

## 2. Hovedlinjer i skattepolitikken

### 2.1 Indledning

Indtægterne fra skatter og afgifter er det centrale fundament for finansieringen af det danske velfærdssamfund. Skatter og afgifter udgør i størrelsesordenen 85 pct. af de samlede offentlige indtægter, *jf. afsnit 2.2*, der giver et overblik over udviklingen i indtægterne fra skatter og afgifter i løbet af de seneste godt og vel 40 år. Den største indtægtskilde er de personlige indkomstskatte – blandt andet i form af arbejdsmarkedsbidrag, statslig bund- og topskat samt kommuneskat – som udgør mere end halvdelen af de samlede skatter og afgifter. Momsen er den næststørste indtægtspost med et provenu på ca. 20 pct. af samtlige skatter og afgifter.

I et internationalt perspektiv er niveauet for skatter og afgifter højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af en sammenligning af det såkaldte skattetryk – dvs. de samlede skatter og afgifters andel af BNP – på tværs af lande, *jf. afsnit 2.3*. Der har ikke været nogen klar tendens til hverken stigende eller faldende skattetryk i Danmark set henover de seneste to-tre årtier. Siden midten af 1980'erne har skattetrykket således gennemsnitligt udgjort ca. 46½ pct. af BNP – om end med mærkbare udsving påvirket af blandt andet konjunkturer, oliepriser, aktiekurser og renteutvikling.

I løbet af de seneste godt 20 år er der gennemført en række reformer mv. af de personlige indkomstskatte, som markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 2.4*. For en bundskatteyder nedbringes marginals-katten, dvs. skatten på den sidst tjente krone, fra ca. 44½ pct. i 1998 til knap 39½ pct. i 2025, når 2012-skattereformen mv. er fuldt indfaset. For en topskatteyder er marginals-katten siden 1998 reduceret fra ca. 61½ pct. til knap 56 pct., hvilket primært afspejler afskaffelsen af mellemskatten fra og med 2010. Samtidig er andelen af skatteyderne, som betaler topskat, nedbragt mærkbart. Marginals-katten for højtlønnede i Danmark er dog fortsat noget højere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene.

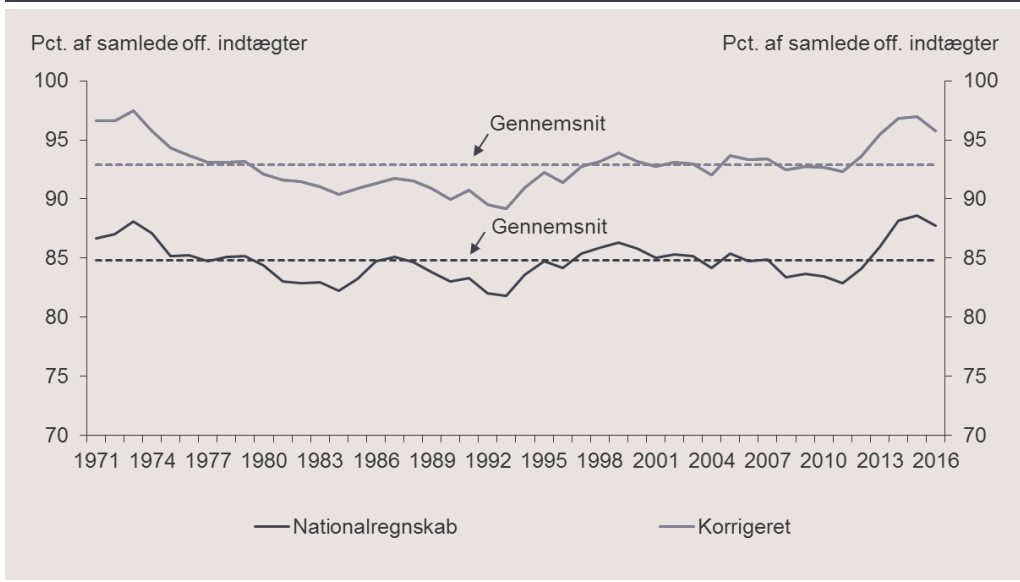
Beskatningen af kapitalafkast – heriblandt personlig kapitalindkomst og selskabsskat – er også ændret betydeligt gennem de senere årtier. Skattesatserne for den personlige kapitalindkomst er sat mærkbart ned siden midten af 1980'erne, både for den positive og negative nettokapitalindkomst. Skatteværdien af rentefradraget udgjorde op til 72 pct. i 1986, mens det for renteutgifter over 50.000 kr. vil udgøre ca. 25 pct., når Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset i 2019, *jf. afsnit 2.5*. Samtidig er selskabsskattesatsen mere end halveret fra 50 pct. i 1989 til de nuværende 22 pct. Det er dog sket uden et tilsvarende fald i indtægterne fra selskabsskatten, idet den lavere formelle skattesats i stor udstrækning er blevet finansieret af udvidelser af selskabernes skattegrundlag.

## 2.2 Udviklingen i indtægterne fra skatter og afgifter

Det offentlige indtægter fra skatter og afgifter udgør langt hovedparten af finansieringen af det danske velfærdssamfund. Provenuet fra skatter og afgifter udgjorde i runde tal 960 mia. kr. ud af de samlede offentlige indtægter på godt 1.090 mia. kr. i 2016. Set over en længere årrække har skatter og afgifters andel af de offentlige indtægter ligget forholdsvis stabilt på ca. 85 pct. i gennemsnit, *jf. figur 2.1*. De øvrige offentlige indtægter udgør dermed ca. 15 pct. af de samlede offentlige indtægter og omfatter blandt andet renteindtægter, a-kasse- og efterlønsbidrag samt indtægter fra det offentlige salg af varer og tjenester.

I de senere år har skatter og afgifters andel af de samlede offentlige indtægter ligget noget højere end 85 pct. Det skyldes navnlig en række store midlertidige indtægter i 2013-15, der er knyttet til omlægningen af kapitalpensioner.

**Figur 2.1. Skatter og afgifters andel af samlede offentlige indtægter, 1971-2016**



Anm.: Det offentlige indtægter fra skatter og afgifter omfatter ikke visse specifikke afgifter, der opkræves på vegne af EU, heriblandt told. Det offentlige indtægter fra skatter og afgifter er således opgjort til 958,6 mia. kr. i 2016, mens de samlede indtægter fra skatter og afgifter udgør 961,7 mia. kr. Forskellen på 3,1 mia. kr. udgøres af EU-afgifterne (told mv.). Det er de samlede skatter og afgifter (inkl. EU-afgifter), der indgår i beregningen af skattetrykket.

Kilde: Danmarks Statistik.

Hvis der tages højde for en række forhold af mere teknisk karakter – herunder af Danmarks Statistik ikke længere inkluderer kirkeskatten og kulbrinteskatten i de samlede skatter og afgifter – øges skatter og afgifters andel af de offentlige indtægter til i gennemsnit ca. 93 pct. i perioden 1971-2016, *jf. boks 2.1*.

### Boks 2.1. Justeret opgørelse af skatterne og de samlede offentlige indtægter

Tallene for det offentliges indtægter fra skatter og afgifter samt de samlede offentlige indtægter følger som udgangspunkt nationalregnskabs opgørelser og afgrænsninger. Det er Danmarks Statistik, som udarbejder nationalregnskabet.

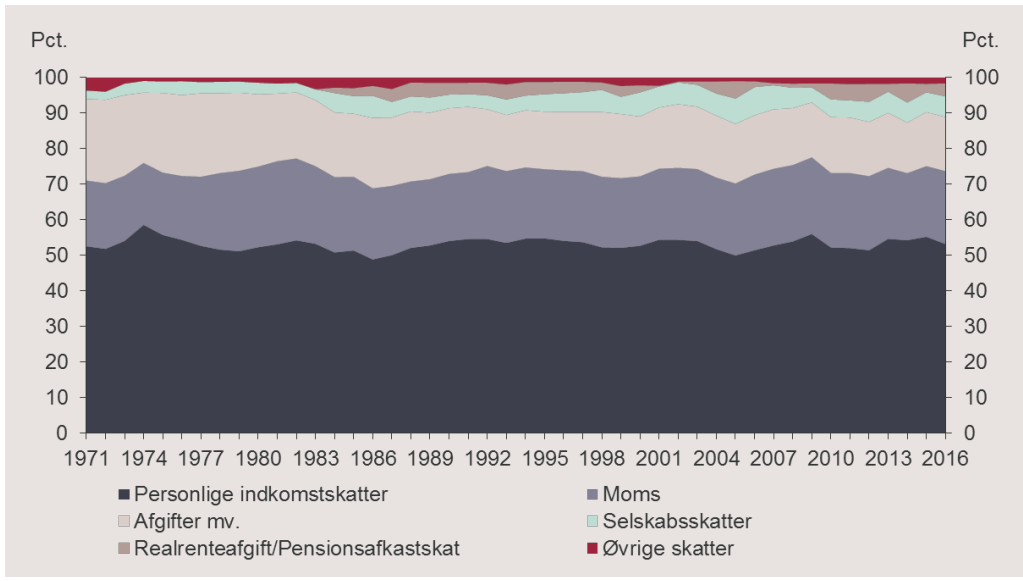
I efteråret 2014 gennemførte Danmarks Statistik en såkaldt hovedrevision af nationalregnskabet, der blandt andet betød, at kirkeskatten og kulbrinteskatten ikke længere kategoriseres som skatter. For kirkeskattens vedkommende hænger det sammen med, at der i bund og grund er tale om en frivillig "ordning", mens skatter i nationalregnskabsmæssig forstand skal være obligatoriske. Hvad angår kulbrinteskatten, som tidligere var en del af selskabsskatterne, blev disse indtægter med hovedrevisionen placeret som en såkaldt jordrente eller med andre ord afkast af en naturressource. Nationalregnskabs håndtering af kirke- og kulbrinteskatten som "ikke-skatter" ændrer dog ikke ved, at de er fuldt integreret i skattelovgivningen.

Nationalregnskabs afgrænsning af de samlede offentlige indtægter inkluderer endvidere poster, der indgår i opgørelsen af de offentlige forbrugsudgifter. Det drejer sig bl.a. om det offentliges indtægter fra salg af varer og tjenester til den private sektor fx i form af egenbetalingen for børnepasning. Herudover indeholder nationalregnskabet beregnede indtægter i form af såkaldt imputerede bidrag til tjenestemandspensioner, der ikke er baseret på konkrete betalinger.

Hvis provenuet fra kirkeskatten og kulbrinteskatten henregnes til skatterne, og de offentlige indtægter desuden korrigeres for de nævnte tekniske forhold, har skatter og afgifters andel af de samlede offentlige indtægter gennemsnitligt udgjort ca. 93 pct. i perioden 1971-2016, *jf. figur 2.1.*

De *personlige indkomstskatter* har gennem en meget lang årrække været den største indtægtspost blandt de forskellige skatter og afgifter, *jf. figur 2.2*. Indtægterne fra de personlige indkomstskatter var ca. 511 mia. kr. i 2016 – svarende til godt 53 pct. af de samlede skatter og afgifter. De personlige indkomstskatter – der primært omfatter de statslige indkomstskatter (herunder arbejdsmarkedsbidrag, bund- og topskat, sundhedsbidrag og ejendomsværdiskat) og de kommunale indkomstskatter – har generelt udgjort lidt mere end halvdelen af de samlede skatter og afgifter set over de seneste fire-fem årtier.

Selv om der gennem de seneste godt 20 år er gennemført en række skattereformer med fokus på at reducere skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 2.4*, har de personlige indkomstskatters andel af de samlede indtægter fra skatter og afgifter umiddelbart ikke været faldende. Det skal blandt andet ses i lyset af, at den generelle tendens til faldende renter i denne periode isoleret set har bidraget til at reducere omfanget af husholdningernes fradragsberettigede renteudgifter. Samtidig er skatteværdien af rentefradraget blevet reduceret væsentligt gennem en række skattereformer siden 1980'erne og senest i forbindelse med Pinsepakken (fra 1998) og Forårspakke 2.0 (fra 2009), *jf. afsnit 2.5*.

**Figur 2.2. S sammensætningen af de samlede skatter og afgifter, 1971-2016**

Anm.: Opgørelsen er baseret på nationalregnskabet's opgørelse af de samlede skatter og afgifter, dvs. inkl. provenuet fra EU-afgifter, jf. anmærkningen til figur 2.1. Afgifter mv. er opgjort inkl. grundskyld og husholdningernes vægtafgift. I nationalregnskabet henregnes grundskylden til de indirekte skatter (også kaldet produktions- og importskatter), mens husholdningernes vægtafgift er inkluderet i de direkte skatter (også kaldet løbende indkomst- og formueskatter).

Kilde: Danmarks Statistik.

Momsen er den næststørste indtægtspost med ca. 197 mia. kr. i 2016, jf. tabel 2.1. Det svarer til godt en femtedel af de samlede skatter og afgifter. Momsens andel steg noget op gennem 1970'erne og i starten af 1980'erne, idet momssatsen blev øget gradvist fra 15 pct. i 1971 til 22 pct. i 1980<sup>1</sup>. Siden den seneste forholdsvis af satsen til 25 pct. i 1992 har momsindtægternes andel af de samlede skatter og afgifter ligget på ca. 20 pct. i gennemsnit.

Indtægterne fra en lang række forskellige afgifter mv., der blandt andet omfatter afgifter på energi, nydelsesmidler og motorkøretøjer samt grundskyld, udgjorde ca. 146 mia. kr. i 2016, jf. tabel 2.1. Det svarer til 15 pct. af de samlede skatteindtægter. Afgifternes andel af de samlede skatter og afgifter er faldet over en længere årrække, jf. figur 2.2. I 1970'erne udgjorde provenuet fra afgifterne eksempelvis mere end 20 pct. af de samlede skatteindtægter.

<sup>1</sup> Det bemærkes, at momssatsen midlertidigt blev nedsat fra 15 til 9,25 pct. i en kort periode i midten af 1970'erne.

**Tablet 2.1. Indtægter fra skatter og afgifter, 2012-16**

Mia. kr. (årets priser)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Personlige indkomstskatter</b>	<b>447,7</b>	<b>496,1</b>	<b>534,7</b>	<b>527,9</b>	<b>511,3</b>
- Statslige indkomstskatter	138,2	146,6	150,3	171,9	168,9
- Kommunale indkomstskatter	203,6	209,3	214,0	220,9	229,1
- Arbejdsmarkedsbidrag	82,0	82,6	84,7	87,2	91,0
- Afgift af kapitalpensionsordninger mv.	10,8	44,4	72,3	34,3	8,4
- Ejendomsværdiskat	13,0	13,2	13,4	13,6	13,9
<b>Moms</b>	<b>181,6</b>	<b>181,4</b>	<b>186,0</b>	<b>190,0</b>	<b>197,3</b>
<b>Afgifter mv.</b>	<b>132,8</b>	<b>140,6</b>	<b>140,4</b>	<b>145,6</b>	<b>146,2</b>
- Energiafgifter <sup>1)</sup>	45,7	47,2	46,5	45,4	45,8
- Afgifter af motorkøretøjer <sup>2)</sup>	23,7	26,6	27,2	29,6	30,9
- Grundskyld	24,8	26,4	27,2	28,1	28,4
- Afgifter på nydelsesmidler <sup>3)</sup>	11,9	12,3	11,0	11,7	11,1
- Lønsumsafgift	5,8	6,5	6,9	7,2	8,1
- Tinglysningsafgift	4,9	4,7	5,2	5,9	6,0
- Told mv.	3,0	2,9	3,0	3,3	3,1
- Øvrige afgifter <sup>4)</sup>	13,0	14,0	13,4	14,5	12,8
<b>Selskabsskatter</b>	<b>49,5</b>	<b>54,1</b>	<b>55,8</b>	<b>53,1</b>	<b>56,2</b>
<b>Pensionsafkastskat</b>	<b>43,6</b>	<b>20,0</b>	<b>53,1</b>	<b>22,8</b>	<b>34,9</b>
<b>Øvrige skatter<sup>5)</sup></b>	<b>15,7</b>	<b>16,1</b>	<b>16,1</b>	<b>16,9</b>	<b>15,8</b>
<b>Skatter og afgifter i alt</b>	<b>870,9</b>	<b>908,3</b>	<b>986,0</b>	<b>956,3</b>	<b>961,7</b>

1) Inkluderer afgifter på benzin, el, olieprodukter, naturgas, kul, CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> og PSO-afgift.

2) Inkluderer registreringsafgift og vægtafgift fra erhverv og husholdninger.

3) Inkluderer afgifter på tobak, øl, vin og spiritus.

4) Inkluderer en række forskellige afgifter – heriblandt fx vandafgift, afgift af chokolade og sukkervarer.

5) Inkluderer blandt andet arbejdsgivernes uddannelsesbidrag (AUB) samt bo- og arveafgift.

Kilde: Danmarks Statistik.

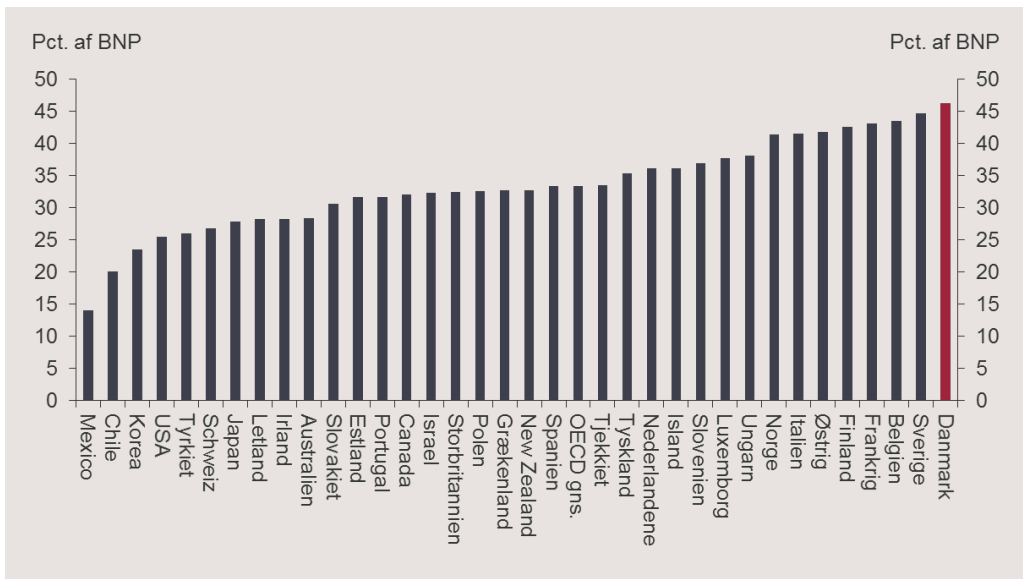
*Selskabsskatten og pensionsafkastskatten* er andre væsentlige indtægtskilder, der udgjorde henholdsvis 56 mia. kr. og 35 mia. kr. i 2016. For begge disse skattetyper gælder, at proventet kan svinge meget over et kort tidsrum. Det hænger sammen med, at indtægterne fra pensionsafkastskatten er afhængig af udviklingen på de finansielle markeder, mens indtægterne fra selskabsskatterne blandt andet afhænger af konjunkturerne og

olieprisen. Selskabsskatternes andel af de samlede skatter og afgifter har dog udvist en stigende tendens frem mod midten af 00'erne, hvorefter lavere oliepriser og mindre gunstige konjunkturer har påvirket provenuet negativt. Pensionsafkastsskatten blev indført i 2000 (som afløser for realrenteafgiften, der blev introduceret i 1984), og indtægterne herfra har i gennemsnit udgjort ca. 2½ pct. af de samlede skatter og afgifter.

## 2.3 Skattetrykket

Skatternes størrelse i forhold til den samlede samfundsøkonomi måles som oftest ved det såkaldte *skattetryk*. Skattetrykket er grundlæggende en simpel brøk, hvor tælleren omfatter de samlede indtægter fra skatter og afgifter, mens nævneren udgøres af bruttonationalproduktet (BNP). Målt ved skattetrykket er niveauet for skatter og afgifter højt i Danmark, når der sammenlignes med andre lande i EU og OECD, *jf. figur 2.3*.

**Figur 2.3. Skattetryk i OECD-landene, 2000-15**



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige skattetryk for perioden 2000-15. Der mangler data for Japan, Polen og Australien for 2015. Kilde: OECD, *Revenue Statistics*, 2016.

Sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal imidlertid fortolkes med betydelig forsigtighed, fordi det målte skattetryk blandt andet påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. Eksempelvis er langt hovedparten af de offentlige overførselsindkomster skattepligtige i Danmark, mens de i andre lande i større udstrækning er skattefri. Det øger isoleret set det målte skattetryk i Danmark, uden at det nødvendigvis er udtryk for en større skattebelastning. Samtidig gør visse lande brug af direkte offentlige tilskud

på specifikke områder, mens andre lande anvender indirekte tilskud i form af skattefradrag. Den danske børne- og ungeydelse er et eksempel på et direkte kontant tilskud, der i andre lande er udformet som et skattefradrag målrettet familier med børn. Det målte skattetryk er alt andet lige mindre i de lande, der gør brug af skattefradrag i stedet for direkte tilskud<sup>2</sup>.

De forskellige lande afviger tillige med hensyn skatternes sammensætning på *direkte skatter* – fx personlige indkomstskatter – og *indirekte skatter* – fx moms og afgifter. Sidstnævnte indgår i opgørelsen af samfundsøkonomiens størrelse, når denne måles ved BNP. Det betyder, at moms og afgifter indgår både i tælleren og nævneren i skattestryksbrøken, hvilket ikke er tilfældet for de direkte skatter, som kun indgår i tælleren. Lande med høje indtægter fra moms og afgifter vil derfor alt andet lige have et lavere målt skattetryk end lande, hvor de indirekte skatter er mindre betydningsfulde for de samlede skatteindtægter. Indtægterne fra moms og afgifter udgør en relativt stor andel af de samlede skatter i Danmark, hvilket isoleret set reducerer det målte skattetryk sammenlignet med de fleste andre lande.

De nævnte forbehold omkring internationale sammenligninger af skattestrykket indebærer blandt andet, at det i bund og grund ikke giver mening at opstille konkrete politiske målsætninger, der sigter efter at bringe det målte danske skattetryk ned på niveau med fx gennemsnittet for OECD-landene. Det udelukker dog ikke, at det kan være både relevant og hensigtsmæssigt med mere generelle politiske målsætninger om at nedbringe skattebelastningen i Danmark fra det nuværende forholdsvis høje niveau – fx i form af mål om et faldende strukturelt skattetryk.

For på trods af udfordringerne forbundet med internationale sammenligninger af skattestrykket kan det med rimelig sikkerhed konstateres, at Danmark – sammen med blandt andet de øvrige skandinaviske lande – ligger i den høje ende med hensyn til skattebelastning. Det hænger sammen med, at de skandinaviske lande er udbyggede skattefinansierede velfærdsstater. I Danmark har man fx valgt at lade en betydelig del af det individuelle forbrug – herunder sundhed, ældrepleje og børnepleje – være overvejende organiseret i den offentlige sektor og primært finansieret via generelle skatter og afgifter. I mange andre lande er disse ydelser ofte helt eller delvist privat finansieret og udgør derfor en del af det private forbrug.

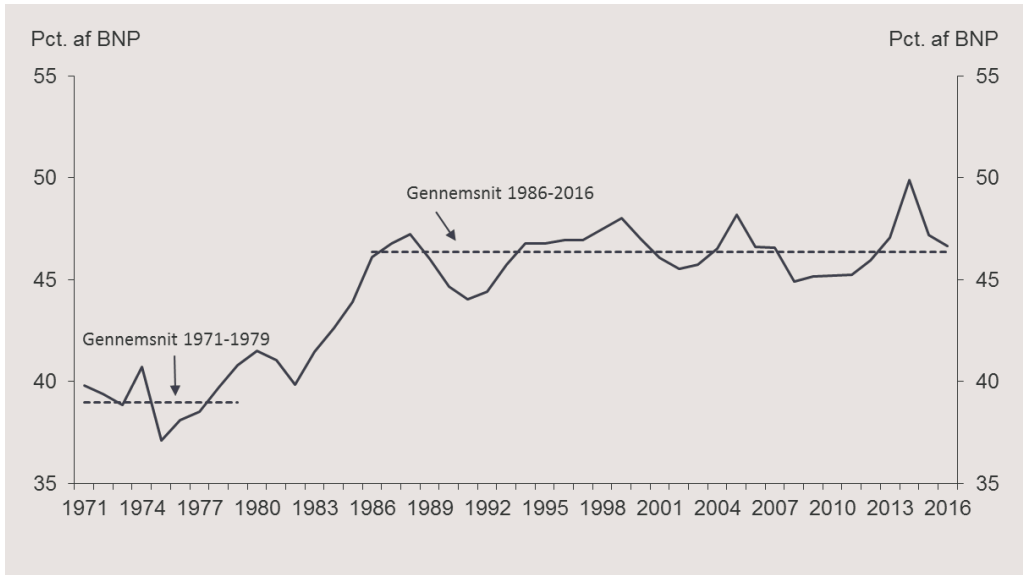
Set over en længere årrække steg det danske skattetryk fra et stykke under 40 pct. af BNP i gennemsnit i 1970'erne til 46-47 pct. af BNP i anden halvdel af 1980'erne, *jf. figur 2.4*. Forøgelsen af skattestrykket i første halvdel af 1980'erne skal blandt andet ses i sammenhæng med behovet for at konsolidere de offentlige finanser i kølvandet på nogle meget store underskud, der toppede med knap 10 pct. af BNP i 1982. Fra midten af 1980'erne og frem har skattestrykket – om end med visse udsving – ligget nogenlunde på dette niveau, dvs.

---

<sup>2</sup> Den danske børne- og ungeydelse – populært kaldet for børnechecken – blev indført med virkning fra indkomståret 1984 som et element i det såkaldte Rio Bravo-forlig, der blev indgået i oktober 1983. Børnechecken afløste et skattefradrag baseret på antallet af hjemmeboende børn.

uden en klar stigende eller faldende tendens. De meget store midlertidige indtægter knyttet til omlægningen af kapitalpensioner mv. i 2013-15 er den væsentligste årsag til, at skattetrykket i disse år lå noget højere end gennemsnittet for perioden siden midten af 1980'erne.

**Figur 2.4. Skattetrykket i Danmark, 1971-2016**



Anm.: Figuren viser det målte skattetryk, dvs. de samlede skatter og afgifter i pct. af det faktiske bruttonationalprodukt. Det indebærer eksempelvis, at der ikke er taget højde for virkningen af mere skattek tekniske forhold såsom den såkaldte bruttificering af sociale pensioner (folkepension og førtidspension) og kontanthjælp i 1994, der isoleret set øgede det målte skattetryk. Bruttificeringen indgår i bund og grund, at de nævnte ydelser blev gjort skattepligtige. På den anden side er der heller ikke taget højde for nettificeringen af overførselsindkomsterne afledt af arbejdsmarkedsbidragets indførelse i 1994 og den efterfølgende indfasning frem mod 1997, som isoleret set reducerede det målte skattetryk.

Kilde: Danmarks Statistik.

Det målte skattetryk er ikke noget velegnet mål for den økonomiske politik – herunder skattepolitikken – bidrag til år til år-ændringerne i skattebelastningen. Således kan skattetrykket udvise betydelige udsving fra år til år, selv om skatteregler og dermed skattebelastningen er uændret. Det skyldes først og fremmest, at konjunkturerne og udsving i oliepriser, aktiekurser og renter mv. vil medføre, at væksten i beskatningsgrundlagene for en række forskellige skatter og afgifter afviger fra væksten i nominelt BNP. Derfor giver de isolerede provenuvirkninger af diskretionært besluttede ændringer i skatte- og afgiftsregler – fx ændrede satser – et mere retvisende billede af udviklingen i skattebelastningen.

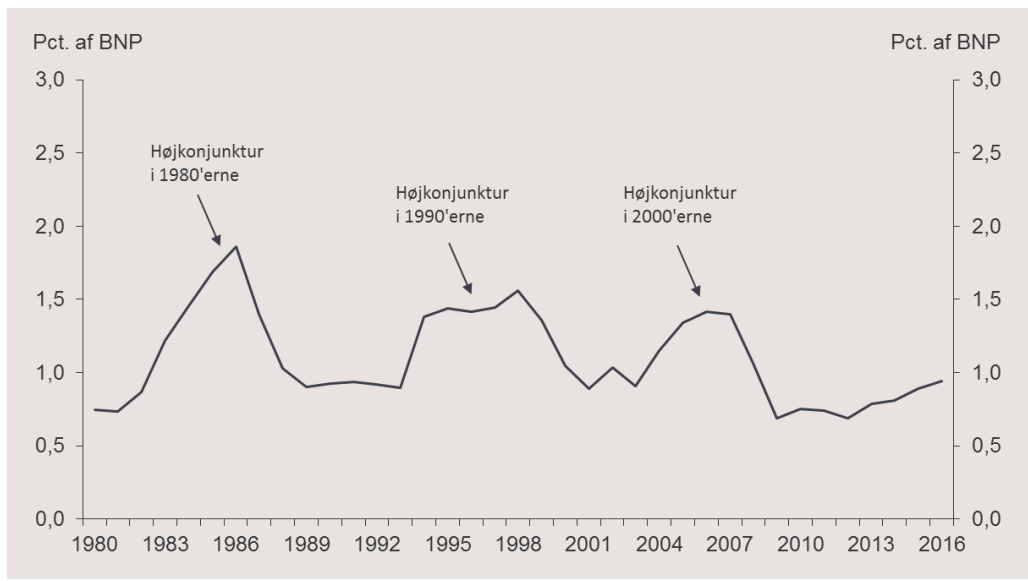
I perioder med gode konjunkturer – som er karakteriseret ved høj og stigende beskæftigelse, forholdsvis høje lønstigninger, pæn fremgang i det private forbrug og investeringerne – vil der være en tendens til, at indtægterne fra en række skatter og afgifter vokser hurtigere end nominelt BNP (dvs. BNP opgjort i løbende priser).



Det omvendte gør sig gældende i lavkonjunkturer – heriblandt den økonomiske krise, der fulgte i kølvandet på finanskrisen i slutningen af 2000'erne. Skatternes høje grad af konjunkturfølsomhed i Danmark indebærer samtidig, at de såkaldte automatiske stabilisatorer er store. De høje stabilisatorer – der grundlæggende afspejler progressionen i beskattningen – indebærer, at indtægterne fra skatter og afgifter automatisk bidrager til at afdæmpe fluktuationerne i de disponible indkomster og dermed også udsvingene i konjunkturerne.

*Registreringsafgiften* er et eksempel på en skat, der følger udsving i konjunkturerne. Når konjunkturerne er gode, købes der blandt andet flere og dyrere biler, og det får indtægterne fra registreringsafgiften til at stige. Provenuet fra registreringsafgiften (som andel af BNP) har således været højt under højkonjunkturerne i henholdsvis midten af 1980'erne, i anden halvdel af 1990'erne og midten af 2000'erne. De senere års økonomiske fremgang – hvor især beskæftigelsen er steget markant – har også medvirket til højere bilsalg og dermed stigende indtægter fra registreringsafgiften. Registreringsafgiftens andel af BNP steg endda en smule fra 2015 til 2016, selv om den højeste afgiftssats som led i aftalen om finansloven for 2016 blev sat ned fra 180 til 150 pct. med virkning fra 1. januar 2016, jf. figur 2.5. Overordnet set har der dog været en tendens til faldende indtægter fra registreringsafgiften over de seneste 10-15 år<sup>3</sup>.

**Figur 2.5. Indtægter fra registreringsafgiften, 1980-2016**

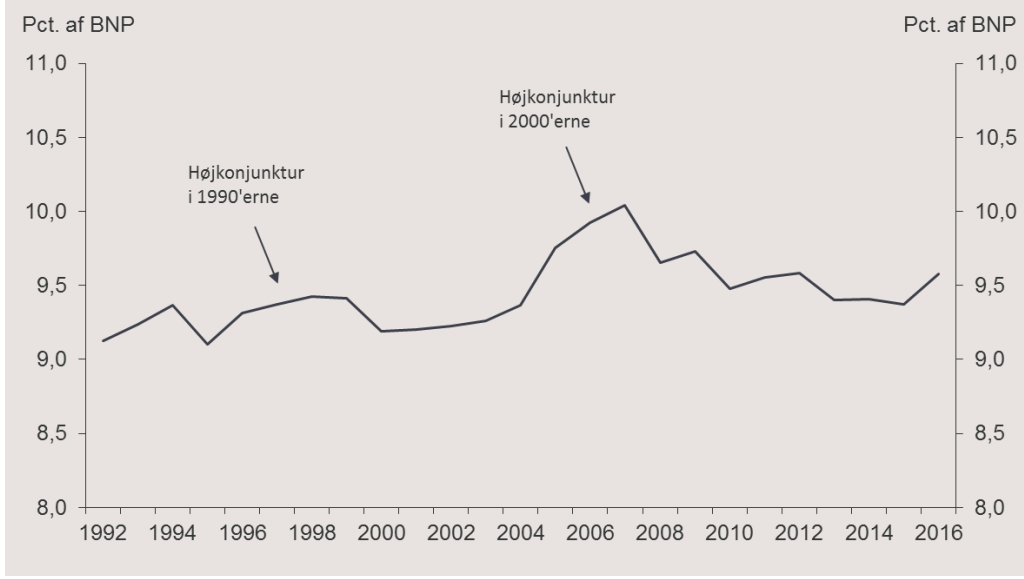


Kilde: Danmarks Statistik.

<sup>3</sup> I Finansministeriets beregninger af den såkaldte strukturelle offentlige saldo skønnes det, at de strukturelle indtægter fra registreringsafgiften reduceres fra 1,2 pct. af BNP i starten af 2000'erne til 0,9 pct. i midten af 2010'erne.

*Momsen* er et andet eksempel på en skat, hvor indtægterne afhænger af konjunktursituationen, fordi det private forbrug og investeringerne ofte viser større konjunktursving end selve BNP. Momsens konjunkturfølsomhed er dog noget mindre end for registreringsafgiften, jf. figur 2.6, der viser momsindtægterne (som andel af BNP) i perioden 1992-2016, hvor den generelle/formelle momssats har ligget fast på 25 pct. Det afspejler blandt andet, at det samlede private forbrug er mindre konjunkturfølsomt end bilforbruget (og at momssatsen er lavere end registreringsafgiften). Det er dog ret tydeligt, at den økonomiske fremgang i midten af 2000'erne satte sit præg på momsindtægterne, da disse toppede på 10 pct. af BNP i 2007.

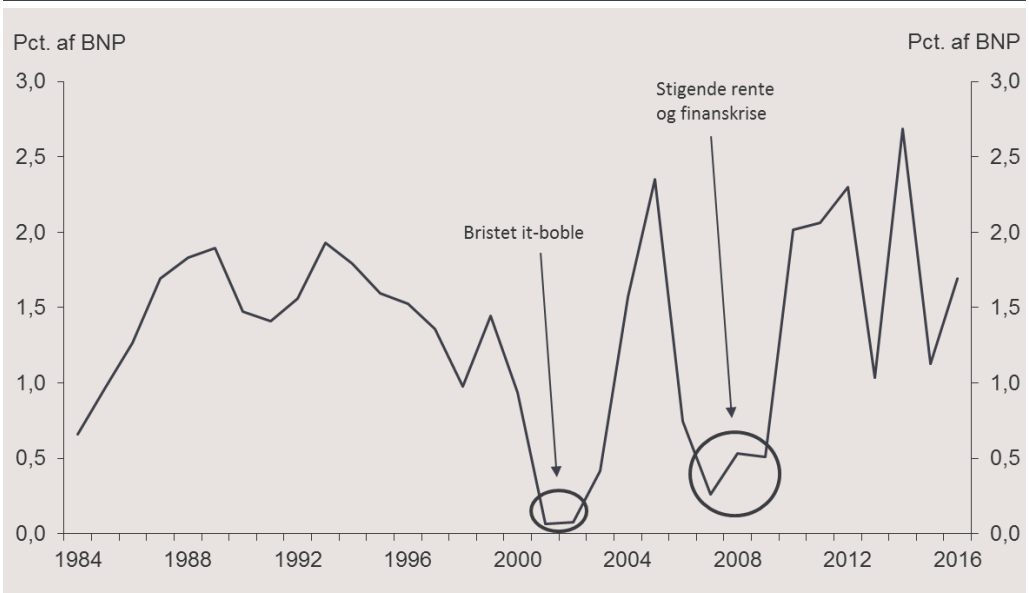
**Figur 2.6. Momsindtægter, 1992-2016**



Kilde: Danmarks Statistik.

Indtægterne fra *pensionsafkastskatten* – der afløste realrenteafgiften i 2000 – kan svinge ganske voldsomt over kort tid. I tilknytning til den bristede it-boble i begyndelsen af 2000'erne var indtægterne tæt på nul i 2001 og 2002, mens provenuet i 2005 var på det hidtil næsthøjeste niveau med godt 2,3 pct. af BNP, jf. figur 2.7.

Grundlaget for pensionsafkastskatten (som afspejler et beregnet afkast af pensionsformuen) opgøres efter et lagerprincip, hvor kursgevinster og -tab på de forskellige aktiver – herunder aktier, obligationer og derivater – indgår i skattebasen, uanset om de realiseres eller ej. Det løbende afkast, fx i form af renteindtægter og aktieudbytte, indgår også i skattegrundlaget, mens formueforvaltningsomkostninger kan fradrages. Hvis skattegrundlaget er negativt i et givet år, beregnes en negativ skat, som i de efterfølgende år kan modregnes i en eventuel positiv skat.

**Figur 2.7. Indtægter fra pensionsafkastskatten, 1984-2016**

Anm.: Den såkaldte realrenteafgift blev indført med virkning fra 1984 og blev erstattet af den nuværende pensionsafkastskat i 2000.  
Kilde: Danmarks Statistik.

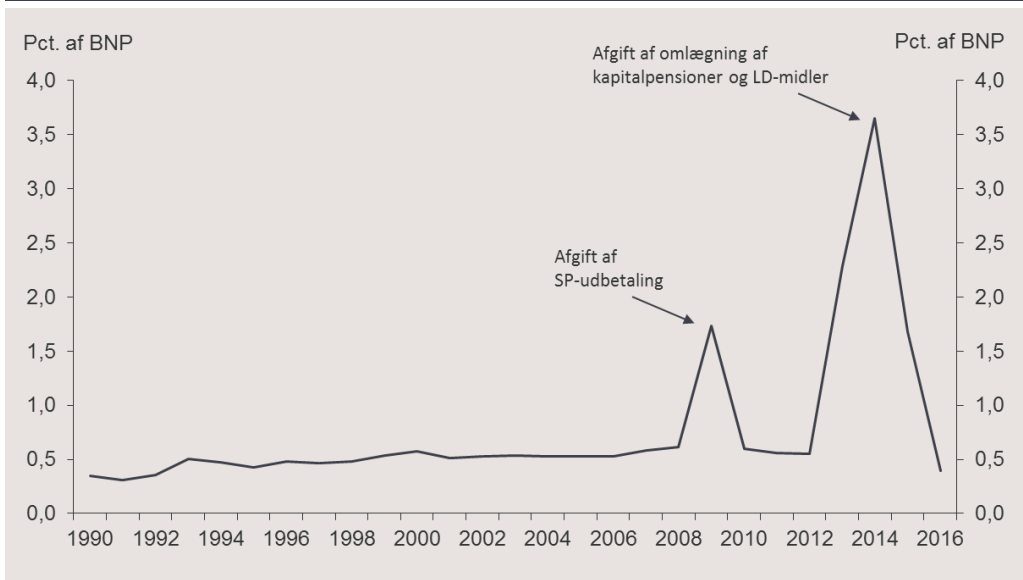
De store udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten reflekterer grundlæggende, at det lagerværdibase-rede afkast af pensionsformuen (og dermed skattebasen) varierer meget fra år til år afhængigt af udviklingen på de finansielle markeder. Det omfatter blandt andet udviklingen i aktiekurser og renter, idet sidstnævnte er afgørende for obligationskurserne og afkastet på de afledte aktiver (derivater). I år med en kombination af faldende aktiekurser og stigende renter, som fører til faldende obligationskurser, vil der være en tendens til meget lave eller ligefrem negative skattegrundlag, mens det omvendte er tilfældet, når aktiekurserne stiger, og renten falder. På den anden side vil det løbende afkast på rentebærende aktiver alt andet lige være større, jo højere renten er.

Pensionsafkastskatten er således ikke konjunkturfølsom i traditionel forstand. Indtægterne var ganske vist lave i begyndelsen af finanskrisen, men i 2010-12 var der meget store provenuer, selv om dansk økonomi var i tilbagegang i disse år<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>I forbindelse med Finansministeriets beregninger af den såkaldte strukturelle offentlige saldo skønnes det, at de strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten stiger fra 0,5 pct. af BNP i starten af 2000'erne til 1,1 pct. i midten af 2010'erne. Det stigende strukturelle provenu skal blandt andet ses i lyset af opbygningen af pensionsformuerne, der bidrager til, at beskatningsgrundlaget for pensionsafkastsskatten vokser hurtigere end BNP (i løbende priser).

Skattetrykket kan også være påvirket af forhold af mere teknisk karakter – herunder skattepolitiske tiltag af midlertidig karakter. Indtægterne fra *afgiften på kapitalpensionsordninger* er et eksempel herpå. Skattetrykket i 2013-15 er nemlig mærkbart påvirket af de ekstraordinært store indtægter forårsaget af omlægninger af kapitalpensionsordninger og midler i Lønmodtagerne Dyrtdsfond (LD). Isoleret set skønnes de midlertidige indtægter herfra at have øget det målte skattetryk med omtrent 1½ pct.-point i 2013, 3 pct.-point i 2014 og 1¼ pct.-point i 2015. Indtægterne fra beskattningen af udbetalingerne af midler fra den såkaldte Særlige Pensionsopsparing (SP) i 2009 er et andet eksempel på, at skattetrykket kan være påvirket af engangsforhold. Engangsindtægterne herfra skønnes isoleret set at have øget det målte skattetryk med ca. 1 pct.-point i 2009. De nævnte midlertidige forhold afspejler sig tydeligt i udviklingen i indtægterne fra afgiften på kapitalpensionsordninger mv., der ellers set over en længere årrække har ligget på ca. 0,5 pct. af BNP med en svagt opadgående tendens, jf. figur 2.8.

**Figur 2.8. Afgift på kapitalpensionsordninger mv., 1990-2016**



Anm.: Figuren viser de samlede indtægter fra afgiften på kapitalpensionsordninger og skatten af udbetalinger fra Lønmodtagernes Dyrtdsfond (LD).

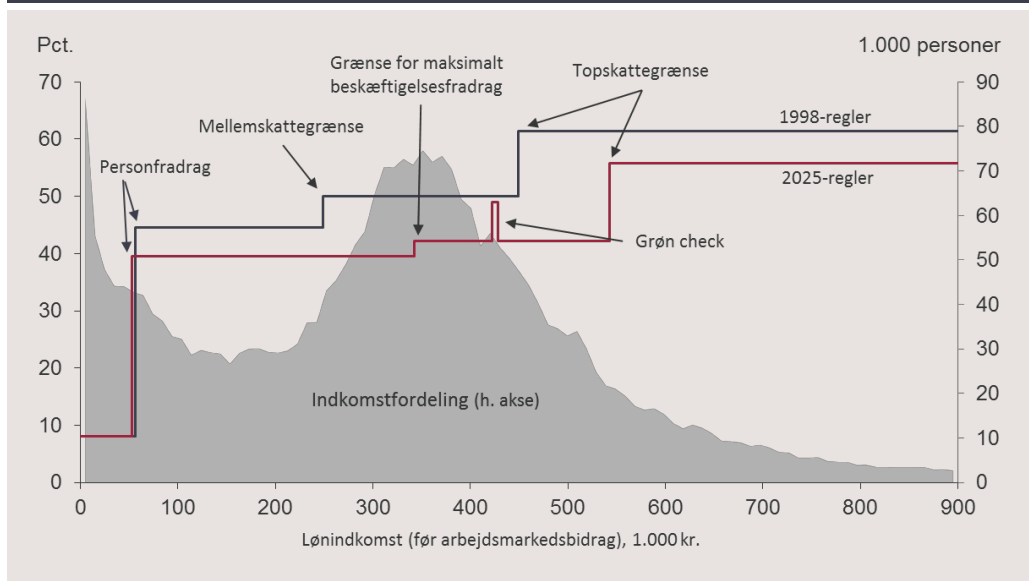
Kilde: Danmarks Statistik.

De midlertidige indtægter knyttet til omlægningen af kapitalpensionsordninger og LD-midler afspejler i bund og grund en fremrykning af skatter, der ellers ville være blevet pålagt og betalt på et senere tidspunkt – dog med en skatterabat i form af en lavere skattesats på 37,3 pct. i stedet for 40 pct. Fremrykningen betyder, at de fremtidige indtægter fra afgiften på kapitalpensioner og skatten på udbetalinger fra LD bliver lavere, end de ellers ville have været. De lidt lavere indtægter på 0,4 pct. af BNP i 2016 skal ses i dette lys.

## 2.4 Skat af arbejdsindkomst

I løbet af de seneste 20-25 år er der gennemført en lang række reformer og justeringer af personbeskatningen, som markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst. Marginalskatten, dvs. skatten på den sidst tjente krone, er i kraft af reformerne siden 1998 reduceret over hele indkomstskaalen, jf. figur 2.9 – navnlig gennem nedsættelse af bundskatten, indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelse af topskattegrænsen. Hovedmålet med reformerne har grundlæggende været at øge beskæftigelsen – og dermed den samlede velstand – ved at øge den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse i stedet for at være på overførselsindkomst og til at øge antallet af arbejdstimer.

**Figur 2.9. Skalamariginalskatter for beskæftigede, 2017-niveau**



Anm.: Figuren viser marginalskatten (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent under hhv. 1998-regler og 2025-regler. 1998-reglerne afspejler den fuldt indfasede 1994-skattereform. 2025-reglerne afspejler den fuldt indfasede 2012-skattereform, dog med en række ændringer og tilføjelser, herunder den fuldt indfasede aftale om afskaffelse af PSO-afgift, jf. boks 2.2. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2017-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten før AM-bidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 64 år i 2014 fremskrevet til 2017-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt AM-bidrag en del af eller hele året.

Kilde: Skatteministeriet.

For en bundskattheyder reduceres marginals-katten fra ca. 44½ pct. i 1998 – hvor 1994-skattereformen var fuld indfaset – til knap 39½ pct. (inkl. beskæftigelsesfradrag) i 2025 – når 2012-skattereformen mv. er fuldt indfaset<sup>5</sup>. For en topskattheyder er marginals-katten siden 1998 nedbragt fra ca. 61½ pct. (ekskl. kirkeskat) til knap 56 pct., hvilket primært afspejler afskaffelsen af mellemskatten fra og med 2010<sup>6</sup>.

Den største reduktion af marginals-katten sker for personer med indkomster mellem ca. 450.000 og 540.000 kr. (2017-niveau) og er på ca. 19 pct.-point. Det afspejler dels afskaffelsen af mellemskatten fra og med 2010 – som var et element i den såkaldte Forårspakke 2.0 – dels de diskretionære forhøjelser af topskattegrænsen, der blev påbegyndt i 2010 og videreført i forbindelse med 2012-skattereformen, *jf. boks 2.2*.

For de fleste personer med indkomster mellem ca. 250.000 og 450.000 kr. (2017-niveau) er marginals-katten nedbragt med 8-11 pct.-point, hvilket afspejler afskaffelsen af mellemskatten, indførelsen af beskæftigelsesfradraget og nedsættelser af bundskatten<sup>7</sup>. For indkomster i et beskedent interval omkring 425.000 kr. (2017-niveau) er marginals-katten dog kun nedbragt med ca. 1 pct.-point, hvilket skyldes aftrapningen af den såkaldte grønne check.

Selvom marginals-katterne er faldet over hele indkomstskalaen, er marginals-katten for højt-lønnede i Danmark – som aktuelt udgør 55,8 pct. – dog fortsat noget højere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene<sup>8</sup>. Gennemsnittet for OECD-landene er således 47 pct., mens gennemsnittet for de EU-lande, der er med i OECD, udgør godt 52 pct. Marginals-katten for lavt- og gennemsnits-lønnede i Danmark er til gengæld nu lavere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene. Dermed er progressionen i skatten på arbejdsindkomst – målt ved forskellen på marginals-katten for højt- og lavtlønnede – forholdsvis høj i Danmark sammenlignet med i andre lande.

---

<sup>5</sup> 2012-skattereformen fuldt indfaset i 2022, *jf. boks 2.2*. Der er dog efter 2012 indgået en række yderligere aftaler, som (i begrænset omfang) påvirker udviklingen i marginals-katterne ud over virkningen af 2012-reformen. Fx medfører aftalen om afskaffelse af PSO-afgiften fra 2016, at bundskatten sættes en smule op frem til 2022, mens den grønne check beskæres en smule frem til 2025.

<sup>6</sup> Den højeste marginals-kat udgjorde godt 62 pct. (ekskl. kirkeskat) i perioden 1999-2009. Indkomstafrapningen af børne- og ungeydelsen, der blev indført med virkning fra 2014 som en del af 2012-skattereformen, øger isoleret set den højeste marginals-kat med 1,8 pct.-point for personer med børn og en indkomst over ca. 815.000 kr. (2017-niveau).

<sup>7</sup> Bundskatten reduceres reelt med 3,8 pct.-point i den betragtede periode. Som følge af den gradvise udfasning af sundhedsbidraget i perioden 2012-19 sker der samtidig en teknisk forøgelse af bundskattesatsen på 8 pct.-point. Den formelle bundskattesats ændres således fra 8 pct. i 1998 til 12,20 pct. i 2022 (8-3,8+8 = 12,2), hvilket dog som nævnt dækker over en underliggende nedsættelse af bundskatten med 3,8 pct.-point.

<sup>8</sup> *Jf. Skatteøkonomisk analyse: Skatten på arbejde er faldet i Danmark*, Skatteministeriet, juni 2017.

## Boks 2.2. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

Denne boks giver en oversigt over de centrale reformer og justeringer af personbeskatningen de seneste 20-25 år.

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

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

### *Pinsepakken (aftale indgået i juni 1998):*

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

### *Højere kommuneskatter frem til 2002:*

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

### *Lavere skat på arbejdsindkomst (aftale indgået i juni 2003):*

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

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

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

### *Lavere skat på arbejde (aftale indgået september 2007):*

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

### *Skattestoppet og højere kommuneskatter frem til 2011:*

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

## Boks 2.2. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)

### *Forårspakke 2.0 (aftale indgået i marts 2009):*

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

### *Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010):*

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

### *2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012):*

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

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

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

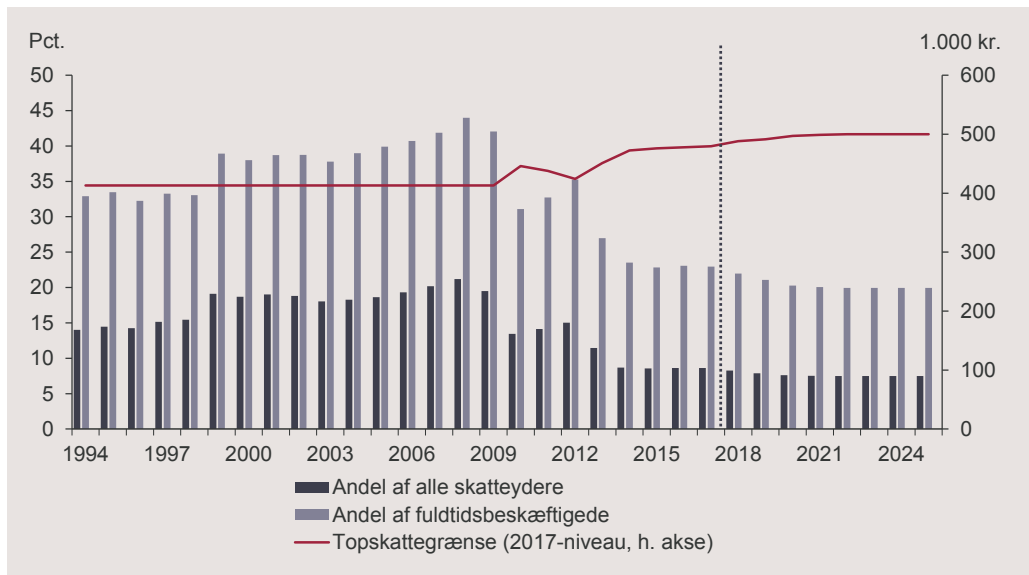
## Udvikling i antallet af topskatteydere

I perioden 1994-2009, hvor topkattegrænsen var uændret (målt i faste priser), var der en stigende tendens i andelen af skatteydere, der betalte topskat, *jf. figur 2.10*. I slutningen af 2000'erne var det således omkring 20 pct. af samtlige skatteydere, der betalte topskat, mens det i midten af 1990'erne var omtrent 14 pct. Blandt de fuldtidsbeskæftigede steg andelen af topskatteydere i samme periode fra omkring 33 pct. til lidt over 40 pct.



Fokus i de to seneste skattereformer – Forårspakke 2.0 fra 2009 og 2012-reformen – har på den baggrund blandt andet været at reducere andelen af topskatteydere. I forbindelse med Forårspakke 2.0 blev topskattegrænsen således forhøjet diskretionært med 30.000 kr. (2010-niveau) i 2010, mens der med 2012-reformen blev aftalt en gradvis real forhøjelse af topskattegrænsen på ca. 50.000 kr. (2010-niveau) i perioden 2013-22. Det har bidraget til, at topskatteydernes andel af samtlige skattepligtige aktuelt er nedbragt til under 10 pct., mens det blandt de fuldtidsbeskæftigede er omkring 20 pct., der betaler topskat.

**Figur 2.10. Andel af topskatteydere og beløbsgrænse, 1994–2025**



Anm.: Topskatteydernes andel af samtlige skattepligtige i perioden 1994-2014 er opgjort via oplysninger fra SKATs slutkattesystem, mens andelen i perioden 2015-2025 er baseret på lovmodelberegninger. Beløbsgrænsen for topskatten er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag i 2017-niveau (mens grænsen i figur 2.9 er vist før arbejdsmarkedsbidrag). Fuldtidsbeskæftigede er defineret som personer med fuld indbetaling til ATP, hvilket svarer til en gennemsnitlig arbejdstid på mindst 27 timer om ugen. Andelen af topskatteydere er fra og med 2018 er beregnet via en ren regelfremskrivning – dvs. ændringerne fra og med 2018 afspejler kun ændringer i selve regelgrundlaget, mens indkomster og beskæftigelsesniveau mv. er som i 2017, jf. den stiplede lodrette linje i figuren.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Andelen af topskatteydere steg ganske meget fra 1998 til 1999. Det var en konsekvens af Pinsepakken, idet bundfradraget for positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget blev ophævet fra og med 1999. Dette bundfradrag blev dog genindført med virkning i 2010 som led i Forårspakke 2.0, hvilket sammen med forhøjelsen af topskattegrænsen samme år bidrog til det markante fald i andelen af topskatteydere fra 2009 til 2010.

Den kortvarige stigning i andelen af topskatteydere i begyndelsen af 2010'erne skal ses i sammenhæng med, at den årlige automatiske regulering af beløbsgrænserne i skattesystemet – herunder topskattegrænsen – blev suspenderet i perioden 2010-2013 som led i Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen. De diskretionære

forhøjelser af topskattegrænsen i 2010 og 2013 bidrog imidlertid til, at der i disse år samlet set blev mærkbart færre topskatteydere.

Efter 2017 vil andelen af topskatteydere alt andet lige blive reduceret, idet topskattegrænsen gradvist forhøjes frem til 2022 som følge af 2012-skattereformen. Det bemærkes dog, at der fra og med 2018 ikke er tale om en egentlig fremskrivning af indkomster mv. Der er derimod tale om en såkaldt regelteknisk fremskrivning, hvor skattereglerne i 2022 implementeres i 2017-niveau.

## 2.5 Skat af kapitalindkomst

Kapitalindkomst – dvs. afkast af kapital – udgør sammen med arbejdsindkomst de to primære indkomstformer i Danmark. Kapitalafkast udgør således omkring en tredjedel af de samlede indkomster<sup>9</sup>. Beskatningen af kapitalafkast udgør derfor en vigtig del af det danske skattesystem, og provenuet udgør en væsentlig andel af de samlede indtægter fra skatter og afgifter.

Indretningen af kapitalbeskatningen har en række konsekvenser for samfundsøkonomien. Det gælder blandt andet investeringer, opsparing og indkomstfordelingen, *jf. boks 2.3*.

Kapitalafkastskatterne i Danmark dækker blandt andet over selskabsskat, pensionsafkastskat, ejendomsskatter og beskatning af personlig kapitalindkomst (herunder aktieindkomst, som beskattes separat). I det følgende fokuseres der navnlig på personbeskatningen af kapitalindkomst og selskabsskatten.

### Boks 2.3. Beskatning af kapitalafkast

Ifølge grundlæggende økonomisk teori vil kapitalen "strømme" derhen, hvor det forventede afkast er størst. Hvis kapitalafkast ikke beskattes, vil den investering, som giver det største forventede afkast for investoren, også give det største forventede afkast for samfundet. Dermed bliver det samlede investeringsniveau identisk med det samfundsmæssigt optimale.

En skat på kapitalafkast vil reducere det forventede afkast for investoren. Dermed investeres der umiddelbart i et omfang, som er mindre end det samfundsmæssigt optimale. Denne argumentation vil isoleret set tale for en kapitalafkastbeskatning på nul, så investeringsniveauet ikke reduceres. Af hensyn til både finansieringen af de offentlige udgifter og indkomstfordelingen kan der dog argumenteres for, at kapitalafkast alligevel bør beskattes.

<sup>9</sup> Opgjort via nationalregnskabet som summen af bruttooverskud af produktion og blandet indkomst i forhold til bruttofaktorindkomst, *jf. Redegørelse om vækst og konkurrenceevne*, Erhvervsministeriet, 2017 (s. 132).

### Boks 2.3. Beskatning af kapitalafkast (fortsat)

For at undgå "skævvridning" er det endvidere væsentlig at sigte efter, at niveauerne for skatten på de forskellige typer kapitalafkast er relativt ensartede. En uens beskatning vil medføre, at forholdet mellem afkastet efter skat (som er relevant for investoren) og afkastet før skat (som er det samfundsmæssigt relevante) på tværs af kapitalformer ikke vil være det samme. Dermed vil en større andel af kapitalen blive placeret der, hvor det forventede afkast efter skat er størst. Det medfører en "skævvridning" i forhold til forholdet mellem de forventede afkast før skat.

Dette gælder også for skat på henholdsvis negativ og positiv kapitalindkomst. Ved at opgøre en nettokapitalindkomst på personniveau, hvor positiv og negativ kapitalindkomst udlignes, bliver afkastet efter skat på en investering afhængig af, om personen samlet set har nettogæld, i de tilfælde, hvor skattesatserne er uens. Hvis skatten på positiv nettokapitalindkomst er højere end skatten på negativ nettokapitalindkomst, bliver positivt kapitalafkast reelt beskattet lempeligere for de personer, som har gæld.

Modsat vil en relativt ensartet beskatning på forskellige investeringsformer, alt andet lige, være mindre skævvridende, idet "kilen" mellem investorens afkast (afkastet efter skat) og det samfundsmæssige afkast (afkastet før skat) vil være mindre på tværs af investeringsformer.

En uensartet beskatning af fx lønindkomst og kapitalafkast kan desuden åbne nogle muligheder for skattearbitrage for visse grupper af selvstændige, som muligvis ikke er ønskværdige. Mange selvstændige har fleksible muligheder for at placere deres indkomst som enten lønindkomst eller som udbytteindkomst og i nogle tilfælde også kapitalindkomst. I fravær af skat på aktie- og kapitalindkomst vil der fx være en tilskyndelse til at udbetale "løn" som udbytteindkomst i stedet for personlig indkomst for dermed at reducere skattebetalingen. Den problemstilling kaldes "hovedaktionærproblemet" og kan i stort omfang elimineres ved at have en indkomstkattesats og en skat på kapitalafkast på omtrent samme niveau. Konkret er der i de danske skatteregler sigtet efter omtrent neutralitet mellem den højeste marginalskat for lønindkomst (på 55,8 pct. i en gennemsnitskommune ekskl. kirkeskat) og den kombinerede selskabs- og progressive aktieindkomstbeskatning ( $22 \text{ pct.} + [1 - 0,22] * 42 \text{ pct.} = 54,8 \text{ pct.}$ ). Variationen i kommuneskatterne, hvor forskellen mellem den højeste og laveste kommuneskat udgør godt 5 pct.-point i 2017, indebærer dog, at der ikke kan opnås fuld parallelitet.

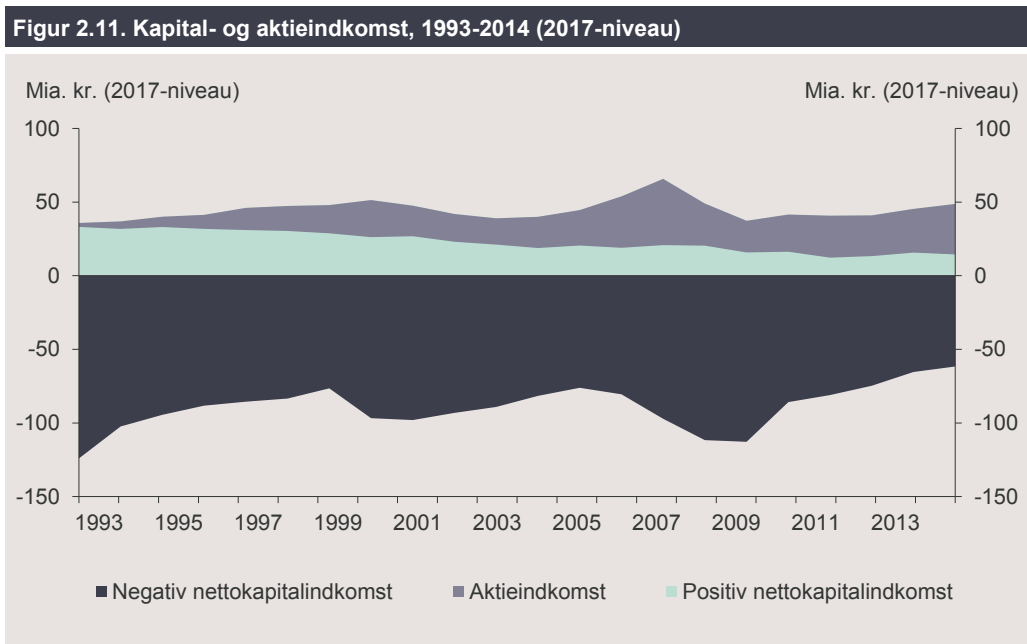
Det er således ikke muligt at give et entydigt teoretisk svar på, hvor høj skatten på kapitalafkast bør være, idet der er tale om en række modsatrettede hensyn, som skal vejes op mod hinanden.

### Beskatning af personlig kapitalindkomst

Den personlige kapitalindkomst opdeles skattemæssigt i kapitalindkomst og i aktieindkomst. Den skattemæssige kapitalindkomst udgøres hovedsageligt af private renteindtægter og -udgifter, mens aktieindkomsten består af aktieudbytte og realiserede kursgevinster eller -tab i forbindelse med salg af aktier.

Samlet set har den skattemæssige kapitalindkomst været negativ i alle år, *jf. figur 2.11*. Hovedparten af den negative kapitalindkomst kan henføres til renteudgifter knyttet til boligkøb, der for mange er den største investering i løbet af livet, og som typisk i stort omfang finansieres ved at optage lån i realkreditinstitut og/eller bank. For den enkelte skatteyder opgøres *nettokapitalindkomsten* ved at trække den negative kapitalindkomst (renteudgifter mv.) fra den positive kapitalindkomst (renteindtægter mv.). Aktieindkomsten har i alle år samlet set været positiv.

Den samlede negative nettokapitalindkomst udgjorde godt 60 mia. kr. i 2014 (opgjort i 2017-niveau), *jf. figur 2.11*. Den positive nettokapitalindkomst udgjorde til sammenligning godt 14 mia. kr. i 2014, mens aktieindkomsten var på knap 34 mia. kr.



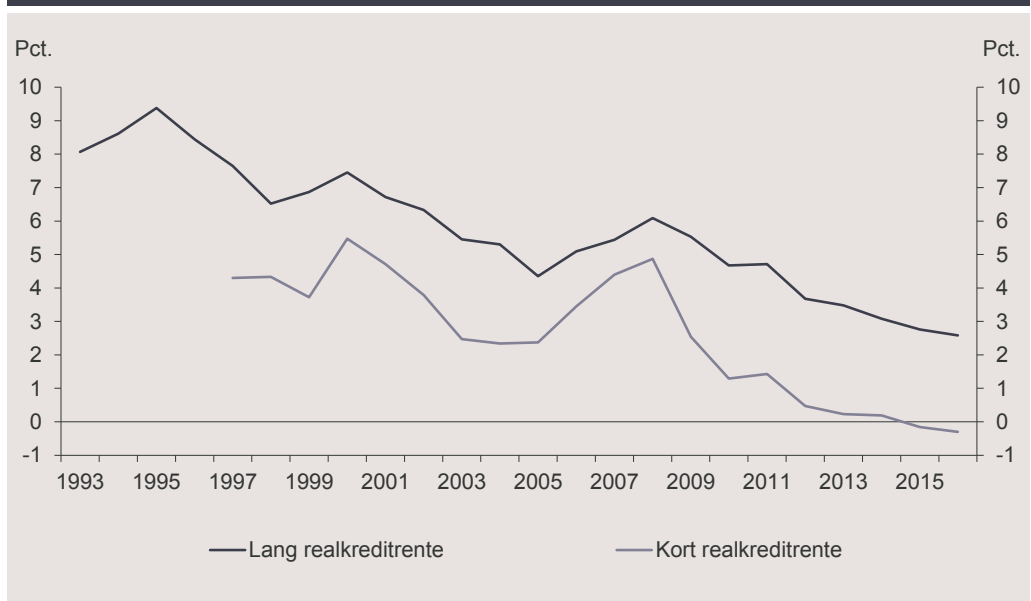
Anm.: Beløb er opgjort i 2017-niveau (fremskrevet med udvikling i nominal BNP). Kapitalindkomst er inkl. overskud af egen bolig frem til 1999. Der er databrud fra 1993 til 1994 og fra 1996 til 1997 vedr. aktieindkomst som følge af ændret lovgivning. Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

I perioden 1993-2014 har der overordnet været en tendens til faldende negativ nettokapitalindkomst – om end med betydelige udsving. Især i perioden 2005-09 – og i mindre omfang 1999-2001 – steg den negative nettokapitalindkomst således ganske meget. Den positive nettokapitalindkomst er også reduceret siden 1993, men her har udviklingen været betydeligt mere jævn.

Aktieindkomsten er generelt vokset siden 1993, men med visse udsving. Aktieindkomsten – både i form af kursgevinster og udbytter – steg voldsomt henover midten af 00'erne for at toppe i 2007. Herefter bidrog faldende aktiekurser i kølvandet på finanskrisen til en betydelig reduktion af aktieindkomsten de næste to år. Den samlede aktieindkomst har i øvrigt været større end den positive nettokapitalindkomst hvert år siden 2004.

Det relativt store fald i både positiv og negativ nettokapitalindkomst skal ses i sammenhæng med, at renteniveauet er faldet meget siden 1993, jf. figur 2.12. Renteniveauet steg dog relativt meget fra 2005/2006 og frem mod slutningen af 2008, hvilket er en medvirkende årsag til, at den negative nettokapitalindkomst blev forøget i den periode. Ultimo 2008 faldt renten markant frem mod midten af 2009 og har siden været på et historisk meget lavt niveau. Den "korte" rente har de seneste fem år ligget tæt på nul.

**Figur 2.12. Gennemsnitlig kort og lang realkreditrente, 1993-2016**



Anm.: Den lange rente angiver den gennemsnitlige effektive rente på 30-årige realkreditobligationer, mens den korte rente er et vægtet gennemsnit af de effektive renter på 1- og 2-årige realkreditobligationer.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank. Baseret på data fra Nationalbanken og FinansDanmark.

Gennem perioden 1993-2016 er arbejdsmarkedspensionerne blevet udvidet. Dels har der været en generel stigning i indbetalingsprocenterne over tid, dels har flere og flere personer haft pensionsindbetalinger gennem hele arbejdslivet. Begge disse udviklingsfendenser nedsætter alt andet lige behovet for yderligere privat opsparing i "frie midler" til pensionsformål. Det kan være en medvirkende årsag til reduktionen i positiv nettokapitalindkomst.

Samlet set har ændringerne i beskattningen af den (skattemæssige) personlige kapitalindkomst henover de seneste to-tre årtier isoleret set bidraget til, at filskyndelsen til at spare mere op og/eller nedbringe gæld er forøget betydeligt.

Den negative nettokapitalindkomst kan fradrages i de skattepligtige indkomster. Skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst – ofte kaldet *rentefradraget* – er siden midten af 1980'erne reduceret fra op til 72 pct. til ca. 33 pct., dvs. med knap 40 pct.-point, for renteudgifter op til 50.000 kr. for enlige (og 100.000 kr. for par). For renteudgifter over dette niveau falder rentefradraget til ca. 25 pct., når Forårspakke 2.0 fra 2009 er fuldt indfaset i 2019, hvilket svarer til en samlet reduktion af skatteværdien på op til 47 pct.-point siden midt-1980'erne. Denne kraftige reduktion af rentefradragets værdi skal ses i sammenhæng med den førte skattepolitik under ét, hvor skatten på arbejdsindkomst de sidste årtier er reduceret markant, *jf. ovenfor*. Skattesatsen for positiv nettokapitalindkomst er ligeledes reduceret siden midten af 1980'erne.

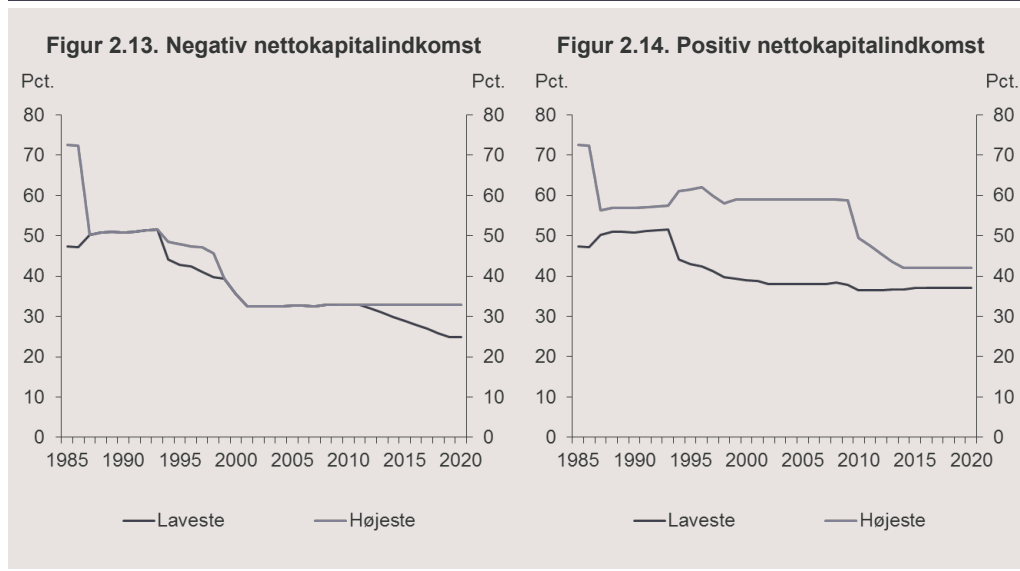
Frem til og med 1986 indgik kapitalindkomst på lige fod med lønindkomst i grundlaget for indkomstskatterne. Det indebar, at skatten var symmetrisk for henholdsvis positiv og negativ kapitalindkomst, idet skattesatsen dog varierede for de forskellige progressionstrin fra ca. 48 pct. for lave indkomster og op til 72 pct. for de høje indkomster, *jf. figur 2.13 og 2.14*. Dermed kunne skatteydere med høje indkomster reelt nøjes med selv at betale godt en fjerdedel af de samlede renteudgifter. I kombination med den forholdsvis høje inflation i 1970'erne og 1980'erne betød det, at der i visse perioder var en negativ realrente efter skat, selv om det nominelle renteniveau var endog meget højt målt med nutidens standarder.

Frem til og med 1986 betød den ensartede beskattning på positiv og negativ kapitalindkomst, at afkastet efter skat ved en investering var uafhængig af, om personen samtidig havde gæld, fx renteudgifter.

Med *1987-skattereformen* (politisk aftale indgået i juni 1985) blev der fra og med 1987 indført (delvist) separat beskattning af personlig indkomst (herunder lønindkomst og skattepligtig overførselsindkomst) og kapitalindkomst, idet skatten på kapitalindkomst blev lavere end skatten på personlig indkomst. Den højeste skattesats vedrørende fradrag for negativ nettokapitalindkomst blev reduceret markant fra 72 pct. til 50 pct. Samtidig blev den højeste skat på positiv nettokapitalindkomst reduceret fra 72 pct. til 56 pct.

I forbindelse med *1994-skattereformen* blev skatten på kapitalindkomst generelt reduceret, idet den højeste skattesats på positiv nettokapitalindkomst dog blev forhøjet til 61 pct. Samtidig blev der med indførelsen af mellemskatten indført et ekstra progressionstrin for positiv nettokapitalindkomst på 49 pct. (dette er ikke vist i figur 2.14).

## Skattesatser for negativ og positiv nettokapitalindkomst



Kilde: Skatteministeriet.

Med *Pinsepakken* (aftalt i juni 1998) blev muligheden for at fradrage negativ nettokapitalindkomst i grundlagene for mellemskatten og bundskatten udfaset i perioden 1999-2002. Det bidrog til, at skatteværdien af rentefradraget blev reduceret fra op til 46 pct. til 33 pct., idet der dog var en overgangsordning for personer med store renteudgifter.

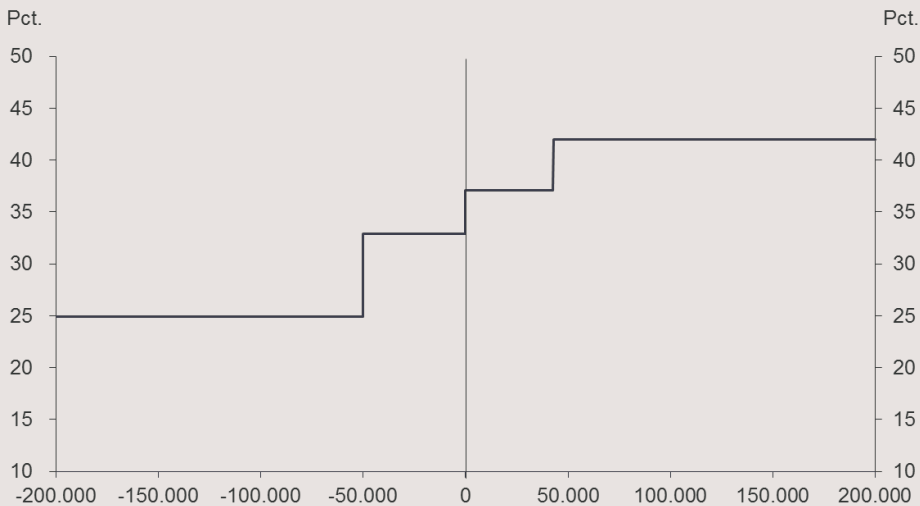
Med *Forårspakke 2.0* fra 2009 blev der aftalt en yderligere gradvis reduktion af skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst fra ca. 33 pct. til ca. 25 pct. frem mod 2019. Samtidig blev der imidlertid indført en bundgrænse på 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for par, hvor skatteværdien af rentefradraget fastholdes på ca. 33 pct. Beløbsgrænserne på 50.000 kr./100.000 kr. fastholdes nominelt over tid. Det betyder, at den reale værdi af beløbsgrænsen vil blive udhulet i takt med, at økonomien vokser, hvorved skatteværdien af rentefradrag på det helt lange sigt vil nærme sig ca. 25 pct. Der blev desuden indført et skråt skatteloft på positiv nettokapitalindkomst på 42 pct., som blev indfaset frem mod 2014, *jf. boks 2.4*. Det skrå skatteloft på 42 pct. medførte en betydelig nedsættelse af den højeste skattesats på positiv kapitalindkomst fra ca. 59 pct. Modstykket var, at skattegrundlaget blev udvidet til at omfatte realiserede kursgevinster på obligationer.

### Boks 2.4. Asymmetri i beskatningen af personlig kapitalindkomst

De gældende skatteregler indebærer, at negativ nettokapitalindkomst, der overstiger et nominelt fast beløb på 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar), har en skatteværdi på ca. 25 pct. i en gennemsnitlig kommune, *jf. figur a*. Negativ nettokapitalindkomst, der ikke overstiger 50.000 kr., har en skatteværdi på ca. 33 pct.

Beskatningen af kapitalindkomst er *asymmetrisk*, da skattesatserne på positiv nettokapitalindkomst er højere end skattesatser på negativ nettokapitalindkomst. Skattesatsen på positiv nettokapitalindkomst udgør således ca. 37 pct. for ikke-topskatteydere, da den positive nettokapitalindkomst også indregnes i bundskattegrundlaget. For topskatteydere, der har positiv nettokapitalindkomst på mere end 42.800 kr. (85.600 kr. for ægtepar), udgør skattesatsen på den marginale positive nettokapitalindkomst 42 pct. – svarende til det skrå skatteloft på positiv nettokapitalindkomst.

**Figur a. Skattesatser for negativ og positiv nettokapital indkomst**



Anm.: Indkomstskattesatser er opgjort ekskl. kirkeskat.

Kilde: Skatteministeriet.

Asymmetrien i form af den ekstra beskatning af positiv kapitalindkomst medfører et umiddelbart merprovenu og bidrager isoleret set til at mindske de målte indkomstforskelle.

Modstykket er, at asymmetrien har negative afledte virkninger på formuer og de offentlige finanser. Det skyldes overordnet, at de ekstra høje skatter på positiv nettokapitalindkomst bidrager til:

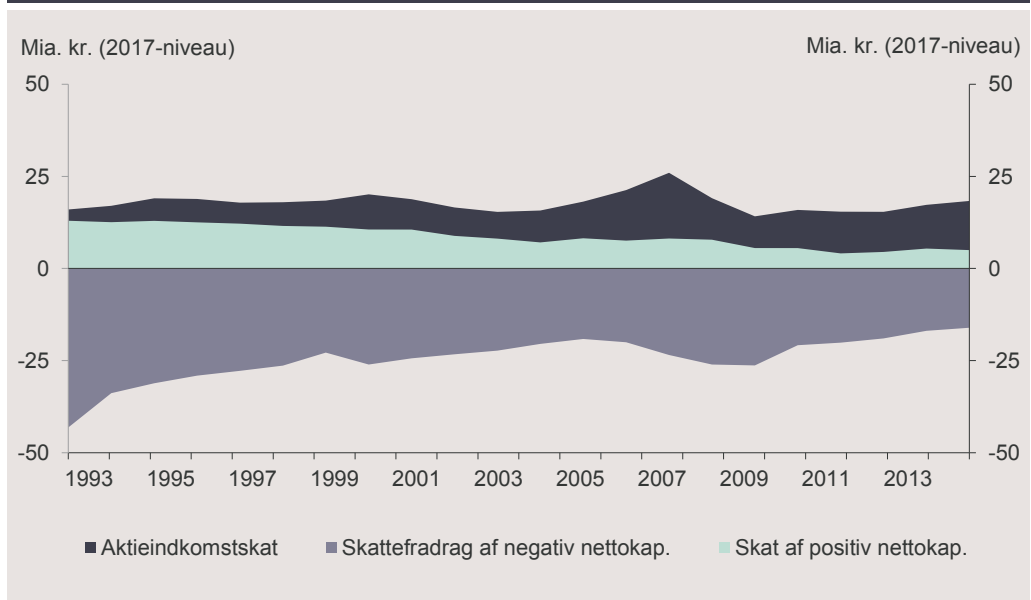
- Porteføljeeffekter, hvor formuer placeres i relativt lavt beskattet pensionsopsparing eller boliger. Det medfører et privat velstandstab for den enkelte og tab af skatteindtægter.
- Opsparingseffekter, hvor den samlede opsparing i et vist omfang reduceres.
- Øget risiko for skatteunddragelse og -omgåelse, fx i form af placering af aktiver i lavskattelende mv. og via uregistrerede lån.



Den samlede skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst kan opgøres til ca. 16 mia. kr. i 2014, mens skatten på positiv nettokapitalindkomst udgjorde ca. 5 mia. kr., *jf. figur 2.15*. Det skal her bemærkes, at skatten på kapitalindkomst er opgjort forholdsmæssigt ud fra den samlede indkomstskat på individniveau. Det vil sige, at hvis kapitalindkomsten udgør 5 kr. ud af en samlet indkomst på 100 kr., så opgøres skatten på kapitalindkomst som 5/100 ud af den samlede indkomstskat. Det indebærer, at den *gennemsnitlige* skat på kapitalindkomst fremstår lavere end de formelle skattesatser.

Den samlede skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst er faldet markant siden 1993. De reducerede skattesatser og tendensen til lavere negativ nettokapitalindkomst (som følge af faldende renter), *jf. figur 2.11*, har bidraget hertil. I samme periode er skatten på positiv nettokapitalindkomst faldet, hvilket blandt andet er en konsekvens af lavere skattesatser og den gradvise reduktion af den positive nettokapitalindkomst. Indtægterne fra aktieindkomstskatten er steget markant i løbet af de seneste 20-25 år og var ca. 10 mia. kr. højere i 2014 end i 1993.

**Figur 2.15. Skat på kapitalindkomst og aktieindkomst, 1993-2014 (2017-niveau)**



Anm.: Skatten på kapitalindkomst er proportional fordelt ift. hvor stor en andel kapitalindkomst udgør af det samlede indkomstgrundlag for de relevante indkomstskatte.

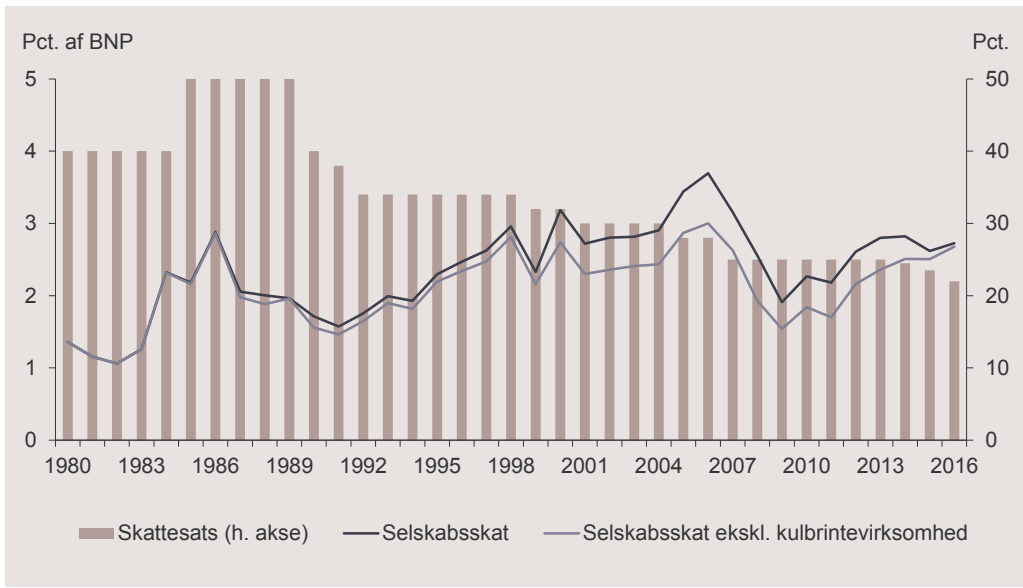
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

## Beskatning af kapitalafkast via selskabsskatten

Den formelle selskabsskattesats er blevet mere end halveret i løbet af de seneste 30 år fra 50 pct. i anden halvdel af 1980'erne til de nuværende 22 pct. Den gradvise nedsættelse af selskabsskattesatsen i Danmark afspejler en tendens, der har gjort sig gældende i de fleste andre OECD-lande gennem de seneste årtier.

På trods af den markante nedsættelse af den formelle selskabsskattesats har der dog været en vis tendens til, at selskabsskatternes andel af BNP er steget siden 1980'erne, *jf. figur. 2.16*. Det gælder også, når der ses bort fra selskabsskatterne af kulbrintevirksomhed, der var forholdsvis høje navnlig i en årrække i 2000'erne, hvor olieprisen toppede.

**Figur 2.16. Selskabsskattesats og -indtægter, 1980-2016**



Anm.: De samlede selskabsskatter omfatter også selskabsskat af kulbrintevirksomhed. Selve kulbrinteskatten er ikke en del af de samlede selskabsskatter. I nationalregnskabet har Danmarks Statistik således kategoriseret kulbrinteskatten som værende en såkaldt jordrente, *jf. også boks 2.1*.

Kilde: Danmarks Statistik.

Når selskabsskatteindtægterne (som andel af BNP) ikke er faldet, hænger det især sammen med, at den lavere formelle skattesats i vidt omfang er blevet finansieret af udvidelser af selskabsskattebasen. Den bredere skattebase er blandt andet et resultat af en stramning af afskrivningsreglerne for især bygninger og driftsmidler, en afvikling af adgangen til skattefrie investeringsfondshenlæggelser og nedskrivninger af varelagre. Desuden er der indført særlige regler for forsikringselskaber og for sambeskatning med udenlandske datterselskaber mv. samt begrænsning af rentefradrag.

---

Den seneste nedsættelse af selskabsskattesatsen fra 25 pct. i 2013 til 22 pct. i 2016, som var et element i *Aftale om en vækstplan* (fra april 2013), blev dog finansieret uden for selskabsbeskatningen, blandt andet via lavere udgifter til offentligt forbrug og en forhøjelse af de finansielle virksomheders lønsumsafgift. Indtægterne fra selskabsskatten (ekskl. selskabsskat af kulbrinteaktivitet) har på trods af den gradvist lavere skattesats været svagt stigende i perioden 2013-16. Selskabsskatten af kulbrinteaktivitet er derimod faldet en del i løbet af de senere år og var (som andel af BNP) ret tæt på nul i 2016, hvilket afspejler den faldende og lave oliepris.