

Provenu og metode

Udarbejdelse af provenumæssige
konsekvensvurderinger i Skatteministeriet

Provenu og metode

Indholdsfortegnelse:

Del I. Formålet med Provenu og metode	5
1. Indledning	5
2. Formelle krav til de provenumæssige konsekvensvurderinger	5
Boks 1: Obligatoriske elementer i konsekvensvurderinger	6
3. Den ideelle provenuvurdering	6
4. Lovprocesguiden	8
5. Generelt om provenuvurderinger i Skatteministeriets lovforslag	8
DEL II. Den økonomiske konsekvensanalyser elementer	9
6. Den grundlæggende provenuvurdering - 6-trins-modellen	9
Boks 2: Provenuvurderingens 6 trin	9
6.1. Tre trin i den statiske fase af provenuvurderingen	9
6.1.1. Trin 1 – Umiddelbar provenuvirkning	10
6.1.2. Trin 2 – Umiddelbar provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti	10
6.1.3. Trin 3 – Umiddelbar provenuvirkning inklusiv automatisk tilbageløb	11
6.1.3.1. Afgiftsbelastning af marginalt forbrug	12
6.1.3.2. Illustrative beregninger på baggrund af de tre trin	12
Boks 3: Eksempler på forskellen mellem de tre statiske trin	13
6.2. Tre trin i den dynamiske fase af provenuvurderingen	14
6.2.1. Trin 4 – Virkning inklusiv ændret adfærd	15
6.3. Yderligere dynamiske effekter	15
6.3.1. Trin 5 – Virkning inklusiv arbejdsudbudseffekter	15
6.3.2. Trin 6 – Virkning inklusiv andre strukturelle ændringer	16
Boks 4: De 6 trin i provenuvurderingen	17
6.4. Provenuvurderingens trin i skemaform	17
Boks 5: Skematisk oversigt over provenuvurderingens beregningstrin	17
7. Merprovenu eller mindreprovenu	18
7.1. Terminologi	18
7.2. Sammenligningsgrundlag	18
8. Usikkerhed og præcisionsangivelse	19
9. Faste eller løbende priser samt prisniveau	20
10. Provenuets fordeling på stat og kommuner mv.	21
10.1. Afgifter	22
10.2. Personskatter	23
10.3. Arbejdsmarkedsbidrag	23
10.4. Selskabsskat mv.	23
10.5. Øvrige skatter	23
Boks 6: Provenuets fordeling på stat og kommuner mv.	24
11. Provenuvirkningens periodisering	24
11.1. Indkomstårvirkning	25
11.2. Finansårvirkning	26
11.2.1. Finansårvirkning - afgiftsforslag	26
11.2.2. Finansårvirkning - personskatteforslag	26
11.2.3. Finansårvirkning - selskabsskat, kulbrinteskot og PAL-skot	28
12. Varig virkning	28
12.1. Varighedseffekten som begreb	29
12.2. Beregning af varighedseffekten af et tiltag	29
12.3. Valg af forudsætninger	31
12.4. Følsomheden i beregningen af varige virkninger	32
12.5. Eksempler på afvigende provenuprofiler	33

Provenu og metode

13. Vurdering af skatteudgifter	34
13.1. Beregning af skatteudgifter	35
14. Fordelingsmæssige konsekvenser	36
14.1. Konkrete eksempler	37
14.2. Familietypeeksempler	37
14.3. Stiliserede eksempler	38
14.4. Repræsentative fordelingsberegninger - lovmodellen	39
14.5. Fordelingsvirkninger af afgifter	41
15. Ligestillingsaspekter	42
16. Statsstøtteaspekter	43
17. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet og andre sektorer	44
17.1. Provenuets virkning på hovedsektorer	45
17.2. Lovforslagets bemærkninger om økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	46
18. Skatters incidens og overvæltning	47
18.1. Antagelser om overvæltning af skatter og afgifter	47
18.2. Det simple setup til analyse af overvæltning	47
Boks 7: Overvæltning ved opgørelse af umiddelbar provenuvirkning	48
18.3. Et udvidet setup til analyse af overvæltning	48
Boks 8: Overvæltning – eksempler på overvejelser på afgiftsområdet	50
19. Miljømæssige konsekvenser	51
Del III. Beregningsparametre og datagrundlag	53
20. Basis for de økonomiske vurderinger - FL § 38	53
21. Beregningsparametre	54
22. Datagrundlag	54
Boks 9: Eksempler på datakilder der anvendes i Skatteministeriet	55

Del I. Formålet med Provenu og metode

1. Indledning

I forbindelse med det lovforberedende arbejde udgør økonomiske konsekvensvurderinger af forslagene en central del af beslutningsgrundlaget til brug for den politiske prioritering af anvendelsen af samfundets ressourcer. Vurderingen bidrager til at indkredse, hvordan et givent politisk mål kan opnås på den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige måde.

I denne vejledning beskrives de regnemetoder mv., der anvendes i Skatteministeriet ved udarbejdelsen af provenumæssige konsekvensvurderinger af forslag på skatte- og afgiftsområdet.

Provenu og metode tilstræber dels at sikre konsistens af beregningerne for forslagene på tværs af skatte- og afgiftsområdet, dels at sikre sammenlignelighed af konsekvensvurderingerne til forslag på andre ministeriers lovgivningsområder.

Vejledningen er inddelt i tre dele. Del I omhandler de formelle krav og de overordnede mål vedrørende udfærdigelsen af provenuvurderinger for Skatteministeriets lovforslag.

I behandlingen af provenuvurderingernes indhold skelnes mellem metode og data. Metodemæssige aspekter behandles i Del II, mens aspekter vedrørende datagrundlag og beregningsforudsætninger belyses i Del III.

2. Formelle krav til de provenumæssige konsekvensvurderinger

De formelle krav til indholdet af bemærkninger til lovforslag mv. fremgår af *Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv.*¹

Publikationen *Vejledning om konsekvensanalyser*² fra maj 2005 indeholder en uddybning og præcisering af cirkulærets forskrifter for udarbejdelsen af konsekvensvurderinger.

2005-vejledningen består af en generel del og en specifik del. I den generelle del gives information om de overordnede rammer og krav til forskellige typer af konsekvensvurderinger. Heri beskrives blandt andet, hvorfor og hvornår der skal udarbejdes konsekvensvurderinger, samt hvordan den generelle fremgangsmåde er.

I vejledningens specifikke del gennemgås mere konkret og med angivelse af eksempler de forskellige typer af konsekvensvurderinger omhandlende konsekvenser for det offentlige, konsekvenser for erhvervslivet, administrative konsekvenser for borgerne, miljømæssige konsekvenser samt andre konsekvenser.

¹ Link til Statsministeriets [cirkulære nr. 159 af 16. september 1998](#)

² Link til [Vejledning om konsekvensanalyser](#) (pdf)

Provenu og metode

De obligatoriske elementer, der skal indgå i konsekvensvurderinger af ny lovgivning, er sammenfattet i boks 1.

Boks 1: Obligatoriske elementer i konsekvensvurderinger

- Økonomiske konsekvenser for det offentlige
- Administrative konsekvenser for det offentlige
- Væsentlige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet
- Væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet
- Administrative konsekvenser for borgerne
- Væsentlige miljømæssige konsekvenser

For at sikre en dækkende beskrivelse af lovforslagets konsekvenser kan der ifølge vejledningen efter omstændighederne være behov for at beskrive yderligere elementer. Det kan f.eks. dreje sig om regionalpolitiske eller sundhedsmæssige konsekvenser. Hvis det er relevant at foretage en vurdering af, om lovforslaget har ligestillingsmæssige konsekvenser, bør en sådan ligestillingsvurdering også fremgå af bemærkningerne.

Herudover skal forholdet til EU-retten undersøges. Til forskel fra de øvrige forhold er der ved forholdet til EU-retten tale om en juridisk vurdering og ikke en egentlig økonomisk konsekvensvurdering.

Ud over en formaliseret samfundsøkonomisk konsekvensvurdering peger vejledningen på, at det kan være relevant at foretage en økonomisk vurdering af de fordelingsmæssige konsekvenser for borgerne. I den forbindelse er det ofte muligt at anvende lovmodellen.

Efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser skal de obligatoriske konsekvensvurderinger sammenfattes i et skema, som optrykkes efter lovforslagets almindelige bemærkninger. Skemaet er opdelt i positive og negative konsekvenser og kan dermed illustrere, at de vurderede konsekvenser af et lovforslag kan være modsatrettede. Det sammenfattende skema har til formål at give en oversigt over et forslags forskellige konsekvenser. Skemaet erstatter altså ikke den uddybende redegørelse.

Endvidere fremhæves det i vejledningen, at konsekvensvurderinger bør skrives i et så let forståeligt sprog som muligt. Hovedreglen bør være, at der ikke forudsættes en detaljeret fagkundskab fra læserens side for at forstå en konsekvensvurdering. Det udelukker dog ikke muligheden for også at medtage forklaringer af mere teknisk karakter. Endelig pointeres det, at de obligatoriske konsekvenser skal beskrives enkeltvis og i en fast rækkefølge, jf. boks 1. Yderlige relevante konsekvenser beskrives til sidst i konsekvensvurderingen.

Det er alene resultaterne af en konsekvensanalyse, der skal formidles i bemærkningerne til et lovforslag. En beskrivelse af fremgangsmåden i konsekvensanalysen og detaljer i analysen skal ikke fremgå af bemærkningerne. Det gælder f.eks. meget detaljerede beskrivelser af forudsætninger, analysemetoder, datagrundlag og usikkerhed.

3. Den ideelle provenuvurdering

Hvis kravet om korrekte vurderinger tolkes som et krav om realistiske vurderinger, konfronteres man med den centrale afvejning mellem realisme og sammenlignelighed. Jo flere relevante forhold der inddrages, jo mere realistisk – eller korrekt – bliver vurderingen, men jo længere risikerer man at bevæge sig væk fra summariske sammenlignelige resultater.

Når denne centrale afvejning foretages, spiller en række andre begrænsninger ind, herunder især ressourceknapheden.

Det ligger også i provenuvurderingers karakter, at der bliver tale om partielle analyser snarere end et samlet billede. Der bliver altid tale om en afvejning af, hvor meget dynamik/adfærd, der kan tages hensyn til. Beregninger af de dynamiske virkninger er generelt forbundet med større usikkerhed end beregninger for de umiddelbare virkninger. Det er imidlertid mere rigtigt at medtage en usikker adfærdsvirkning, end det er at sætte adfærdsvirkningen til nul, som man med sikkerhed ved er forkert. Det er derfor under alle omstændigheder mere retvisende at angive de usikre nettoprovenu-virkninger (den dynamiske virkning) end de måske mindre usikre bruttoprovenuvirkninger (den umiddelbare virkning).

I princippet bør samtlige effekter, der påvirker det offentlige indtægter og udgifter, medregnes, når de provenumæssige konsekvenser af et lovforslag vurderes.

Det er imidlertid ikke muligt i praksis. Det skyldes, at økonomien er et sammenhængende system, hvor en ændring selv i et lille hjørne kan have utallige afledte konsekvenser. F.eks. kan en ændring i registreringsafgiften påvirke arbejdsudbuddet, hvilket har konsekvenser for indkomstskatterne. Eller ændringen kan påvirke brugtbilspriserne og dermed borgernes lånebehov, hvilket igen påvirker de offentlige indtægter via rentefradraget i indkomstskatten. En tredje mulig virkning er, at bilsalget påvirkes, hvilket påvirker erhvervenes indtjening, hvilket igen har konsekvenser for virksomheds-skatten samt selskabs- og aktieindkomstskatten og i sidste ende de ansatte i bilbranchen.

De afledte virkninger stopper ikke her. F.eks. vil større udbytte til aktionærer udover større aktieindkomstskat også give mulighed for større forbrug, hvilket igen påvirker statens indtægter fra moms og punktafgifter.

I praksis vil stort set alle lovændringerne påvirke privatforbruget, da enhver skat eller afgift før eller siden vil påvirke den disponible indkomst. Nogle lovforslag påvirker forbruget mere end andre, og nogle påvirker privatforbruget direkte, andre indirekte gennem afledte effekter.

Der findes ingen økonomiske beregningsmodeller, der både er konsistente med hensyn til afdækning af de overordnede makroøkonomiske konsekvenser og samtidig er i stand til at vurdere meget konkrete ændringer i skatte- og afgiftssystemet. Det er også vurderingen, at en opbygning af sådanne altomfattende generelle modeller – hvis overhovedet mulig - både vil være alt for ressourcekrævende og kompleksiteten så stor, at anvendelsen vil blive begrænset.

En vurdering af de provenumæssige konsekvenser af ændringer i skatte- og afgiftssystemet vil således skulle ske ud fra en konkret vurdering af de umiddelbare samt de væsentligste og mest direkte afledte provenumæssige konsekvenser.

I den forbindelse tilstræbes naturligvis konsistens, men det kan ikke afvises, at der kan forekomme variationer i beregningsmetoderne og antagelserne bag dem. Sådan må det nødvendigvis være, når der ikke rådes over en altomfattende økonomisk beregningsmodel, og når skatterne og afgifterne er så varierende i deres struktur og indretning, som det er tilfældet.

4. Lovprocesguiden

Det værktøj, der er det centrale udgangspunkt for Skatteministeriets udarbejdelse af lovforslag, er den elektroniske Lovprocesguide³. Lovprocesguiden indeholder den generelle viden, som tidligere fandtes i interne vejledninger om lov kvalitet og i en række cirkulærer og bekendtgørelser fra Justitsministeriet og Finansministeriet m.fl.

Lovprocesguiden er suppleret med information, der er speciel for Skatteministeriet – de såkaldte lokalinfo'er. Dette gør lovprocesguiden til et værktøj, hvor al den viden, der er nødvendig for at lave et lovforslag af høj kvalitet er samlet på et sted.

Nærværende vejlednings metodebeskrivelser supplerer lovprocesguiden på det provenuøkonomiske område, og en række af de form- og procesmæssige anvisninger er indarbejdet i guiden.

5. Generelt om provenuvurderinger i Skatteministeriets lovforslag

Overordnet kan man kategorisere Skatteministeriets lovproduktion i forslag vedrørende

- skattelovgivning,
- afgiftslovgivning,
- dobbeltbeskatningsoverenskomster og international beskatning og
- EU-harmonisering.

På hvert af disse områder gælder, at indholdet af provenubemærkningerne vil være meget varierende, dels af "naturlige" årsager som følge af forskellighed i omfanget og kompleksiteten af lovændringerne og i mulighederne for underbygning på baggrund af empiri, dels af faglige årsager med hensyn til hvor bredt og dybt vurderingen dækker (umiddelbare, afledte, dynamiske, adfærdsmæssige, fordelingsmæssige konsekvenser etc.).

Lovforslag med begrænsede eller ingen provenumæssige konsekvenser kan således dække over lovændringer, der kan være relativt ukomplicerede eller indeholde konsekvensændringer af redaktionel karakter. Der kan imidlertid også være tale om forslag med flere eller mange elementer med betydelige provenubevægelser, der neutraliserer hinanden, og hvor disse vurderinger hver især kan have krævet omfattende beregninger.

Kendetegnende for en betydelig del af lovgivningen på skatte- og afgiftsområdet er også, at der ikke findes tilgængelige faktuelle eller statistiske oplysninger vedrørende det område, der skal lovreguleres eller -justeres. Dette er ikke mindst tilfældet, når lovgivningen drejer sig om et nyt beskatningsobjekt/-område, hvor der i sagens natur ikke foreligger belysende (skatte- og afgifts-) statistik. Det er derfor i mange tilfælde slet ikke muligt at foretage fuldt underbyggede beregninger af lovændringernes provenumæssige konsekvenser, og endnu mindre at opbygge egentlige beregningsmodeller, der kan give sikre skøn for provenuændringerne mv.

Under alle omstændigheder er udgangspunktet for udarbejdelsen af provenuberegningerne, at der, selv om der forekommer variationer i beregningsmetoderne og antagelserne bag dem, tilstræbes konsistens på tværs af lovgivningsområderne.

³ Link til Lovprocesguiden på www.lovprocesguide.dk

DEL II. Den økonomiske konsekvensanalyses elementer

6. Den grundlæggende provenuvurdering - 6-trins-modellen

For at sikre en så høj grad af ensartethed og konsistens som muligt i provenuberegningerne på tværs af lovgivningsområderne anvendes der i Skatteministeriet en rammemodell - 6-trins-modellen - der indeholder en skematisk opdeling af de beregningsniveauer, der indgår i den grundlæggende provenuvurdering.

Modellen opdeler provenuberegningen i seks niveauer (trin), jf. boks 2.

Boks 2: Provenuvurderingens 6 trin		
Statiske konsekvenser	Trin 1	Umiddelbar provenuvirkning
	Trin 2	Umiddelbar provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti
	Trin 3	Provenuvirkning inkl. automatisk tilbageløb (Umiddelbar finansieringsvne)
Dynamiske konsekvenser	Trin 4	Provenuvirkning inklusiv ændret adfærd
	Trin 5	Provenuvirkning inklusiv arbejdsudbudseffekter
	Trin 6	Provenuvirkning inklusiv andre strukturelle effekter

Vurderingen af de provenumæssige konsekvenser kan overordnet opdeles i henholdsvis statiske og dynamiske konsekvenser.

De statiske konsekvenser kan yderligere opdeles i tre niveauer: Umiddelbar provenuvirkning, umiddelbar provenuvirkning inkl. tilbageløb i form af virkning på andre konti og tilbageløbskorrigeret provenu.

De dynamiske konsekvenser kan ligeledes opdeles i tre niveauer: Under trin 4 - 'provenuvirkningen inklusiv ændret adfærd' - forudsættes ikke længere uændret adfærd, men derimod at adfærden ændrer sig som følge af lov-/regelændringen. Og trin 5 og 6 vurderer effekter, der går udover trin 4, såsom effekter af ændret arbejdsudbud samt andre mere strukturelle ændringer som uddannelse mv.

Det er ikke alle trin, der i alle tilfælde er lige relevante for vurderingen af de provenumæssige konsekvenser af et lovforslag. Omfanget og dybden af vurderingen vil dels afhænge af størrelsen af de umiddelbare provenuvirkninger, dels af kompleksiteten i regelændringen.

Alle provenuvurderinger indeholder dog som udgangspunkt en vurdering af trin 1-3 samt 4, for at sikre konsistens og sammenlignelighed mellem provenuer på skatter og afgifter samt inden for de to beskatningsområder.

Der bliver herefter tale om en subjektiv vurdering, om der også skal vurderes i henhold til trin 5 og 6. Trin 5 og 6 bør dog medtages, når der er tale om bredere lovgivningspakker som skattereformer, -omlægninger, erhvervs pakker, afgiftspakker o. lign.

6.1. Tre trin i den statiske fase af provenuvurderingen

Den statiske del af provenuvurderingen bygger på en opgørelse af de umiddelbare virkninger under forudsætning om uændret adfærd. Ved uændret adfærd er der ingen beskatningsgrundlag, der ændres ved skatte- eller afgiftsændringen. Øges afgiften eksempelvis for mineralvand, vil det typisk medføre en ændring i forbruget af sodavand mv. I konsekvensvurderingens trin 1-3 ses der imid-

Provenu og metode

lertid bort fra den ændrede adfærd, herunder ændret grundlag. Formålet med den statiske analyse er ikke at få alle effekter med, men at sikre at konsekvensvurderingerne kan sammenlignes på tværs af de enkelte skatter og afgifter.

I skatte- og afgiftslovgivningen er det således alene satsændringer, ændringer i beløbsgrænser, kredittidsændringer og generelle baseændringer samt indførelse af nye skatter og afgifter, der har provenumæssige konsekvenser på de tre statiske trin.

For ændringer af skattelovgivningen, der har til formål at tilskynde til eller ændre skatteyderens adfærd - eksempelvis en ny fradragsmulighed eller en ny mulighed for skattebegünstiget opsparing – kan der ikke nødvendigvis måles en provenumæssig effekt ved en vurdering efter trin 1-3. Hvis der er en effekt i trin 1-3, vil det typisk være dødvægtstabet ved forslaget. I disse tilfælde vil der altid skulle tages hensyn til trin 4, der medregner effekterne af (de tilsigtede) ændringer i beskatningsgrundlaget. Indføres der eksempelvis fradrag for køb af hundemad, vil det være muligt at beregne provenumæssige konsekvenser uden ændringer i adfærd. Indføres der imidlertid fradrag for indskud på en opsparingsordning for hundeførere, vil der kun være provenumæssige konsekvenser, såfremt der er nogen, der begynder at benytte en sådan ordning.

For de teoretiske overvejelser bag de tre trin i den statiske provenuvurdering henvises til Skat artiklen ”Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd”⁴.

6.1.1. Trin 1 – Umiddelbar provenuvirkning

Det 1. trin i opgørelsen af de provenumæssige konsekvenser består i at beregne:

Den umiddelbare provenuvirkning, som en skatte- eller afgiftsændring medfører på den finanslovkonto, som direkte berøres af forslaget.

I beregningen af den umiddelbare virkning gøres der en forudsætning om uændret adfærd. Dette indebærer implicit, at alle skatte- og afgiftsgrundlag er uændrede på trods af skatte- og afgiftsændringen. For at skatte- og afgiftsgrundlagene forbliver uændrede, antages det, at skatteyderen kompenseres af det offentlige, svarende til de skatter og afgifter skatteyderen skal betale som følge af skatte- og afgiftsændringen, når der ikke i øvrigt ændres adfærd.

For at gøre regnestykket simpelt, antages det, at skatteyderen ikke substituerer mellem varer, der direkte berøres og ikke berøres af skatte- og afgiftsændringen. Med andre ord så forudsættes substitutionselasticiteten at være nul.

Trin 1 foretages typisk i forbindelse med provenuvurderingen af lovforslag under en *alt andet lige* forudsætning. Men da *alt andet ikke er lige*, er der behov for at gå videre i provenuvurderingen.

For afgifter regnes trin 1 altid som virkning eksklusiv moms.

6.1.2. Trin 2 – Umiddelbar provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti

Hvis provenuvirkningen skal være sammenlignelig på tværs af forskellige skatte- eller afgiftsændringer, er den umiddelbare effekt på den konto, ændringen direkte relaterer sig til, ikke tilstrækkelig.

⁴ Link til artikel i Skat, juni 2005: [Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd](#)

Trin 2 omfatter derfor en vurdering af:

Den umiddelbare provenuvirkning som en skatte- eller afgiftsændring samlet set medfører på tværs af finanslovskonti (dvs. inklusiv effekter på andre finanslovskonti).

Vurderingen sker stadig under forudsætning af, at adfærden holdes uændret. Ved uændret grundlag vil der f.eks. være en effekt på momskontoen for forhold, som vedrører de fleste afgifter, mens dette ikke umiddelbart vil være tilfældet ved indkomstskatter. Ligeså vil ændringer af arbejdsmarkedsbidragsatsen påvirke indkomstskatterne og visse beløbsgrænser (samt overførselsindkomsterne) via satsreguleringsprocenten.

For afgifter udgør den umiddelbare provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti det beløb, som skatteyderen skal have for at kunne opretholde fuldstændigt uændret forbrug af alle varer efter skatte- og afgiftsændringen.

Ved en ændring i punktafgifter for momsplichtige varer vil det betyde, at den umiddelbare provenuvirkning samlet set også skal medtage effekten på momskontoen. Øges en punktafgift f.eks. med 1 kr., og sælges der 1 mio. stk., vil den umiddelbare effekt være 1 mio. kr., men virkningen inklusiv virkningen på andre konti vil være: $1 \text{ kr.} \times 1 \text{ mio. stk.} \times (1 + \text{momssatsen}) = 1,25 \text{ mio. kr.}$

Det skal understreges, at en del af de afgiftsbelagte varer sælges til andre end danske husholdninger (det offentlige selv, virksomheder og udlændinge), hvilket vil ændre resultatet.

Trin 2 gør det muligt at sammenligne konsekvenserne for borgerne mellem afgifts- og skattetiltag.

6.1.3. Trin 3 – Umiddelbar provenuvirkning inklusiv automatisk tilbageløb

På det 3. trin beregnes:

Den umiddelbare finansieringsvirkning for de offentlige finanser, når en skatte- eller afgiftsændring ikke kompenseres.

Dvs. ved beregning af den umiddelbare finansieringsvirkning (bidrag eller behov) medtages effekten af de automatisk afledte provenuvirkninger. Her sker der således en tilpasning til borgernes intertemporale budgetrestriktion, således at den ikke overskrides. Tilpasningen sker via forbrugsændring.

Ved en provenuvurdering, der indeholder dette trin, er det således muligt at sammenligne de enkelte skatte- og afgiftsinitiativer på tværs med henblik på en økonomisk prioritering af lovforslagene.

Det antages, at husholdningerne ændrer deres forbrug svarende til den umiddelbare provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti (trin 2). Ændring i forbruget er ikke at regne som en adfærdsændring i normal forstand, men en tilpasning i konsekvens af en ikke-kompenseret skatteændring.

Skatteministeriet har traditionelt ved provenuvurderinger af afgiftsforslag lagt til grund, at forbrugerne vil ændre forbruget af varer, der alene er belagt med danske afgifter og moms, når den umiddelbare provenuvirkning rammer en indlænding, mens udlændinge vil reducere forbruget af varer, der ikke er belagt med danske afgifter.

Provenu og metode

Afgiftsindholdet af marginalt privat forbrug skønnes for danskere at være 24,5 pct., jf. afsnit 6.1.3.1.

Dermed giver en afgiftsændring en samlet virkning i trin 3 på $1 \cdot 1,25 \cdot 0,755 = 0,944$, jf. også eksemplet med chokoladeafgift i boks 3.

6.1.3.1. Afgiftsbelastning af marginalt forbrug

Oftest anvendes forudsætningen, at dansk afgiftsindhold af danskeres marginale private forbrug udgør 24,5 pct.⁵

Et gennemsnitligt afgiftsindhold af marginalt forbrug, τ_{mf} , på 24,5 pct. betyder, at for hver 100 kr. husholdningerne bruger på traditionelle varer og tjenesteydelser inklusiv moms og afgifter, udgør moms og afgifter 24,50 kr. Omvendt betyder det, at for hver 100 kr., som husholdningerne har mindre til forbrug – f.eks. som følge af øgede skatter – vil staten få 24,50 kr. mindre i provenu af moms og afgifter. Den umiddelbare finansieringsevne for de offentlige finanser af en skat, der har en umiddelbar provenuvirkning samlet set på 100 mio. kr., vil således være på 75,5 mio. kr. svarende til 100 mio. kr. ganget med $(1 - \tau_{mf})$.

Med mindre der gælder særlige forhold, vil det således kunne lægges til grund, at (dansk) afgiftsindhold af marginalt privatforbrug for danskere er på 24,5 pct. Et eksempel på særlige forhold kan være udlændinge, hvor dansk afgiftsindhold af udlændinges marginale private forbrug er tæt på nul.

6.1.3.2. Illustrative beregninger på baggrund af de tre trin

I boks 3 er vist forskellige eksempler, der illustrerer sammenhænge og forskelle mellem den umiddelbare effekt på den berørte konto (trin 1), den umiddelbare effekt inkl. virkningen på andre konti (trin 2) og den umiddelbare finansieringsvirkning (trin 3). I eksemplerne antages den umiddelbare virkning på den konto for skat eller afgift, som ændres, at være et merprovenu på 1 mio. kr.

⁵ Link til artikel i Skat, juni 2005: [Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd](#)

Boks 3: Eksempler på forskellen mellem de tre statiske trin			
Eksempel på skatte- eller afgiftsændring	Umiddelbar virkning på kontoen for den skat/afgift, der ændres (Trin 1)	Umiddelbar provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti (Trin 2)	Umiddelbar finansieringsvirkning for de offentlige finanser (Trin 3)
1. Indkomstskat	1 mio. kr.	1 mio. kr.	0,755 mio. kr.
2. Chokoladeafgift (momspligtig) for danskere	1 mio. kr.	1,25 mio. kr.	0,944 mio. kr.
3. Do. udlændinge	1 mio. kr.	1,25 mio. kr.	1,25 mio. kr.
4. Vægtafgift for danske husholdninger	1 mio. kr.	1 mio. kr.	0,755 mio. kr.
5. Registreringsafgift for husholdninger	1 mio. kr.	1 mio. kr.	0,755 mio. kr.
6. Afgift, der indgår i værdien af bil, øges	1 mio. kr.	3,5 mio. kr.	2,643 mio. kr.
7. Skattepligtigt tilskud til personer, der betaler 55 pct. i skat, reduceres	1 mio. kr.	0,45 mio. kr.	0,340 mio. kr.
8. Do. for personer, der betaler 40 pct. i skat	1 mio. kr.	0,6 mio. kr.	0,453 mio. kr.
9. Skattefrit tilskud til danskere reduceres	1 mio. kr.	1 mio. kr.	0,755 mio. kr.
10. Skattefrit tilskud til udlændinge reduceres	1 mio. kr.	1 mio. kr.	1 mio. kr.
11. Momsen øges på ikke værdiafgiftspligtige varer	1 mio. kr.	1 mio. kr.	0,755 mio. kr.
12. Udlændinge køber flere danske momsbelagte varer	1 mio. kr.	1 mio. kr.	1 mio. kr.

Kilde: Skat, juni 2005: Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd

Der kan knyttes følgende uddybende kommentarer til eksemplerne i boks 3:

Ad 1. Der er ingen effekt på andre konti. Den umiddelbare finansieringssevne for de offentlige finanser er på 0,755 mio. kr. svarende til 1 mio. kr. ganget med $(1 - 0,245)$. Den 1 mio. kr., der opkræves i indkomstskat, medfører, at der er 1 mio. kr. mindre til forbrug. Det forudsættes, at forbrug har et afgiftsindhold på 24,5 pct., dvs. der er 0,245 mio. kr. i mindre provenu til de offentlige finanser.

Ad 2. En chokoladeafgift med en umiddelbar virkning på chokoladeafgiftskontoen vil også have en effekt på momskontoen. Den umiddelbare virkning samlet set vil derfor være på 1,25 mio. kr. svarende til 1 mio. kr. ganget med $(1 + 0,25)$. Den umiddelbare finansieringssevne tager højde for, at der vil være 1,25 mio. kr. mindre til forbrug, hvilket resulterer i 0,944 mio. kr. i umiddelbar finansieringssevne for de offentlige finanser. $(1,25 \text{ mio. kr. ganget med } (1 - 0,245))$.

Ad 3. Købes den afgiftspligtige vare ikke af danskere men af udlændinge, vil den umiddelbare provenuvirkning fortsat være 1,25 mio. kr. Det forudsættes da, at den øgede afgiftsbetaling ikke mindsker andet forbrug i Danmark. Under de givne antagelser betyder dette, at den umiddelbare finansieringssevne for de offentlige finanser vil være 1,25 mio. kr.

Ad 4 og 5. Som udgangspunkt vil de fleste afgifter også som minimum påvirke momskontoen. Der er dog undtagelser, f.eks. vægtafgiften. Under registreringsafgiften udgør den afgiftspligtige værdi køretøjets almindelige pris inkl. moms.

Ad 6. Indføres en afgift, der indgår i værdien af en bil med 1 mio. kr., har det virkning på kontoen for såvel moms som registreringsafgift. Først betales moms, og herefter kommer registreringsafgif-

Provenu og metode

ten på 180 pct., dvs. den umiddelbare provenuvirkning samlet set vil være 3,5 mio. kr. svarende til 1 mio. kr. ganget med $(1 + 0,25)$ ganget med $(1 + 1,8)$.

Ad 7 og 8. En skattepligtig overførsel til personer, der betaler henholdsvis 55 og 40 pct. i skat, reduceres med 1 mio. kr. Det giver en samlet virkning på henholdsvis 0,45 og 0,6 mio. kr. samlet set. Finansieringsevnen heraf er henholdsvis 0,340 og 0,453 mio. kr.

Ad 9 og 10. Hvis det omvendt er en skattefri overførsel, der reduceres, vil den umiddelbare provenuvirkning fortsat være 1 mio. kr., og den umiddelbare finansieringsevne for de offentlige finanser vil være 0,755 mio. kr., når der tages højde for de automatiske afledte provenuvirkninger. Reduceres en skattefri overførsel til udlændinge på 1 mio. kr., vil den umiddelbare finansieringsevne også være på 1 mio. kr., da det antages, at udlændinges marginale afgiftspligtige forbrug er tæt på nul.

Ad 11. Øges momsens på ikke værdiafgiftspligtige varer, vil den umiddelbare provenuvirkning samlet set også være på 1 mio. kr. Tages der hensyn til, at der kommer 0,245 mio. kr. mindre ind via moms og afgifter som følge af et lavere forbrug på 1 mio. kr., bliver den umiddelbare finansieringsvirkning 0,755 mio. kr.

Ad 12. Køber udlændinge flere momsbelagte varer for 5 mio. kr., kommer der samlet set 1 mio. kr. ind på momskontoen. Da det forudsættes, at udlændinges marginale forbrug af afgiftspligtige varer er nul, vil den umiddelbare finansieringsevne ligeledes være 1 mio. kr.

Som det fremgår, er der væsentlige forskelle mellem den umiddelbare provenuvirkning for de specifikke konti, den umiddelbare provenuvirkning i alt og den umiddelbare finansieringsvirkning. Hvis de provenumæssige konsekvenser alene vurderes ud fra den umiddelbare provenuvirkning på den specifikke konto, vil det ikke være korrekt at sammenligne med andre provenuer. Det skyldes, at provenuet på dette trin hverken fortæller noget om virkningerne for borgerne eller virkningerne for de offentlige finanser.

Boks 3 illustrerer således meget tydeligt, at man kan få ganske forskellige resultater, hvis man giver provenu på de forskellige beregningstrin samme valør.

1 mio. kr. på chokoladeafgiftskontoen fra udlændinge er således lige så meget værd for staten som 1,66 mio. kr. indkomstskat, nemlig 1,25 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning samlet set (trin 2) og 0,944 mio. kr. i umiddelbar finansieringsvirkning for de offentlige finanser (trin 3). 1 mio. kr. på chokoladeafgiftskontoen fra indlændinge giver en umiddelbar finansieringsvirkning på 0,944 mio. kr. og er lige så meget værd som 1,25 mio. kr. indkomstskat, nemlig $(1,25 \text{ mio. kr. ganget med } 0,755 \Rightarrow) 0,944 \text{ mio. kr.}$ Reduceres overførsler med 1 mio. kr., hvoraf der betales 40 pct. i indkomstskat, rækker det til nedsættelse af indkomstskatten med 0,6 mio. kr. etc.

6.2. Tre trin i den dynamiske fase af provenuvurderingen

Ændringer af skatter og afgifter medfører, at virksomheder og husholdninger vil optimere deres profit og forbrug givet skatterne og afgifterne. Grundforudsætningen under de første tre trin om uændret adfærd holder derfor ikke. Provenuvurderingerne skal af den grund udvides med en forudsætning om ændret adfærd og ændrede skattegrundlag. Denne del af provenuvurderingen kan ligeledes opdeles i tre trin. De enkelte trin fra 4 til 6 kan ikke direkte sammenlignes med trinene under den statiske vurdering (trin 1-3).

6.2.1. Trin 4 – Virkning inklusiv ændret adfærd

Det 4. trin i provenuvurderingen, der er det første i den dynamiske fase, omfatter:

Virkningerne af en skatte- eller afgiftsændring inkl. virkningerne af, at skatteyderen ændrer adfærd med hensyn til forbrug, opsparing, investering eller produktion.

Den ændrede adfærd relaterer sig under dette trin til virkningerne af, at skatteyderen ændrer forbrugssammensætning eller vælger en anden fordeling af forbrug kontra opsparing. Beregningerne er ikke afgrænset til virkningen på en enkelt skat/afgift, men omfatter virkningerne på alle skatter og afgifter set under ét. Det vil sige, at der som under trin 2 igen foretages en vurdering af virkningen på andre konti i form af provenu til staten via andre skatter og afgifter som følge af den ændrede adfærd.

På skatteområdet vil der i praksis i mange tilfælde være tale om, at trin 1 og trin 4 vurderes samlet, og der herefter beregnes virkning på andre konti og tilbageløbskorrigeret provenuvirkning efter metoderne i trin 2. og 3.

Ved eksempelvis indførelse af en ny fradragmulighed eller en ny mulighed for skattebegünstiget opsparing er det altid nødvendigt at medtage trin 4 i provenuberegningen. En sådan lovændring har selvsagt ingen provenumæssige konsekvenser, hvis ikke der er nogen borgere, der ændrer adfærd og reagerer efter hensigten med forslaget. Derfor vil der i disse tilfælde ikke være nogen effekt på trin 1-3, hvor der forudsættes uændret adfærd, men først på trin 4.

På dette stadie af provenuberegningen foretages der en sektorfordeling af de provenumæssige konsekvenser på stat og kommune, jf. afsnit 10.

Endvidere foretages der på dette stadie i provenuberegningen en vurdering af forslagets provenumæssige konsekvenser – med ikrafttrædelsesbestemmelserne i baghovedet – på finansårsbasis, jf. afsnit 11, og af lovforslagets varige provenumæssige virkninger, jf. afsnit 12.

6.3. Yderligere dynamiske effekter

6.3.1. Trin 5 – Virkning inklusiv arbejdsudbudseffekter

Trin 5 er rettet mod lovforslagets:

Dynamiske virkninger knyttet til arbejdsudbuddet, dvs. hvordan ændringer i skatter og afgifter påvirker skatteyderens valg mellem arbejde og fritid.

Det kan eksempelvis være en ændring af personskatterne, der medfører en lavere marginalskat og øget incitament til at arbejde mere og dermed fører til et større udbud af arbejdskraft. Samtidig vil virksomhederne via lavere lønpres opnå lavere lønomkostninger og mulighed for at ansætte flere med stigende beskæftigelse til følge. Det er vigtigt også at have in mente, at ændringer i afgifter på tilsvarende vis påvirker prisforholdet mellem forbrug og fritid, og derved også skal inkluderes i arbejdsudbudsvurderinger. I trin 4 gives der således alene et provenuskøn over den umiddelbare virkning på afgiftsgrundlaget som følge af ændrede priser, mens der i trin 5 også inkluderes virkningen af arbejdsudbudsændringer som følge af ændret realløn.

Provenu og metode

Ændringen af arbejdsudbuddet har dels nogle afledte virkninger som for eksempel ændrede indkomstskatter, dels afledte virkninger som følge af ændret forbrug og/eller opsparing. Hvor stor en andel af det umiddelbare mindreprovenu, der herved indvindes igen for det offentlige ved eksempelvis en indkomstskatteændring, benævnes almindeligvis skatteændringens selvfinansieringsgrad (SFG).

Ved vurderingen af ændret arbejdsudbud anvender Skatteministeriet STØV-modellen. For en nærmere uddybning af modellen henvises der til rapporten fra projektet om SkatteTternes økonomiske virkning (STØV)⁶.

6.3.2. Trin 6 – Virkning inklusiv andre strukturelle ændringer

Det 6. og sidste trin består i en vurdering af:

De strukturelle økonomiske virkninger af en skatte- eller afgiftsændring, som ændret adfærd kan medføre, herunder virkninger af ændret uddannelse, sammensætning af arbejdsstyrken, erhvervsstrukturen mv.

Virkningen på arbejdsudbuddet er en strukturel ændring. Påvirkningen af arbejdsudbuddet henføres traditionelt til time- og deltagelsesbeslutningen, og det er da også denne del, der er medtaget under trin 5.

Trin 6 medtager virkningen af andre strukturelle ændringer end time- og deltagelsesbeslutningen. Det kan f.eks. være ændrede regler på pensionsområdet, der påvirker den nationale opsparing og betalingsbalancens løbende poster mv., eller ændringer i selskabsskatten, der har effekt på til- eller fraflytning af sektorer i Danmark. Virkningerne heraf vil ofte være forbundet med et meget langt tidsperspektiv og er nævnt for helhedens skyld. I langt de fleste tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at vurdere de væsentligste strukturelle virkninger kvalitativt af et lovforslag. Lovforslag, der direkte sigter på at ændre strukturen, er ofte en del af en reform, som forventes at få en mere udførlig evaluering.

STØV-modellen kan f.eks. håndtere skatternes effekt på uddannelse. Tankegangen bag og empirien fra elasticiteter af skattepligtig indkomst kan også inddrages ved tiltag rettet imod særlige grupper, eksempelvis højtlønnede eller lavtlønnede, da dette mål opsamler samtlige adfærdsændringer, herunder opkvalificering, indkomstransformation, sort arbejde mv.

Ofte vil der ikke være et modelapparat at læne sig op af. Det vil da være nødvendigt at bruge alment accepterede økonomiske betragtninger og evt. forsøge at kvantificere andre strukturelle virkninger.

Sammenfattende er de seks trin illustreret i boks 4.

⁶ Link til [Rapport om skatternes økonomiske virkninger \(StØV\)](#)

Boks 4: De 6 trin i provenuvurderingen			
		Afgiftslove	Skattelove
Den statiske del:			
Uændret adfærd og uændrede grundlag	Trin 1:	Umiddelbar provenuvirkning for afgiften der ændres. Typisk en satsændring.	Umiddelbar provenuvirkning vedr. den skatteart, der ændres. Typisk en satsændring.
	Trin 2:	Inkl. umiddelbar ændring på andre afgifter/moms/lønsumsafgift.	Inkl. umiddelbar ændring på andre skattearter.
	Trin 3:	Provenuvirkning inkl. automatisk tilbageløb. Umiddelbar finansieringsvirkning. Dvs. inkl. automatisk tilbageløb på skatter og afgifter, når en skatte- eller afgiftsændring ikke kompenseres.	
Den dynamiske del:			
Ændret adfærd	Trin 4:	Grundlag ændres (for varer), og ændringer i eksempelvis grænsehandel medtages. Opgøres inkl. tilbageløb ligesom i trin 3.	Provenuvirkning inkl. at nogen reagerer på lovændringen. Eksempelvis ved en fradragsændring eller en ny opsparingsbegunstigelse. Opgøres inkl. tilbageløb ligesom i trin 3.
1. runde dynamik – arbejdsudbudseffekter	Trin 5:	Effekt på arbejdsudbud. Grundlag ændres for arbejdsudbud.	Effekt på arbejdsudbud, og effekt fra ændret investering samt opsparing.
2. runde dynamik – strukturelle ændringer	Trin 6:	Effekt på uddannelse, investeringer mv.	

6.4. Provenuvurderings trin i skemaform

De provenuskøn, der fremkommer efter beregningerne af de forskellige trin i modellen, skal herefter kunne indpasses i et skema, der svarer til skemaet i boks 5.

Skemaet medtages ikke i provenubemærkningerne, men udarbejdes i forbindelse med provenuvurderingen.

Boks 5: Skematisk oversigt over provenuvurderingens beregningstrin								
Mio. kr. (20xx-niveau)		Indkomstår				Finansår		Varig virkning
		Helårsvirkning	1. år 20xx	2. år 20xx	Slutvirkning	1. år 20xx	2. år 20xx	
Trin 1	Umiddelbar provenuvirkning							
Trin 2	Umiddelbar provenuvirkning inklusiv virkning på andre konti							
Trin 3	Provenuvirkning inklusiv automatisk tilbageløb							
Trin 4	Provenuvirkning inklusiv ændret adfærd							
4.a Jf. note 1) 2)	Provenuvirkning inklusiv ændret adfærd og eksklusiv automatisk tilbageløb							
	- heraf provenuvirkning for kommunerne ¹⁾							
Trin 5	Provenuvirkning inklusiv arbejdsudbudseffekter							
Trin 6	Provenuvirkning inklusiv andre strukturelle effekter							

- 1) Finansårsvirkningen opgøres på grundlag af provenuvirkningen af trin 1 efter adfærd for afgiftsforslag og på grundlag af trin 1, 2 og 4 for skatteforslag. I begge tilfælde ekskl. automatisk tilbageløb.
- 2) Beregningen af kommunevirkningen af indkomstskatteforslag er til brug for vurderingen af forslagens konsekvenser for kommunernes skatteindtægter/-udgifter. Kommunevirkningen beregnes derfor af provenuvirkningen inklusiv ændret adfærd men eksklusiv automatisk tilbageløb. Provenuvirkningen for kommunerne opgøres inkl. provenuvirkning for Folkekirken, jf. afsnit 10.

7. Merprovenu eller mindreprovenu

7.1. Terminologi

Skatteministeriet tilstræber at anvende en ensartet terminologi i provenuvurderingerne på tværs af lovgivningsområderne.

Som hovedregel anvendes begreberne merprovenu og mindreprovenu om virkningen af et lovtiltag. En ny lov eller en lovændring kan *medføre, give eller indbringe et provenu eller et merprovenu*. En lovændring eller en ny lov kan alternativt *medføre et mindreprovenu*.

Der kan også være tale om, at *der gives afkald på et utilsigtet merprovenu*, hvor der eksempelvis foreslås en justering/præcisering af en bestemmelse, så den tilpasses den oprindelige hensigt med lovændringen. Der vil i sådanne situationer ikke nødvendigvis være tale om et egentligt mindreprovenu, da provenuændringen blev medtaget i det oprindelige skøn.

Endvidere karakteriseres provenuændringer, der er en følge af den generelle konjunkturudvikling, mer- eller mindreforbrug af en afgiftsbelagt vare eller f.eks. af lønftaler mellem arbejdsgivere og medarbejdere – herunder indgåelse af lønpakker (bruttolønsaftaler), der medfører lønreduktion mod arbejdsgiverbetalte skattefrie personalegoder - som *øget provenu/provenufremgang eller reduceret provenu/provenunedgang*, da der er tale om provenubevægelser i overensstemmelse med gældende lovgiver. Der er her principielt ikke tale om et merprovenu eller et mindreprovenu, da disse begreber forbeholdes de provenumæssige konsekvenser af ændringer i de materielle lovgiver.

7.2. Sammenligningsgrundlag

Sammenligningsgrundlaget for vurderingen af de provenumæssige konsekvenser af et forslag er som udgangspunkt altid gældende regler⁷. Dette lyder umiddelbart indlysende, men på visse lovområder, hvor efterretteligheden ikke er i top, kan der i visse tilfælde opstå tvivl.

Hvis der eksempelvis foreslås en lempelse af beskatningen af et eller flere personalegoder, foretages provenuvurderingen (og skatteudgiftsvurderingen) heraf som udgangspunkt ud fra, at de gældende regler er overholdt. Udgangspunktet for en provenuvurdering er derfor, at de administrative systemer og ligningseffektiviteten mv. sikrer fuld efterrettelighed, hvorved forslaget medfører fuld provenueffekt. I tilfælde, hvor provenuvirkningen ikke fuldt ud giver sig udslag som et mindreprovenu, fordi indkomsterne eller dele heraf ikke hidtil i fuldt omfang er blevet selvangivet og beskattet, vil den resterende del af provenuvirkningen udmøntes i form af en reduktion af skattegabet.

Det er imidlertid en realitet, at der i et vist omfang sker en underdeklaration på en række skatte- og afgiftsområder, og der foretages årligt på baggrund af bl.a. complianceundersøgelser beregninger af størrelsen og udviklingen i skattegabet – forskellen mellem det faktiske og det teoretiske opnåelige skatte- og afgiftsprovenu.

I virkelighedens verden er det derfor muligt dels at opnå et merprovenu ved fortsat effektivisering af de administrative procedurer og kontrolindsatsen, dels at lempelser af visse regler, hvor efterretteligheden er meget lav, kan gennemføres med et begrænset mindreprovenu til følge.

⁷ Jf. også afsnit 20 [Basis for de økonomiske vurderinger - FL § 38](#)

8. Usikkerhed og præcisionsangivelse

Alle provenuvurderinger drejer sig om fremtidige økonomiske konsekvenser af ny lovgivning eller af lovændringer, og selv om beregningerne måske foretages under forudsætning om uændret adfærd og kendte beregningsparametre, er datakilderne aldrig så sikre, at det kan påstås, at provenuberegningerne er en 100 pct. præcis forudsigtelse.

Der er altid tale om skøn for fremtidige effekter, og der foretages derfor en nøje rimelighedsvurdering af resultaterne, der kommer ud af de anvendte beregningsmodeller.

Der anvendes ikke faste regler for angivelse af usikkerhed og præcision for beregningerne, men følgende retningslinjer anvendes ved overvejelserne:

- Det bør fremgå af bemærkningerne, hvilken grad af usikkerhed der tillægges det angivne skøn. Der er dog altid tale om et kvalificeret skøn på det bedst mulige grundlag.
- Provenuskøn bør aldrig fremstå med en grad af præcision, der ikke står mål med beregningsgrundlaget/-sikkerheden. Der tilstræbes en fornuftig sammenhæng mellem angivelsen af usikkerhed og den angivne præcision af et provenuskøn.
- Følgende liste angiver beregningsmetoder efter faldende præcisionsgrader:
 - Provenuskøn på grundlag af modelberegning på basis af sikker statistisk kilde og konsistent grundlag.
 - Provenuskøn på relevant statistisk grundlag med anvendelse af gennemsnitlig skattesats eller afgiftssats.
 - Provenuskøn på grundlag af modelberegning for en given ændring i beskatnings-/afgiftsgrundlaget (eksempelvis pr. 10 mio. kr., pr. 100 mio. kr. eller pr. mia. kr.)
 - Verbal forklaring med angivelse af sandsynlig talstørrelse for provenuet (ingen beregningsmodel).
 - Verbal forklaring med angivelse af om provenubevægelsen er positiv eller negativ (ingen beregningsmodel).
 - Verbal forklaring på, at der ikke er holdepunkter for at vurdere størrelsesordenen af de nævnte provenuforskydninger.
 - Verbal forklaring på, at der ikke foreligger statistiske oplysninger, der kan danne grundlag for at vurdere de provenumæssige konsekvenser.
- Der foretages afrunding af provenuskønnene. Størrelsen af afrundingerne (og dermed de viste provenuskøn) afhænger dels af usikkerheden, dels af tallenes absolutte størrelse.
- Der bruges middelrette skøn. Usikkerhed er ikke det samme, som at en effekt ignoreres.
- Som hovedregel anvendes følgende graduering ved verbal angivelse af mindre provenumæssige konsekvenser:
 - ingen provenumæssige konsekvenser [0]
 - ingen nævneværdige provenumæssige konsekvenser [< 1 mio. kr.]
 - beskedent merprovenu/mindreprovenu [< 2-3 mio. kr.]
 - begrænset merprovenu/mindreprovenu [< 5 mio. kr.]
- Den umiddelbare virkning kan afvige fra den varige virkning. Eksempelvis kan *Ingen umiddelbare provenumæssige konsekvenser* (på kort sigt) ikke anvendes, hvis udsagnet ikke holder for den varige virkning.

9. Faste eller løbende priser samt prisniveau

I et lovforslag angives provenuvirkninger, der vedrører forskellige år, normalt i samme årsniveau. Fremsættes et lovforslag f.eks. i foråret 2013, hvor provenuvirkningerne dækker perioden 2013-2016, angives provenuerne for alle år i 2013-niveau. Også i andre sammenhænge kan der være behov for at omregne fra et år til et andet.

I den forbindelse bemærkes to ting:

- Det valgte årsniveau betegnes 20xx-niveau. Betegnelserne 20xx-prisniveau eller 20xx-PL-niveau anvendes ikke i skatte- og afgiftslovgivningen, da betegnelsen er en fællesbetegnelse, der skal kunne være dækkende for konsekvensberegninger, der er baseret på udviklinger i priser, lønninger eller indkomster.
- Ved omregning af et færdigberegnet provenuskøn fra et år til et andet anvendes som hovedregel udviklingen i BNP. Dermed sikres konsistens med varighedsberegningen. Afhængig af de konkrete beregninger kan omregning ske på anden vis.

Hvilket niveauår, der anvendes ved angivelse af provenuvirkningerne, afhænger af flere forhold. Der er ingen helt faste retningslinjer, men følgende tommelfingerregler tages i betragtning ved overvejelserne:

- Som udgangspunkt angives provenuvirkningen i årets niveau, som den er opgjort efter retningslinjerne i afsnit 11.1 og 11.2 om indkomstårs- og finansårsvirkning, og der anvendes det års niveau, for hvilket der foreligger de seneste valide budget-/finansårsskøn.
- Ved fremsættelse af lovforslag i en folketingssamling, der i praksis sker i perioden fra oktober i et kalenderår til marts/april i det følgende kalenderår, angives provenuskønnen som udgangspunkt i det årsniveau, der svarer til 2. halvår af samlingen. Eksempelvis angives provenuvirkningen af lovforslag, der fremsættes i oktober 2013, i 2014-niveau. Ligeledes anvendes 2014-niveau ved lovforslagene, der fremsættes i foråret 2014.
- Også når der er tale om en regelændring, der indføres over en årrække, opgøres virkningen for de belyste år som udgangspunkt i fast niveau svarende til det aktuelt anvendte årsniveau. Slutvirkningen angives således som en helårsvirkning ved de fuldt indfasede regler i aktuelt årsniveau, jf. forrige bullet.
- Er der behov for at angive en provenuvirkning over flere år, som en akkumuleret størrelse, foretages der en tilbagediskontering af fremtidige provenuer til aktuelt årsniveau.
- Forslagets varige virkning angives ligeledes i aktuelt årsniveau. Beregningen af den varige virkning sker mest hensigtsmæssigt, hvis provenuer for alle år på forhånd er omregnet til det aktuelle årsniveau.

Afgørende for valget af niveauår er altid, at læseren kan relatere beløbsstørrelserne til andre aktuelle/kendte talstørrelser.

Der kan være særlige tilfælde, hvor de opstillede retningslinjer ikke følges. Eksempelvis hvis provenuskønnene skal være sammenlignelige med andre talstørrelser, der er opgjort i gammelt eller et fremtidigt årsniveau⁸.

10. Provenuets fordeling på stat og kommuner mv.

I henhold til Statsministeriets cirkulære om udarbejdelse af lovforslag skal bemærkningerne indeholde vurderinger af de provenumæssige konsekvenser for alle niveauer i den offentlige sektor. På skatte- og afgiftsområdet drejer det sig om følgende offentlige delsektorer.

- Staten
 1. Skatter og afgifter, finanslovens (FL) § 38
 2. (EU i særlige tilfælde)
- Kommunale sektor
 1. Kommuner
 2. Regioner
- Folkekirken

Der er her tale om provenuet opfattet som en indtægt for den offentlige sektor. Provenuet opfattet som en udgift og dermed belastning af forskellige samfundssektorer (husholdninger, erhvervslivet, offentlige sektor og udland) er behandlet i afsnit 17.

For afgiftsforslag vedrører provenuændringer næsten altid staten (pkt. 1) og i sjældne tilfælde EU (pkt. 2), mens der for skatteforslag kan blive tale om opdeling af provenuvirkningen på stat, kommuner og Folkekirken.

Regionerne, som i visse henseender afløste amtskommunerne fra og med 2007, er ikke tillagt selvstændig skatteudskrivningsret, men finansieres alene ved tilskud fra staten og kommunerne. Skatteforslag påvirker derfor ikke direkte regionernes økonomi.

Folkekirken er ovenfor opført som en særlig sektor. I nationalregnskabet indgår folkekirken under den statslige sektor, mens den i skattemæssige henseende – og dermed i provenuvurderinger/-bemærkninger - behandles som en del af den kommunale sektor, da udskrivningsgrundlag og afregningsregler for kirkeskatten er sammenfaldende med kommuneskatten.

I provenubemærkningerne til personskatteforslag angives normalt alene virkningen fordelt på staten henholdsvis kommunerne, hvor det implicit er forudsat, at kommuneskatten er inkl. kirkeskat.

Statens andel omfatter både almindelig indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag. I særlige tilfælde vil det dog være relevant at angive provenuvirkningen opdelt på skattetyper. Eksempelvis vil ændringer af grundlaget for arbejdsmarkedsbidraget have modsatrettede virkninger for arbejdsmarkedsbidraget på den ene side og for provenuet af de ordinære indkomstskatter til staten og kommunerne på den anden som følge af fradragsretten for bidraget.

⁸ I forbindelse med forhandlingerne om og gennemførelsen af SRSF-regeringens Vækstplan DK i foråret 2013, blev alle provenuvirkninger beregnet i 2014-niveau og ikke i 2013-niveau. Afvigelsen fra retningslinjerne skyldtes i dette tilfælde, at Vækstplan DK ud over skatte- og afgiftsforslag også indeholdt en række regelændringer vedrørende de offentlige udgifter til SU og kontanthjælp fra 2014. Da de økonomiske konsekvenser heraf blev beregnet i 2014-niveau, var det derfor i dette tilfælde naturligt ligeledes at opgøre provenuvirkningerne af skatte- og afgiftsændringerne i 2014-niveau.

Provenu og metode

Virningen for kommuner

Når det kommunale skatteprovenu bliver ændret som konsekvens af baseændringer eller andre satsændringer end den direkte kommuneskattesats, er der typisk indsat bemærkninger om, at der vil blive taget højde herfor i den kommende aftale om kommunernes økonomi mellem regeringen og kommunerne. I visse tilfælde indsættes en egentlig lovbestemmelse i forslaget om konsekvensregulering af det kommunale udskrivningsgrundlag⁹. Andre gange vil det ikke eksplicit fremgå af bemærkningerne, men blive opsamlet af Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger med kommunerne.

Alternativt kan der være en kommentar om, at der ikke vil blive taget højde for ændringen i de kommunale skatter, hvis kommunerne også skal bidrage til finansieringen.

I det følgende gennemgås hovedreglerne om sektorfordeling af provenu.

10.1. Afgifter

Alle Skatteministeriets afgifter tilfalder staten og indgår på FL § 38.

For afgiften på alkoholsodavand og pesticidafgiften gælder dog, at provenuerne afregnes fra FL § 38 til andre ministerier til anvendelse til særlige udgiftsformål. I provenubemærkningerne omtales disse forhold.

Endvidere får EU et bidrag svarende til 0,5 pct. af det danske momsgrundlag, men da beregningen sker på et standardiseret EU-grundlag, har ændringer vedr. det danske momsgrundlag ingen betydning for EU-afregningen. Ændringer i betalingsreglerne for moms (på årsbasis) indebærer dog ændringer i EU-afregningen i overgangsåret.

Såkaldte parafiskale afgifter indgår ikke på FL §38. En parafiskal afgift er en tvungen betaling uden nogen umiddelbar modydelse, hvor provenuet går uden om de offentlige kasser, men til formål bestemt af det offentlige. Eksempler herpå er visse miljøafgifter, afgift på uindspillede cd'er, dvd'er mv., eldistributionsafgift, beredskabslagerafgift, mv.

Selv om parafiskale afgifter ikke henhører under Skatteministeriets ressort, er det oftest relevant at analysere og medtage virkningerne af ændrede parafiskale afgifter. Skatteministeriet har f.eks. analyseret virkningerne af ændringer i de parafiskale afgifter for cd'er, dvd'er mv. i relation til grænsehandel. Ordningen er indført under Kulturministeriet som vederlag for uindspillede blankbånd. Der har dog tidligere været en egentlig afgift på uindspillede videobånd. For den enkelte virksomhed eller husholdning er det imidlertid underordnet, om der ændres i en ordinær afgift eller en parafiskal afgift. Det er den samlede pris inkl. afgifter og parafiskale afgifter, den enkelte forbruger forholder sig til.

Et andet eksempel, hvor parafiskale afgifter har betydning, er energiområdet. Ændringer i energiafgifter mv. kan påvirke parafiskale afgifter, som f.eks. PSO (Public Service Obligations). Skal de samlede fordelingsvirkninger i økonomien belyses, vil det således være nødvendigt også at medtage virkningen af f.eks. PSO ved ændringer i energiafgifter mv. I provenuvurderingen indgår også beregninger af belastningen af kommunerne (og staten) ved afgiftsforhøjelser, ligesom det også ved større ændringer vil fremgå direkte af provenuafsnittet i bemærkningerne i lovforslaget.

⁹ Jf. eksempelvis § 3, stk. 4 og 5 i [lovforslag L 208 \(2010/2011\)](#) om Forsøgsordning med fradrag for hjælp og istandsættelse i hjemmet - servicefradrag.

10.2. Personskatter

Indkomstkatterne (inkl. ejendomsværdiskat) deles i varierende omfang mellem staten, kommunerne og Folkekirken.

Regionerne modtager ingen direkte provenuandele af indkomstkatterne og optræder derfor ikke i sektorfordelingen i oversigten. For at understrege dette, kan det i de detaljerede provenubemærkninger i lovforslag på indkomstskatteområdet være angivet, at forslaget ikke medfører økonomiske konsekvenser for regionerne.

10.3. Arbejdsmarkedsbidrag

Arbejdsmarkedsbidraget tilfalder fuldt ud staten. Fra og med 2008, hvor arbejdsmarkedsfonden er ophævet, indgår arbejdsmarkedsbidraget på FL § 38 ligesom de øvrige statsskatter. Tidligere indgik arbejdsmarkedsbidraget på FL § 34.

I princippet burde der i provenubemærkningerne vedr. forslag, som både påvirker arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget og indkomstskattegrundlaget, sondres mellem indkomstskattevirkningen og virkningen på arbejdsmarkedsbidraget, således at begge virkninger blev anført. Almindeligvis er det af hensyn til overskueligheden dog alene den samlede virkning for indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag under ét, der angives.

I de bagvedliggende provenuberegninger foretages en specifik beregning af ændringen i arbejdsmarkedsbidraget for bl.a. at kunne opgøre virkningen på de kommunale indkomstskatter.

10.4. Selskabsskat mv.

Selskabsskat fordeles med 86,59 pct. af provenuet til staten (FL § 38), mens kommunerne andel udgør 13,41 pct. Den kommunale andel afregnes til kommunerne i månedlige rater i det tredje år efter indkomståret.

Kulbrinteskat og renteskat vedr. rentebetalinger til visse skattelylande tilfalder fuldt ud staten.

10.5. Øvrige skatter

Pensionsafkastskat samt bo- og gaveafgift tilfalder fuldt ud staten. Det samme gælder for renter vedr. restancer mv. og normalt tillige for bøder.

De specifikke deleregler for provenuet af de forskellige indkomstskatter er sammenfattet i boks 6.

Boks 6: Provenuetts fordeling på stat og kommuner mv.			
Skatteart	Sektoropdeling:		
	Stat	Kommuner	Folkekirke
Personskatter:			
Sundhedsbidrag	Hele provenuet		
Bundskat	Hele provenuet		
Rentefradragskompensation	Hele udgiften		
Topskat	Hele provenuet		
Udligningsskat	Hele provenuet		
Aktieindkomstskat	Hele provenuet		
CFC-indkomstskat	Hele provenuet		
Indkomstskat af begrænset skattepligtige svarende til kommuneskat	Hele provenuet		
Arbejdsmarkedsbidrag	Hele provenuet		
Ejendomsværdiskat	Hele provenuet		
Pensionsafgifter	Hele provenuet		
Konkursindkomstskat	Hele provenuet		
Grøn check og tillæg til grøn check	Hele udgiften		
Kompensationsordning 2012-2018 - <i>Forårspakke 2.0</i>	Hele udgiften		
Seniornedslag til 60-64 årige	Hele udgiften		
Bruttoskat for forskere og nøglemedarbejdere	2/3 af provenuet	1/3 af provenuet ¹⁾	
Dødsboskat, manuel ansættelse	2/3 af provenuet	1/3 af provenuet ²⁾	
Dødsboskat, hvor den foreløbige skat anses for endelig samt enliges begravelsesboer	2/3 af provenuet	1/3 af provenuet ³⁾	
Acontoskat af opsparing i virksomhedsordningen (25 pct.)	Statens andel bestemmes residualt	Andel beregnes med den kommunale skatteprocent ³⁾	Andel beregnes med kirkeskatteprocenten ³⁾
Kommunal indkomstskat		Hele provenuet ³⁾	
Kirkeskat			Hele provenuet ³⁾
Bo- og gaveafgift	Hele provenuet		
Pensionsafkastskat	Hele provenuet		
Selskabsskatter mv.:			
Selskabsskat	86,59 % af provenuet	13,41 % af provenuet ⁴⁾	
Kulbrinteskat og skat ved kulbrinteindvindingsvirksomhed	Hele provenuet		

1) Afregnes til kommunerne i november-december i året efter indkomståret.

2) Afregnes til kommunerne med en tredjedel i januar, februar og marts i det tredje år efter indkomståret.

3) Kommunernes budgetterede skattebeløb afregnes i indkomståret i 12-delsrater. For selvbudgetterende kommuner sker der en efterregulering med en tredjedel i januar, februar og marts i det tredje år efter indkomståret.

4) Afregnes til kommunerne i månedlige rater i det tredje år efter indkomståret.

11. Provenuvirkningens periodisering

Ud over sektorfordelingen af de provenumæssige konsekvenser af et lovforslag fremgår det af Statsministeriets cirkulære, at provenubemærkningerne skal indeholde skøn for provenuvirkningen på såvel indkomstårs- som finansårsbasis.

Herved kan det aflæses, hvordan lovforslaget påvirker husholdninger og virksomheder i forhold til deres indkomster/forbrug i et kalenderår/indkomstår, og hvordan forslaget påvirker statens regn-

skab i et finansår (kalenderår). Forskellen mellem de to opgørelsesperioder indkomstår henholdsvis finansår uddybes i det følgende.

Betegnelsen indkomstårsbasis betyder kortfattet, at det omfatter de skatter, der bliver beregnet af et givet indkomstårs indkomster, og der korrigeres ikke for, om en del af skatten eventuelt betales i det følgende kalenderår. Finansårsopgørelsen angiver derimod provenuet, der med de gældende betalingsregler forfalder til betaling i kalenderåret.

Det kan tilføjes, at Nationalregnskabsopgørelsen af skatter og afgifter ligger tæt op ad indkomstårsopgørelsen, idet den angiver provenuer baseret på optjeningstidspunktet eller erhvervsrets-tidspunktet. Det er denne opgørelsesform, der typisk anvendes i forbindelse med internationale sammenligninger, herunder ØMU-kriterier og opgørelser af skattetrykket.

11.1. Indkomstårvirkning

Som udgangspunkt opgøres provenuvirkningen af et lovforslag på kalenderårsbasis - eller for forslag på skatteområdet på indkomstårsbasis, som typisk svarer til et kalenderår. Denne helårvirkning vil fremgå af provenubemærkningerne. Opgørelsen angiver, hvor meget husholdningerne og virksomhederne skal betale mere eller mindre i skat og afgift af et givet års indkomst eller forbrug.

Har lovændringen virkning for en del af året, angives tillige de provenumæssige konsekvenser for denne periode.

Er der tale om en regelændring, der indføres over en årrække, vil virkningen for hvert enkelt år fremgå, med mindre der er tale om en længerevarende overgangsperiode (> 5 år). Hvis virkningen først slår igennem over en længere årrække - som f.eks. ændringer i afskrivningsregler og pensionsopsparringsregler - er det som udgangspunkt alene virkningen i de første 2 år samt slutvirkningen, der vil fremgå.

Ved de seneste skattereformer, hvor ændringerne indføres over en længere årrække, har provenuvurderingerne indeholdt skøn for alle årene i indfasningsperioden. 2009-skattereformen – *Forårspakke 2.0* – indeholdt således provenuskøn for årene 2010-2019, mens 2012-skattereformen indeholdt skøn for årene 2012-2023.

Endvidere fremgår lovforslagets varige virkning i relation til målene for den finanspolitiske holdbarhed, jf. nærmere om beregningen heraf i afsnit 12.

I visse særlige tilfælde, hvor der sker ændringer af erhvervsbeskatningen, tages der hensyn til, at nogle virksomheder anvender forskudt regnskabsår og dermed også har forskudt indkomstår. Har en virksomhed et andet indkomstår end kalenderåret, opgøres den skattepligtige indkomst efter de regler, der gælder for det kalenderår, som det forskudte indkomstår træder i stedet for.

Et bagudforskudt indkomstår kan tidligst begynde den 2. april i kalenderåret forud for det kalenderår, som det bagudforskudte indkomstår træder i stedet for. Et fremadforskudt indkomstår kan senest begynde den 1. april i det kalenderår, som det fremadforskudte indkomstår træder i stedet for. Således vil et indkomstår, der f.eks. i lovgivningen betegnes som indkomståret 2013, som det tidligste ved et bagudforskudt indkomstår omfatte perioden 2. april 2012 til 1. april 2013 og som det seneste ved et fremadforskudt indkomstår perioden 1. april 2013 til 31. marts 2014.

Provenu og metode

Også selvstændigt erhvervsdrivende har under særlige omstændigheder muligheder for at anvende et andet indkomstår end kalenderåret ¹⁰.

11.2. Finansårsvirkning

Selvom en regelændring træder i kraft ved starten af et indkomstår, er finansårsvirkningen - virkningen på statsregnskabet – det første år ofte mindre end indkomstårsvirkningen, fordi der ikke er fuldt sammenfald mellem skattepligtstidspunktet/-perioden og betalingstidspunktet.

Som følge af forskelligheder i opkrævningsregler og -metoder adskiller opgørelsen af finansårsvirkningen sig også væsentligt for skatteforslag og afgiftsforslag, hvilket der redegøres for i det følgende.

11.2.1. Finansårsvirkning - afgiftsforslag

For afgiftsområdet er hovedreglen i opkrævningsloven, at afgifterne opkræves månedsvis med en betalingsfrist den 15. i den efterfølgende måned. Herved bliver finansårsvirkningen det første år alene 11/12 af helårsvirkningen. Tilsvarende bliver finansårsvirkningen 5/12 af helårsvirkningen, hvis ændringen først træder i kraft pr. 1. juli. I bilag 1 til opkrævningsloven¹¹ er der en liste med de afgiftslove, hvor denne hovedregel gælder.

For afgiftslove, der ikke er hjemlet i bilag 1 til opkrævningsloven, gælder der særlige afregningsregler, bl.a. for moms, hvor afregningsperioden er afhængig af virksomhedens momspligtige omsætning. Dette indebærer, at det skal vurderes, om det enkelte forslag i særlig grad påvirker store eller små virksomheder. Den gennemsnitlige afregningsperiode udgør ca. 40 dage. På Skatteministeriets hjemmeside er der en oversigt over afregningsperioder og kredittider¹².

I det andet år efter afgiftens indførelse/ændring svarer finansårsvirkningen til helårsvirkningen.

11.2.2. Finansårsvirkning - personskatteforslag

På personskatteområdet afhænger finansårsvirkningen af, hvilken indkomstart der er tale om. Det er derfor vanskeligt at opstille skematiske regler for opgørelse af finansårsvirkningen, idet virkningen af en regelændring kan vise sig på flere måder.

Virkningen af lovændringer, der direkte påvirker trækgrundlaget for A-skatten, vil slå hurtigt igennem via den løbende indeholdelse af A-skat hos arbejdsgiverne, mens ændringer, især stramninger, der vedrører mere enkeltstående transaktioner, vil slå langsommere igennem i takt med, at skatteyderne ændrer deres forskudsregistrering eller først i forbindelse med indbetaling af restskat i forbindelse med årsopgørelsen i det følgende kalenderår.

Nedenfor er angivet nogle tommelfingerregler, der anvendes ved vurdering af finansårsvirkningen af personskatteforslag:

¹⁰ For personligt drevne virksomheder kan et bagudforskudt indkomstår tidligst begynde den 1. marts i kalenderåret forud for det kalenderår, som det bagudforskudte indkomstår træder i stedet for. Et fremadforskudt indkomstår kan senest begynde den 1. februar i det kalenderår, som det fremadforskudte indkomstår træder i stedet for. Anvender en selvstændigt erhvervsdrivende forskudt indkomstår, gælder dette også for en eventuel ægtefælle.

¹¹ Link til [bilag 1 til opkrævningsloven på www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

¹² Link til [oversigt over kredittider for skatter og afgifter på www.skm.dk](http://www.skm.dk)

- Hvis regelændringen vedtages tids nok af Folketinget til, at den kan indarbejdes i den ordinære forskudsregistrering, vil finansårsvirkningen i det store og hele svare til indkomstårsvirkningen, når der er tale om ordinære løbende indkomster og fradrag. Det er alene A-skat og arbejdsmarkedsbidrag vedr. december måned fra virksomheder med angivelse af arbejdsmarkedsbidrag eller A-skat, der på årsbasis ikke overstiger 250.000 kr. henholdsvis 1 mio. kr., der ikke indbetales i løbet af året.
- Hvis regelændringen ikke er indarbejdet i forskudsregistreringen, afhænger virkningen af, hvilken indkomst- eller fradragstype der er tale om. Er der tale om en ændring, der direkte påvirker lønmodtagers trækgrundlag som f.eks. ændrede værdiansættelsesregler for personalegoder, vil finansårsvirkningen af ændringen også i det store og hele svare til indkomstårsvirkningen.
- Tilsvarende gælder i vid udstrækning for ændringer i reglerne for opgørelsen af virksomhedsoverskud som f.eks. ændringer i afskrivningsreglerne. Her lægges det normalt til grund, at ændringerne i overskuddet påvirker de frivillige indbetalinger, hvoraf størstedelen – formentligt omkring $\frac{3}{4}$ - betales som store frivillige indbetalinger i indkomståret. Det resterende beløb fremkommer det efterfølgende år i form af restskat eller mindre overskydende skat.
- Hvis regelændringen vedrører indkomst- eller fradragstyper, der ikke har kunnet tages højde for i forskudsregistreringen, vil ændringen kun slå igennem i det omfang, skatteyderne får foretaget ændringer i deres forskudsregistrering i løbet af indkomståret eller foretager frivillige indbetalinger. Det kan f.eks. være ændrede aktieavancebeskatningsregler eller fradragregler ved visse særlige dispositioner. Som udgangspunkt antages det her, at finansårsvirkningen i det første år i sådanne situationer svarer til den halve helårsvirkning. Der vil nok være en tendens til, at skatteyderne i højere grad får ændret deres forskudsregistrering ved lovændringer, der indebærer skattenedsættelse end ved ændringer, der medfører øget skattebetaling. Skønnet for finansårsvirkningen fastsættes derfor i hvert enkelt tilfælde ud fra en konkret vurdering.
- Er der tale om regelændringer, der fortrinsvis berører selvstændigt erhvervsdrivende, vurderes finansårsvirkningen i det første år lidt højere end ved generelle ændringer, idet en meget stor andel af selvstændige (af andre årsager) foretager ændringer af forskudsregistreringen i løbet af indkomståret. Herved er der en tendens til, at lovændringen i vidt omfang ”samles op” i løbet af indkomståret.
- I det andet år efter lovændringen er trådt i kraft, lægges det til grund, at lovændringen er slået igennem på indkomsterne og/eller fradragene, således at de indgår i den ordinære forskudsregistrering. Dermed er der fuld finansårsvirkning i andet år, svarende til virkningen for et fuldt indkomstår. Til finansårsvirkningen i det andet år skal endvidere lægges den resterende del af provenuvirkningen fra det første år, som ikke medregnedes til finansårsvirkningen. Er der tale om skattenedsættelse, vil denne resterende del som hovedregel blive udbetalt i forbindelse med årsopgørelsen i foråret efter indkomståret som overskydende skat eller reduceret restskat. Er der tale om en lovændring, der reducerer den overskydende skat eller forøger restskatten, kan en del af det resterende provenu fra det første år blive udskudt til finansåret to år efter som følge af indregningsreglerne for restskatter. Den resterende provenuvirkning fra det første år henregnes dog som hovedregel til det umiddelbart følgende finansår.

Provenu og metode

- Ændringer i afgiften ved ophævelse af pensionsordninger har fuld virkning fra ikrafttrædelsen, da kredittiden kun er 3 dage.
- Ændringer i dødsboskat slår som følge af bobehandlingstiderne normalt først igennem over en årrække, afhængig af ændringens karakter. Det er her forudsat, at ændringen har virkning for dødsfald eller skifteanmodninger efter en given dato. Tilsvarende gælder ændringer i boafgiften.

I princippet burde finansårsvirkningen opgøres for hver enkelt sektor for sig, jf. afsnit 10. Dette ville dog gøre såvel provenuberegningerne og provenubemærkninger unødigt komplicerede. Derfor angives finansårsvirkningen normalt kun for den samlede provenuændring.

11.2.3. Finansårsvirkning - selskabsskat, kulbrinteskot og PAL-skot

Bortset fra den egentlige kulbrinteskot er der for så vidt angår selskabsskat og selskabsskat ved kulbrinteindvinding som udgangspunkt tale om samtidighedsskatter. Finansårsvirkningen svarer således til indkomstårsvirkningen. Ændringer i den egentlige kulbrinteskot har kun halv virkning det første år, da halvdelen af skatten betales i indkomståret og halvdelen det efterfølgende år. Pensionsafkastskatten (PAL-skatten) opkræves fra og med indkomståret 2010 først som endelig skot i det efterfølgende forår, hvorfor finansårsvirkningen af PAL-skatten er forskudt et helt år i forhold til indkomstårsvirkningen.

12. Varig virkning

Finanspolitisk holdbarhed, eller blot holdbarhed, er et centralt begreb i den økonomiske politik. Finanspolitisk holdbarhed indebærer, at de opstillede sigt punkter for beskatning og offentlige udgifter pr. modtager frem mod et givet år vil kunne fastholdes i årene efter, uden at der bliver behov for opstramninger for at forhindre ukontrollerede stigninger i den offentlige gældskvote.

Den såkaldte holdbarhedsindikator (HBI) er et mål for, hvor meget de offentlige finanser kan lempes eller skal strammes, givet det nuværende gælds niveau og den fremtidige udgiftsudvikling, for at sikre en stabil offentlig gældskvote på langt sigt.

I forbindelse med provenuvurderingen af lovforslag mv. er det derfor relevant at beregne og belyse provenuvirkningen på langt sigt. Herved angives dels en vurdering af den varige påvirkning af de offentlige finanser, dels et forslags årlige gennemsnitlige provenuvirkning.

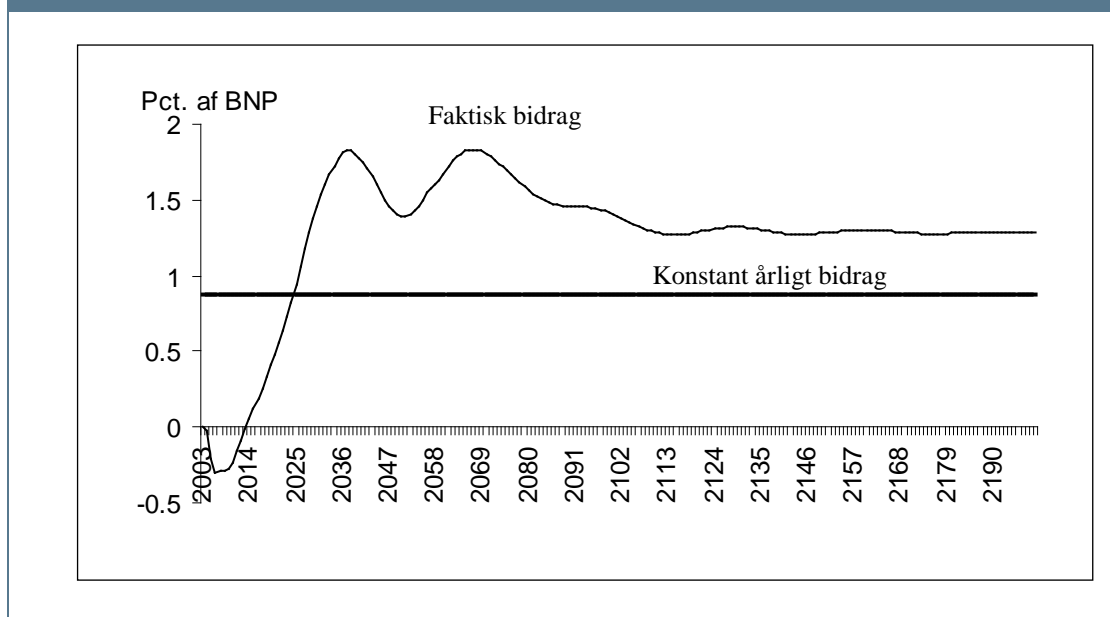
Dette er ikke mindst relevant i tilfælde, hvor provenustrømmen er meget ujævnt fordelt over tid bl.a. som følge af langstrakte gradvise overgangsregler, gradvise indfasninger af regler eller for eksempelvis ændring af afskrivningsreglerne mv. Det er endvidere relevant ved lovændringer, der medfører store likviditetsændringer for det offentlige på kort sigt og moderate provenuændringer på længere sigt, som eksempelvis lempelser på pensionsbeskatningsområdet. Eller hvor beskatningsgrundlagene forudsættes ikke at følge udviklingen i BNP.

Provenuvirkningen på sigt benævnes som *den årlige varige virkning*. Populært sagt svarer den årlige varige virkning til en gennemsnitlig årlig provenuvirkning over en uendelig tidsperiode.

12.1. Varighedseffekten som begreb

Varighedseffekten af et givet tiltag afspejler tiltagets bidrag til de offentlige finanser. Bidraget fordeles ligeligt på alle generationer. Det betyder, at bidraget opgøres som den annuitet – målt som andel af BNP – der fra nu af og i al fremtid kan adderes til det offentlige overskud. Tiltagets faktiske bidrag til de offentlige finanser varierer måske år for år. Tiltagets varighedseffekt udregnes imidlertid som tiltagets konstante bidrag til de offentlige finanser målt som andel af BNP, jf. figur 1.

Figur 1: Forskel på faktisk og konstant årligt bidrag til offentlige finanser



12.2. Beregning af varighedseffekten af et tiltag

I dette afsnit forklares, hvorledes en varighedseffekt af et givet tiltag udregnes. Ved forklaringen forudsættes udviklingen i tiltagets årlige bidrag til de offentlige finanser kendt.

For et enkeltstående lovforslag vil det overvejende være provenuvirkningen inklusiv adfærd og automatisk tilbagebånd (dvs. trin 4), som vil være væsentlig at beskrive, da denne afspejler skatte- eller afgiftsiltagets bidrag til de offentlige finanser. Hvis der tillige er beregnet strukturelle ændringer eller ændringer i arbejdsudbud på sigt som følge af tiltaget (trin 5), vil det også være relevant at angive deres varige virkninger på de offentlige finanser, eksempelvis i form af øgede indkomst- og forbrugsskatter og færre offentlige udgifter.

Der skelnes mellem:

1. Tilfældet, hvor udviklingen i tiltagets bidrag til de offentlige finanser *målt i kroner og ører* er kendt
2. Tilfældet, hvor udviklingen i tiltagets bidrag til de offentlige finanser *målt som andel af BNP* er kendt

Ad. 1. Bidraget til offentlige finanser målt i kroner og ører er kendt

Kendes udviklingen i tiltagets bidrag til de offentlige finanser målt i kroner og ører, udregnes bidraget på følgende måde:

Provenu og metode

1. Først udregnes nutidsværdien af samtlige fremtidige årlige nominelle bidrag. Den nominelle rente anvendes ved diskonteringen af den fremtidige strøm.

Nutidsværdien opgøres på tidspunkt $t-1$. Ønskes varighedseffekten eksempelvis udregnet fra og med 2013, er $t = 2013$, og $t-1 = 2012$. I dette tilfælde udregnes altså tiltagets bidrag til den offentlige saldo fra og med 2013 og frem.

2. Dernæst ganges med et estimat for den gennemsnitlige vækstkorrigerede rente, også kaldet merrealrenten.

Det er værdien for året t , der skal anvendes. I dette tilfælde er det altså den gennemsnitlige vækstkorrigerede rente for 2013, der skal anvendes.

For aktuelle rentesatser og BNP-fremskrivninger henvises til seneste relevante publikation fra Finansministeriet, grundforløbene i holdbarhedsdatabanker (f.eks. i 2020-planen), jf. afsnit 21.

Efter korrektionerne 1 og 2 fremkommer det beløb, der kan lempes med i 2013. Det beløb, der kan lempes med, fastholdes – som allerede nævnt – som andel af BNP. Derfor er beløbet – målt i kroner og øre – større i 2014 (forudsat almindeligvis positiv BNP-vækst).

Ønskes varighedseffekten opgjort som andel af BNP, skal det beløb, der fremkommer efter korrektion 1 og 2, divideres med BNP.

Ad. 2. Bidraget til offentlige finanser - målt som andel af BNP - er kendt

Kendes udviklingen i tiltagets bidrag til de offentlige finanser målt som andel af BNP, udregnes bidraget på følgende måde:

1. Først udregnes nutidsværdien af samtlige fremtidige årlige bidrag. Nutidsværdien opgøres på tidspunkt $t-1$, jf. ovenover. Den rente, der skal anvendes, når det er beløbets andel af BNP over tid, der er kendt, er imidlertid den vækstkorrigerede rente.
2. Dernæst ganges med et estimat for den gennemsnitlige vækstkorrigerede rente, jf. ovenover.

Efter korrektionerne 1 og 2 fremkommer det konstante beløb målt som andel af BNP, der kan lempes med fra 2013 og frem. Ønskes beløbet i stedet målt i kroner og øre ganges med BNP i 2013.

Eksempel med ejendomme

I forbindelse med omlægningen af pensionsafkastbeskatningen i 2007 blev det foreslået at yde et kompensationsbeløb til pensionsopsparene for ophævelsen af skattefritagelsen for afkastet af visse ejendomme. Kompensationsbeløbet for ejendommene vurderedes samlet til ca. 4 mia. kr. i omlægningsåret 2008 – beregnet som 15 pct. af værdien af ejendommene. Til vurderingen af kompensationsens påvirkning af finanspolitikens holdbarhed kunne engangsudbetalingen af de ca. 4 mia. kr. derfor omregnes til et udtryk for den permanente belastning af de offentlige finanser. Således ganges med et estimat for den gennemsnitlige vækstkorrigerede rente på ca. 1,9 pct., jf. pkt. 1 ovenfor. Det varige mindreprovenu af engangsudbetalingen blev derved beregnet til ca. 0,08 mia. kr.

Sagt på en anden måde kunne man alternativt have valgt at give en skattenedsættelse fremover på 0,005 pct. af BNP (0,08/1.775,9) i stedet for at udbetale 4 mia. kr. i 2008. Hvis BNP eksempelvis skønnes at stige med 3,5 pct. pr. år, ville skattenedsættelsen efter 5 år udgøre ca. 0,095 mia. kr. i årets priser, men stadigvæk 0,005 pct. af BNP.

12.3. Valg af forudsætninger

Der kan beregnes meget betydelige varige virkninger ved at forudsætte ekstraordinære stigninger i skattegrundlag, fastholde skattegrundlag i løbende priser fremover, indekser afgifter, forudsætte ændringer i indekseringsprofiler for grundlag mv., men virkningerne er også meget følsomme overfor forudsætninger om rente og vækst. Denne følsomhed på resultaterne er forsøgt illustreret nedenfor, hvor betydningen af udviklingen i grundlaget og de bagvedliggende forudsætninger vises ved en række eksempler.

Den varige virkning af skatter er som nævnt nutidsværdien af fremtidige skatteindtægter ganget med den såkaldte vækstkorregerede rente. Den vækstkorregerede rente er omtrent givet som den nominelle rente fratrukket BNP-væksten.

Hvis skatteprovenuet stiger præcis i samme takt som BNP i løbende priser, vil det gælde, at provenuet fra en skat i år 0 også er lig med den varige virkning af skatten. Væksten i BNP afhænger igen af realvæksten i produktionen og (BNP)inflationen.

Det er dog langt fra alle skatte- eller afgiftsgrundlag, der stiger i samme tempo som BNP, jf. eksemplerne i afsnit 0, og det er heller ikke alle afgifter, der er indekserede. Afviger udviklingen i skatte- og afgiftsgrundlagene fra BNP-væksten, vil den varige virkning selv ved mindre afvigelser kunne udvikle sig meget forskellig fra det nuværende års provenu.

I fremskrivninger anvendes almindeligvis en gennemsnitlig nominal rente på 4,75 pct., en gennemsnitlig nominal BNP-vækst på 3,00 pct. – heraf realvækst på 1,2 pct. og inflation på 1,8 pct. Det giver en vækstkorregeret rente på ca. 1,7 pct., der bruges som diskonteringsfaktor for de fremtidige strømme af skatter. (2013-parametre).

I tabel 1 er vist eksempler på forskellige udviklinger i en skat med et provenu på 1 kr. i år 0 (eks. 2013). Herefter er skattens grundlag forudsat enten at stige med 1,2 pct. om året – svarende til forudsætningen om BNP-realvæksten – eller være uændret. Desuden kan der vælges at indekser grundlaget med 1,8 pct. om året (inflationsforudsætningen), eller det kan undlades.

Tabel 1: Varig virkning af en skat med et provenu på 1 kr. i år 0 ved forskellige antagelser om udvikling i grundlag og indeksering

	A Mængdestigning og indeksering	B Ingen stigning eller in- deksering	C Mængdestigning	D Indeksering
Mængdestigning, pct.	1,2	0,0	1,2	0,0
Indeksering, pct.	1,8	0,0	0,0	1,8
Stigning i alt, pct.	3,0	0,0	1,2	1,8
Nutidsværdi i år 0	59,86	22,05	29,33	35,51
Varig virkning	1,000	0,368	0,490	0,593
	Provenu i 2013-niveau			
2013	1,000	1,000	1,000	1,000
2014	1,000	0,971	0,982	0,988
2015	1,000	0,943	0,965	0,977
2016	1,000	0,915	0,948	0,965
2017	1,000	0,888	0,931	0,954
2018	1,000	0,863	0,915	0,943
2019	1,000	0,837	0,898	0,932
2020	1,000	0,813	0,883	0,921
2021	1,000	0,789	0,867	0,911
2022	1,000	0,766	0,852	0,900

Anm.: Forudsætninger: BNP-vækst på 3,00 pct. årligt og en nominel rente på 4,75 pct.

I eksempel A stiger skattegrundlaget i løbende priser med 3,0 pct. om året – fordelt på en mængdestigning på 1,2 pct. og prisstigning på 1,8 pct. – dvs. med samme vækst som den forudsatte gennemsnitlige vækst i BNP fremover. Provenuet fra skatten i år 0 (eks. 2013) er således også lig den varige virkning af skatten. Et eksempel på en sådan profil kunne være personindkomstbeskatning, hvor grundlaget – lønninger og overførselsindkomster – antages nogenlunde at følge den generelle udvikling i økonomien og derved den nominelle BNP-vækst.

I eksempel B er skatten fastholdt i både mængder og priser fremover, hvorfor nutidsværdien af skatten falder i takt med, at man kommer længere og længere ud i fremtiden. Den varige virkning af skatten bliver således kun ca. 1/3 af dens nuværende niveau. Et eksempel på en sådan provenuprofil kunne være en ikke-indekseret enhedsafgift på en vare, eksempelvis en pakke cigaretter, hvor forbruget i antal enheder antages konstant, selvom indkomster i samfundet skulle stige.

I eksempel C og D er der alene forudsat enten en mængdestigning eller en prisstigning i skatten fremover, hvilket i begge tilfælde bevirker ca. en halvering af skatten i varig virkning i forhold til dens nuværende niveau.

12.4. Følsomheden i beregningen af varige virkninger

I tabel 2 er vist en række beregninger af den varige virkning, der viser følsomheden ved forskellige antagelser om realvækst i mængder, priser og nominel rente før ændret adfærd. Ligesom i tabel 1 beregnes den varige virkning af en skat eller afgift med et provenu på 1 kr. i år 0 (f.eks. 2013).

Tabel 2: Varig virkning af en skat med et provenu på 1 kr. i år 0 ved forskellige antagelser om realvækst i mængder, priser og nominal rente

Forudsætninger (pct.)				A	B	C	D
				Mængdestigning og indeksering	Ingen stigning eller indeksering	Mængdestigning	Indeksering
BNP	Mængder	Priser	Rente	Varig virkning			
3,0	1,20	1,80	4,75	1,000	0,368	0,490	0,593
3,0	2,20	1,80	4,75	2,382	0,368	0,686	0,593
3,0	0,20	1,80	4,75	0,637	0,368	0,385	0,593
3,0	1,20	1,80	5,50	1,000	0,455	0,579	0,676
3,0	1,20	1,80	4,00	1,000	0,250	0,354	0,455
4,0	2,16	1,80	4,75	1,000	0,158	0,290	0,254
4,0	1,20	2,79	4,75	1,000	0,158	0,210	0,382
2,0	0,20	1,80	4,75	1,000	0,579	0,604	0,932
2,0	1,20	0,81	4,75	1,000	0,579	0,771	0,697

Ved de præsenterede kombinationer af forudsætninger er der en forskel på den varige virkning på mellem ca. 16 pct. og ca. 238 pct. af dagens provenu af at forudsætte ændrede mængdestigninger, inflation, rente og ekskludere indeksering.

12.5. Eksempler på afvigende provenuprofiler

I Finansministeriets lange fremskrivninger af de offentlige finanser forudsættes de fleste skatter og afgifter at følge væksten i BNP. Eksempelvis for indkomstskatter, der pålægges en fast andel af lønninger, der stiger nogenlunde i takt med BNP-væksten, virker denne overordnede forudsætning fornuftig.

Hvis der er formodning om en anden udvikling, tages der imidlertid højde herfor. Et eksempel herpå er beregningerne af de provenumæssige konsekvenser af den midlertidige udligningsskat på store pensionsudbetalinger. Her blev der på baggrund af den historiske vækst i grundlaget forudsat en større udvikling i skattegrundlaget end BNP-væksten (nærmere bestemt en mervækst på initialt 3 pct. stigende til 6 pct. for herefter at falde til 0 pct. efter ca. 20 år). Det bidrog konkret til en stigning i det skønnede varige provenu på ca. 5 mio. kr. til de 35 mio. kr., der blev angivet i lovforslaget i forhold til en profil med almindelig BNP-vækst i grundlaget.

Det kan være svært at opnå konsistente holdbarhedsberegninger samlet set, hvis der ved nogle beregninger af skatter og afgifter anvendes antagelser, der virker urealistiske, eksempelvis hvis grundlagene åbenlyst afviger fra den almindelige indkomstudvikling.

Det gælder eksempelvis ved skøn over energiafgifter, hvis det lægges til grund, at realvæksten i afgiftsgrundlagene for energiafgifterne fremover vil følge realvæksten i BNP, hvilket står i kontrast til de seneste årtiers erfaringer med udviklingen i energiforbrug og Energistyrelsens forventninger til udviklingen fremover. Her ville forudsætninger om nulvækst eller direkte fald formentlig være mere realistiske. I 2020-planen er der dog også fra 2013 til 2020 forudsat et faldende provenu fra energiafgifter i forhold til BNP svarende til 4 mia. kr., der bl.a. afspejler målene i energi- og klimapolitikken, herunder navnlig Energiaftalen, der rækker frem til 2020.

Tilsvarende gælder beregningsforudsætninger for børne- og ungeydelsen. Børne- og ungeydelsen reguleres årligt med udviklingen i forbrugerpriserne, hvilket normalt er en mindre regulering end udviklingen i BNP. Hvis man eksempelvis reducerer børne- og ungeydelsen med 80 mio. kr. hvert år i 2010-niveau, vil den varige virkning kun være ca. 40 mio. kr., hvis der tages højde for den lave

Provenu og metode

re indeksering, mod varigt omtrent 80 mio. kr. med en forudsætning om vækst i ydelsen svarende til BNP-væksten. Herudover kan befolkningsprognoser også med fordel bruges i sådanne frem-skrivninger.

Som det fremgår af eksemplerne i dette og foregående afsnit, er det vigtigt ikke kun at se på, hvor-dan statens finanser ser ud her og nu, men at det også indgår i vurderingen, om der ligger nogle underliggende tendenser, der styrker eller forringer statens finanser i form af ændringer i grundla-genes profiler fremover, inkluderer eller ekskluderer indekseringer af grundlagene mv.

13. Vurdering af skatteudgifter

I Skatteministeriets lovforslag fremgår det, hvis der indføres nye skatteudgifter og/eller ændres i eksisterende skatteudgifter. Det beskrives, hvori skatteudgiften består, og evt. formålet med skatte-udgiften samt hvilken branche eller gruppe, der er den direkte modtager. Ændringer i selve sats-strukturen (dvs. f.eks. en ændring i en afgiftssats), der medfører ændringer i niveauet for eksiste-rende skatteudgifter, genberegnes som hovedregel ikke.

Skatteudgifter defineres som afvigelser i skattesystemet i forhold til en given referenceramme. Dvs. afvigelser, der medfører en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter og/eller grupper af skatteydere. Den positive særbehandling kan f.eks. være udmøntet i form af en skattefritagelse, særligt lave satser, fradrag, som reducerer skattegrundlaget, eller særlige fradrag i den betalte skat.

For at kunne opgøre skatteudgifter er det nødvendigt at definere en referenceramme. Skatteudgif-ter kan herefter opgøres som afvigelser fra referencerammen.

Der anvendes følgende definition for skatteudgifter:

Skatteudgifter defineres som afvigelser fra klart identificerbare skatteregler i lovgivningen, der medfører et umiddelbart la-vere provenu end den generelle regel. En skattesanktion er defineret som en afvigelse, der medfører et umiddelbart højere provenu end den generelle regel.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at en skatteudgift ikke nødvendigvis svarer til det prove-nu, som det offentlige alternativt ville kunne anvende til andre tiltag, hvis skatteudgiften blev fjer-net. Det bemærkes også, at skatteudgifter ikke er et mål for forvridningen eller eventuelle uhen-sigtsmæssigheder i skattesystemet. En skatteudgift er således ikke i sig selv et mål for, om en afvi-gelse i skatte- eller afgiftssystemet er god eller dårlig.

Den direkte modtager af en skatteudgift er ikke nødvendigvis den, der i sidste ende har gavn af skatteudgiften. En skatteudgift, der f.eks. er tilknyttet en forbrugsvare, kommer ikke nødvendigvis producenten til gode, men kan medføre lavere forbrugerpriser mv. Fordeling af skatteudgifter ba-seret alene på juridiske kriterier frem for økonomiske kriterier skal derfor tages med et vist forbe-hold.

Desuden er det væsentligt, at identifikation af skatteudgifter altid vil bero på et vist element af skøn. Der kan dermed ikke gives en udtømmende liste over, hvad der skal defineres som skatteud-gifter.

13.1. Beregning af skatteudgifter

Der anvendes normalt tre mål til at skønne over størrelsen af en given skatteudgift. De tre mål er henholdsvis: tabt provenumetoden, provenufortjenestemetoden og udgiftsækivalensmetoden.

Tabt provenumetoden (revenue foregone) er den mest anvendte metode og den metode, som anvendes ved beregning af skatteudgifter i Skatteministeriets lovforslag mv. Tabt provenu registrerer nettovirkningen på de offentlige finanser af de ydelser, som gives via indtægtsbudgettet gennem skattefradrag, særligt lave skatte- eller afgiftssatser eller skattefritagelser. Metoden er baseret på en antagelse om uændret adfærd. Eventuelle afledte virkninger, herunder adfærdseffekter, er ikke medtaget.

Nedenfor gennemgås en række beregningseksempler af typiske skatteudgifter på forskellige områder.

En **skattefritagelse** af f.eks. legater svarende til et beløb på 100 mio. kr. opgøres til en skatteudgift på 50 mio. kr., hvis det antages, at beløbet under referencerammen ville være blevet beskattet med en gennemsnitlig marginalskat på 50 pct. Dvs. det offentlige alt andet lige ville have fået 50 mio. kr. i umiddelbart merprovenu, hvis skattefritagelsen blev afskaffet. De 50 mio. kr. vil ikke nødvendigvis svare til finansieringsevnen af at ophæve skattefritagelsen, da eventuelle adfærdseffekter og afledte virkninger på andre skatter og afgifter ikke er medtaget. Skatteudgiften ved en skattefritagelse defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{skattefritaget beløb} * \text{relevant marginalskat}$$

En **offentlig transferering** på 100 mio. kr., der er skattefritaget, vil ligeledes medføre en skatteudgift på 50 mio. kr. under samme forudsætninger som ovenfor. Der kan imidlertid argumenteres for, at der er tale om en skatteudgift, som ikke kan fjernes uden erstatning med en tilsvarende direkte udgift. En bruttoficering af transfereringen ville medføre, at det offentlige overførte 200 mio. kr. til samme personkreds. De 200 mio. kr. ville da være skattepligtige, og det offentlige ville umiddelbart få 100 mio. kr. tilbage i skatteindtægter. Nettovirkningen ville fortsat være 100 mio. kr. for både det offentlige og modtagere af transfereringerne. Under den opstillede referenceramme er hensigten med skatteudgifter ikke at se påvirkningerne på det offentliges (netto) provenu, men alene at identificere afvigelser i forhold til referencerammen. Ud fra denne betragtning opgøres skatteudgiften for skattefritagne offentlige transfereringer ud fra tabt provenumetoden for at sikre konsistens i brugen af skatteudgifter. Om der skal anvendes en gennemsnitsskat for modtagergruppen eller en marginalskat vil bero på transfereringens størrelse. Skatteudgiften ved en offentlig transferering defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{skattefritaget beløb} * \text{relevant gennemsnits- eller marginalskat}$$

En skatteudgift på de **indirekte skatter** kan f.eks. være en reduceret afgiftssats for særlige grupper. Er referencesatsen for en punktafgift f.eks. 10 kr. pr. enhed, men 7 kr. ved en reduceret sats for et grundlag på 10 mio. stk., vil skatteudgiften udgøre 30 mio. kr. Ved opgørelse af skatteudgiften er der ikke medtaget eventuelle afledte virkninger på momskontoen. Skatteudgiften ved en reduceret afgift defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{afgiftsforskel} * \text{grundlag}$$

Provenu og metode

Ved en **0-sats i momsloven** kan skatteudgiften opgøres som værdien af det opgjorte forbrug af den vare eller ydelse, der har en 0-sats. Udgør forbruget f.eks. 100 mio. kr., vil skatteudgiften udgøre 25 mio. kr. ved en normal momssats på 25 pct. Skatteudgiften ved en 0-sats for moms defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{momssats} * \text{værdi af forbrug}$$

Ved en **momsfritagelse** skal der korrigeres ved at trække inputmomsen fra den umiddelbare skatteudgift. Udgør inputtet f.eks. 50 mio. kr. og det samlede forbrug 100 mio. kr., kan skatteudgiften opgøres til 12½ mio. kr. Skatteudgiften ved en momsfritagelse kan derfor defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{momssats} * (\text{værdi af forbrug} - \text{værdi af input})$$

Der gøres i de enkelte tilfælde antagelser om modtagergruppens skattesats. For hver skatteudgift afgøres det således, om der skal anvendes en gennemsnitlig skattesats for modtagergrupper, eller om der skal bruges en (gennemsnitlig) marginal skattesats. For selskaber anvendes den proportionale selskabsskat, og for de indirekte skatter anvendes de relevante afgiftssatser.

Det er ikke altid muligt at beregne en skatteudgift, selv om afvigelsen defineres som en skatteudgift. Det vil f.eks. være tilfældet, hvor det ikke er muligt at fastslå den faktiske værdi af en skattefri ydelse.

Ved indførelse af en skatteudgift, hvor der ikke findes et umiddelbart grundlag, anvendes grundlaget efter de forventede adfærdstilpasninger. Hvis der f.eks. gives en særlig lempelse i registreringsafgiften for en endnu ikke introduceret miljøforbedrende teknologi, er der således ikke et umiddelbart beregningsgrundlag, da det er hensigten, at den lempelige afgiftsbehandling netop skal sikre indførelsen af den ønskede teknologi. Ved indførelse af en skatteudgift af denne type kan beregningen svare til provenufortjenestemetoden. Eventuelle genberegninger kan dog laves efter tabt provenumetoden, da der efterfølgende vil eksistere et beregningsgrundlag.

Skatteudgifter beregnes typisk enkeltvis. Hver enkelt skatteudgift er således beregnet partielt og uden hensyn til, at en ophævelse kan påvirke grundlagene for andre skatteudgifter. Beregningsrækkefølge kan derfor have betydning for resultatet, hvorfor de enkelte skatteudgifter strengt taget ikke kan summeres.

14. Fordelingsmæssige konsekvenser

De fleste lovforslag, der har provenumæssige konsekvenser for de offentlige kasser, har modsvarende økonomiske konsekvenser for borgerne. En belysning af de fordelingsmæssige konsekvenser er derfor en uomgængelig del af belysningen af et lovforslags økonomiske konsekvenser.

Der er i Skatteministeriet en lang tradition for at anvende lovmodellen til at vise et lovforslags fordelingsmæssige konsekvenser, men der anvendes også andre metoder til belysning af de økonomiske konsekvenser på mikroniveau.

Afhængigt af emnet for lovændringen og af tilgængeligt statistisk materiale belyses de økonomiske konsekvenser for borgerne ved en eller flere af følgende måder:

- konkrete eksempler (målrettet til at visualisere specifikke effekter)
- familietypeeksempler (panel af modelfamilier)

- stiliserede eksempler (viser fx skalaeffekten ved stigende indkomst) og
- repræsentative fordelingsberegninger (lovmodelberegninger)

Behovet og omfanget af eksempler og fordelingsberegninger vurderes fra lovforslag til lovforslag. Ved større lovændringer (reformer, omlægninger, lovpakker o. lign.) tages flere eller alle ovennævnte metoder i anvendelse, mens det ved små lovjusteringer ofte kun anvendes et eller få eksempler.

Udgangspunktet for denne vurdering er altid, at der gives et så fyldestgørende overblik over lovforslagets konsekvenser som muligt.

I den forbindelse anvendes også Skatteministeriets hjemmeside hyppigt til offentliggørelse af relevant informationsmateriale – herunder konkrete eksempler eller faktasider – til at formidle konsekvenserne af nye lovtiltag.

I det følgende uddybes metoderne, der anvendes til belysning af mikrovirkningerne af et lovforslag.

14.1. Konkrete eksempler

Der er generelt stor fokus på, hvordan ny lovgivning virker, og hvilke konsekvenser lovgivningen har for den enkelte person eller familie.

Konkrete eksempler har to formål:

- For det første er det vigtigt at kunne forstå reglerne, og hvordan de virker for den enkelte. Hertil er belysning ved eksempler velegnet til supplement af den verbale fremstilling af reglerne.
- For det andet gør eksempler det muligt at visualisere, hvor stor en del af de økonomiske konsekvenser på makroniveau, der påvirker den enkelte (typiske) borger eller familie.

I det omfang det er relevant og muligt, indarbejdes også konkrete eksempler i bemærkningerne til et lovforslag. Udover de økonomiske og provenumæssige formål ved eksemplerne, øger de også lovkvaliteten i kraft af større forståelse for læseren.

14.2. Familietypeeksempler

Familietypeeksempler viser den økonomiske situation og udvikling for en række typefamilier, der har bestemte kendetegn med hensyn til indkomst, beskæftigelse, bolig, børn, alder og lignende. Der anvendes oftest et fast panel af familietyper, hvor den enkelte familietypes karakteristika er uændrede fra år til år.

Er der således tale om lovforslag, der omhandler omlægninger eller justeringer af personbeskatningen, generelle fradragsordninger eller ændringer i afgifter, som omfatter brede befolkningsgrupper, er familietypeeksempler velegnede til at vise de umiddelbare virkninger af lovforslaget for en række familier på eksempelvis forskellige indkomstniveauer eller i forskellige beskæftigelsessituationer (erhvervsaktiv, pensionist, arbejdsløs etc.).

Familietypeeksempler giver i visse sammenhænge et bedre indblik i konsekvenserne af lovgivningen på individniveau eller for husholdningerne end de repræsentative gennemsnitstal, der fremkommer af lovmodelberegninger, jf. afsnit 14.4.

Provenu og metode

Til illustration af anvendelsen af familietypeeksempler er i tabel 3 vist et eksempel, der angiver konsekvenserne af *Forårspakke 2.0* fra 2009.

Tabel 3: Betydning af Forårspakke 2.0 for forskellige familietyper, 2011-regler

2009-niveau	Ændring i rådighedsbeløb	
	Kr.	Pct. af indkomst ¹⁾
A. Enlig med 1 barn i lejebolig. Lønindkomst 250.000 kr.	5.190	2,1
B. Enlig med 1 barn i lejebolig. Lønindkomst 350.000 kr.	6.410	1,8
C. Par med 2 børn i lejebolig. Lønindkomst 500.000 kr.	4.640	0,9
D. Par med 2 børn i lejebolig. Lønindkomst 600.000 kr.	5.900	1,0
E. Par med 2 børn i ejerbolig. Lønindkomst 600.000 kr.	5.900	1,0
F. Par med 2 børn i ejerbolig (store renteudgifter/nye ejere). Lønindkomst 624.890 kr.	5.920	0,9
G. Par med 2 børn i ejerbolig. Lønindkomst 700.000 kr.	6.510	0,9
H. Par med 2 børn i ejerbolig. Lønindkomst 800.000 kr.	12.750	1,6
I. Par med 2 børn i ejerbolig. Lønindkomst 1.100.000 kr.	38.880	3,5
J. Enlig pensionist uden supplerende indkomst, lejebolig	1.790	1,3
K. Pensionistægtepar med én ATP i ejerbolig	4.060	1,8
L. Pensionistægtepar med én ATP i lejebolig	3.030	1,3
M. Enlig dagpengemodtager i lejebolig	1.230	0,7

Anm: Ejerfamilierne har boliger med en restgæld på ca. 1,5 mio. kr. (E), ca. 1,6 mio. kr. (F og G), ca. 1,8 mio. kr. (H), og ca. 2,1 mio. kr. (I). De betaler omtrent 84.500 kr., 97.500 kr., 93.000 kr., 102.000 kr. og godt 122.000 kr. i renter på deres prioritetsgæld. For pensionistparret med ejerbolig antages renteudgiften at udgøre 33.400 kr. på årsbasis. Virkningen af de øgede afgifter på ressourceforbrug og visse usunde fødevarer er beregnet som den ækvivalente førsteårseffekt på rådighedsbeløbet, som afgiftsændringerne har, givet uændret adfærd, og er inklusive moms. I parfamilierne C,D, E, F, G, H og I antages ægtefællerne at have ens løn. Familietype A og B opnår en økonomisk fremgang på ca. 3.600 kr. som følge af forslaget om øget tilskud til friplads i daginstitutioner for enlige forældre.

1) 1 procent af lønindkomst, pension og andre skattepligtige overførselsindkomster.

Kilde: Egne beregninger på Familietypemodellen.

Det tilstræbes med hensyn til anvendelse af familietypeberegninger, at eksemplerne ikke bliver ad hoc prægede – dog med en vis frihed til at tilpasse, så lovændringen faktisk belyses, eksempelvis med udkantspendlere, sundhedsforsikringer, firmabil mv. Herudover tilstræbes konsistens og ensartethed, når flere ministerier formidler eksempler på virkninger af fælles lovtiltag eller økonomiske planer.

På Skatteministeriets hjemmeside under Tal-statistik er vist udviklingen i de disponible indkomster efter indkomstskat for et fast panel af familietyper. Dette panel anvendes hyppigt som standardpopulation ved belysningen af diverse skatteforslag fra regeringen og oppositionen.

I Skatteministeriet udarbejdes familietypeberegninger ved anvendelse af en familietypemodell¹³, som også anvendes i Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

14.3. Stilerede eksempler

En forenklet form for familietypeeksempler er de såkaldte stilerede eksempler. De består typisk af en tabel med en række indkomster (stigende) i forspalten. For hver indkomst angives herefter i tabellen eksempelvis størrelsen af skatter, skatteændringer og ændringen i procent af indkomsten eller skatten mv.

¹³ Finansministeriets familietypemodell er udviklet i regneark (Excel). Modellen anvendes bl.a. som beregningsmodell for familietypepanelet, der vises i publikationen [Fordeling og incitamenter 2004](#). Heraf fremgår udviklingen i en række familietypers rådighedsbeløb i henhold til gældende lovgivning på skatte- og transfereringsområdet.

Stiliserede eksempler er velegnede til at visualisere virkninger af enkle skatteændringer som eksempelvis ændringer af en skatteprocent eller en bundgrænse eller ved forslag om et generelt fradrag. Effekten af en sådan ændring i henholdsvis bunden, midten og toppen af indkomstskalaen – skala-virkningen - fremstår herved tydeligt, jf. eksemplet i tabel 4.

Tabel 4: Eksempler på virkningen af XX reform i 2010

2006-niveau	Indkomst Før AM-bidrag	Skatteændring					
		Indkomstskat		Ejendomsværdiskat (boligejere)		I alt (boligejere)	
	Kr.	Kr.	Pct. ¹⁾	Kr.	Pct. ¹⁾	Kr.	Pct. ¹⁾
Pensionist med ATP	131.600	0	0,0%	379	0,3%	379	0,3%
Deltidsansat	150.000	0	0,0%	452	0,3%	452	0,3%
Butiksassistent	200.000	0	0,0%	623	0,3%	623	0,3%
Ufaglært arbejder	250.000	0	0,0%	623	0,2%	623	0,2%
Faglært arbejder	310.000	- 1.332	- 0,4%	743	0,2%	- 589	- 0,2%
Funktionær	425.000	- 18.065	- 4,3%	743	0,2%	- 17.321	- 4,1%
Højtlønnet	750.000	- 18.065	- 2,4%	1.107	0,1%	- 16.958	- 2,3%
Højtlønnet	1.000.000	- 18.065	- 1,8%	1.107	0,1%	- 16.958	- 1,7%

Anm.: - = skattenedsættelse

1. Skattenedsættelsen i pct. af indkomsten før AM-bidrag.

Kilde: Egne beregninger.

Ved anvendelsen af stiliserede eksempler og for den sags skyld også familietypeeksempler er det vigtigt at være opmærksom på, at de kan give et ufuldstændigt/fordrejet billede af de fordelingsmæssige konsekvenser af lovforslaget.

Eksemplerne er hver især korrekte, men de viser ikke, hvorledes skatteændringerne er fordelt. Da hvert eksempel tæller som en observation, kan en række eksempler, hvor der eksempelvis vises tre lavindkomstfamilier, tre mellemindkomstfamilier og tre højindkomstfamilier give det indtryk, at den samlede skatteændring også fordeler sig sådan med en tredjedel i henholdsvis bunden, i midten og i toppen. Fra indkomstfordelinger baseret på repræsentative stikprøver er det imidlertid velkendt, at der befinder sig langt flere personer i bunden af indkomstskalaen end i toppen. Familietypeeksempler og stiliserede eksempler kombineres derfor også så vidt muligt med repræsentative fordelingsberegninger.

14.4. Repræsentative fordelingsberegninger - lovmodellen

Lovmodelsystemet er i dag det primære arbejdsredskab til brug for vurderingen af de provenu- og fordelingsmæssige virkninger af lovændringer på personskatteområdet. Lovmodelberegninger, der er baseret på repræsentative stikprøver, dækker også ejendomsværdiskat, børne- og ungedyelse, virksomhedsskat og i begrænset omfang visse afgifter.

Lovmodellen anvendes både som provenuvurderingsmodel og til udarbejdelse af fordelingsanalyser.

En udførlig belysning af lovmodellens meget omfattende analysemuligheder ligger udenfor denne vejlednings emne.

I hovedtræk kører et typisk forløb ved en større ændring af skattesystemet således, at der i planlægningsstadiet først udarbejdes beregninger af de umiddelbare provenumæssige konsekvenser af at ændre forskellige parametre i indkomstskattesystemet, f.eks. en ændring af sundhedsbidraget eller en ændring af beskæftigelsesfradraget.

Provenu og metode

Disse ”stilleskruer” måler den isolerede effekt af hver parameterændring, men inddrager ikke samspillet mellem f. eks. en sænkning af sundhedsbidraget og den ændrede skattemæssige værdi af ligningsmæssige fradrag. Når den grundlæggende struktur af skattejusteringen begynder at tage form, vil mere præcise beregninger, som også inddrager dette samspil mellem de enkelte komponenter, blive foretaget.

Når strukturen i en skattejustering er på plads, udvides analyserne med fordelingsanalyser.

En af lovmodellens store styrker er, at der også kan inddrages andre lovgivningsområder i analyserne. Ved større reformer, der eksempelvis indeholder ændringer af både skatteregler og regler for overførselsindkomster, er det muligt at analysere de samlede økonomiske konsekvenser for borgerne af både skatteændringerne og ændringerne i overførselsindkomsterne.

I disse tilfælde anvendes ofte begrebet ”ændring i rådighedsbeløb” i stedet for ”skatteændring” i fordelingsanalyserne, idet de økonomiske konsekvenser for individerne/familierne er sammensat af ændringer i både indkomsten og skatten.

Fordelingsberegninger på lovmodellen præsenteres ofte i form af skøn over ændringer i Gini-koefficienten eller i en decilfordeling, jf. tabel 5.

Tabel 5: Fordelingsmæssige konsekvenser af Forårspakke 2.0 på indkomstdeciler

Decil	Antal personer	Gnst. ændring af rådighedsbeløb ¹	Gnst. ændring ift. disponibel indkomst ²
	1.000	Kr.	Pct.
1. decil	545	1.070	1,3
2. decil	545	1.810	1,4
3. decil	545	1.910	1,3
4. decil	545	2.050	1,2
5. decil	545	2.350	1,3
6. decil	545	2.830	1,4
7. decil	545	3.560	1,6
8. decil	545	4.960	2,0
9. decil	545	7.050	2,5
10. decil	545	16.300	3,9
Alle	5.450	4.390	2,1

Anm: Beregninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

- 1) Ækvivalerede beløbstørrelser. Ved ækvivalering foretages der en korrektion af indkomster, der tager højde for antallet af medlemmer i en familie. Dermed bliver det muligt at sammenligne indkomster og skatter for familier med forskellig størrelse. En konsekvens af ækvivaleringen er, at den samlede skattelettelser for en kommune ikke kan beregnes som antallet af personer i kommunen ganget med den gennemsnitlige ændring i skatten pr. kommune.
- 2) Disponibel indkomst omfatter skattepligtige indkomster samt en række ikke skattepligtige overførselsindkomster.

I decilfordelingen placeres alle personer efter deres disponible indkomst. 1. decil består af den 1/10 af befolkningen med lavest disponible indkomst, 2. decil af den næste 1/10 etc. frem til 10. decil, der udgøres af den 1/10 af befolkningen med størst disponible indkomst.

Det ses af tabellen, at hele befolkningen er med, ikke kun voksne eller antal skattepligtige. Det skyldes, at der grundlæggende tages udgangspunkt i familiens samlede indkomst og ikke den enkelte persons. Alle familiemedlemmer placeres i det decil, der svarer til familiens samlede indkomstniveau. Det sikrer, at de første to deciler ikke udelukkende består af børn, mens far og mor placeres i de øverste deciler.

Forud for inddelingen af familierne på indkomstdeciler sker der en såkaldt ækvivalering af indkomsten. Det består i, at familiens samlede indkomst korrigeres for antallet af medlemmer af familien

og stordriftsfordele i forbruget. Formålet er at omregne den samlede indkomst til et udtryk for familiens forbrugsmuligheder. Ækvivaleringen sker efter følgende formel:

$$\text{Ækvivaleret familieindkomst} = \text{Samlet familieindkomst} / (\text{antal personer i familien})^{0,6}$$

Betragtes en familie på 2 personer med en samlet disponibel indkomst på 600.000 kr., så er den ækvivalerede indkomst $600.000/2^{0,6} \approx 400.000$ kr. Er der 3 personer i familien, og den samlede disponible indkomst er 600.000 kr., bliver den ækvivalerede indkomst $600.000/3^{0,6} \approx 300.000$ kr. Ækvivaleringen sikrer således, at selv om de to familier har samme indkomst, så er den sidste familie større og har mindre forbrugsmuligheder pr. person. Men forbrugsmulighederne reduceres ikke med 33 pct., fordi der er 3 i stedet for 2 personer i familien. En del af forbruget er fælles, f.eks. fjernsynslicens og reovering etc., og der er således en række stordriftsfordele i forbruget. Dette afspejles i parameteren 0,6 (havde den været 1, var der ingen stordriftsfordele).

Det er ved fortolkningen af fordelingsberegninger, som eksempelvis decilfordelinger i tabellen ovenfor, også vigtigt at tage i betragtning, at resultaterne kun viser et billede af indkomstfordelingen i et givet år. Der er imidlertid en væsentlig indkomstmobilitet over tid, idet de enkelte personer i stort omfang flytter rundt i indkomstfordelingen. Det er således ikke de samme personer, der hvert år befinder sig i de højeste eller laveste indkomstdeciler.

F.eks. udgøres første decil i høj grad af studerende og mange selvstændige, som kun midlertidigt har lave indkomster. Tilsvarende er der mange i 10. decil, der i et enkelt år ekstraordinært kan have en stor indkomst.

For at belyse hvad en skatteændring betyder for folk over en længere tid, er repræsentative fordelingsanalyser ved gennemførelsen af større skatteomlægninger/-reformer blevet suppleret med såkaldte restlevetidsberegninger. I disse placeres folk ligeledes ud fra den aktuelle indkomst, men skatteændringen for den enkelte person beregnes ud fra indkomsten i et simuleret restlevetidsforløb, der bl.a. inkluderer, at studerende bliver færdige med studierne og med tiden får højere indkomst, ledige kommer i arbejde mv. De fordelingsmæssige konsekvenser af en skatteændring vil ofte være mere lige ud fra en restlevetidsbetragtning end ud fra en årsbetragtning.

Det skal endvidere bemærkes, at da der er tale om stikprøver af befolkningens indkomstforhold mv., skal man være opmærksom på repræsentativiteten af stikprøven ved beregninger. Det gælder især resultater vedr. ændringer, der berører en begrænset del af befolkningen – eksempelvis direktører med en årsindkomst over 5 mio. kr. eller lønmodtagere i en særlig landsdel, der skyder ind på en etablerings- eller iværksætterkonto. Generelt anvendes en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Når lovændringer omfatter en relativ begrænset personkreds, kan en større stikprøve på 33 pct. af befolkningen anvendes.

14.5. Fordelingsvirkninger af afgifter

Siden *Forårspakke 2.0* er der beregnet fordelingsvirkninger af ændringer i afgiftssystemet. Datagrundlaget er hovedsageligt oplysninger fra Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse om forbruget og afgifter i forbruget. Forbrugs- og afgiftsoplysningerne i forbrugsundersøgelsen tilknyttes lovmodelsystemet ved matchning og imputation, således at der dannes et sammenhængende datagrundlag, der både indeholder oplysninger fra administrative registre om bl.a. indkomster og skatter og ikke-registerbaserede oplysninger om forbrug og afgifter.

Provenu og metode

Der er en række metodiske udfordringer i at beregne fordelingsvirkninger af moms og afgifter. Først og fremmest skal der tages stilling til, om det er forbrugerne, der umiddelbart skønnes at betale afgiften. Det vil være tilfældet for f.eks. moms, der som udgangspunkt formodes at blive overvæltet på forbrugerne i form af højere priser. Andre afgifter vil ikke umiddelbart blive overvæltet, men nedvæltet på ejerne i form af mindre afkast eller på lønmodtagerne i form af mindre løn. Praksis har hidtil været, at der alene skønnes over de fordelingsmæssige virkninger af de afgifter, der vurderes at blive overvæltet på forbrugerne, mens afgifter på erhvervene ikke indgår i de fordelingsmæssige skøn.

Andre metodiske udfordringer er, at husholdningerne ikke anvender al indkomst til forbrug, men sparer en del op. Ved fordelingsberegninger af afgifter foretages der normalt en opsparingskorrektion for at tage højde for, at den reale værdi af opsparing ændres ved en given afgiftsændring.

Endelig er der en metodisk udfordring i afgifter på varige forbrugsgoder, hvor afgiften betales på én gang, men forbruget rækker over flere år. Det er f.eks. relevant ved registreringsafgiften, der betales på anskaffelsestidspunktet, men reelt modsvares af en værdistigning, der afskrives over flere år.

Beregning af fordelingsvirkninger af afgifter er et område, der stadig er under udvikling.

15. Ligestillingsaspekter

Regeringen har i februar 2013 fremlagt en strategi for ligestillingsvurderinger i det offentlige. Det overordnede mål er, at ligestillingsvurderinger, hvor det er relevant, indgår i den offentlige forvaltning og planlægning og derigennem bidrager til en bedre udnyttelse af det offentlige ressourcer, øger kvaliteten og mangfoldigheden og fremmer ligestillingen mellem kvinder og mænd.

En del af ligestillingsstrategien er, at der skal ske en mere systematisk ligestillingsvurdering af lovforslag. Arbejdet med at ligestillingsvurdere lovforslag styrkes og systematiseres ved, at regeringen fremadrettet vil have ligestillingsvurdering af de konkrete lovforslag som et særskilt fokusområde i forbindelse med forberedelse og godkendelse af de årlige lovprogrammer, hvor alle relevante lovforslag vil blive udtaget til konkret ligestillingsvurdering i de pågældende ministerier.

Selvom dansk lovgivning i udgangspunktet er kønsneutral, kan virkningerne af en lov få større betydning for det ene køn, fordi kvinder og mænd på en række områder har forskellige behov, ressourcer og adfærd.

Ministeriet for Ligestilling og Kirke har udarbejdet en vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag¹⁴. Det fremgår af denne vejledning, at der kun skal foretages ligestillingsvurderinger, hvor det er relevant. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at et lovforslag kan afspejle allerede eksisterende kønsforskelle. Nogle gange kan man rette op på det, men andre gange er det ikke muligt, fordi det vil kræve ændringer udenfor lovforslagets område. I sådanne tilfælde er det ikke det pågældende lovforslag, som indebærer ligestillingsmæssige konsekvenser.

Det fremgår endvidere, at når ligestillingsvurderingen er foretaget, sammenfattes lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser og skrives ind i selve lovforslaget i sit eget afsnit under lovforslagets almindelige bemærkninger før de faste punkter i bemærkningerne. Der er ikke bestemte formkrav

¹⁴ Link til [Vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag](#) (pdf) fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

til beskrivelsen, men den bør afspejle konsekvenserne så godt som muligt i størrelse, omfang, varighed mv. Kønsopdelte tabeller og statistikker kan indgå.

Endelig kan konklusionen af en nærmere undersøgelse være, at der ikke forventes væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser af et forslag, og der skal i så fald ikke gøres en bemærkning herom i lovforslaget. Denne konklusion kan eventuelt udformes i et selvstændigt notat, der f.eks. kan sendes til det relevante udvalg.

Med hensyn til Skatteministeriets lovforslag har det hidtil været vurderingen, at det ikke er relevant at udarbejde særlige kønsopdelte fordelingsanalyser. Det skyldes, at skatte- og afgiftslovgivningen generelt er baseret på objektive målbare kriterier som indkomst og bopæl mv. og i sit udgangspunkt er kønsneutral.

Det grundlæggende spørgsmål ved en ligestillingsvurdering er, hvad en ændring af skattesystemet skal vurderes i forhold til. Hvis mænd får de største skattelettelser, kan det udlægges således, at reformen gavner mænd mest, eller der kan argumenteres for, at reformen reducerer den urimelighed, der består i, at mænd betaler mest i skat.

Det skal ikke mindst ses i lyset af, at en af de store udfordringer inden for ligestilling er forskelle i indkomstniveau mellem mænd og kvinder. Denne forskel er der mange forklaringer på, men skattesystemet er ikke en af dem. Kønsopdelte tabeller af skatteomlægninger vil derfor alene afspejle de generelle indkomstforskelle mellem mænd og kvinder i samfundet, og skal det afhjælpes inden for skattesystemet, kan det i yderste konsekvens kun ske ved at have to forskellige skatteskalaer for henholdsvis kvinder og mænd.

Det vil imidlertid stride mod et af grundprincipperne i den danske skattelovgivning og i de fundamentale skatteøkonomiske principper, nemlig princippet om horisontal lighed, der tilsiger, at personer med samme indkomst betaler samme skat.

16. Statsstøtteaspekter

En stadig voksende del af lovgivningen på skatte- og afgiftsområdet har internationale aspekter. Som en del af den meget tidlige vurdering af et forslags økonomiske virkninger undersøges det derfor, om forslaget under nogen tænkelig form kan indeholde anmeldelsespligtig statsstøtte.

Reglerne, der udgør det juridiske grundlag for Kommissionens beslutninger om statsstøtte og statsstøttekontrol, fremgår af Rom-Traktatens artikel 92-94.

Artikel 92 identificerer fire grundlæggende betingelser, som skal være opfyldt for, at en foranstaltning udgør en anmeldelsespligtig statsstøtte:

- Der skal være tale om en "støtte.....under enhver tænkelig form"
- Støtten skal ydes af "staten" eller "ved hjælp af statsmidler"
- Støtten skal ydes til "visse virksomheder eller visse produktioner"
- Støtten skal "påvirke samhandelen mellem medlemslandene" og "være egnet til at fordreje konkurrencen indenfor fællesmarkedet."

For at styrke arbejdet med vurderingen af statsstøtteaspekter er der nedsat et statsstøtteudvalg. Statsstøtteudvalget og statsstøttesekretariatet i Erhvervs- og Vækstministeriet rådgiver centraladministration i spørgsmål om statsstøtte, når der er i tvivl om, hvorvidt offentlige støtteordninger eller offentlig finansiering indeholder statsstøtte. Således sikres, at danske regler og udgiftsinitiativer udformes i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.

Provenu og metode

Koordinationen af statsstøttesager sker i samarbejde med Statsstøtteudvalget og løses ved:

- At foretage en tidlig vurdering af, hvorvidt lovudkast og andre initiativer indeholder statsstøtte.
- At vurdere - i sager hvor der kan være tale om statsstøtte - om eksisterende gruppefritagelsesordninger kan anvendes, eller om forslaget skal anmeldes til Kommissionen.
- At hindre unødige anmeldelser gennem tidlig uformel kontakt til Kommissionen.
- At muliggøre hurtig sagsbehandling i Kommissionen i de tilfælde, hvor sager anmeldes.

Det er det enkelte ressortministerium, der er ansvarlig for forskellige initiativers lovlighed i forhold til statsstøttereglerne. Det er således ministerierne, der er forpligtiget til:

- At beskrive statsstøtteaspekterne i en ny ordning, allerede før lovprogrammet eller andre lovgivningsinitiativer udarbejdes.
- At søge bistand hos Statsstøtteudvalget, når ministeriet har vurderet, at der er mulighed for, at et givent lovforslag eller bekendtgørelse indebærer statsstøtte.
- Skriftligt at beskrive en påtænkt ordning, når der søges bistand i statsstøtteproceduren.
- At afholde møder med Kommissionen i præanmeldelsesfasen, hvis det koordinerende statsstøtteudvalg har vurderet, at dette er nødvendigt for at afklare spørgsmål af statsstøtteretlig karakter.

17. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet og andre sektorer

Opgørelsen af de økonomiske konsekvenser for erhvervslivet ved et lovforslag er obligatorisk i henhold til Statsministeriets cirkulære, hvor der skelnes mellem økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, jf. også kapitel 5 i *Vejledning om konsekvensanalyser*. Desuden behandles emnet i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet.

Der kræves som minimum en vurdering af de umiddelbare konsekvenser for erhvervslivets omkostninger som følge af lovændringen, herunder administrative omkostninger. Dette gælder uanset, om forslagets formål er at ændre erhvervsvilkårene eller ej. Konsekvenserne skal så vidt muligt beskrives med skønnede eller beregnede størrelser, og det bør belyses, om virkningerne varierer over tid og mellem brancher¹⁵.

I vurderingen af konsekvenserne kan der skelnes mellem direkte og indirekte virkninger.

De direkte virkninger omfatter den del af den umiddelbare provenuvirkning (trin 1-2), som umiddelbart kan henføres til erhvervene. I beregningerne af den umiddelbare provenuvirkning indgår overvejelser om den umiddelbare virkning på virksomhedernes omkostninger via den pågældende skatteændring.

Som udgangspunkt siger vejledningerne, at konsekvenserne skal opgøres før overvæltning og før ejerbeskatning. Men når det gælder forbrugsafgifter og lignende, hvor det er rimeligt at antage fuld overvæltning, er det accepteret, at disse effekter medtages. Under alle omstændigheder ønskes kvantitative og kvalitative vurderinger af overvæltningen.

De indirekte virkninger kan inddeles i afledte og strukturelle virkninger samt de administrative omkostninger, som opgøres separat. Forskellen på afledte og strukturelle virkninger er tidsperspekti-

¹⁵ Link til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens [Manual om vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser](#) (pdf).

vet, hvor strukturelle virkninger først kan forventes på længere sigt. I opgørelsen af disse virkninger bør man overveje virkningerne på virksomhedernes omsætning, antal beskæftigede og vækst, markedspåvirkningen (herunder antallet af virksomheder på markedet, adgangen hertil, virksomhedernes adfærdsændringer og ændringer i markedernes funktionsmåde, herunder prisstivheder). Som enhed kan også anvendes før-skattepåvirkningen, således at der direkte kan sammenlignes med eksempelvis virksomhedernes lønomkostninger. Det er overvejelser, som typisk indgår i provenuvurderingens trin 4-6.

Den obligatoriske vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser kan også udstrækkes til at omfatte alle sektorer, ikke kun erhvervene.

I afsnit 17.1 gennemgås denne fordeling af provenuet på hovedsektorer. Afsnit 17.2 omhandler de bemærkninger og analyser, der er relevante for at leve op til de formelle krav til et lovforslag.

17.1. Provenuets virkning på hovedsektorer

Den samlede provenuvirkning kan som udgangspunkt fordeles på fire hovedsektorer:

- Erhvervene
- Husholdningerne
- Den offentlige sektor
- Udland

Formålet med denne fordeling er for det første at sikre, at en sektor ikke overses i vurderingen. For det andet er en sektorfordeling af det fulde provenu nødvendig for yderligere analyse af skatte- og afgiftssystemet, f.eks. analyser af incidens, overvæltning og fordeling.

Den offentlige sektor kan efter behov være opdelt i delsektorerne stat, regioner, kommuner og kirke.

Erhvervene kan efter behov opdeles på brancher.

Med mindre der er særlige omstændigheder, tager en fordeling af provenuet udgangspunkt i den umiddelbare virkning inklusiv virkning på andre konti (trin 2). Det indgår dog i overvejelserne, i hvilket omfang der skal medregnes overvæltning ved opgørelse af den umiddelbare provenuvirkning, jf. afsnit 18. Det er især relevant for afgifter på goder solgt her i landet til privat forbrug.

Et eksempel på, at der tages højde for overvæltning, er afgiften på benzin. Afgiften indbetales rent teknisk af benzinselskaberne til staten, men hele afgiften bliver overvæltet i højere benzinpriser, hvorved det er forbrugerne, der bærer incidensen. I dette tilfælde henføres (en stor del af) provenuet til husholdningerne.

Fordelingen af provenuet på sektorer giver på indkomstskattesiden i mange tilfælde sig selv. Det er ikke nødvendigvis tilfældet for afgifter. Her tages der udgangspunkt i Danmarks Statistiks BRAS-matrice, der bl.a. netop viser sammenhængen mellem på den ene side provenuet fra skatter, afgifter og subsidier og på den anden side anvendelse (input i produktion, privat forbrug, offentligt forbrug, faste bruttoinvesteringer, lagerforøgelser og eksport).

Sektorfordelingen i BRAS-matricen kan bruges til at vurdere provenuvirkningen ved ændringer i generelle afgifter på tværs af sektorerne. Vedrører ændringerne særlige afgifter for en enkelt sektor, f.eks. energiafgift på brændsel i erhverv, vil fordelingen på sektorer afvige fra BRAS-matricen, og det er derfor nødvendigt at foretage en særskilt vurdering af sektorfordelingen.

Provenu og metode

En tillempet version af BRAS-matricens sektorfordeling af en række afgifter er vist i tabel 6.

Tabel 6: Fordeling af udvalgte afgifter på hovedsektorer			
	Husholdninger	Erhverv	Offentlig sektor
		Pct.	
Moms	70	15	15
Stempelafgift og tinglysning	18	82	0
Vægt-/ejerafgift	80	20	0
Registreringsafgift	75	25	0
Afgift af ansvarsforsikring	60	35	5
Afgift af nummerplader	100	0	0
Benzinafgift	87	12	1
Afgift af visse olieprodukter	25	70	5
Afgift af elektricitet	70	10	20
Afgift af flaskegas	25	70	5
Afgift af naturgas	55	35	10
Afgift af kul mv.	70	15	15
CO2-afgift	45	45	10
Svovlafgift	30	68	2
Afgift af visse detailsalgspakninger	90	10	0
Afgift af engangsservice	90	5	5
Afgifter af poser af papir og plast mv.	100	0	0
Afgift af bekæmpelsesmidler	25	65	10
Ledningsført vand	90	5	5
Afgift af affald	51	40	9
Afgift af spillekasinoer	100	0	0
Afgift af tipning, væddeløb mv.	100	0	0
Vin	90	10	0
Øl	99	1	0
Spiritus	92	8	0
Cigaretafgift	100	0	0
Afgift af andre tobaksvarer	100	0	0
Mineralvand	100	0	0
Chokolade og sukkervarer mv.	97	3	0
Is	100	0	0
Kaffe	94	3	3
Te	100	0	0
Afgift af glødelamper og sikringer	20	40	40
Afgift af lystfartøjsforsikringer	100	0	0

Anm: Egne skøn på basis af Danmarks Statistiks BRAS-matrice fra 2001. Dokumenteret i notatet Afgifternes fordeling på husholdninger, erhverv og det offentlige, Skatteministeriet 2010.

17.2. Lovforslagets bemærkninger om økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Afsnit 17.1 ovenfor omhandler fordelingen af provenuet på hovedsektorer, heriblandt erhvervene. I lovforslag belyses den del, der vedrører erhvervene særskilt.

Det har stor betydning for de samfundsøkonomiske konsekvenser af en skatteændring, hvem der bærer skatten – skattens incidens – både umiddelbart, men også efter eventuel overvæltning. Erhverv, der særligt bærer visse skatter eller afgifter, kan tilgodeses ved lempelser eller rammes ved stramninger. I lovforslags erhvervsøkonomiske konsekvenser er sådanne særlige forhold typisk fremhævet. Både hvilke erhverv, der påvirkes, og i hvilket omfang.

Ved eksempelvis forhøjelser af energiafgifter vil energitunge erhverv ofte blive ramt relativt hårdere end andre erhverv med mindre input af energi i produktionen. Antagelser om overvæltning til forbrugere eller videre produktionsled vil indlysende spille ind her, men også priser og afgiftsregler i forhold til omkringliggende lande vil være vigtig, såfremt der er tale om varer eller tjenester i konkurrence.

Bemærkningerne i lovforslaget kan således vedrøre meget specifikke brancher, men også erhvervene i al almindelighed. F.eks. vil en ændring af afgiften på varebiler i første omgang påvirke bilforhandlerbranchen, men hvis der sker overvæltning, vil afgiftsændringen påvirke erhvervene meget bredt, da anvendelsen af varebiler sker i de fleste brancher.

Hvis ændringen tilføjer eller fjerner elementer, der har karakter af afvigelser fra de generelle skatte-regler og principper, tages der ligeledes stilling til statsstøtteaspektet og skrives om ændringer i skatteudgifter til erhvervslivet, jf. afsnit 13 herom.

18. Skatters incidens og overvæltning

Vedkommende, der formelt betaler en skat eller afgift, er ikke altid den, der bærer byrden i sidste ende.

Skatters og afgifters incidens angiver, hvem der betaler i sidste ende, og fordelingen af byrden bestemmes af skatternes og afgifternes overvæltning, dvs. af de skatte- og afgiftsbetingede tilpasninger af priser eller aflønning af produktionsfaktorer.

Spørgsmålet om incidens og overvæltning afhænger af, hvilket tidsperspektiv der anlægges i vurderingen af en skatte- eller afgiftsændring. På det helt korte sigt belaster en skatte- eller afgiftsstigning betaleren, men på blot lidt længere sigt tilsiger økonomisk teori, at priser og lønninger tilpasses, så byrden på langt sigt udelukkende falder på husholdningerne – i deres egenskab af forbrugere, udbydere af arbejdskraft, kapitalejere, investorer eller opsparere.

18.1. Antagelser om overvæltning af skatter og afgifter

Overvæltningsanalyser kræver indgående kendskab til markedernes funktion og aktørernes adfærd. Vurdering af overvæltning af skatter og afgifter og deres incidens afhænger af de antagelser om og observationer af økonomien og de enkelte markeder, der lægges til grund.

Der er allerede blevet gjort en del overvejelser om overvæltning i forskellige lovgivningssammenhænge, og snarere end at gentage eller udbygge disse, gives her en kort introduktion og henvisning til relevante dokumenter.

18.2. Det simple setup til analyse af overvæltning

Forudsætningen om uændret adfærd i provenuvurderingens trin 1-3 kræver visse antagelser om økonomiens indretning, som er bestemmende for skatters og afgifters incidens. Dette er nærmere beskrevet i artikler i Skat¹⁶ og opsummeres i boks 7.

¹⁶ Link til artikel i [Skat, juni 2005 om angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd](#) og artikel i [Skat, april 2003 om virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder](#)

Boks 7: Overvæltning ved opgørelse af umiddelbar provenuvirkning

Standardforudsætninger for en økonomi eller model, der må anvendes, hvis det skal gælde, at mængderne mv. ikke ændrer sig, selv om skatte- og afgiftssatserne ændrer sig:

- De forskellige forbrugsvarer forbruges i et helt fast forhold, der ikke ændres, selv om de relative priser ændres.
- Det gælder også forbrugsgodet fritid. Arbejdsudbuddet påvirkes derfor heller ikke af lønningerne efter skat.
- Det gælder også forbrug i fremtiden. Den hjemlige opsparring påvirkes derfor ikke af afkastet efter skat.
- Arbejdskraften er ikke flytbar over landegrænser.
- Kapitalen er fuld mobil over landegrænser, således at udlændinge skal have samme afkast efter skat ved investeringer her i landet som i udlandet.
- Priserne på varer og ydelser, der handles over landegrænserne, er bestemt af prisforholdene i udlandet.
- De forskellige produktionsfaktorer (råvarer, arbejdskraft og kapital) forbruges i et helt fast forhold, der ikke ændres, selv om de relative omkostninger ændres.
- Økonomien søger mod fuld beskæftigelse (beskæftigelse hvor forventet realløn er lig den realiserede)

I en økonomi som ovenstående, hvor mængderne ikke påvirkes af prisændringer, vil man i øvrigt have helt klare svar på, hvordan skatterne og afgifterne overvæltes. Det er alene personer her eller i udlandet samt det offentlige selv, der i sidste ende bærer skattebyrden.

Når der forudsættes uændret adfærd, giver modellen følgende resultat med hensyn til overvæltning:

- Afgifter på goder solgt her i landet til privat forbrug overvæltes fuldstændigt i højere forbrugerpriser.
- Skat på arbejde tilbagevæltes fuldstændigt i lavere lønninger efter skat til de ansatte.
- Skat på kapitalindkomst, der alene gælder danske opsparere mv., tilbagevæltes fuldstændigt i et lavere afkast efter skat.
- Skat på kapitalindkomst, der skabes her i landet ved normalforrentning af investeret kapital, tilbagevæltes fuldstændigt i lavere lønninger til de danske ansatte, idet arbejdskraften er komplementær til den anvendte kapital.
- Afgifter på goder solgt her i landet til anvendelse som råvarer i produktion, der er i udenlandsk konkurrence, tilbagevæltes fuldstændigt i lavere lønninger til de danske ansatte, idet arbejdskraften er komplementær til de anvendte råvarer.
- Afgifter på goder solgt her i landet som råvarer i produktionen, der **ikke** er i udenlandsk konkurrence, overvæltes i højere priser på goder, der forbruges i Danmark.
- Skat på jordrente (overskud udover normalforrentningen mv.) bæres fuldstændigt af ejerne af jorden og ejerne af de virksomheder, der giver profit.

Kilde: Baggrundsnotat til artikel i Skat juni 2005.

Som fremhævet både i trin-modellen og i Skat-artiklen, er der tale om meget forsimplede antagelser for at sikre sammenlignelighed.

18.3. Et udvidet setup til analyse af overvæltning

Når adfærd ændringer inddrages i provenuvurderingerne i trin 4-6, for at imødegå den manglende realisme, bliver beregninger af overvæltningen nødvendigvis mere komplicerede. Substitutionseffekterne kræver nærmere kendskab til markedernes funktion og aktørernes prisfølsomhed.

Økonomiske lærebøger skitserer gerne meget forenklede partielle resultater:

- Ved fuldkommen konkurrence overvæltes en forbrugsafgift fuldt ud, hvis den er symmetrisk (rammer alle producenter af forbrugsgodet).
- Ved fuldkommen konkurrence kan en afgift, der udgør en asymmetrisk omkostning (rammer ikke alle producenter ens), ikke overvæltes på sigt, idet profitten nedkonkurreres til nul, så forsøg på overvæltning i sidste instans indebærer, at virksomheden ikke kan afsætte og må lukke eller ændre adfærd.
- Ved monopol eller monopolistisk konkurrence vil der ske en delvis overvæltning af afgiftsbelastningen på forbrugerne. (Eller over-overvæltning).

Litteraturstudier viser, at incidensanalyser baseres på forskellige antagelser – nogle antager fuld overvæltning, andre delvis overvæltning og i særlige tilfælde endda mere end fuld overvæltning.

Overvæltning på forbrugerne bliver således for alvor relevant, enten når der er fuldkommen konkurrence, og afgiften rammer symmetrisk, eller når der er begrænset priskonkurrence.

Når man går fra teoribogen til virkeligheden, må flere forhold inddrages. Grundlæggende handler det om klart at identificere, hvem der rammes af skatte- eller afgiftsændringen (symmetrisk eller asymmetrisk) og hvordan. At afdække markedsforhold (graden af konkurrence på input- og outputmarkeder, herunder samhandel med udlandet og substitutionsmuligheder) for de, der rammes, og på den baggrund opgøre prisfølsomheden i udbud og efterspørgsel. Desuden må man analysere faktorer såsom samspil med anden regulering og andre forvriddninger, fleksibiliteten i produktionen, dvs. i hvilken udstrækning en omlægning af produktion er mulig, og andre eventuelle årsager til prisstivheder.

I boks 8 præsenteres en række illustrative eksempler på praktiske overvejelser om overvæltning, der hidtil er foretaget på afgiftsområdet.

Boks 8: Overvæltning – eksempler på overvejelser på afgiftsområdet

A. Overvæltning af afgiftsforhøjelser – fuldkommen konkurrence

I langt de fleste tilfælde regnes med fuld overvæltning ved afgiftsforhøjelser, når afgiften pålægges endeligt forbrug. Det gælder både miljøafgifter, bilafgifter, energiafgifter, forbrugsafgifter mv.

B. Overvæltning af afgiftsnedsættelser – fuldkommen konkurrence

Under normale omstændigheder regnes der med fuld overvæltning ved afgiftsnedsættelser. I visse tilfælde vil nedsættelse af afgifterne dog ikke blive efterfulgt af prisfald på de pågældende varer. Som eksempel kan nævnes, at afgiften på øl blev nedsat med ca. 4 pct. pr. 9. januar 2005. I januar steg prisen dog med 1 pct. – hvilket var det modsatte af, hvad man kunne forvente. Selv om prisen efterfølgende faldt, var priserne i juli 2005 dog fortsat højere end i december 2004 (dvs. lige før afgiftsnedsættelsen). Afgiftsnedsættelsen er således ikke overvæltet i lavere forbrugerpriser. Det skal bemærkes, at forhøjelser af ølafgifterne altid øjeblikkeligt har resulteret i højere ølpriser, hvorfor der ikke umiddelbart er tale om en forsinket reaktion.

For visse afgifter, som jævnligt har været ændret, vil der dog være visse erfaringer, der kan trækkes på i forbindelse med vurdering af afgiftsnedsættelser. Ved en eventuel fremtidig nedsættelse af ølafgiften vil der blive skelet til, om afgiftsnedsættelser er blevet overvæltet i lavere forbrugerpriser. Det tyder eksempelvis afgiftsnedsættelsen i 2005 på, at de kun delvist blev.

C. Mere end fuld overvæltning

I visse tilfælde kan der være tale om, at producenten/importøren overvælter afgiften mere end 100 pct. I disse tilfælde bruger producenten således afgiftsforhøjelsen til samtidig at øge avancen. I forbindelse med forhøjelsen af tobaksafgiften pr. 9. januar 2005, blev det således lagt til grund ved provenuberegningerne, at avancen på cigaretter ville stige midt på året. Der ved var det lagt til grund, at prisen ville stige med afgiftsforhøjelsen plus avancestigningen – der var altså tale om mere end fuld overvæltning.

D. Monopol

Det er ekstremt sjældent, at der er tale om et fuldkomment monopol. Der kan dog være monopollignende tilstande. Et eksempel er tobaksmarkedet, som på cigaretmarkedet er domineret af en meget stor aktør.

Et andet eksempel er markedet for pesticider. Der er en del producenter/importører, men produkterne er oftest patentbeskyttet, og der er kun få midler til hver bekæmpelse af diverse skadedyr, ukrudt mv.

E. Delvis eller ingen overvæltning

I visse tilfælde er det dog på trods af fuldkommen konkurrence ikke muligt at overvælte afgiften.

Et eksempel er energiafgifterne. Normalt betales der afgift ved import, mens betalt afgift tilbagebetales ved eksport. I visse tilfælde er dette dog ikke muligt. Som eksempel kan nævnes en landmand, der betaler energiafgift af den energi, han bruger til fremstilling af f.eks. bacon. Hvis energiafgifterne stiger, vil landmanden have vanskeligt ved at overvælte forhøjelsen i priserne. Årsagen er, at han konkurrerer med udenlandske virksomheder både på det danske og de udenlandske markeder. En udenlandsk baconproducent bliver ikke opkrævet energiafgift ved eksport af bacon til Danmark. Hvis landmanden overvælter afgiften i prisen, vil den danske bacon blive relativt dyrere i forhold den udenlandske. Da landmanden ikke får godtgjort den energiafgift, som er betalt i forbindelse med fremstilling af bacon, vil en overvæltning i prisen betyde, at dansk bacon også bliver relativt dyrere på de udenlandske markeder. Landmanden er således i et vist omfang afskåret fra at overvælte afgiften, både når det gælder produktion til det indenlandske marked og til udlandet. Dog kan der være præferencer for dansk kød, og de danske forbrugere vil måske betale en højere pris for det.

Et andet eksempel er råstofafgiften. Punktafgiftslovene har normalt en bestemmelse om, at afgiften afløftes ved eksport. Eksportøren får således godtgjort den betalte afgift. Der er dog visse undtagelser. Moler er et råstof, og der er derfor afgift på moler efter råstofafgiftsloven. En forarbejdning af moleret, f.eks. at det bliver ovntørret og lavet til kattegrus eller til mursten, betyder dog, at der ikke kan opnås afgiftsgodtgørelse ved eksport. I de situationer kan der være tale om, at producenten således ikke kan overvælte afgiften, da det i så fald vil skade hans markedsandele i udlandet. Indenlands kan de heller ikke overvælte, da det må formodes, at de fleste katteejere er ligeglade med, om det er dansk produceret eller udenlandsk produceret kattegrus, der anvendes i kattebakken.

F. Samspil med anden regulering

Overvæltning af f.eks. en værdiafgift kan under visse restriktioner betyde, at prisen på produktet falder. Et eksempel er pesticidafgiften. Da afgiften er en værdiafgift, har producenten en interesse i, at prisen er så lav som muligt, så afgiften bliver så lav som muligt. En mulighed er derfor at flytte avancen fra f.eks. pesticider til andre produkter, som normalt købes sammen med pesticiderne f.eks. frø. Via de såkaldte prismærker er det dog muligt at hindre dette.

19. Miljømæssige konsekvenser

Adfærdsvirkningerne ved et lovforslag kan have mange forskellige direkte og indirekte konsekvenser for miljøet. Nogle af disse vil være tydelige og muligvis målet med lovforslaget, mens andre er mere subtile og handler om mindre påvirkninger langt ud i et økosystem eller lignende. Sidstnævnte ligger udover, hvad man kan forvente i en miljømæssig vurdering fra Skatteministeriet.

Hvis det skønnes nødvendigt, inddrages relevante fagministerier, styrelser, forskningsinstitutioner mv. og deres samarbejdspartnere i udredningen af de miljømæssige konsekvenser.

Med opgørelse af adfærdsvirkninger i lovforslagene opgøres også en ændring i skatte- og afgiftsgrundlag, der i nogle tilfælde kan bruges til at beregne de miljømæssige konsekvenser.

Det kan illustreres med følgende eksempel vedr. biler:

Øges bilafgifterne, fører det til, at der sælges færre biler. Det giver en mindre bestand, mindre kørsel og mindre udledning af CO₂ og luftforurening. Hvor mange færre biler, samt størrelsen af reduktionen og luftforureningen, vil være opgjort som en del af adfærdseffekterne for at kunne beregne de provenumæssige konsekvenser i trin 4.

Færre biler og mindre kørsel fører dog også til mindre trængsel, støj og uheld. Dette vil normalt ikke blive inddraget direkte i provenuvurderingen, da det jo ikke er afgiftsbelagt. Her må man ty til andre metoder for at opgøre de miljømæssige konsekvenser. I bilernes tilfælde kan det gøres ved at bruge standardstørrelser og priser for disse miljøparametre. F.eks. hvor meget trængsel en ekstra kørt km medfører, og hvad omkostningen ved dette er.

Findes der ikke sådanne standardværdier, kan relevante ressortministerier inddrages til opgørelsen af disse effekter, hvis de pågældende ministerier har en særlig viden eller metode til dette.

Af kendte opgørelser af standardværdier og afregningspriser kan nævnes transportøkonomiske enhedspriser, beregningspriser på miljøområdet, beregningspriser på energiområdet mv.

Hvis effekterne forventes at være små eller meget usikre, beskrives de verbalt.

For et forslag på bilområdet gøres det f.eks. på følgende måde: ”der sælges færre biler, hvilket reducerer den samlede kørsel, og derved også trængsel.”

Som et andet eksempel kan nævnes forslaget om emballageafgiften og en samtidig udvidelse af pant- og retursystemet i 2006, hvoraf det fremgik i bemærkningerne, at lovforslaget samlet set ville medføre en miljømæssig fordel, da ca. 100 mio. kildevandsemballager vil indgå i pant- og retursystemet, i stedet for at blive henkastet i naturen, eller blive bortskaffet sammen med andet husholdningsaffald.

Alternativt udelades de små eller mere usikre effekter fra opgørelsen af miljømæssige konsekvenser, og i stedet koncentrerer belægningsen om de mere sikre effekter.

Har et lovforslag miljømæssige konsekvenser, der påvirker nationale eller internationale målsætninger, vil det typisk også indeholde en vurdering af de miljømæssige konsekvenser i forhold til disse.

På energiområdet kunne det f.eks. være, hvordan forslaget påvirker målsætninger for bruttoenergiforbrug og vedvarende energi (VE). Mens det på klimaområdet kunne være klimagasser uden for CO₂-kvotesektoren.

Provenu og metode

Ved områder, hvor der er flere typer regulering f.eks. CO₂-afgifter og CO₂-kvoter, skal man være opmærksom på, om den ene type regulering gør, at den anden ikke har en reel effekt på målsætningerne. Det bedste eksempel er CO₂-kvotesystemet, som betyder, at forøgelse af energiafgifterne og deraf faldende forbrug af fossile brændsler ikke har en effekt på målsætningen for CO₂-udledning i de kvoteomfattede sektorer, da kvoterne fastsætter niveauet for udledningen. Reduktion af CO₂-udledning i virksomheder i de kvoteomfattede sektorer fører til overskud af kvoter og faldende kvotepriser, hvilket betyder, at det vil blive billigere for virksomhederne at købe kvoterne og dermed øge deres CO₂-udledning.

Ved større forslag forsøger man at opgøre de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opfylde disse målsætninger (skyggepriser), så det kan sammenholdes med andre tilgange til at nå disse mål. Samfundsøkonomiske omkostninger bør have en central placering i miljø-, klima- og sundhedsinitiativer, og forskellen mellem konsekvenser for henholdsvis samfundet og hhv. statskassen eller FL § 9, Skatteministeriet, tilstræbes tydeliggjort.

Skyggeprisen er de samfundsøkonomiske omkostninger pr. enhed, f.eks. pr. ton reduceret CO₂.

Den mest enkle metode til opgørelse af de samfundsøkonomiske omkostninger relaterer til provenuvurderingen, da de samfundsøkonomiske omkostninger er lig værdien af forvridningstabt ved afgiften. Det vil sige, at den samfundsøkonomiske omkostning er approksimativt lig provenuvirkningen af adfærdseffekterne. Dertil skal tillægges eller fratrækkes værdien af sparede eksterne omkostninger, herunder miljømæssige omkostninger, som ligger udover de provenumæssige konsekvenser.¹⁷

¹⁷ Se artikel i [Skat april 2002, Afgifter og eksterne effekter](#)

Del III. Beregningsparametre og datagrundlag

I behandlingen af provenuvurderingernes indhold skelnes der mellem metode og data. De metodemæssige aspekter af vurderingen behandlede i Del II. Her i Del III behandles aspekterne omkring datagrundlag og beregningsparametre.

Lovgivningen på Skatteministeriets område dækker et meget omfattende spektrum af samfundets aktiviteter, og ændringer i regelsættene har som altovervejende hovedregel økonomiske konsekvenser for såvel husholdninger/virksomheder på den ene side som for de offentlige kasser på den anden.

Kendetegnende for en del af lovgivningen på skatte- og afgiftsområdet er imidlertid, at der ikke findes tilgængelige statistiske oplysninger vedrørende det område, der skal lovreguleres, da det i sagens natur ofte er nye aspekter af samfundsøkonomien, der står på den skattepolitiske dagsorden.

Det er derfor i mange tilfælde slet ikke muligt at foretage velunderbyggede beregninger af lovændringernes provenumæssige konsekvenser, og endnu mindre at opbygge egentlige beregningsmodeller, der kan give præcise skøn for provenuændringerne mv.

Mange års erfaringer har dog vist, at det som regel er muligt at finde datamateriale, der til en vis grad underbygger eller tilnærmelsesvist dækker næsten alle relevante områder.

Til vurdering af lovforslag mv. gør Skatteministeriet brug af et omfattende udvalg af datakilder og af en række generelle beregningsparametre, som er fastlagt enten internt eller hentes fra eksterne kilder.

Tilgængeligt datamateriale giver imidlertid, som nævnt, sjældent et præcist billede af de relevante områder. Der er ofte brug for skøn og for korrektioner af ufuldstændige kilder. Der er dog typisk stor forskel på, om der er tale om ændringer i eksisterende regler, hvor der er opbygget en viden og ekspertise, eller om der betrædes helt nye områder.

20. Basis for de økonomiske vurderinger - FL § 38

Finanslovens § 38, Skatter og afgifter, er den konto, der opregner provenuet af samtlige skatter og afgifter, der opkræves i Danmark.¹⁸

Udarbejdelsen af budgetskønnene til finanslovsparagraffen varetages af Skatteministeriet i tæt samarbejde med Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

§ 38-budgetteringen og de heraf fremkomne skøn for provenuet af samtlige skatter og afgifter er det helt grundlæggende udgangspunkt for alle provenuvurderinger, der udarbejdes i Skatteministeriet, idet de beregnede økonomiske konsekvenser af en lovændring på den ene eller anden måde altid relaterer sig til og skal samstemmes med skønnene for provenuet, der fremkommer i henhold til gældende skatte- og afgiftsregler.

Udarbejdelsen af budgetskønnene til FL § 38 bygger på modeller, som er opbygget og udviklet over en lang årrække. I modellerne baseres beregningerne på data fra mange forskellige kilder. In-

¹⁸ Til og med 2007 konteredes arbejdsmarkedsbidraget på FL § 34, Arbejdsmarkedsfond. Som led i vedtagelsen af skattepakken – *Lavere skat på arbejde* – i oktober 2007 nedlagdes fonden. Fra og med 2008 konteres arbejdsmarkedsbidraget sammen med de øvrige indkomstskatter på FL § 38.

Provenu og metode

put kommer bl.a. fra SKATs systemer, oplysninger om løbende indbetalinger til Nationalbanken, eksterne kilder og historiske regnskabstal samt opsamling af provenuskøn fra lovændringer. Alle disse input kombineres i modellerne med prognoserne for økonomien i budgetteringsforudsætningerne og konjunkturvurderingerne fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

21. Beregningsparametre

I provenuvurderingerne anvendes en række standardforudsætninger/-beregningsparametre, som bl.a. omfatter:

- Centrale parametre og fastlagte størrelser, f.eks.: afgifter af marginalt forbrug, marginalskatter for erhvervsgrupper, kombineret marginalskat for virksomheder/selvstændige etc.
- Vækstparametre – aktualitet og fremskrivning
- Rentesatser og diskonteringsfaktorer
- Priser, BNP, olie- og dollarpriser

Parametrene opdateres med relevante tidsintervaller, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelsen af konjunkturvurderingerne, som offentliggøres i Økonomisk Redegørelse.

22. Datagrundlag

De datagrundlag, der anvendes, beror i videst muligt omfang på offentligt tilgængelige og uafhængige kilder. Det kan være nødvendigt at inddrage oplysninger fra brancheorganisationer og private virksomheder. Kilder fra interesseorganisationer mv. fortolkes og anvendes dog altid med fornøden varsomhed og kritisk sans. Beregninger baseres derfor aldrig ukritisk på andenhånds kildemateriale.

En oversigt over kilder med anvendelige data vil altid være ufuldkommen, idet der konstant dukker nye kilder op, som er nyudviklede, eller som Skatteministeriet ikke tidligere har været opmærksom på. Oversigten i boks 9 er således ikke en udtømmende liste over de kilder, der anvendes i Skatteministeriet.

Boks 9: Eksempler på datakilder der anvendes i Skatteministeriet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
Primære datakilder på personbeskatningsområdet		
Lovmodellen, slutligningsoplysninger	Indkomst- og fradragsoplysninger fra SKATs slutligningsregister mv.	Provenuskøn og fordelingsberegninger samt statistikformidling
Lovmodelsystemet, generelt	Lovmodelsystemet indeholder udtræk fra administrative registre hos Danmarks Statistik. Basisstikprøven indeholder oplysninger for ca. 3,3 pct. af befolkningen (ca. 177.000 personer). Der foreligger også stikprøver på 10 pct. og 33 pct. af befolkningen, der kan anvendes til specifikke analyser. Systemet består af ca. 55 datasæt dækkende 25 forskellige lovgivningsområder. I teorien op til 1.500 oplysninger pr. person.	Provenuskøn og fordelingsberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Familietypermodellen	Familietypermodellen holdes opdateret af FM. Modellen indeholder beregningsparametre (satser og beløbsgrænser) samt beregningsregler for en række lovgivningsområder, der har betydning for enkeltpersoners transfereringer og skat mv.	Familietypeberegninger, opslag vedrørende gældende regler på andre lovgivningsområder
SKATs System 28	Statistikregister med totaloptællinger fra bl.a. slutligningsregistret, det centrale oplysningsseddelregister (COR), slutligningsregistret for selvstændigt erhvervsdrivende, etableringskontoindskudsregistret (EIS), ejendomsoplysninger, salgsstatistik mm. System 28 indeholder ikke data på individniveau.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
SKATs Data Warehouse	Systemet indeholder en mængde oplysninger fra SKATs registre på individniveau, herunder slutsystemet og COR (oplysningsseddelregistret). Der er mulighed for at foretage udtræk med krydstabuleringer mv. Statistikken udtrækkes fra Data Warehouse via programmet Business Object.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Specialoptællinger/bogholderioplysninger hos SKAT	Oplysninger om bl.a. bruttoskatteordning, dødsboskat etc. indhentes via specialoptællinger eller fra SKATs bogholderisystem. På sigt forventes oplysningerne at kunne tilvejebringes fra Data Warehouse.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Danmarks Statistiks publikationer	Al relevant tilgængelig statistik, herunder Statistikbanken og evt. særkørsler fra Danmarks Statistik.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Nationalregnskabsstatistikken fra Danmarks Statistik og Finansministeriet	Tidsserier der indeholder de samlede skatter og afgifter fordelt på sektorer og på skattearter.	Beregning af skattetryk, skattestruktur mv.
Diverse årsrapporter/statistik fra brancheorganisationer	Denne type publikationer indeholder bl.a. nyttige oplysninger om lønstatistik, bankstatistik om særlige indlånsformer, pensionsopsparing etc.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Specialstatistik fra andre ministerier	Disse statistikker bidrager med nyttige oplysninger om kommunefordelinger og regionalstatistik (Økonomi- og Indenrigsministeriet), pendlerstatistik (Transportministeriet/Trafikstyrelsen) etc.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Primære datakilder på pensionsbeskatningsområdet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
SKATs Data Warehouse	SKATs PAL-system kan trækkes via Data Warehouse, herunder oplysninger om de enkelte PAL-pligtiges nedslag, skattepligtig indkomst og aktivtyper.	Finanslovsbudgettering, provenuberegninger og statistikformidling
Finanstilsynets balancestatistik	Indeholder institutters balancer, opdelt på aktivtyper, 5-6 år tilbage.	Finanslovsbudgettering, provenuberegninger og statistikformidling
Diverse årsrapporter/statistik fra brancheorganisationer. Specialstatistik fra ministerier	Statistik fra SKATs CPS-system for pensionsindbetalinger. F&P's årsstatistik ATP's og LD's årsrapporter	Provenuberegninger, statistikformidling og folketingssspørgsmål
Primære datakilder på erhvervsbeskatningsområdet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
SKATs Data Warehouse	Data fra SKATs selskabsskattesystem 3S er tilgængelige i Data Warehouse, bl.a. med oplysninger om de enkelte selskabers status i diverse sammenhænge, skattepligtige indkomst og skatetilsvær. Statistikken kan udtrækkes fra Data Warehouse via programmet Business Object.	Finanslovsbudgettering, provenuberegninger og statistikformidling

Boks 9: Eksempler på datakilder der anvendes i Skatteministeriet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
SKATs SAP 38	I SAP 38 beregnes selskabers overskydende skat/ restskat	Finanslovsbudgettering, provenuberegninger og statistikformidling
Selvangivelsesoplysninger fra kulbrinteselskaber	SKM tager kopi af selvangivelser fra kulbrinteskatteselskaber	Finanslovsbudgettering og provenuberegninger
Danmarks Statistiks publikationer	Al relevant tilgængelig statistik	Provenuberegninger og statistikformidling
Nationalbanken	Al relevant tilgængelig statistik	Provenuberegninger og statistikformidling
Diverse årsrapporter-/statistik fra brancheorganisationer. Specialstatistik fra ministerier	Energistyrelsens årsrapport bruges i kulbrintemodellen	Provenuberegninger og statistikformidling
Primære datakilder på afgiftsområdet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
SKATs Punktafgifts Statistik (PAS)	Månedlige regnskabstal for punktafgifterne. Statistikken er udtræk fra SKAT. Statistikken udtrækkes fra Data Warehouse via programmet Business Object.	Provenuberegninger
SKATs Data Warehouse	Oplysninger om afgiftsbetaling specificeret på virksomhedsniveau. Statistikken udtrækkes fra Data Warehouse via programmet Business Object.	Provenuberegninger samt detaljeret statistikgrundlag
Danmarks Statistik (DST)	Dækker et meget bredt område. På energiområdet har DST et omfattende datamateriale. Forbrugsundersøgelsen har skøn for forbrugt af afgiftsbelagte varer. Statistik over transport, bilpark mv. Det er desuden muligt at bestille særkørsler hos DST mod betaling.	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling Forbrugsundersøgelsen er input til model over afgifternes fordelingsmæssige virkning (under udvikling)
Statistik fra andre ministerier	Specielt Miljøministeriet og Energistyrelsen	Provenuberegninger, fordelingsopslag og statistikformidling
Danmarks Miljøundersøgelser (DMU)	DMU er en forskningsinstitution under Miljøministeriet. DMU indsamler, bearbejder og vurderer oplysninger om naturen og miljøet.	Provenuberegninger
DMR(Digitalt Motorregister) De Danske Bilimportører Forsikring og Pension Danmarks Statistik (DST)	DMR indeholder oplysninger om registreringsdato, biltype, anvendelse og en række andre oplysninger til brug for beregningen af vægt- og ejerafgift, bl.a. brændstofforbrug for personbiler samt akselantal og akseltryk for lastbiler. Fra sommeren 2012 registreres endvidere den beregnede registreringsafgift bil for bil. Der resterer nogen finpudsning af BO værktøjer inden systemet kan udnyttes fuld ud.	Provenuberegninger. Herunder input i bilmodel
Bilimportørernes månedsstatistik	En månedlig opgørelse af nyregistrerede biler fordelt på bilmærker og størrelse.	Analyse af bilsalgets sammensætning
Diverse hjemmesider / søgning på internettet	Typisk indsamling af priser. F.eks. på biler, energi og grænsehandelsfølsomme varer.	Provenuberegninger mv.
Realkreditrådets statistik	Tinglysningsafgift. Oplysninger om lån pant i og handel med fast ejendom	Provenuberegninger mv.
Tinglysningsretten i Hobro / Domstolsstyrelsen	Tinglysningsafgift. Oplysninger om andels-, bil-, personbogen mv. Når eTL (elektronisk tinglysning) er fuldt implementeret, er det muligt fremadrettet at få "alle" oplysninger om tinglysning her. (fast- og procentafgift, opdelt på skøder, pant mv.). Oplysninger kan i princippet overføres til BO, hvis SKAT ønsker det.	Provenuberegninger mv.
Nationalbankens statistik Eksempelvis MFI	Tinglysningsafgift. Udvikling i konverteringer mv.	Provenuberegninger mv.

Boks 9: Eksempler på datakilder der anvendes i Skatteministeriet		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
Skatteministeriets rapporter om grænsehandel	Skatteministeriet opgør grænsehandlen for en række grænsehandelsfølsomme varer. Rapporterne bygger på en række, ofte modstridende, kilder: Dels officielle kilder fra bl.a. SKAT, samt indhentede oplysninger fra tobaksindustrien, grænsehandelskøbmænd mv. Oplysninger fra ConsumerScan, hvor et husstandspanel løbende registrerer deres indkøb af dagligvarer. Hertil kommer bl.a. en interviewundersøgelse af grænsehandelen foretaget af et analyseinstitut.	Skatteministeriets skøn for grænsehandel. Provenuberegninger for grænsehandelsfølsomme varer. Opslagsværk for udvikling i satser, provenu og mængder. Folketingsspørgsmål
OECD / EU	Internationale satser og provenu for miljø-, energi- og andre punktafgifter ¹⁹ .	Sammenholde danske afgiftssatser og provenu med andre lande
KOB Experian. Købmandsstandens oplysningsbureau.	Diverse regnskabsoplysninger på virksomheds- og brancheniveau	
Sikring af aktualitet og fremskrivning		
<i>Kilde</i>	<i>Bemærkninger</i>	<i>Primær anvendelse</i>
Konjunkturvurderinger/budgetteringsforudsætninger samt Økonomisk redegørelse og budgetoversigt fra Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet	Udarbejdes tre gange årligt.	
ADAMs og DREAMs databanker	Bl.a. tidsserier til brug for fremskrivninger mv.	

¹⁹ Se f.eks. OECD/EEA database: www2.oecd.org/econstat/queries/index.htm
 EU: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

Provenu og metode

Udarbejdelse af provenumæssige
konsekvensvurderinger i Skatteministeriet