.

Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud udgøres derimod som udgangspunkt alene af den dynamiske provenuvirkning *for det offentlige* – vel at mærke den del af den dynamiske provenu, der kan henføres til ændringen i arbejdsudbuddet som følge af substitutionseffekten (dvs. når der ses bort fra den del af den dynamiske provenuvirkning, der kan henføres til indkomsteffekten), *jf. afsnit 2.5*. Herved tager den samfundsøkonomiske virkning højde for, at borgernes umiddelbare gevinst ved øget arbejdsudbud – som udgøres af den ekstra løn efter skat – på marginalen opvejes af borgernes nyttetab som følge af mindre fritid og en lavere værdi af "husholdningsproduktion" (dvs. ikke-markeds-mæssige aktiviteter som gør-det-selv-arbejde mv.). I økonomisk teori kaldes dette også "*alternativomkostningen*".

Den isolerede gevinst for samfundet som helhed – og dermed for borgerne – ved den afledte ændring i arbejdsudbuddet udgøres således som udgangspunkt alene af ændringen i *forvridningstab*et af beskatningen, dvs. den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten samt værdien af borgernes *omstillingsgevinst* som følge af ændringen i arbejdsudbuddet, *jf. afsnit 2.5*.

Virkningen på BNP omfatter for det *andet* også den afledte ændring i bruttorestindkomsten (dvs. aflønningen af kapitalapparatet inkl. afskrivninger), som følger af ændringen i erhvervenes kapitalapparat, når arbejdsudbuddet ændres. Denne effekt indgår ikke i den samfundsøkonomiske virkning, fordi den afledte ændring i bruttorestindkomsten også har en "*alternativomkostning*" i form af et tilsvarende ændret afkast af finansiel formue (ved uændret opsparing) plus forbrug af fast realkapital (afskrivninger på den ekstra kapitalbeholdning). For samfundet som helhed er der dermed isoleret set ingen gevinst ved ændringen i bruttorestindkomsten.

For det tredje omfatter den samlede virkning på BNP også det automatiske tilbageløb via moms og afgifter fra den *umiddelbare* virkning på de disponible indkomster af en skatteændring, mens denne virkning ikke indgår i den samfundsøkonomiske virkning. Effekten på BNP af det automatiske tilbageløb følger dels af den nationalregnskabsmæssige definition på BNP, dels af forudsætningen om, at de *isolerede* effekter af en konkret skatteændring beregnes ukompenseret (jf. omtale ovenfor). Ved beregning af BNP-virkningen af en personskatteændring vælges der traditionelt at se bort fra denne effekt.

Det kan endelig nævnes, at virkningen på BNP altid (definitorisk) er opgjort i markedspriser. Den samfundsøkonomiske virkning er som udgangspunkt opgjort i faktorpriser, men kan også opgøres til markeds- eller forbrugerpriser (idet man da skal tage stilling til, hvilken opregningsfaktor der skal benyttes).

En sammenligning af størrelsesordenen af henholdsvis de samfundsøkonomiske virkninger og BNP-virkningerne af en række hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning fremgår af *tabel 2.7*. Af hensyn til sammenligneligheden af tallene er de samfundsøkonomiske virkninger her vist både i faktorpriser og i forbrugerpriser (konkret omregnet fra faktorpriser med en faktor 1,266 baseret på tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifter på 21 pct.). BNP-virkningerne er vist både eksklusive og inklusive virkningen via automatisk tilbageløb.

Tabel 2.7. BNP og samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Samfundsøkonomisk virkning		BNP-virkning	
	Faktorpriser	Forbrugerpriser	Ekskl. aut. tilbageløb	Inkl. aut. tilbageløb
	<i>Mio. kr.</i>			
(1) Arbejdsmarkedsbidrag	400	510	610	1.710
(2) Personfradrag	20	20	-840	270
(3) Bundskattesats	560	710	1.040	2.140
(4) Jobfradrag sats (og maksimum)	570	720	640	1.740
(5) Jobfradrag maksimum	750	950	1.570	2.670
(6) Beskæftigelsesfradrag sats (og maksimum)	550	690	680	1.780
(7) Beskæftigelsesfradrag maksimum	1.010	1.280	2.820	3.920
(8) Topskattesats	1.580	2.000	4.450	5.550
(9) Topskattegrænse	1.700	2.150	5.090	6.200
(10) Pensionsfradrag	600	750	930	2.030

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

De umiddelbart mest sammenlignelige tal er den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser og BNP-virkningen opgjort ekskl. automatisk tilbageløb. Ved en ændring i fx arbejdsmarkedsbidraget, *jf. række (1) i tabel 2.7*, er de to effekter numerisk nogenlunde lige store,

hvilket dog dækker over en række modsatrettede virkninger. Den samfundsøkonomiske virkning afspejler substitutionseffekten i arbejdsudbuddet, som er mere end dobbelt så stor som den samlede arbejdsudbudsvirkning (inkl. indkomsteffekten), som indgår i BNP-virkningen. Omvendt udgør den samfundsøkonomiske virkning alene det afledte skatteprovenu (den dynamiske provenuvirkning) af ændringen i arbejdsudbuddet, mens BNP-virkningen omfatter hele den afledte ændring i lønsummen samt de afledte virkninger heraf på bruttorestindkomsten. I eksemplet med arbejdsmarkedsbidraget går disse modsatrettede effekter omtrent lige op.

Ved en ændring i topskattesatsen eller -grænsen, *jf. række (8) og (9) i tabel 2.7*, er BNP-virkningen numerisk mere end dobbelt så stor som den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser. Det afspejler, at forskellen mellem substitutionseffekten og den samlede arbejdsudbudsvirkning er mindre (fordi indkomsteffekten spiller en relativt mindre rolle), og de faktorer, som øger BNP relativt til den samfundsøkonomiske virkning, bliver derfor mere dominerende.

Appendiks 2A. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

Dette appendiks giver en oversigt over skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen, der er besluttet siden 1994 (og indtil redaktionens afslutning), *jf. boks 2A.1.*

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte 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 forhøjes 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.

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)**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.
- Topkattegrænsen 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 nedsættes til 51,5 pct.

Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010)

- Forhøjelsen af topkattegrænsen 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 reduceres personfradraget med 900 kr. (2013-niveau) og bundskatten forhøjes med 0,19 pct.-point, som finansiering af fedtafgiftens afskaffelse og skrinlægningen af den planlagte sukkerafgift. Det skrå skatteloft hæves samtidig med 0,2 pct.-point.
- Tilbagerulningen af forsyningsikkerhedsafgiften 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.

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)**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 skatteløft.

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 2019-2023

- 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 skattenedsættelser. Dermed udgjorde bundskattesatsen 12,13 pct. i 2019.
- I tilknytning til Finansloven for 2020 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,11 pct. i 2020.
- I tilknytning til Finansloven for 2021 nedsættes bundskatten med 0,02 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,09 pct. i 2021.
- I tilknytning til Finansloven for 2022 nedsættes bundskatten med 0,01 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,09 pct. i 2022.
- I tilknytning til Finansloven for 2023 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgør 12,06 pct. i 2023.

En ny reformpakke for dansk økonomi (aftale indgået i januar 2022 og justeret i marts 2022)

- Det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes frem mod 2025 med 1.900 kr. til i alt 43.500 kr. (2022-niveau).

Finansloven for 2023 (aftale indgået i april 2023)

- Med aftalen forhøjes personfradraget for personer under 18 år, så det svarer til niveauet for voksne.

Appendiks 2B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere mv.

Tabel 2B.1. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere mv., 1994-2025

	Antal skattepligtige	Antal bundskatteydere	Antal mellemskatteydere	Antal topskatteydere	Antal fuldtids- beskæftigede topskatteydere
	<i>1.000 personer</i>				
1994	4.493	3.964	1.939	616	522
1995	4.508	4.032	2.010	651	550
1996	4.511	4.053	2.018	641	539
1997	4.519	4.071	2.079	687	572
1998	4.527	4.083	2.095	699	588
1999	4.538	4.084	2.163	863	709
2000	4.553	4.083	2.054	848	701
2001	4.568	4.094	1.955	869	715
2002	4.581	4.089	1.820	855	706
2003	4.588	4.085	1.788	820	676
2004	4.621	4.090	1.071	835	690
2005	4.652	4.108	1.100	861	701
2006	4.704	4.134	1.155	900	730
2007	4.777	4.166	1.219	955	765
2008	4.835	4.170	1.286	1.002	793
2009	4.867	4.148	628	927	733
2010	4.862	4.180	-	648	529
2011	4.872	4.209	-	682	554
2012	4.922	4.246	-	732	594
2013	4.968	4.290	-	570	458
2014	5.009	4.327	-	501	400
2015	5.045	4.375	-	495	402
2016	5.097	4.417	-	509	415
2017	5.142	4.453	-	505	411
2018	5.158	4.482	-	488	394
2019	5.184	4.518	-	482	389
2020	5.182	4.539	-	504 ¹⁾	433 ¹⁾
2021	5.233	4.608	-	520 ¹⁾	450 ¹⁾
2022	5.240	4.614	-	556	469
2023	5.245	4.623	-	570	482
2024	5.259	4.638	-	572	482
2025	5.274	4.652	-	573	482

1) Muligheden for udbetaling af indefrosne feriepenge indebærer isoleret set, at antallet af topskatteydere øges i 2020 og 2021 i forhold til en situation uden mulighed for udbetaling af indefrosne feriepenge.

Kilde: For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2022-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, *jf. den gråblå linje*. Tal for 2024 og 2025 er et "partiell" skøn, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomster og § 20-regulering fastholdes som i 2023 (eller beregningsteknisk forudsættes at udvikle sig ensartet efter 2023), *jf. den mørkeblå linje*. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til og med 2023-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for årene 1994-2025.

For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer.

For perioden 2022-2025 skønnes udviklingen i antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige med udgangspunkt i lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, *jf. den gråblå linje i tabel 2B1*. De aktuelle beregninger for 2022 og 2023 tager udgangspunkt i indkomstdata for 2019 opregnet til henholdsvis 2022 og 2023-niveau (dvs. priser og lønninger er i de respektive års niveauer) med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (marts 2023) og den mellemfristede fremskrivning i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* (august 2022). Tal for 2024 og 2025 er "partielle" skøn og ikke egentlige prognoser, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomster og § 20-regulering fastholdes som i 2023 (eller beregnings-teknisk forudsættes at udvikle sig ensartet efter 2023), *jf. den mørkeblå linje i tabel 2B.1*.

De skønnede antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige ændres typisk flere gange årligt – blandt andet når der med *Økonomisk Redegørelse* i henholdsvis maj, august og december offentliggøres en ny konjunkturvurdering med ændrede skøn for de forventede løn- og prisstigninger mv. Når lønstigningstakten i konjunkturårene (aktuelt til og med 2023) *opjusteres*, giver det alt andet lige anledning til et større antal topskatteydere. Det skyldes, at beløbsgrænserne i skattesystemet – fx personfradraget og topskattegrænsen – er fastsat med udgangspunkt i lønstigningerne to år forud for beregningsåret (jf. den såkaldte § 20-regulering i personskatteloven). Når fx den aktuelt forventede lønstigningstakt i 2022 og 2023 opjusteres, vil det øge antallet af topskatteydere i 2022/2023, fordi beløbsgrænserne, som er baseret på lønstigningstakten i 2020/2021, er uændrede.

Set over en flerårig periode (hen over en konjunkturcyklus) vil løn- og prisstigninger og reguleringen af beløbsgrænserne nogenlunde udjævnes. Store lønstigninger vil derfor ikke medføre flere topskatteydere på sigt, da udvikling i løn og topskattegrænse (omtrent) følges ad, men der kan være udsving i de enkelte år.

Ministeriernes konsekvensberegninger er imidlertid kendetegnet ved, at der i årene efter det sidste konjunkturår – aktuelt årene *efter 2023* – beregningsmæssigt forudsættes uændret lønniveau mv. Dvs. at også provenuberegningerne for 2024 og 2025 (samt beregningerne af den såkaldte *varige* provenuvirkning) sker i *2023-niveau*. Det har den konsekvens, at det gældende forhold mellem lønninger og beløbsgrænser i 2023 videreføres i skatteberegningerne for de følgende år. Dermed videreføres også den aktuelle forøgelse af det skønnede antal topskatteydere, som kan henføres til, at lønstigningstakten i 2023 aktuelt ventes at "overhale" reguleringen af topskattegrænsen.

Denne egenskab ved ministeriernes konsekvensberegninger har ikke væsentlig betydning i "normale" konjunkturår, men kan have den skitserede (uhensigtsmæssige) betydning for skøn efter det seneste konjunkturår, hvis der sker meget store år-til-år ændringer i lønstigningstakten, som det fx ventes at være tilfældet i 2023 og til dels har været tilfældet i 2022.

Appendiks 2C. Stilleskruetabeller ved personskatteændringer

Nedenfor er vist provenu- og fordelingsvirkninger mv. af en række hypotetiske skatteændringer – såkaldte *stilleskrueberegninger* – beregnet som marginale ændringer i forhold til de (ved redaktionens afslutning) gældende skatteregler i 2025, jf. tabel 2C.1. til 2C.12.

Beregningerne tager generelt udgangspunkt i registerdataoplysninger om indkomster mv. for 2019, hvor priser og lønninger er opregnet til 2023-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (marts 2023). Derudover er kapitalindkomsterne – herunder renteudgifter – samt indbetalinger til aldersopsparing justeret til det forventede niveau i 2025 på baggrund af den mellemfristede fremskrivning i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* (august 2022). Endvidere er de benyttede registerdata fra 2019 justeret for de forventede ændringer frem mod 2025 i befolkningens størrelse og sammensætning med hensyn til alder, uddannelsesniveau og fordeling på beskæftigede og ledige mv. (blandt andet på baggrund af de besluttede stigninger i pensionsalderen).

De senest offentliggjorte resultater i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* var baseret på data for 2018, som tilsvarende var opregnet til 2022-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (august 2021) og justeret for ændringer frem mod 2025 på baggrund af den mellemfristede fremskrivning i *2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* (august 2021).

Det bemærkes, at *deltagelsesvirkningen* i de aktuelle tal er opgjort på baggrund af indkomstdata for 2017, hvilket også var tilfældet i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Om ændringer i selvfinansieringsgrader

Der udvikles løbende på metoderne til at beregne adfærdsvirkninger og selvfinansieringsgrader mv. af de forskellige skatter og afgifter. Metodemæssigt er der dog ikke sket væsentlige ændringer i beregningen af selvfinansieringsgraderne siden offentliggørelsen af *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Den væsentligste årsag til, at de opgjorte selvfinansieringsgrader har ændret sig i forhold til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*, er således overgangen fra 2018-data til 2019-data og opdateringen af de benyttede fremskrivningsforudsætninger, herunder overgangen fra 2022- til 2023-niveau. Ændringen af dataåret kan isoleret set påvirke selvfinansieringsgraderne, fordi indkomstfordelingen forandres lidt over tid som følge af ændret befolknings-sammensætning, konjunkturer mv. På samme måde kan opdaterede fremskrivningsforudsætninger isoleret set også påvirke selvfinansieringsgraderne, fx hvis forudsætningerne for lønstigningsstaksten, aldersopsparing eller renteniveauet ændres.

Siden *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* er der blandt andet sket en nedjustering af det forventede omfang af omlægningen af pensionsindbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger til aldersopsparing frem mod 2025. Det trækker isoleret set i retning af lidt lavere selvfinansieringsgrader ved ændringer i navnlig pensionsfradraget.

Om forskelle i selvfinansierungsgrader ved hypotetiske personskatteændringer

Der er forskel på størrelsen af de dynamiske effekter, alt efter om skatten sættes op eller ned. Det skyldes blandt andet, at virkningen på incitamentet til at ændre arbejdsudbuddet afhænger af den relative ændring i lønnen efter skat. Ved et højere niveau for marginalskatten vil en given reduktion af marginalskatten indebære en relativt større fremgang i arbejdsindkomsten efter skat, end ved et relativt lavere udgangspunkt for marginalskatten.

Derudover vil et øget arbejdsudbud som følge af en nedsat marginalskat medføre afledte skatteindtægter for staten, som alt andet lige er lavere end ved gældende regler, idet det øgede arbejdsudbud beskattes i et skattesystem, hvor marginalskatten netop (hypotetisk) er nedsat. Det modsatte gør sig gældende ved en marginalskatteforhøjelse, som reducerer arbejdsudbuddet.

Ved en skattenedsættelse vil størrelsen af selvfinansierungsgraden derfor typisk være aftagende med størrelsen af den umiddelbare lempelse. Ved skatteforhøjelser vil selvfinansierungsgraden omvendt typisk være stigende med størrelsen af den umiddelbare skatteforhøjelse.

Om virkninger på arbejdsudbud, fordeling, samfundsøkonomi og BNP

De følgende "stilleskruetabeller" i dette appendiks er på en række punkter udvidet og opdateret i forhold til tidligere udgaver af *Skatteøkonomisk Redegørelse*.

For det *første* er såvel arbejdsudbudsvirkningerne og de dynamiske provenuvirkninger af *deltagelseeffekten* – til forskel fra tidligere – nu opdelt i en indkomst- og en substitutionseffekt (lige som det er tilfældet med timeeffekten). Metoden til denne opdeling gennemgås i *appendiks 2D*.

For det *andet* er de beregnede fordelingsvirkninger målt ved Gini-koefficienten nu suppleret med oplysninger om skatteændringernes procentvise virkning på de disponible indkomster opdelt på indkomstdeciler. Den procentvise ændring er beregnet ud fra de familieækvivalerede disponible indkomster, hvor der er taget højde for stordriftsfordele.

For det *trede* viser stilleskruetabellerne nu også den *samfundsøkonomiske virkning* af de befragtede skatteændringer, som generelt anses for at være et bedre mål for ændringen i befolkningens velstand end de afledte virkninger på bruttonationalproduktet (BNP). Den samfundsøkonomiske virkning sigter således netop på at måle den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder ændringer i skatter og afgifter, *jf. afsnit 2.5 og appendiks 2E*.

For det *fjerde* er de skønnede virkninger på BNP udvidet til at vise både den isolerede BNP-virkning af de skønnede, afledte ændringer i arbejdsudbuddet (som hidtil) samt den mekaniske effekt på BNP via det automatiske tilbageløb fra moms og afgifter, *jf. afsnit 2.6*.

Tabel 2C.1. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt			
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovener på ca. 1 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,08	-985	-755	-725	30	30	65	-35	0	15	-15	130	120	250	-120	0	50	-50	4,3
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+600	-1.080	-830	-885	-55	-30	5	-30	-25	0	-25	-200	-120	30	-150	-80	10	-90	-6,5
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,07	-1.000	-770	-715	60	55	90	-40	5	20	-15	210	200	330	-130	20	70	-50	7,6
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,71 (+1.600)	-990	-760	-715	45	-20	25	-45	65	90	-20	210	-10	170	-170	220	300	-80	6,1
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+1.700	-995	-765	-715	50	-10	35	-45	60	80	-20	240	40	210	-170	210	280	-70	6,7
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+0,37 (+1.500)	-980	-755	-710	45	-10	35	-45	55	75	-20	220	30	210	-180	190	260	-70	5,9
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+2.300	-1.000	-770	-645	120	95	140	-45	30	40	-10	560	470	620	-150	90	130	-40	15,9
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-0,63	-1.000	-770	-490	280	280	325	-45	5	5	0	570	560	630	-70	10	10	0	36,5
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+12.400	-1.000	-770	-485	285	280	330	-50	5	10	-5	860	840	950	-110	20	30	-10	37,2
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,12 / +5,66	-1.000	-770	-715	60	15	60	-45	45	60	-15	230	80	240	-160	150	200	-50	7,5
11. Højere sats (og maks.) for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	+11,5 (+4.800)	-1.000	-770	-700	70	-25	40	-65	95	120	-25	340	10	270	-260	330	420	-90	9,0

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasat.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.2. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst												Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
			Hele befolk- ningen	Indkomstdecil										BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾			Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.							
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>												<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>				
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,08	-985	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,00	80	120	215	335
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+600	-1.080	0,08	0,17	0,13	0,12	0,10	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,04	-0,02	5	-180	240	60	
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,07	-1.000	0,07	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,00	115	210	220	430	
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,71 (+1.600)	-990	0,07	0,01	0,04	0,05	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,05	0,00	115	130	215	350	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+1.700	-995	0,07	0,01	0,03	0,05	0,07	0,09	0,10	0,10	0,10	0,09	0,06	0,00	120	155	220	375	
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+0,37 (+1.500)	-980	0,07	0,04	0,05	0,05	0,07	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,05	0,00	110	130	215	345	
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+2.300	-1.000	0,08	0,00	0,01	0,02	0,05	0,07	0,10	0,10	0,11	0,11	0,07	0,01	180	460	220	680	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-0,63	-1.000	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,04	0,08	0,25	0,04	330	910	220	1.130	
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+12.400	-1.000	0,08	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,06	0,09	0,14	0,15	0,03	340	1.015	220	1.235	
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,12 / +5,66	-1.000	0,07	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,10	0,08	0,01	120	190	220	410	
11. Højere sats og (maks) for det ekstra beskæftigel- sesfradrag for enlige forsørgere	6,25 pct. (24.400 kr.)	+11,5 (+44.800)	-1.000	0,08	0,05	0,22	0,24	0,21	0,13	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	-0,04	160	200	220	420	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

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

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt		I alt	I alt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtdspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,23	-3.000	-2.310	-2.210	100	100	195	-100	0	45	-45	380	380	750	-370	0	150	-150	4,2
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+1.700	-3.060	-2.360	-2.515	-160	-85	10	-90	-75	0	-75	-580	-330	90	-420	-250	10	-260	-6,7
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,21	-3.005	-2.315	-2.140	175	160	275	-115	10	65	-50	630	580	980	-390	40	220	-180	7,5
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+8,11 (+4.900)	-3.025	-2.330	-2.195	135	-60	80	-140	195	265	-70	640	-30	500	-530	670	910	-240	5,8
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+5.500	-3.020	-2.325	-2.140	190	30	170	-140	160	215	-55	920	390	890	-500	540	730	-190	8,1
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,12 (+4.700)	-3.025	-2.330	-2.185	140	-25	115	-140	165	225	-60	700	140	690	-550	570	770	-210	6,0
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+7.600	-3.010	-2.315	-1.915	405	335	475	-140	70	100	-30	1.820	1.590	2.020	-430	230	320	-90	17,4
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-1,90	-3.000	-2.310	-1.490	820	810	940	-130	10	15	-5	1.690	1.660	1.860	-200	20	40	-20	35,5
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+40.600	-3.010	-2.315	-1.470	850	830	975	-145	15	30	-10	2.560	2.510	2.810	-300	50	90	-40	36,6
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,36 / +16,96	-3.000	-2.310	-2.135	170	40	180	-140	135	180	-45	670	240	720	-480	440	580	-140	7,5

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.4. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umid- delbart mindre- provenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst												Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
			Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler										BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾			Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.							
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>												<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>				
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,23	-3.000	0,22	0,22	0,21	0,20	0,21	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,20	0,00	240	360	660	1.020
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+1.700	-3.060	0,21	0,49	0,37	0,33	0,29	0,26	0,23	0,21	0,19	0,17	0,10	-0,05	10	-520	675	155	
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,21	-3.005	0,22	0,14	0,18	0,19	0,20	0,22	0,23	0,23	0,23	0,24	0,22	0,01	340	620	660	1.280	
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+8,11 (+4.900)	-3.025	0,23	0,04	0,13	0,16	0,23	0,28	0,29	0,29	0,28	0,26	0,16	0,01	345	390	665	1.055	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+5.500	-3.020	0,23	0,02	0,08	0,12	0,21	0,27	0,30	0,31	0,30	0,28	0,18	0,02	390	625	665	1.290	
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,12 (+4.700)	-3.025	0,22	0,13	0,15	0,16	0,23	0,27	0,28	0,29	0,28	0,26	0,16	0,00	340	425	665	1.090	
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+7.600	-3.010	0,23	0,01	0,03	0,06	0,12	0,20	0,28	0,31	0,33	0,33	0,22	0,04	575	1.555	660	2.215	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-1,90	-3.000	0,23	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,07	0,12	0,24	0,74	0,13	965	2.695	660	3.355	
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+40.600	-3.010	0,23	0,00	0,00	0,01	0,02	0,04	0,09	0,16	0,25	0,42	0,47	0,10	1.030	3.075	660	3.740	
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,36 / +16,96	-3.000	0,22	0,07	0,10	0,11	0,15	0,19	0,22	0,25	0,27	0,30	0,24	0,03	360	560	660	1.220	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspjeler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afedte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.*

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

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtdspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovener på ca. 5 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,38	-5.020	-3.865	-3.700	165	165	330	-165	0	75	-75	640	630	1.250	-610	0	250	-250	4,2
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+2.800	-5.040	-3.880	-4.135	-255	-135	15	-150	-115	0	-120	-940	-540	140	-690	-400	0	-400	-6,5
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,34	-4.995	-3.845	-3.555	290	270	455	-190	20	105	-80	1.050	970	1.630	-650	80	350	-270	7,6
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+13,58 (+8.100)	-5.005	-3.850	-3.630	220	-105	130	-235	325	435	-110	1.050	-60	820	-880	1.110	1.490	-380	5,8
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+10.300	-5.005	-3.855	-3.415	440	225	460	-235	210	290	-75	2.060	1.350	2.130	-790	710	970	-260	11,4
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,86 (+7.800)	-5.020	-3.865	-3.640	225	-45	185	-230	265	360	-90	1.130	220	1.130	-910	910	1.220	-310	5,8
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+14.300	-5.010	-3.860	-3.140	720	630	860	-230	90	130	-40	3.140	2.850	3.540	-690	290	420	-130	18,7
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-3,17	-5.005	-3.850	-2.515	1.335	1.325	1.530	-210	15	20	-10	2.800	2.760	3.080	-320	40	70	-30	34,7
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+74.400	-5.025	-3.870	-2.490	1.380	1.350	1.585	-230	25	45	-20	4.140	4.060	4.540	-480	80	140	-60	35,6
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+10,6 / +28,26	-4.995	-3.845	-3.560	285	60	295	-235	220	300	-80	1.120	390	1.190	-790	720	980	-250	7,4

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.6. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP				
			Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler												BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾	Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.							
Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.					
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 5 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,38	-5.020	0,36	0,36	0,35	0,34	0,35	0,37	0,38	0,39	0,39	0,39	0,39	0,33	0,00	405	605	1.105	1.710
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+2.800	-5.040	0,35	0,81	0,60	0,54	0,47	0,42	0,38	0,35	0,32	0,28	0,17	-0,08	15	-835	1.110	275	
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,34	-4.995	0,36	0,24	0,30	0,31	0,34	0,36	0,38	0,38	0,39	0,40	0,37	0,01	560	1.035	1.100	2.135	
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+13,58 (+8.100)	-5.005	0,37	0,07	0,21	0,27	0,39	0,46	0,48	0,49	0,47	0,44	0,27	0,01	570	640	1.100	1.740	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+10.300	-5.005	0,38	0,03	0,10	0,17	0,30	0,41	0,49	0,51	0,51	0,50	0,32	0,04	750	1.575	1.100	2.675	
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,86 (+7.800)	-5.020	0,37	0,21	0,26	0,26	0,38	0,44	0,47	0,47	0,46	0,43	0,26	0,00	545	680	1.105	1.780	
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+14.300	-5.010	0,38	0,01	0,04	0,08	0,18	0,29	0,43	0,52	0,55	0,58	0,41	0,08	1.010	2.820	1.105	3.920	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-3,17	-5.005	0,39	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,06	0,11	0,21	0,40	1,23	0,22	1.580	4.450	1.100	5.550	
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+74.400	-5.025	0,39	0,01	0,00	0,01	0,03	0,07	0,14	0,25	0,41	0,68	0,82	0,17	1.700	5.095	1.105	6.200	
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+10,6 / +28,26	-4.995	0,36	0,12	0,16	0,18	0,26	0,32	0,37	0,41	0,45	0,50	0,40	0,05	595	930	1.100	2.030	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspjeler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemløstede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udførelse af 2026, august 2022.

Tabel 2C.7. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt		I alt	I alt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,08	985	755	725	-30	-30	-65	35	0	-15	15	-120	-120	-250	120	0	-40	40	4,2
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-600	1.080	835	885	55	30	-5	30	25	0	25	200	120	-30	150	90	0	90	-6,5
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,07	1.000	770	710	-60	-55	-95	40	-5	-20	15	-210	-200	-330	130	-20	-70	50	7,7
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	-2,81 (-1.600)	990	760	710	-50	20	-30	45	-70	-90	25	-230	10	-170	170	-230	-310	80	6,5
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	-1.600	975	750	705	-50	15	-30	45	-65	-85	20	-220	0	-170	170	-220	-290	70	6,3
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-0,36 (-1.600)	1.015	780	730	-50	5	-40	45	-55	-75	20	-240	-60	-240	180	-180	-250	60	6,2
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-2.200	1.025	785	675	-110	-75	-125	50	-35	-50	15	-520	-400	-560	160	-120	-160	40	14,1
8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,63	1.000	770	475	-295	-290	-335	45	-5	-5	0	-590	-580	-650	70	-10	-20	10	38,1
9. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-11.500	1.005	775	485	-290	-280	-335	50	-5	-10	5	-860	-840	-950	110	-20	-30	10	37,3
10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,12 / -5,66	1.000	770	715	-60	-15	-60	45	-45	-60	15	-230	-80	-240	160	-150	-200	50	7,6
11. Lavere sats (og maks.) for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	Afskaffet	545	420	375	-40	10	-25	35	-55	-65	15	-200	-10	-160	150	-190	-230	50	10,1

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.8. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
				Indkomstdeciler										BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾			Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbage- løb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				Hele befolk- ningen	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.						10.	
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.				
Umiddelbart merprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,08	985	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,08	-0,08	-0,08	-0,07	0,00	-75	-120	-215	-335
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-600	1.080	-0,08	-0,18	-0,13	-0,12	-0,10	-0,09	-0,08	-0,07	-0,07	-0,06	-0,04	0,02	-5	180	-240	-60	
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,07	1.000	-0,07	-0,05	-0,06	-0,06	-0,07	-0,07	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,07	0,00	-115	-210	-220	-430	
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	-2,81 (-1.600)	990	-0,07	-0,01	-0,04	-0,05	-0,08	-0,09	-0,10	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-120	-140	-220	-355	
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	-1.600	975	-0,07	-0,01	-0,04	-0,05	-0,07	-0,09	-0,09	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-115	-135	-215	-350	
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-0,36 (-1.600)	1.015	-0,08	-0,04	-0,05	-0,05	-0,08	-0,09	-0,10	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-115	-150	-225	-375	
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-2.200	1.025	-0,08	0,00	-0,02	-0,03	-0,05	-0,08	-0,10	-0,11	-0,11	-0,11	-0,07	-0,01	-170	-405	-225	-630	
8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,63	1.000	-0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,04	-0,08	-0,25	-0,04	-340	-945	-220	-1.165	
9. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-11.500	1.005	-0,08	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,04	-0,06	-0,09	-0,14	-0,15	-0,03	-340	-1.005	-220	-1.225	
10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,12 / -5,66	1.000	-0,07	-0,02	-0,03	-0,04	-0,05	-0,06	-0,07	-0,08	-0,09	-0,10	-0,08	-0,01	-120	-190	-220	-410	
11. Lavere sats (og maks) for det ekstra beskæftigel- sesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	Afskaffet	545	-0,04	-0,03	-0,12	-0,13	-0,12	-0,07	-0,04	-0,03	-0,02	-0,01	0,00	0,02	-90	-120	-120	-240	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.9. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		I alt	Substituti- ons- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,23	2.995	2.305	2.210	-100	-100	-200	100	0	-45	45	-380	-380	-750	370	0	-150	150	4,3
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-1.700	3.065	2.360	2.515	155	85	-10	90	70	0	75	580	330	-90	420	250	-10	250	-6,6
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,21	3.005	2.315	2.140	-175	-165	-280	115	-10	-65	55	-630	-590	-990	400	-40	-220	180	7,6
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	Afskaffet	1.665	1.285	1.205	-80	30	-50	80	-110	-145	40	-360	10	-290	290	-370	-500	130	6,2
5. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,11 (-4.700)	3.015	2.320	2.180	-145	25	-115	140	-165	-225	60	-710	-140	-690	550	-560	-770	210	6,2
6. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-6.200	3.025	2.330	2.035	-295	-175	-320	145	-120	-165	45	-1.380	-980	-1.460	480	-390	-540	150	12,6
7. Højere topskattesats	15 pct.	+1,9	3.000	2.310	1.400	-915	-905	-1.050	145	-10	-15	5	-1.820	-1.800	-2.010	210	-30	-40	20	39,5
8. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-32.300	3.010	2.320	1.450	-870	-850	-1.005	155	-20	-30	5	-2.560	-2.500	-2.840	340	-60	-80	20	37,5
9. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,35 / -16,93	2.995	2.305	2.130	-175	-40	-180	140	-135	-180	45	-680	-240	-720	480	-440	-580	140	7,6

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.10. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Samfundsøkonomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP		
				Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler												BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾	Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter
					1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.					
	Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.			
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.																			
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,23	2.995	-0,22	-0,22	-0,21	-0,20	-0,21	-0,22	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,20	0,00	-240	-360	-660	-1.020
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-1.700	3.065	-0,21	-0,50	-0,37	-0,33	-0,29	-0,26	-0,23	-0,21	-0,19	-0,17	-0,10	0,05	-10	515	-675	-160
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,21	3.005	-0,22	-0,14	-0,18	-0,19	-0,20	-0,22	-0,23	-0,23	-0,23	-0,24	-0,22	-0,01	-345	-625	-660	-1.290
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	Afskaffet	1.665	-0,12	-0,02	-0,07	-0,09	-0,13	-0,15	-0,16	-0,16	-0,16	-0,15	-0,09	0,00	-195	-220	-365	-590
5. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,11 (-4.700)	3.015	-0,22	-0,13	-0,15	-0,16	-0,23	-0,27	-0,28	-0,28	-0,27	-0,26	-0,16	0,00	-345	-430	-665	-1.095
6. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-6.200	3.025	-0,23	-0,01	-0,05	-0,09	-0,17	-0,25	-0,30	-0,31	-0,31	-0,30	-0,19	-0,03	-480	-1.035	-665	-1.700
7. Højere topskattesats	15 pct.	+1,9	3.000	-0,23	-0,01	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,03	-0,07	-0,12	-0,24	-0,74	-0,13	-1.055	-2.895	-660	-3.555
8. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-32.300	3.010	-0,23	0,00	0,00	-0,01	-0,03	-0,06	-0,11	-0,18	-0,29	-0,42	-0,42	-0,09	-1.005	-2.975	-660	-3.635
9. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,35 / -16,93	2.995	-0,22	-0,07	-0,10	-0,11	-0,15	-0,19	-0,22	-0,25	-0,27	-0,30	-0,24	-0,03	-360	-570	-660	-1.225

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasnet.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.11. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,38	5.015	3.860	3.695	-165	-165	-335	170	0	-75	75	-630	-640	-1.260	620	0	-250	250	4,3
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-2.800	5.050	3.890	4.140	250	135	-15	150	115	0	115	940	550	-140	690	390	0	390	-6,5
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,34	4.995	3.845	3.550	-295	-275	-465	190	-20	-105	80	-1.050	-980	-1.650	660	-70	-350	280	7,7
4. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,85 (-7.800)	5.010	3.855	3.615	-240	35	-195	230	-275	-375	95	-1.190	-260	-1.170	920	-940	-1.270	330	6,3
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-9.900	5.020	3.865	3.425	-440	-220	-460	240	-220	-295	75	-2.060	-1.330	-2.140	810	-730	-990	260	11,3
6. Højere topskattesats	15 pct.	+3,17	5.005	3.850	2.280	-1.570	-1.555	-1.810	255	-15	-25	10	-3.100	-3.060	-3.420	360	-40	-70	30	40,8
7. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-50.900	5.015	3.860	2.415	-1.445	-1.410	-1.670	260	-35	-55	20	-4.270	-4.170	-4.750	590	-110	-160	60	37,5
8. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,6 / -28,26	4.995	3.845	3.550	-295	-70	-305	240	-230	-305	80	-1.140	-410	-1.210	800	-740	-990	250	7,7

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.12. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst										Ændring i Gini- koefficient	Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)	Ændring i BNP			
				Indkomstdeciler												BNP-virkning af ændret arbejdsudbud ²⁾	Bidrag til BNP-virkning af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virkning inkl. automatisk tilbageløb fra moms og afgifter	
				Hele befolkningen	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.						10.
<i>Gld. Regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>										<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.																			
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,38	5.015	-0,36	-0,36	-0,35	-0,34	-0,35	-0,37	-0,38	-0,39	-0,39	-0,39	-0,33	0,00	-405	-605	-1.105	-1.710
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-2.800	5.050	-0,35	-0,82	-0,60	-0,54	-0,47	-0,42	-0,38	-0,35	-0,32	-0,28	-0,17	0,08	-15	835	-1.110	-280
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,34	4.995	-0,36	-0,24	-0,30	-0,31	-0,34	-0,36	-0,38	-0,38	-0,39	-0,40	-0,37	-0,01	-570	-1.050	-1.100	-2.145
4. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,85 (-7.800)	5.010	-0,37	-0,21	-0,26	-0,26	-0,38	-0,44	-0,47	-0,47	-0,46	-0,43	-0,26	0,00	-570	-725	-1.100	-1.825
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-9.900	5.020	-0,38	-0,03	-0,10	-0,16	-0,31	-0,43	-0,49	-0,52	-0,51	-0,49	-0,31	-0,04	-750	-1.505	-1.105	-2.605
6. Højere topskattesats	15 pct.	+3,17	5.005	-0,39	-0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,03	-0,06	-0,11	-0,21	-0,40	-1,23	-0,22	-1.805	-4.925	-1.100	-6.025
7. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-50.900	5.015	-0,38	-0,01	-0,01	-0,02	-0,05	-0,10	-0,20	-0,31	-0,49	-0,70	-0,69	-0,14	-1.670	-4.890	-1.105	-5.995
8. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,6 / -28,26	4.995	-0,36	-0,12	-0,16	-0,18	-0,26	-0,32	-0,37	-0,41	-0,45	-0,50	-0,40	-0,05	-610	-950	-1.100	-2.050

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdevirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Appendiks 2D. Deltagelseeffekt opdelt i indkomst- og substitutionseffekt

Deltagelseeffekten afspejler en skatteændrings virkning på det grundlæggende valg mellem enten at være i beskæftigelse (på fuld tid) eller ikke at være i beskæftigelse (på overførselsindkomst). Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse antages at afhænge af den samlede forskel i den disponible indkomst ved at være henholdsvis i beskæftigelse og på overførselsindkomst – opgjort enten som den absolutte forskel i disponibel indkomst, kaldet *forskelsbeløbet*, eller som den relative forskel, kaldet *nettokompensationsgraden*¹.

Forskelsbeløbet, F , angiver forskellen i kroner mellem den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget, D_B , og den disponible indkomst som overførselsmodtager, D_O , beregnet for hver enkelt person, jf. ligning (1). Jo mindre forskelsbeløbet er, desto mindre er (alt andet lige) den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

$$F = D_B - D_O \quad (1)$$

Den såkaldte *nettokompensationsgrad*, K , angiver forholdet målt i procent mellem den disponible indkomst henholdsvis som overførselsmodtager og som beskæftiget, jf. ligning (2). En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse, idet personen kan opnå en relativt høj økonomisk kompensation som overførselsmodtager set i forhold til indkomsten ved beskæftigelse.

$$K = \frac{D_O}{D_B} \quad (2)$$

En skatteændring, som reducerer nettokompensationsgraden, forudsættes dermed at øge tilskyndelsen til at være i beskæftigelse. Deltagelseeffekten beregnes i praksis ud fra ændringen i nettokompensationsgraden, ΔK , som er givet ved:

$$\Delta K = K^1 - K^0 = \frac{D_O^1}{D_B^1} - \frac{D_O^0}{D_B^0} = \frac{D_O^0 + \Delta D_O}{D_B^0 + \Delta D_B} - \frac{D_O^0}{D_B^0} \quad (3)$$

Toptegnet "1" betegner variable efter skatteændringen, mens "0" betegner variable før skatteændringen, ΔD_O og ΔD_B angiver ændringen i den disponible indkomst i henholdsvis overførselsalternativet og i beskæftigelsesalternativet. Således angiver K^1 nettokompensationsgraden efter skatteændringen, mens K^0 er nettokompensationsgraden før skatteændringen.

Deltagelseeffekten kan ligesom timeeffekten opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt. Det skal understreges, at den her præsenterede opdeling af deltagelseeffekten helt overordnet bør betragtes med det forbehold, at de teoretisk beregnede deleffekter afhænger af selve beregningen af den samlede deltagelseeffekt. Fortolkningen af de to deleffekter bør

¹ Der beregnes for hver person en disponibel indkomst i to (hypotetiske) situationer, hvor personen henholdsvis er fuldtidsbeskæftiget (kaldet "beskæftigelsesalternativet") og ledig ("overførselsalternativet") i hele det pågældende kalenderår.

derfor også ses i lyset af, at de grundlæggende antagelser bag beregningen af den samlede deltagelseeffekt er forholdsvis summariske.

Substitutionseffekten fra deltagelseeffekten afspejler, at en personskatteændring påvirker "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid. Fx fører en skattenedsættelse typisk til en større forøgelse i disponibel indkomst for personer i beskæftigelse end for personer i ledighed, hvilket isoleret set øger forskelsbeløbet og reducerer nettokompensationsgraden. Ved en skattenedsættelse vil substitutionseffekten fra deltagelseeffekten derfor entydigt øge arbejdsudbuddet, ligesom det er tilfældet med substitutionseffekten fra timeeffekten.

Indkomsteffekten fra deltagelseeffekten afspejler virkningen på arbejdsudbuddet af, at en personskatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster både for beskæftigede og ledige, som – ved en skattenedsættelse – isoleret set ikke påvirker forskelsbeløbet, men øger nettokompensationsgraden. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten fra deltagelseeffekten derfor entydigt reducere arbejdsudbuddet, ligesom det er tilfældet med indkomsteffekten fra timeeffekten.

Deltagelseeffekten kan opdeles i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt ved at bestemme en *kompenseret nettokompensationsgrad*, K^K , således at:

$$\Delta K = (K^1 - K^K) + (K^K - K^0) = \Delta K^I + \Delta K^S \quad (4)$$

Hvor ΔK^S er ændringen i nettokompensationsgraden, som isoleret set giver anledning til substitutionseffekten, og ΔK^I er ændringen i nettokompensationsgraden, som isoleret set giver anledning til indkomsteffekten.

Den kompenserede nettokompensationsgrad er defineret som nettokompensationsgraden efter skatteændringen, hvor der er tilføjet et individuelt lumpsum-beløb LS – dvs. en skat eller overførsel, som ikke afhænger af om den enkelte borger er i beskæftigelse eller på overførselsindkomst (og dermed ikke påvirker forskelsbeløbet) – og som har den egenskab, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen, jf. ligning (5). Den kompenserede nettokompensationsgrad K^K repræsenterer således en situation, hvor forskelsbeløbet svarer til niveauet efter skatteændringen (samme "bytteforhold" mellem forbrug og fritid som efter skatteændringen) samtidig med, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen.

$$K^K = \frac{D_O^1 + LS}{D_B^1 + LS} \quad (5)$$

Lumpsum-beløbet beregnes som gennemsnittet af ændringen i de disponible indkomster som beskæftiget og som overførselsmodtager, jf. ligning (6) og nærmere forklaring i boks 2D.1.

$$LS = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O) \quad (6)$$

Substitutionseffekten beregnes ved at sammenligne den kompenserede nettokompensationsgrad K^K med nettokompensationsgraden før skatteændringen K^0 , *jf. ligning (4)*. Det svarer til at isolere effekten af, at forskelsbeløbet ændrer sig, mens nyften holdes uændret.

Indkomsteffekten beregnes ved at sammenligne nettokompensationsgraden efter skatteændringen K^1 med den kompenserede nettokompensationsgrad K^K , *jf. ligning (4)*. Det svarer til at isolere effekten af, at nyften ændres, mens forskelsbeløbet holdes uændret.

Beregningen af den kompenserede nettokompensationsgrad og opdelingen af deltageseffekten i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt kan illustreres ved et hypotetisk eksempel på en skattenedsættelse, som påvirker både beskæftigede og overførselsmodtagere. Der tages udgangspunkt i en person, der som overførselsmodtager har en disponibel indkomst på 150.000 kr. og som beskæftiget ville have en disponibel indkomst på 250.000 kr. Forskelsbeløbet udgør 100.000 kr. og nettokompensationsgraden 60 pct., *jf. række 1) i tabel 2D.1*.

Tabel 2D.1. Mikroeksempel på opdeling af deltageseffekten af en hypotetisk skattenedsættelse

	Disponibel indkomst			Forskelsbeløb	Nettokompensationsgrad
	Beskæftiget	Overførselsmodtager	Gennemsnit		
			Kr.		Pct.
(1) Udgangspunkt	250.000	150.000	200.000	100.000	60 K^0
(2) Skatteændring	+32.000	+16.000	+24.000	+16.000	-1 $\Delta K = K^1 - K^0$
(3) Efter skatteændring (1)+(2)	282.000	166.000	224.000	116.000	59 K^1
(4) Lumpsum-beløb, LS	-24.000	-24.000	-24.000	0	-4
(5) Kompenseret skatteændring (3)+(4)	258.000	142.000	200.000	116.000	55 K^K
(6) Substitutionseffekten (5)-(1)	+8.000	-8.000	0	+16.000	-5 $\Delta K^S = K^K - K^0$
(7) Indkomsteffekten (3)-(5)	+24.000	+24.000	+24.000	0	+4 $\Delta K^I = K^1 - K^K$

Kilde: Egne beregninger.

Skattenedsættelsen indebærer, at den disponible indkomst for personen øges med 32.000 kr. som beskæftiget og med 16.000 kr. som overførselsmodtager, *jf. række (2) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet øges derfor med 16.000 kr. (fra 100.000 til 116.000 kr.), og nettokompensationsgraden reduceres med 1 pct.-point fra 60 pct. til 59 pct., fordi den relative stigning i disponibel indkomst er større som beskæftiget end som overførselsmodtager, *jf. række (3) i tabel 2D.1*.

Lumpsum-beløbet er -24.000 kr., både som beskæftiget og som overførselsmodtager, *jf. række (4) i tabel 2D.1*, og modsvarer den gennemsnitlige indkomstfremgang på $\frac{1}{2} \cdot (32.000 + 16.000) = 24.000$ kr., som skatteændringen giver anledning til, *jf. række (2) i tabel 2D.1*. Når lumpsum-beløbet (som er negativt) tillægges skatteændringen, fremkommer den kompenserede skatteændring, *jf. række (5) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet påvirkes ikke af lumpsum-beløbet, mens nettokompensationsgraden reduceres med 4 pct.-point, hvorved fremkommer den kompenserede nettokompensationsgrad, K^K , på 55 pct. Lumpsum-beløbet har den egenskab, at nyften svarer til situationen før skatteændringen, *jf. boks 2D.1*.

Substitutionseffekten bestemmes ved at sammenligne den kompenserede skatteændring med udgangspunktet før skatteændringen, *jf. række (6) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet øges med 16.000 kr., fordi den disponible indkomst som beskæftiget øges med 8.000 kr., og den disponible indkomst som overførselsmodtager reduceres med 8.000 kr. Nettokompensationsgraden reduceres med 5 pct.-point sammenlignet med udgangspunktet før skatteændringen. Adfærdsvirkningen, som kan henføres til denne ændring af nettokompensationsgraden, ΔK^S , kaldes substitutionseffekten.

Indkomsteffekten bestemmes ved at sammenligne den fulde stigning i de disponible indkomster fra skattnedsættelsen med den kompenserede skatteændring, *jf. række (7) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet er uændret (sammenlignet med den fulde virkning af skatteændringen), fordi personen opnår samme indkomstfremgang på 24.000 kr. både som beskæftiget og som overførselsmodtager. Nettokompensationsgraden øges med 4 pct.-point, fordi stigningen i den disponible indkomst er relativt større som overførselsmodtager end som beskæftiget. Adfærdsvirkningen, som kan henføres til denne ændring af nettokompensationsgraden, ΔK^I , kaldes indkomsteffekten.

Boks 2D.1. Beregning af den kompenserede nettokompensationsgrad

Størrelsen af lumpsum-beløbet fastlægges således, at borgeren har samme nytte som *før skatteændringen*. En skatteændring påvirker borgernes nytte på to måder:

For *det første* er der en *umiddelbar nytteændring* som følge af ændret disponibel indkomst. For at modvirke den *umiddelbare nytteændring* skal lumpsum-beløbet modsvare den umiddelbare ændring af den disponible indkomst i det alternativ, hvor ændringen er mindst.

For *det andet* vil borgere opnå en *nyttegevinst ved at ændre arbejdsudbudsfærd*. For personer, der i udgangspunktet er lige på grænsen til at ændre adfærd (fra overførselsindkomst til beskæftigelse eller omvendt), svarer nyttegevinsten målt i kr. til (hele) den numeriske værdi af ændringen i forskelsbeløbet ΔF . For personer, der i udgangspunktet er så langt fra at ændre adfærd, at det kræver hele ændringen i forskelsbeløbet at gøre det, er nyttegevinsten derimod nul. Borgernes nyttegevinst antages derfor i gennemsnit at svare til *halvdelen* af den numeriske ændring i forskelsbeløbet (dvs. gennemsnittet af nul og ændringen i forskelsbeløbet). For at modvirke *nyttegevinsten ved at ændre arbejdsudbudsfærd* skal lumpsum-beløbet derfor *yderligere* modsvare halvdelen af den numeriske ændring i forskelsbeløbet.

Ved skatteændringer, der *fører* incitamentet til at arbejde, skal lumpsum-beløbet således modsvare ændringen i borgerens disponible indkomst i overførselsalternativet ΔD_O (nytteændring ved uændret adfærd) fratrukket halvdelen af ændringen i forskelsbeløbet $\frac{1}{2}\Delta F$ (nyttegevinsten ved at overgå til beskæftigelse). Det svarer til den gennemsnitlige stigning i de disponible indkomster i de to alternativer:

$$LS = -\Delta D_O - \frac{1}{2}\Delta F = -\Delta D_O - \frac{1}{2}(\Delta D_B - \Delta D_O) = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O)$$

Ved skatteændringer, der *reducerer* incitamentet til at arbejde, skal lumpsum-beløbet modsvare ændringen i borgerens disponible indkomst i beskæftigelsesalternativet ΔD_B (nytteændring ved uændret adfærd) tillagt halvdelen af den (negative) ændring i forskelsbeløbet (nyttegevinsten ved at overgå til overførselsindkomst). Dette svarer ligeledes til den gennemsnitlige stigning i de disponible indkomster:

$$LS = -\Delta D_B + \frac{1}{2}\Delta F = -\Delta D_B + \frac{1}{2}(\Delta D_B - \Delta D_O) = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O)$$

Boks 2D.1. Beregning af den kompenserede nettokompensationsgrad (fortsat)

Ved at indsætte udregningen af lumpsum-beløbet i *ligning (5)*, kan den kompenserede nettokompensationsgrad (for alle skatteændringer) dermed bestemmes som:

$$K^K = \frac{D_0^1 + LS}{D_B^1 + LS} = \frac{D_0^1 - \frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_0)}{D_B^1 - \frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_0)}$$

Den kompenserede nettokompensationsgrad K^K er således beregnet med udgangspunkt i et sæt disponible indkomster, hvor forskelsbeløbet svarer til niveauet efter skatteændringen (samme "bytteforhold" mellem forbrug og fritid, som efter skatteændringen) samtidig med, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen.

Konkrete regneeksempler

En nedsættelse af bundskatten svarende til 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning reducerer nettokompensationsgraden med 0,04 pct.-point, hvilket øger incitamentet til at være beskæftiget og indebærer en samlet dynamisk provenuvirkning fra deltagelseeffekten på 20 mio. kr., *jf. række (1) i tabel 2D.2.*

Tabel 2D.2. Opdeling af deltagelseeffekten i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt ved en lempelse af bundskatten for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Ændring i nettokompensationsgraden	Dynamisk provenu (deltagelseeffekt)
	Pct.-point	Mio. kr.
(1) Samlet deltagelseeffekt ved nedsættelse af bundskatten, ΔK	-0,04	20
(2) Heraf substitutionseffekt, ΔK_s	-0,17	110
(3) Heraf indkomsteffekt, ΔK_i	0,13	-80

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede dynamiske provenuvirkning fra deltagelseeffekten på ca. 20 mio. kr. kan opdeles i en substitutionseffekt på ca. 110 mio. kr. og en indkomsteffekt på ca. -80 mio. kr., *jf. række (2) og (3) i tabel 2D.2.*

Substitutionseffekten afspejler, at en reduktion af bundskatten øger den disponible indkomst mere i beskæftigelsesalternativet end i overførselsalternativet, hvilket øger forskelsbeløbet. Denne forøgelse af forskelsbeløbet *reducerer* isoleret set nettokompensationsgraden med 0,17 pct.-point sammenlignet med udgangspunktet. *Indkomsteffekten* afspejler blandt andet, at en reduktion af bundskatten indebærer en generel forøgelse af de disponible indkomster i både beskæftigelsesalternativet og overførselsalternativet, hvilket isoleret set *øger* nettokompensationsgraden med 0,13 pct.-point og isoleret set reducerer incitamentet til at være beskæftiget.

I *tabel 2D.3.* vises deltagelseeffekten opdelt på indkomst- og substitutionseffekt for en række yderligere stillekruer på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning.

Ændringer i arbejdsmarkedsbidraget har en deltagelseeffekt på omtrent 0, jf. række (1) i tabel 2D.3. Det skyldes, at en ændring i arbejdsmarkedsbidraget indebærer en omtrent proportional ændring af indkomsterne for både beskæftigede og overførselsmodtagere, således at nettokompensationsgraden er omtrent uændret. Det afspejles i, at indkomst- og substitutionseffekten udligner hinanden.

Tabel 2D.3. Opdeling af deltagelseeffekten ved hypotetiske lempelser af personskatterne for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	Deltagelseeffekt		
	I alt	Indkomsteffekt	Substitutionseffekt
		<i>Mio. kr.</i>	
(1) Lavere arbejdsmarkedsbidrag	0	-70	70
(2) Højere personfradrag	-120	-120	0
(3) Lavere bundskattesats	20	-80	100
(4) Højere sats (og maks.) for jobfradrag	320	-110	440
(5) Højere maksimum for jobfradrag	210	-80	290
(6) Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	270	-90	360
(7) Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	90	-40	130
(8) Lavere topskattesats	10	-10	20
(9) Højere topskattegrænse	30	-20	50
(10) Højere sats for pensionsfradrag	220	-80	300

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

En forhøjelse af personfradraget har en negativ deltagelseeffekt, svarende til en dynamisk provenuvirkning på -120 mio. kr., jf. række (2) i tabel 2D.3. Det afspejler, at en lempelse af personfradraget indebærer omtrent samme kronemæssige virkning for beskæftigede og for ledige – og dermed alene har en indkomsteffekt, idet forskelsbeløbet er uændret (mens nettokompensationsgraden øges). Ændringer af personfradraget har dermed ikke en substitutionseffekt.

Forhøjelser af job- og beskæftigelsesfradraget øger umiddelbart kun den disponible indkomst for beskæftigede, hvilket i sagens natur øger forskelsbeløbet og giver anledning til en relativt stor deltagelseeffekt via substitutionseffekten. Det kan derimod forekomme kontraintuitivt, at disse fradrag også har en (negativ) deltagelseeffekt via indkomsteffekten. Det afspejler, at selvom indkomsten som overførselsmodtager er uændret, dvs. $\Delta D_O = 0$, så indebærer forhøjelsen af fradragene alligevel en nyttegevinst (og en faktisk merindkomst) for de ledige, der får et styrket incitament til at være i beskæftigelse. Kompensationen for denne nyttegevinst udgøres af lumpsum-beløbet, der i dette tilfælde alene afspejler stigningen i indkomsten som beskæftiget, dvs. $LS = -\frac{1}{2}(\Delta D_B)$.

Deltagelseeffekten ved ændringer i topskattesatsen og -grænsen er forholdsvis små, fordi skatteændringerne alene påvirker personer med høje indkomster, som beregningsteknisk kun har lille vægt i opgørelsen af deltagelseeffekten. Dermed er de tilhørende indkomst- og substitutivsvirkninger ligeledes små.

Appendiks 2E. Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring svarer grundlæggende til den isolerede dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der kan tilskrives *substitutionseffekten* af skatteændringen. Her til kommer et bidrag fra *omstillingsgevinsten*, som måler værdien (opgjort i kroner) af borgernes øgede nytte som følge af den afledte ændring i arbejdsudbudsadfærden, jf. afsnit 2.5.

Dette appendiks uddyber for det første den teoretiske baggrund for beregningen af *substitutionseffekten ved ændringer i timearbejdsudbuddet* – dvs. hvordan den samlede dynamiske provenuvirkning af en afledt ændring i antallet af arbejdstimer kan opdeles i et bidrag fra henholdsvis indkomsteffekten og substitutionseffekten, jf. også afsnit 2.4. Opdelingen af deltagelseseffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt er vist i *appendiks 2D*.

For det andet forklarer dette appendiks den teoretiske baggrund for *omstillingsgevinsten* ved ændringer i arbejdsudbuddet samt beregningen heraf.

Opdeling af timeeffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt

Enhver skatteændring har principielt to modsatrettede virkninger på arbejdsudbuddet: *Indkomsteffekten*, som ved en skattnedsættelse trækker i retning af en reduktion af arbejdsudbuddet, fordi det samme forbrug (eller samme nytte) kan opnås ved lavere arbejdsudbud, og *substitutionseffekten*, som trækker i retning af et større timearbejdsudbud, hvis gevinsten ved at arbejde en time mere øges. Substitutionseffekten af en skatteændring svarer til ændringen i det såkaldte *forvriddningstab* ved beskætningen.

Opdelingen af effekten af en personskatteændring i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt kan ske ved at tildele borgerne en hypotetisk *kompensation* i form af et såkaldt *lumpsum-beløb* – som borgeren ikke kan påvirke ved at ændre adfærd, og som har den egenskab, at de enkelte borgers *nytte* samlet set er uændret. Indkomsteffekten af skatteændringen kan så beregnes som den isolerede adfærdsvirkning af kompensationen, mens substitutionseffekten udgør forskellen mellem indkomsteffekten og den samlede adfærdsvirkning. Ulempen ved at beregne kompensationen under forudsætning om uændret nytte – kaldet *Hicks-kompensation* – er, at det principielt kræver kendskab til borgernes underliggende nyttefunktion.

Alternativt kan opdelingen i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt ske ved at tildele borgerne en kompensation, som har den egenskab, at de enkelte borgers *købekraft* samlet set fastholdes uændret. Dette kaldes *Slutsky-kompensation*. Fordelen ved denne tilgang er, at ændringen i borgernes købekraft er nem at beregne og netop svarer til den umiddelbare provenuvirkning af personskatteændringen.

I praksis er forskellene mellem Hicks- og Slutsky-kompensation små ved begrænsede skatteændringer og relativt lave elasticiteter. Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation udtrykkes i *boks 2E.1*.

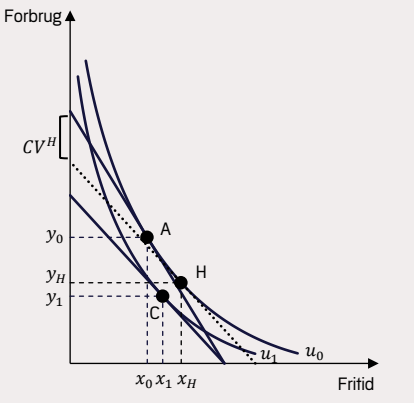
Boks 2E.1. Opdeling af himeffekten og den teoretiske forskel mellem Hicks- og Slutsky-kompensation

Effekten af en personskatteændring på timearbejdsudbuddet kan opdeles i to modsatrettede effekter, som kaldes indkomsteffekten og substitutionseffekten. Opdelingen fremkommer ved efter personskatteændringen at tildele borgerne en individuel *lump-sum kompensation*, som borgerne ikke kan påvirke ved at ændre adfærd, og som derfor alene har en indkomsteffekt. Hvis kompensationen udledes på baggrund af borgernes *nytte*, kaldes det en *Hicks-kompensation*, og hvis kompensationen udledes på baggrund af borgernes *købekraft*, kaldes det en *Slutsky-kompensation*.

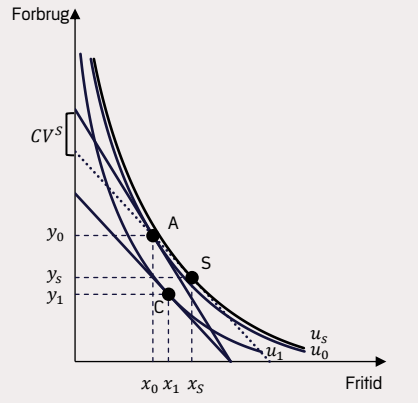
Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation kan illustreres ved at tage udgangspunkt i en borger, der kan vælge mellem to forbrugsgoder (x, y), hvor x er fritid og y er forbrug, som har priserne (p_x, p_y) , og en budgetbetingelse $I = p_x x + p_y y$, hvor I er borgerens indkomst.

Figura og illustrerer en forhøjelse af skatten på arbejde, hvor der tages udgangspunkt i henholdsvis Hicks-kompensation og Slutsky-kompensation. I udgangspunktet befinder borgeren sig i punkt A og forbruger forbrugsbundtet (x_0, y_0) under prissystemet (p_x^0, p_y^0) . Borgerens *indifferenskurve* u_0 angiver de kombinationer af forbrug og fritid, som giver borgeren samme nytte som forbrugsbundtet (x_0, y_0) . Den fuldt optrukne linje, der går gennem punktet A , angiver borgerens budgetrestriktion, dvs. alle de kombinationer af forbrug og fritid, som borgeren har mulighed for at vælge givet indkomsten I og priseme (p_x^0, p_y^0) .

Figur a. Hicks-kompensation



Figur b. Slutsky-kompensation



Der indføres en indkomstskat t , så det nye prissystem udgør (p_x^1, p_y^1) , hvor $p_y^1 = p_y^0 + t$ og $p_x^1 = p_x^0$. Borgerens købekraft reduceres, så borgeren nu befinder sig i punktet C på indifferenskurven u_1 og forbruger forbrugsbundtet (x_1, y_1) under prissystemet (p_x^1, p_y^1) . Bevægelsen fra punkt A til punkt C svarer til den samlede adfærdændring.

I figur a kompenseres borgeren ved Hicks-kompensation med beløbet CV^H (CV står for kompenserende variation, jf. boks 2E.2) og forbruger forbrugsbundtet (x_H, y_H) i punkt H på den oprindelige indifferenskurve u_0 . Ved Hicks-kompensation vil borgeren ikke have mulighed for at forbruge sit oprindelige forbrugsbundt som følge af de ændrede relative priser, hvilket ses ved, at punkt A ligger over den stiplede budgetlinje. Med udgangspunkt i det Hicks-kompenserede forbrugspunkt H kan adfærdsvirkning opdeles i en substitutions- og indkomsteffekt, hvor bevægelsen fra punkt A til punkt H svarer til substitutionseffekten, mens bevægelsen fra H til C svarer til indkomsteffekten.

I figur b kompenseres borgeren ved en Slutsky-kompensation med beløbet CV^S . Borgeren er nu i stand til at forbruge sit oprindelige forbrugsbundt (x_0, y_0) i punkt A . Det ses ved, at den stiplede budgetlinje går gennem punkt A . Dog har borgeren mulighed for at opnå et højere nytteniveau ved at ændre sin forbrugssammensætning i lyset af de ændrede relative priser. Således er fritid blevet relativt billigere, hvorfor borgeren kan øge sin samlede nytte ved at reducere

Boks 2E.1. Opdeling af timeeffekten og den teoretiske forskel mellem Hicks- og Slutsky-kompensation (fortsat)

sit forbrug og øge sin fritid. Med andre ord overkompenseres borgeren ved en Slutsky-kompensation, og borgeren er nu i stand til at forbruge forbrugsbundet (x_S, y_S) i punkt S på indifferenskurven u_S . Med udgangspunkt i det Slutsky-kompenserede forbrugspunkt S , kan den samlede adfærsændring opdeles i en substitutions- og en indkomsteffekt, hvor bevægelsen fra punkt A til punkt S svarer til substitutionseffekten, mens bevægelsen fra S til C svarer til indkomsteffekten.

En personskatteændring som er ledsaget af en Slutsky-kompensation, er per definition fordelingsneutral, da borgernes købekraft er uændret (og kompensationen svarer til den umiddelbare virkning for hver enkelt borger). En personskatteændring, som ledsages af en Hicks-kompensation, er derimod ikke (helt) fordelingsneutral, fordi kompensationen ikke afhænger af ændringen i købekraften, men i stedet af borgernes nyttefunktion.

Ud over sondringen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation skal der ved fastlæggelse af indkomst- og substitutionseffekten – og ved beregning af den samfundsøkonomiske virkning generelt – også tages stilling til sondringen mellem såkaldt *kompenserende variation* og *ækvivalerende variation*.

Den *kompenserende variation* (forkortet CV) ved en skatteændring er defineret som det lumpsum-beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten (efter skatteændringen) for at bevare samme nytte (eller købekraft), som borgerne havde i *udgangspunktet*, dvs. før skatteændringen fandt sted.

Den *ækvivalerende variation* (forkortet EV) er derimod defineret som det lumpsum-beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten (i stedet for skatteændringen) for at opnå samme nytte (eller købekraft), som *hvis skatteændringen fandt sted*, jf. boks 2E.2.

I de økonomiske ministeriers konkrete beregninger af indkomst- og substitutionseffekten i timearbejdsudbuddet er det i praksis valgt at benytte Slutsky-kompensation – dvs. fastholdt købekraft – samt kompenserende variation, dvs. fastholdelse af købekraften i forhold til udgangspunktet.

Det ville principielt være muligt at foretage en opdeling af timearbejdsudbuddet, som i stedet var baseret på en approksimeret Hicks-kompensation (idet skøn for omstillingsgevinsten, jf. *nedenfor*, kan benyttes som approksimation for forskellen mellem ændringen i borgernes købekraft og nytte). Dette ville dog ikke ændre den samlede skønnede dynamiske provenuvirkning, men alene opdelingen i en indkomst- og en substitutionseffekt og dermed størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning. Den numeriske betydning af en sådan ændring ville endvidere typisk være meget begrænset.

Tilsvarende ville det principielt også være muligt at foretage en opdeling af timearbejdsudbuddet baseret på ækvivalerende variation. Det ville dog beregningsmæssigt være mere komplekst og i praksis have meget begrænset numerisk betydning for resultaterne.

Boks 2E.2. Kompensation ved ækvivalerende og kompenserende variation

Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation er som nævnt, at med en Hicks-kompensation fastholdes borgernes *nytte*, mens en Slutsky-kompensation fastholder borgernes *købekraft*.

Forskellen på kompenserende og ækvivalerende variation er derimod, at med kompenserende variation fastholdes borgernes nytte (eller købekraft) i forhold til *udgangspunktet*, mens ækvivalerende variation indebærer, at borgernes nytte (eller købekraft) er den samme, *som den ville være med de nye skatteregler*.

Både Hicks- og Slutsky-kompensation kan måles enten ved kompenserende variation eller ækvivalerende variation (i boks 2E.1 er benyttet kompenserende variation).

Den *kompenserende variation* ved en Hicks-kompensation (Slutsky-kompensation) er defineret som det beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten *efter skatteændringen* for at opretholde den samme nytte (købekraft), som borgeren havde i udgangspunktet (dvs. før skatteændringen fandt sted). Med den kompenserende variation er borgernes nytte (købekraft) efter skatteændringen dermed den samme som i *udgangssituationen* (med nuværende skatteregler).

Den *ækvivalerende variation* ved Hicks-kompensation (Slutsky-kompensation) er defineret som det beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten *før skatteændringen* for at kunne opnå samme nytte (købekraft), som borgeren ville få, hvis skatteændringen fandt sted. Med den ækvivalerende variation er borgernes nytte (købekraft) dermed den samme som i *situationen med de nye skatteregler*.

Ved en skatteforhøjelse *overvurderer* en Slutsky-kompensation ved kompenserende variation det beløb, som borgeren skal modtage for at opretholde den samme nytte som i udgangspunktet. Omvendt *undervurderer* en Slutsky-kompensation ved ækvivalerende variation det beløb, som borgeren skal fratages ved gældende skatteregler for at opnå samme nytte, som hvis skatteforhøjelsen finder sted.

Beregning af omstillingsgevinsten

Ved større skatteændringer vil værdien af fritid på marginalen ikke svare til lønnen efter skat (inden ændret arbejdsudbudsadfærd). Dermed vil ændringen i arbejdsudbudsadfærden indebære, at borgeren isoleret set opnår en højere nytte, end hvis arbejdsudbudsadfærden var uændret. Den isolerede værdi af den øgede nytte (opgjort i kroner) via ændret arbejdsudbudsadfærd betegnes som *omstillingsgevinsten*, som bør medregnes i den samfundsøkonomiske virkning – udover den dynamiske provenuivirkning af substitutionseffekten².

Omstillingsgevinsten vil isoleret set altid øge borgernes nytte – både ved en skatteforhøjelse og en skattenedsættelse – da borgerne ellers ville ændre adfærd. Omstillingsgevinsten – der er ubetydelig ved begrænsede skatteændringer, men får stigende betydning ved større ændringer i marginalsatten – afspejler værdien (opgjort i kroner) af, at borgerne isoleret set opnår en højere nytte som følge af ændringen i arbejdsudbuddet.

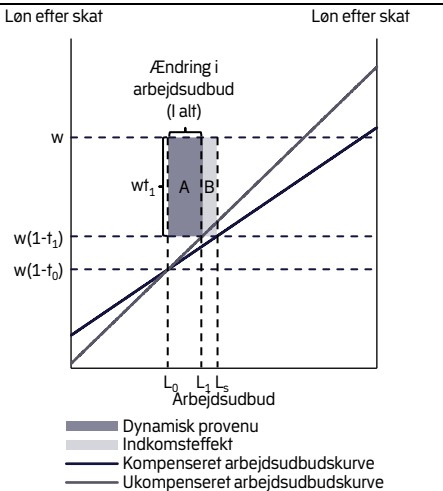
Det bemærkes, at der i praksis udelukkende beregnes en omstillingsgevinst for den del af arbejdsudbudsadfærden, som vedrører timeeffekten.

² Omstillingsgevinsten vil dertil reducere den umiddelbare byrde ved en skatteforhøjelse og forøge den umiddelbare gevinst ved en skattenedsættelse – og vil dermed også kunne have en afledt effekt på arbejdsudbuddet gennem indkomsteffekten. Effekten på arbejdsudbuddet som følge af omstillingsgevinsten er dog typisk meget lille, hvorfor der i praksis ses bort fra denne effekt.

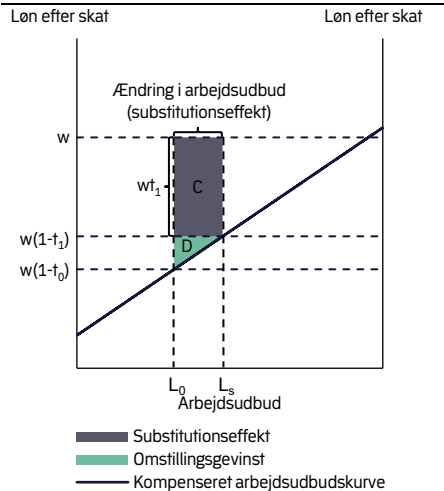
Figur 2E.1. illustrerer virkningerne af at nedsætte en indkomstskat fra t_0 til t_1 med udgangspunkt i henholdsvis den *ukompenserede* arbejdsudbudskurve, som viser den samlede virkning på timearbejdsudbuddet inkl. indkomsteffekten, og den *kompenserede* arbejdsudbudskurve, som viser den isolerede virkning på arbejdsudbuddet af substitutionseffekten (dvs. ekskl. indkomsteffekten).

Når skatten nedsættes fra t_0 til t_1 , øges det samlede timearbejdsudbud fra L_0 til L_1 , evalueret ved den ukompenserede arbejdsudbudskurve. Den samlede dynamiske provenuvirkning udgøres af arealet A. Evalueres skatteændringen i stedet ved den kompenserede arbejdsudbudskurve øges arbejdsudbuddet fra L_0 til L_s , som er den del af arbejdsudbudsvirkningen, der kan tilskrives substitutionseffekten. Forskellen på L_1 og L_s udgør indkomsteffekten. Den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten udgøres af summen af arealerne A og B.

Figur 2E.1. Arbejdsudbudskurver



Figur 2E.2. Samfundsøkonomisk virkning



Kilde: Egen illustration.

Figur 2E.2 illustrerer den samlede *samfundsøkonomiske virkning* af at nedsætte en indkomstskat fra t_0 til t_1 . Den samfundsøkonomiske virkning består som udgangspunkt af den afledte dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten, som udgøres af arealet C (svarende til summen af arealerne A og B i figur 2E.1).

Herudover opnår borgerne en *omstillingsgevinst* ved at ændre arbejdsudbudsadfærd, hvis værdi svarer til arealet D – som udgør halvdelen af produktet af ændringen i marginallønnen efter skat, Δm , og ændringen i timearbejdsudbuddet, ΔL , som følge af substitutionseffekten ($L_s - L_0$), dvs.:

$$\text{Omstillingsgevinst} = \frac{1}{2} \cdot w(t_0 - t_1) \cdot (L_s - L_0) = \frac{1}{2} \cdot \Delta m \cdot \Delta L$$

Omstillingsgevinsten afspejler, at marginallønnen efter skat (efter skattenedsættelsen) overstiger borgerens værdsættelse af en marginal fritime i udgangssituationen. Når skattesatsen er t_0 , udgør efter-skat værdien for borgeren af den sidst afholdte fritime $(1-t_0)w$. Når marginals-katten sættes ned til t_1 , opnår borgeren en gevinst svarende til $(t_0-t_1)w$, når én time veksles fra fritid til øget forbrug. Gevinsten ved at veksle de efterfølgende timer af fritid til forbrug er aftagende, indtil det nye arbejdsudbud er L_s . Ved det nye arbejdsudbud svarer marginalværdien af fritid igen netop til lønnen efter skat.

Den samfundsøkonomiske virkning udgøres således af summen af arealerne C og D, jf. figur 2E.2. I praksis beregnes omstillingsgevinsten i markedspriser, mens den samfundsøkonomiske virkning som udgangspunkt opgøres i faktorpriser. Derfor skal omstillingsgevinsten omregnes til faktorpriser med den relevante tilbageløbsfaktor (aktuelt 23 pct.), inden den sammenlægges med den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten.