Skatteøkonomisk redegørelse 2017

Skatteministeriet

Skatteministeriet

Skatteøkonomisk Redegørelse

2017

Skatteøkonomisk Redegørelse 2017

Redaktionen er afsluttet den 30. juni 2017, hvorefter publikationen er offentliggjort på www.skm.dk

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summerer til totalen.

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:
Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
T 33 92 33 92

Forord

Danmark har ikke bare et højt skattetryk. Vi har det højeste i hele OECD. Danske skatteydere betaler høje indkomstskatter. Høje boligskatter. Høje bilafgifter. Et væld af punktafgifter. Moms på næsten alt, vi køber. Og mere til. Det handler ikke kun, om den skat, der bliver trukket på lønsedlen, men også om de mange afgifter, vi hver eneste dag betaler. Samlet set er danskerne et af verdens mest skattebelastede folkefærd.

Der er bred enighed om, at vi skal have en stor og velsmurt offentlig sektor i Danmark. Fælles velfærd til alle, der har behov. Og derfor betaler vi meget i skatter. Men det må ikke tage overhånd. Når skattebelastningen bliver for høj i forhold til, hvad vi får for pengene, så skal vi stoppe op. Gøre tingene klogere og smartere.

Derfor er det en hovedprioritet for regeringen at sænke skatten på indkomster, når vi til efteråret fortsætter vores reformarbejde og præsenterer JobReform fase II. Vores helt klare ønske er at sænke skatten for dem med de mindste indkomster, så det bliver mere attraktivt at gå fra passiv til aktiv forsørgelse. Og at sørge for, at færre skal betale topskat, så det bliver attraktivt at arbejde mere og længere for flere.

Denne publikation – *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*, der sætter spot på vores skattesystem og de skatter og afgifter, vi har – viser netop, at der er brug for en ambitiøs reform. En reform, der gør indhug i den skattebyrde, danskerne bærer hver eneste dag.

Som publikationen viser, har skatter og afgifter stor betydning for både væksten og velstanden i samfundet og den enkelte danskers virkelyst og gevinst ved at være beskæftiget og yde en ekstra indsats. Analysen viser også, at boligskattereglerne gennem mange år har bidraget til en ubalance i betalingen af boligskatter. Det har regeringen – sammen med et flertal i Folketinget – taget hånd om med forårets boligskatteaftale. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017* er grundig analyse af, hvordan skiftende regeringer har valgt at skrue skattesystemet sammen – og det giver os et stærkt, fagligt fundament for de drøftelser og det arbejde, der venter.

Et arbejde, der – hvis det står til regeringen – skal ende ud i, at danskerne får flere penge mellem hænderne. Både ved, at de kan beholde flere af de lønkroner, de selv tjener. Og ved at beskæftigelsen og væksten får et skub i den rigtige retning, så der skabes mere velstand til glæde og gavn for os alle.

Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 bidrager med nyttig viden om, hvilke håndtag der med fordel kan skrues på, når vi indretter vores skattesystem. For det skal indrettes klogere og mere fornuftigt end i dag.

Med venlig hilsen
Karsten Lauritzen

Indhold

1. Sammenfatning

Skatter og afgifter udgør den centrale grundpille i finansieringen af det danske velfærdssamfund. For hver gang det offentlige har 10 kr. i indtægter, kommer omtrent 9 kr. fra skatter og afgifter. Indtægterne går til finansieringen af en veludbygget offentlig sektor, som blandt andet har fokus på at sikre et godt social- og sundhedsvæsen, gode uddannelser, lige muligheder for alle og tryghed for borgerne etc.

Opkrævningen af skatter og afgifter har ikke kun betydning for finansieringen af de offentlige udgifter og sunde statsfinanser. Skatterne har også betydning for den økonomiske vækst og den samlede velstand i samfundet.

Det skyldes, at skatter og afgifter på en række måder påvirker folks adfærd via økonomiske incitamenter. Indkomstskatterne påvirker eksempelvis den enkeltes valg mellem omfanget af henholdsvis arbejde og fritid, dvs. arbejdsudbuddet. Det omfatter både beslutningen om at være i beskæftigelse og beslutningen om at gøre en ekstra indsats på jobbet.

Da moms og afgifter reducerer købekraften af de disponible indkomster, har disse forbrugsskatter også betydning for den økonomiske tilskyndelse til at arbejde. Samtidig kan afgifterne bruges til at påvirke forbruget af diverse varer og tjenester. Det gælder eksempelvis forbruget af en række nydelsesmidler såsom øl, vin, spiritus, tobak, sodavand, chokolade og slik. Rammerne for, hvor høje afgifterne kan være på disse produkter, er dog i vidt omfang bestemt af momsen og afgifterne i Danmarks nabolande, idet der i vidt omfang er tale om grænsehandelsfølsomme varer.

Forbruget af energi, fx el, olie, kul, naturgas og brændstoffer, kan påvirkes af energi- og miljøafgifterne, som dermed kan finde anvendelse i tilknytning til miljø- og klimamæssige problemstillinger. Energiafgifterne har dog også en potentiel effekt på danske virksomheders muligheder for at konkurrere med udenlandske virksomheder.

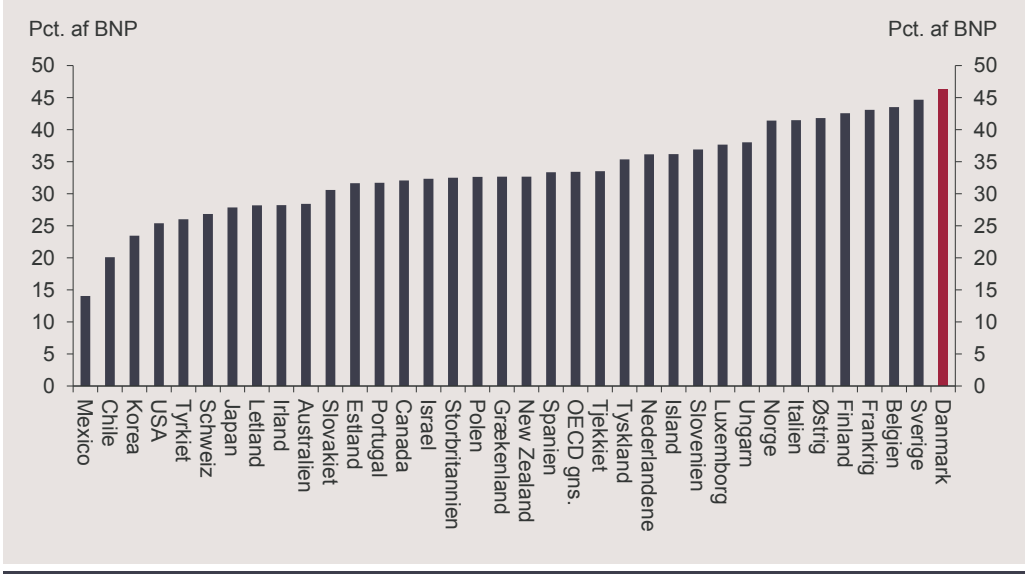
Skatter og afgifter er også vigtige i forhold til den økonomiske fordeling. Indkomstskatterne – herunder topskatten – bidrager således til, at indkomsterne efter skat (de disponible indkomster) er mere lige fordelt end indkomsterne før skat. Politiske beslutninger om at nedsætte skatten på arbejde for at øge beskæftigelsen og velstanden indebærer derfor en afvejning over for hensynet til indkomstfordelingen.

I det følgende gennemgås nogle af de centrale konklusioner i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*, som belyser en række relevante skatteøkonomiske emner.

Skattetrykket er højt i Danmark

Skatternes størrelse i forhold til samfundsøkonomien kan opgøres ved det såkaldte *skattetryk*, som angiver de samlede skatter og afgifters andel af bruttonationalproduktet, BNP. I Danmark udgjorde skattetrykket knap 47 pct. af BNP i 2016, hvilket er højt set i et internationalt perspektiv, *jf. figur 1.1*. Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark har en veludbygget offentlig sektor, som overvejende finansieres af indtægter fra skatter og afgifter.

Figur 1.1. Danmark har det højeste skattetryk i OECD-landene



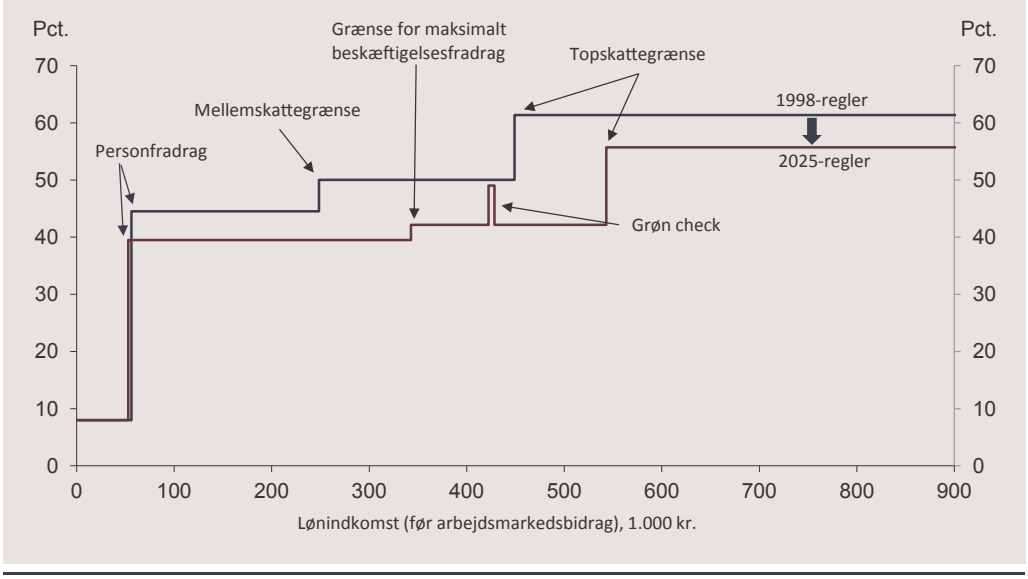
Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige skattetryk for perioden 2000-2015. Sammenligningen med andre lande skal foretages med en vis forsigtighed, da det målte skattetryk påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. Eksempelvis er langt hovedparten af overførselsindkomsterne skattepligtige i Danmark, mens de i højere grad er skattefri i andre lande. Det øger isoleret set det målte skattetryk i Danmark, uden at det nødvendigvis er udtryk for en større skattebelastning.
Kilde: OECD, *Revenue Statistics,* 2016.

Skattetrykket i Danmark har været nogenlunde stabilt siden midten af 1980'erne. Skattetrykket kan dog variere betydeligt fra år til år, uden at der er foretaget ændringer i skattereglerne og dermed skattebelastningen. Det skyldes især, at væksten i beskatningsgrundlagene for de forskellige skatter og afgifter kan afvige fra væksten i BNP som følge af udsving i konjunkturer, oliepriser og aktiekurser mv. Når konjunkturerne er gode, vil indtægterne fra skatter og afgifter typisk vokse hurtigere end nominelt BNP, mens det modsatte gør sig gældende, når konjunkturerne er svage. På den måde virker skatterne også som såkaldte automatiske stabilisatorer, der bidrager til at dæmpe konjunkturudsving.

Skattereformer har bidraget til lavere skat på arbejde

De seneste 20-25 år er der gennemført en række reformer og justeringer af de personlige indkomstskatter. Hovedformålet har været at øge den økonomiske tilskyndelse til dels at være i beskæftigelse i stedet for at være på overførselsindkomst, dels at yde en ekstra indsats på jobbet. Et centralt tema har været at reducere marginalskatten, dvs. skatten på den sidst tjente krone. Siden 1998 er marginalskatten reduceret for alle indkomstniveauer, *jf. figur 1.2.*

Figur 1.2. Marginalskatten er sat betydeligt ned siden 1998



Anm.: Figuren viser marginalskatten (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent.
Kilde: Skatteministeriet.

Den største reduktion af marginalskatten på næsten 20 pct.-point er sket for personer med indkomster mellem ca. 450.000 kr. og 540.000 kr. (2017-niveau). Den markant lavere marginalskat i dette indkomstinterval kan først og fremmest tilskrives afskaffelsen af mellemskatten i 2010 og forhøjelserne af topskattegrænsen som led i Forårspakke 2.0 og 2012-skattereformen.

For en bundskatteyder er marginalskatten nedbragt fra ca. 44½ pct. i 1998 til knap 39½ pct. i 2025. I samme periode reduceres topskatteyderens marginalskat fra ca. 61½ pct. til knap 56 pct., hvilket primært skyldes afskaffelsen af mellemskatten.

Skattereformerne har endvidere betydet, at andelen af skatteyderne, der betaler topskat, er reduceret fra ca. 20 pct. i slutningen af 2000'erne til et stykke under 10 pct. i dag.

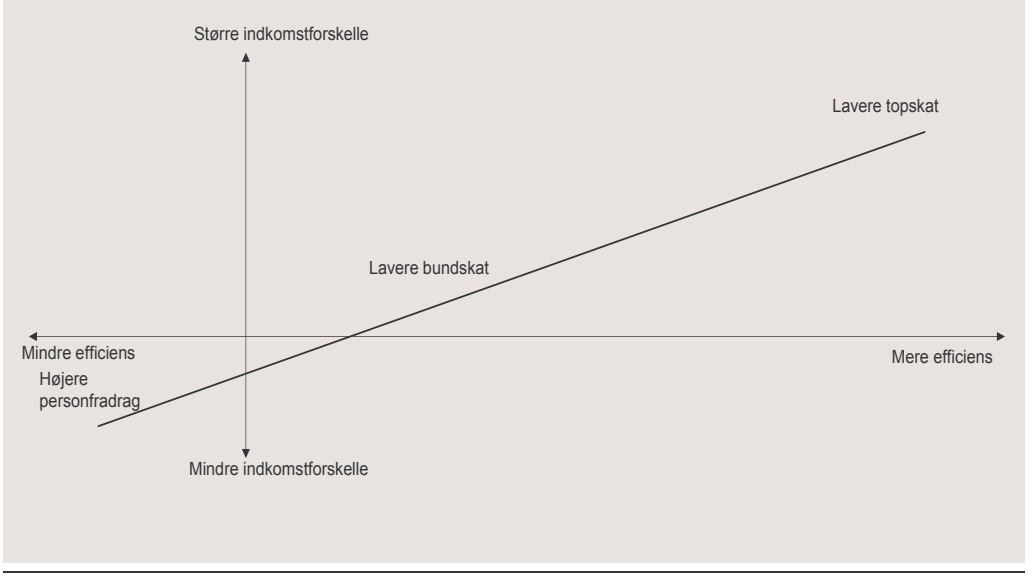
Skat på arbejde indebærer afvejning mellem efficiens og indkomstfordeling

Skatten på arbejde påvirker den enkeltes beslutning om, hvor meget han eller hun ønsker at arbejde. Generelt vil en høj skat på arbejdsindkomst reducere arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen og velstanden. Derfor er der et samfundsøkonomisk tab forbundet med at opkræve indkomstskatter. Det kaldes ofte for et efficienstab. Beskatningen af arbejdsindkomst bør således som udgangspunkt indrettes på en måde, der begrænser uønskede effekter på arbejdsudbuddet – og dermed det samfundsøkonomiske tab – mest muligt.

Der er dog også et andet hensyn, nemlig skatternes virkning på indkomstfordelingen i samfundet. Generelt vil skat på arbejde reducere forskellene mellem befolkningens indkomster efter skat. Det udjævner forskellene i forbrugsmulighederne mellem højt- og lavtlønnede – og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede.

Indretningen af skatterne på arbejdsindkomst indebærer derfor typisk en afvejning mellem efficiens og indkomstfordeling, *jf. figur 1.3*. En højere grad af skattemæssig efficiens vil normalt kun kunne opnås på bekostning af større indkomstforskelle.

Figur 1.3. Skat på arbejde indebærer en afvejning mellem efficiens og indkomstfordeling



Kilde: Egen illustration.

Med afsæt i den nuværende beskatning vil de største efficiensgevinster kunne opnås via lavere skat for de højeste indkomster, fx i form af en lavere topskattesats eller en højere topskattegrænse. Det hænger sammen med, at indkomstbeskatningen er progressiv, dvs. at skatten på den sidst tjente krone (marginalskatten) stiger med indkomsten. Topskatten har en forholdsvis stor adfærdsvirkning for de berørte og giver derfor en mærkbar samfundsøkonomisk gevinst – i form af forbedret efficiens – hvis den sættes ned. En reduktion af topskattesatsen øger imidlertid indkomstforskellene relativt meget, *jf. figur 1.3.*

Lavere skat i bunden af skattesystemet, fx via en nedsættelse af bundskattesatsen, øger i mere begrænset omfang indkomstforskellene i samfundet, men giver også mere begrænsede efficiensgevinster. Endelig vil en lavere indkomstskat i form af et højere personfradrag isoleret set reducere indkomstforskellene, men samtidig indebære et efficiens*tab*, fordi tilskyndelsen til at arbejde reduceres.

Forbrugsskatter er nogenlunde fordelingsneutrale

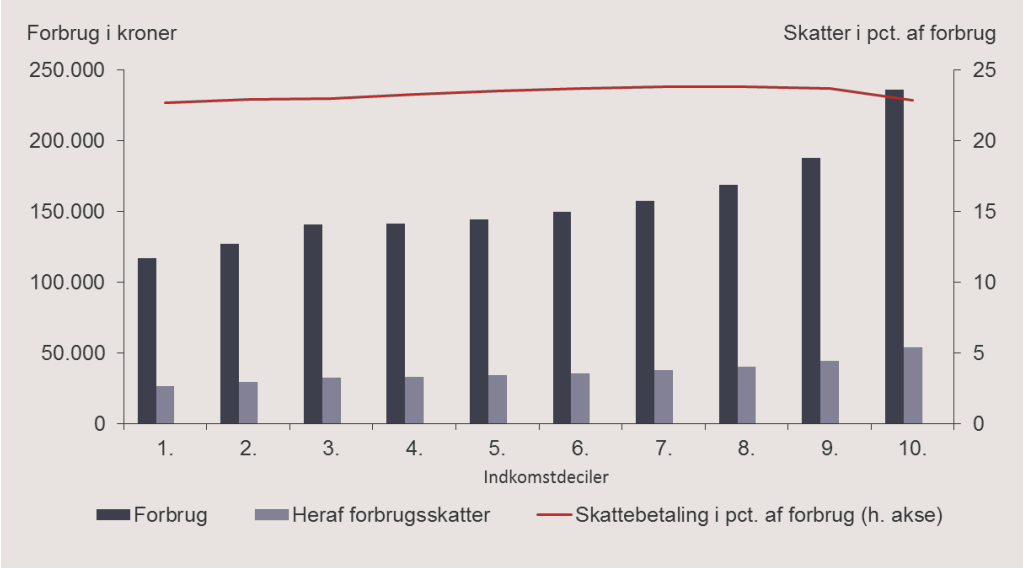
De indirekte skatter i form af moms og afgifter er som hovedregel knyttet til forbruget af varer og tjenesteydelser. Forbrugsskatterne, der normalt opgøres netto for offentlige tilskud (subsidier), udgjorde ca. 284 mia. kr. i 2015. Momsen er den største forbrugsskat og udgjorde ca. 190 mia. kr. samme år.

Både borgere og virksomheder er pålagt moms og afgiftsbetaling, men i sidste ende betales forbrugsskatterne dog af borgerne – enten i form af højere forbrugerpriser eller lavere indkomster. I hvilket omfang de forskellige forbrugsskatter giver sig udslag i højere forbrugerpriser eller lavere indkomster, afhænger af konkurrencesituationen på de markeder, hvor varerne og tjenesterne handles.

Det vurderes, at langt hovedparten af forbrugsskatterne giver sig udslag i højere forbrugerpriser, som i overvejende grad betales af de danske husholdninger. Forbrugsskatter reducerer således købekraften af de disponible indkomster og har dermed på samme vis som personskatterne betydning for indkomstforskellene og incitamentet til at arbejde.

Både husholdningernes forbrug og betalingen af forbrugsskatter målt i kroner stiger i takt med, at den disponible indkomst stiger. Det hænger sammen med, at forbrugsskatter typisk har form af en afgiftssats, der følger værdien af varen (fx moms), eller en stykafgift, der indebærer en højere skattebetaling ved et større forbrug af samme vare. Imidlertid udgør forbrugsskatterne omtrent den samme andel af forbruget – godt 23 pct. – for såvel personer med lave som høje indkomster, *jf. figur 1.4.* Det betyder, at forbrugsskatterne samlet set er fordelingsmæssigt omtrent neutrale.

Figur 1.4. Forbrugsskatternes andel af forbruget er omtrent den samme uanset indkomst



Anm.: Indkomstdeciler er opgjort på baggrund af familieækvivalerede indkomster. Forbruget er opgjort pr. familiemedlem.
Kilde: Egne beregninger, jf. kapitel 4.

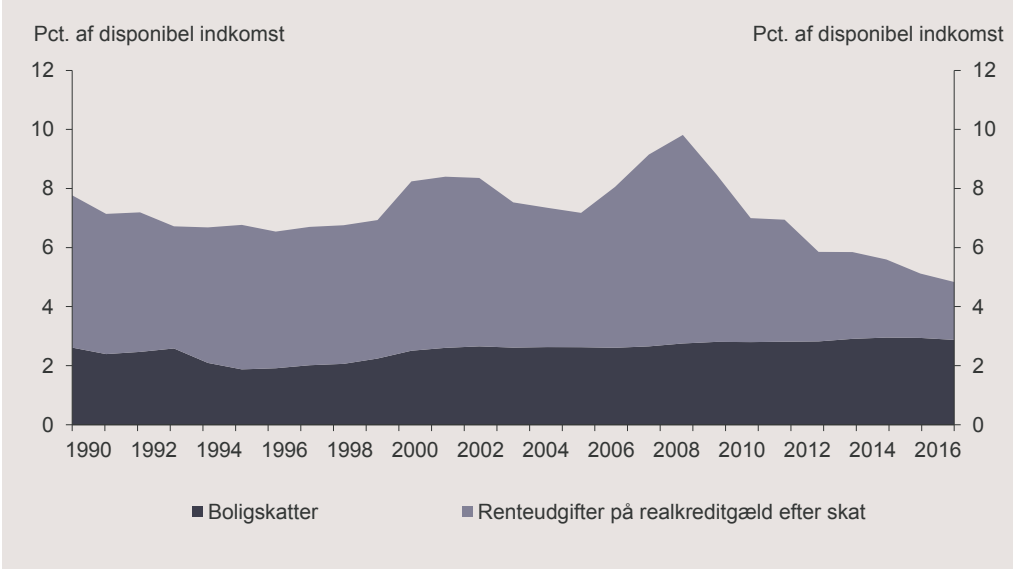
Husholdningernes boligudgifter er faldet

Der er en række omkostninger forbundet med at eje en bolig. Boligskatter og renteudgifter udgør ofte de største udgifter. Hertil kommer også omkostninger til vedligeholdelse og bidrag til realkreditinstitutterne.

I Danmark er der to centrale boligskatter: *Ejendomsværdiskatten*, der beregnes med udgangspunkt i hele ejendommens værdi (bygning og grund), og *grundskylden*, der beregnes med udgangspunkt i grundens værdi. Ejendomsværdiskatten har – i kraft af skattestoppet – været fastfrosset i kroner siden 2001. Grundskylden har ikke været omfattet af et tilsvarende nominelt skattestop, men har siden 2003 været underlagt en såkaldt *stigningsbegrænsningsregel*, der har lagt et loft over de årlige stigninger i grundskyldsbetalingen.

Det nominelle ejendomsværdiskattestop og stigningsbegrænsningen for grundskylden har betydet, at boligejernes udgifter til boligskatter har været betydeligt lavere, end hvis de havde fulgt udviklingen i ejendoms- og grundværdierne. Husholdningernes udgifter til boligskatter er dog samlet set steget lidt siden starten af 1990'erne, *jf. figur 1.5*. Det afspejler blandt andet, at grundskylden til en vis grad har fulgt stigningen i grundværdierne, og at der er kommet flere boliger til.

Figur 1.5. Lavere renteudgifter har trukket husholdningernes udgifter til bolig ned



Kilde: Egne beregninger, jf. kapitel 5.

Husholdningernes renteudgifter er til gengæld faldet markant – ikke mindst siden 2008. Det skyldes, at renteniveauet generelt er faldet i løbet af de seneste 25 år. Faldet i renterne har mere end opvejet effekterne af, at skatteværdien af rentefradraget siden 1990 er blevet reduceret gradvist fra ca. 51 til 33 pct. (for enlige med renteudgifter under 50.000 kr.). Faldet i renteudgifterne har været så stort, at det har opvejet den svage stigning i udgifterne til boligskatter. Husholdningernes udgifter til bolig er derfor samlet set faldet siden 1990.

Den nuværende boligbeskatning skaber ubalancer

Boligpriserne er steget betydeligt siden 2001/2002, hvor det nominelle skattestop på ejendomsværdiskatten blev introduceret. Da ejendomsværdiskatten er fastfrosset i kroner, har det betydet, at skattens andel af boligens aktuelle pris – dvs. den effektive ejendomsværdiskattesats – er faldet mærkbart. Den effektive beskatning er generelt lavest i de kommuner, hvor boligpriserne er steget mest, herunder i København og Aarhus. Derfor har fastfrysningen af ejendomsværdiskatten ført til ubalancer i boligbeskatningen mellem land og by.

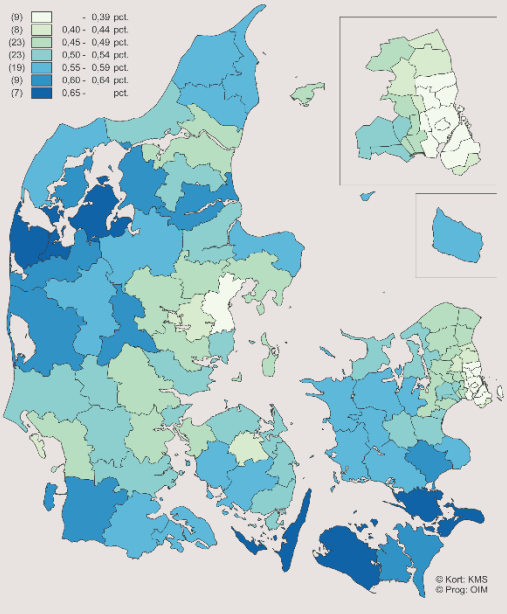
Derudover betyder begrænsningen i stigningen på grundskylden, at mange boligejere i dag betaler en lavere grundskyld, end den aktuelle grundvurdering tilsiger. Jo mere grundværdien er steget, desto større er det efterslæb, der skal indhentes, før den betalte grundskyld igen svarer til den aktuelle grundvurdering. Grundværdierne har generelt fulgt udviklingen i boligpriserne, og derfor er efterslæbet i grundskylden størst de steder, hvor boligpriserne er steget mest. Stigningsbegrænsningen på grundskylden har derfor også bidraget til ubalancen i

boligbeskatningen mellem land og by. Ubalancen er endvidere blevet forstærket af, at SKAT systematisk har undervurderet grunde, hvorpå der er opført ejerlejligheder, og vurderingerne ikke er blevet justeret siden 2011.

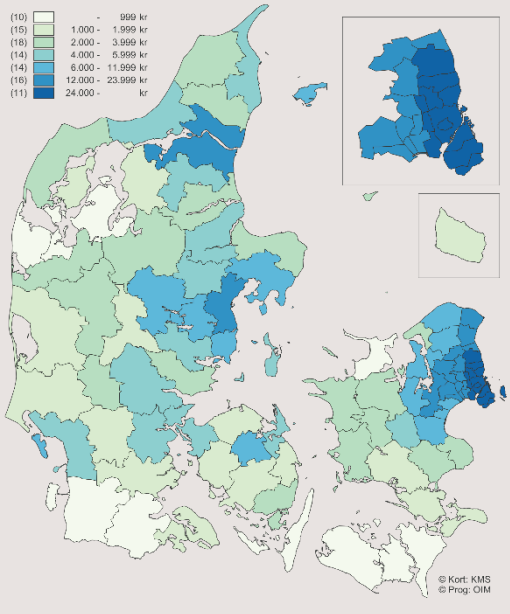
I 2018 introduceres et nyt system for ejendoms- og grundvurderinger. Det nye system forventes generelt at medføre højere vurderinger for både ejendomme og grunde. Med de gældende skatteregler ville de nye vurderinger øge de allerede eksisterende ubalancer, fordi den effektive ejendomsværdiskattesats generelt ville blive lavere, hvor boligpriserne er steget mest, *jf. figur 1.6*, mens efterslæbet i grundskylden ville blive større, hvor grundværdierne har været undervurderet, *jf. figur 1.7*. Samtidig ville de højere vurderinger isoleret set øge boligskatterne kraftigt fremadrettet. I det lys er der indgået en bred politisk aftale om en ny boligbeskatning, der både retter op på ubalancerne og sikrer, at de højere vurderinger for nuværende ejere ikke fører til højere boligskatter ved overgangen til de nye skatteregler i 2021.

Den nuværende boligbeskatning er især fordelagtig for boligejere i storbyerne

Figur 1.6. Effektiv ejendomsværdiskattesats, 2020



Figur 1.7. Gns. efterslæb i grundskylden pr. ejerbolig (2017-niveau), 2020



Anm.: Beregningerne er foretaget ekskl. stuehuse. Den effektive ejendomsværdiskattesats er opgjort ekskl. nedslag.
Kilde: Egne beregninger, jf. kapitel 5.

Bredt forlig om boligbeskatningen efter 2020

I maj 2017 blev der indgået et politisk forlig om nye regler for boligbeskatningen. De nye regler træder i kraft i 2021. Blandt hovedelementerne i aftalen er:

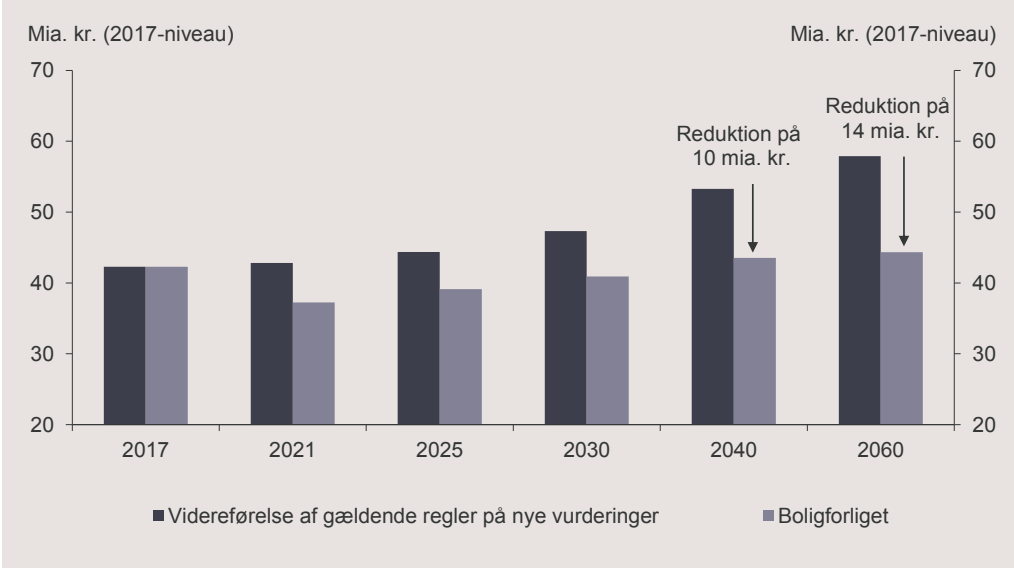
- **Lavere skattesatser:** Markant reduktion i satserne for både grundskyld og ejendomsværdiskat.
- **Forsigtighedsprincip:** Fra og med 2021 fastsættes beskatningsgrundlaget for både ejendomsværdiskatten og grundskylden 20 pct. under ejendoms- og grundvurderingerne.
- **Skatterabat:** Ingen nuværende boligejer skal samlet set betale mere i skat ved overgangen til de nye regler i forhold til gældende regler. Hvis der er udsigt til en større skattebetaling opnås en skatterabat i 2021, der fastholdes indtil boligen sælges.

De nye regler indebærer grundlæggende, at både ejendomsværdiskatten og grundskylden fremadrettet bliver baseret på de løbende værdier på boligmarkedet. Det har en række positive samfundsøkonomiske effekter. Eksempelvis vil boligskatterne i højere grad end i dag bidrage til at stabilisere boligpriserne.

Samtidig er det helt centralt, at de nye skatteregler aflyser en væsentlig del af de stigninger i boligskatterne, der ellers ville have fundet sted efter 2021. Det er blandt andet en konsekvens af, at beskatningsgrundlagene for både ejendomsværdiskatten og grundskylden – som følge af forsigtighedsprincippet – fastsættes til 80 pct., dvs. 20 pct. under de gældende vurderinger, og at skattesatserne sættes markant ned.

Konkret reduceres det samlede provenu fra boligskatterne med knap 6 mia. kr. (opgjort i 2017-niveau) i 2021 sammenlignet med en videreførelse af gældende regler på nye vurderinger. Dette mindreprovenu stiger til knap 10 mia. kr. i 2040 og 14 mia. kr. i 2060, *jf. figur 1.8*. I 2021 afspejler det reducerede provenu primært indførelsen af skatterabatten til de boligejere, som umiddelbart står til en stigning i skattebetalingen ved overgangen til nye regler. Efter 2021 skyldes reduktionen af det samlede boligskatteprovenu, at efterslæbene i grundskylden fjernes i 2021.

Figur 1.8. Boligforliget medfører lavere boligskatter end ved gældende regler



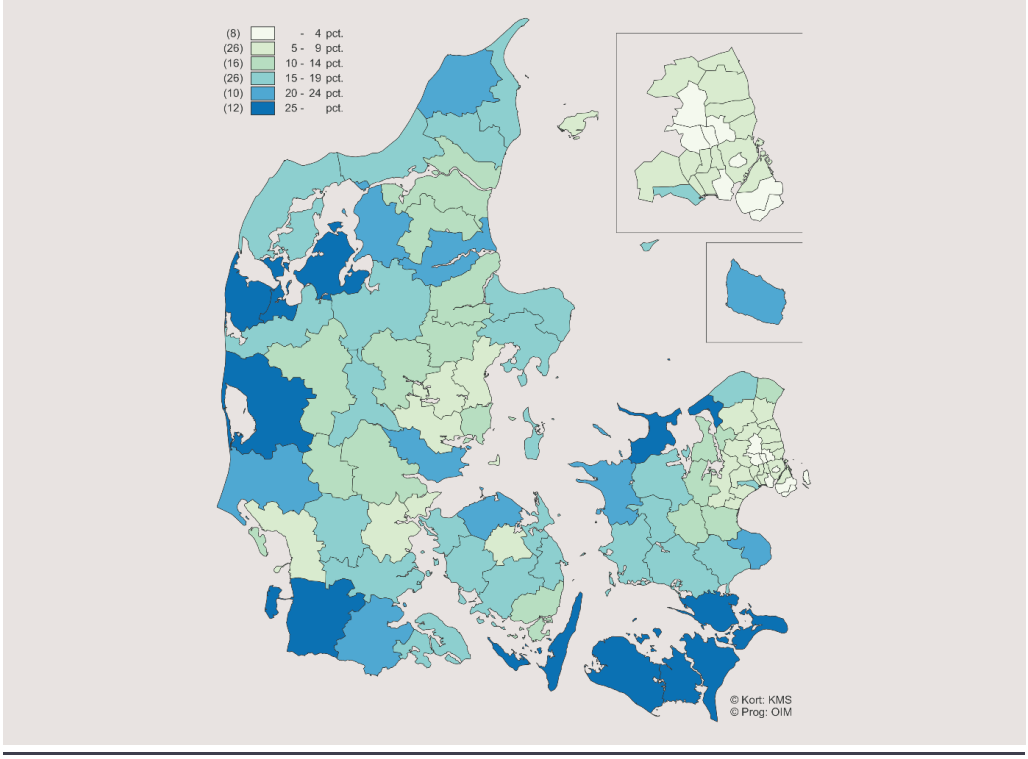
Anm.: De samlede boligskatter dækker over ejendomsværdiskat, grundskyld samt dækningsafgifter af erhvervsejendomme og offentlige ejendomme.
Kilde: Egne beregninger, jf. kapitel 6.

Efter 2021 er der selv med de nye skatteregler udsigt til en vis stigning i de samlede boligskatter. Det hænger blandt andet sammen med, at skatterabatterne gradvist falder bort, når boligerne skifter ejere. Bortfald af de såkaldte 1998-nedslag i ejendomsværdiskatten trækker i samme retning.

Boligejere uden for storbyerne får de største skattelettelser i 2021

Det er boligejerne i kommuner uden for de større byer, som relativt set (dvs. opgjort i pct.) får de største skattelettelser i 2021, *jf. figur 1.9*. Den geografiske fordeling af skattelettelserne afspejler primært harmoniseringen af ejendomsværdiskattesatserne på landsplan. Harmoniseringen øger således isoleret set skattebetalingen i de kommuner, der med gældende regler har forholdsvis lave effektive skattesatser, hvilket typisk er i – og omkring – storbyerne. På tilsvarende vis reduceres skattebetalingen mest i de kommuner, hvor de effektive satser i forvejen er høje, hvilket som oftest er i de mere tyndt befolkede områder.

Figur 1.9. Skattelettelser i 2021 er relativt størst for boligejere uden for storbykommuner



Anm.: Opgørelsen er foretaget for ejerboliger ekskl. fritidshuse.
Kilde: Egne beregninger, jf. kapitel 6.

For grundskyldens vedkommende indebærer boligforliget en omlægning, hvor provenuet for hver enkelt kommune fastholdes i 2021, og stigningerne i grundskylden efter 2021 samtidig fjernes. I 2021 medfører boligforliget med andre ord ikke lettelser af grundskylden set for kommunerne under ét. Dog medfører boligforliget en omfordeling af grundskyldsbetalingerne indenfor de enkelte kommuner, mens skatterabatten sikrer, at de boligejere, som umiddelbart står til at skulle betale mere i samlede boligskatter, stilles uændret i forhold til gældende regler. Ændringer i grundskylden kan på den måde medføre skattelettelser samlet set i en given kommune, fordi nogle boligejere får en lavere samlet boligskat, mens de, som umiddelbart står over for en højere skattebetaling, bliver kompenseret via skatterabatten.

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 indkomstskatter – 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 renteudvikling.

I løbet af de seneste godt 20 år er der gennemført en række reformer mv. af de personlige indkomstskatter, som markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 2.4*. For en bundskatteyder nedbringes marginalskatten, 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 marginalskatten 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. Marginalskatten for højtlønnede i Danmark er dog fortsat noget højere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene.

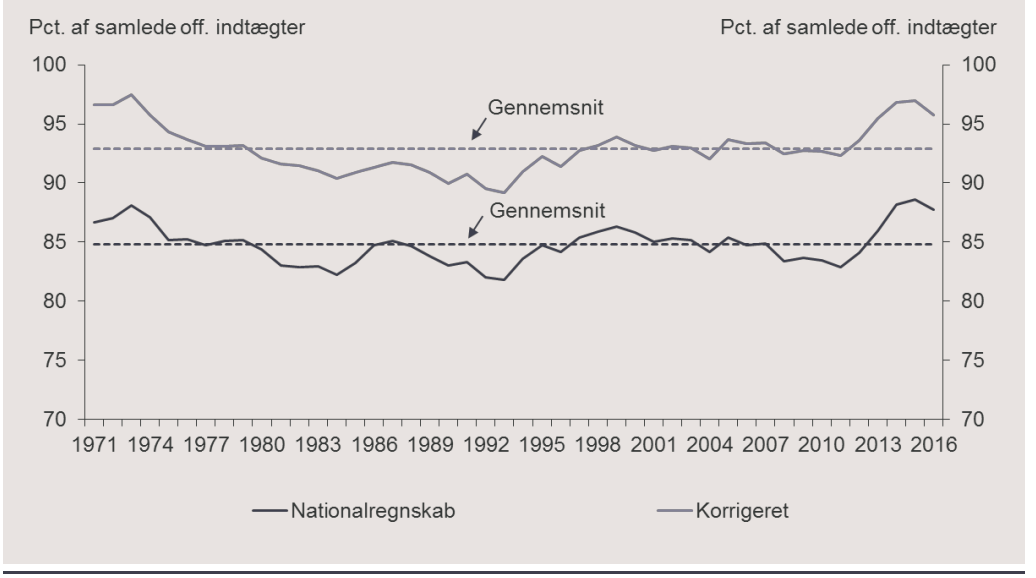
Beskatningen af kapitalafkast – heriblandt personlig kapitalindkomst og selskabsskat – er også ændret betydeligt gennem de senere årtier. Skattesatserne for den personlige kapitalindkomst er sat mærkbart ned siden midten af 1980'erne, både for den positive og negative nettokapitalindkomst. Skatteværdien af rentefradraget udgjorde op til 72 pct. i 1986, mens det for renteudgifter 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 offentliges 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 forholdsvist 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 offentliges 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 offentliges indtægter fra skatter og afgifter omfatter ikke visse specifikke afgifter, der opkræves på vegne af EU, heriblandt told. Det offentliges 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 at 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 nationalregnskabets 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. Nationalregnskabets håndtering af kirke- og kulbrinteskatten som "ikke-skatter" ændrer dog ikke ved, at de er fuldt integreret i skattelovgivningen.

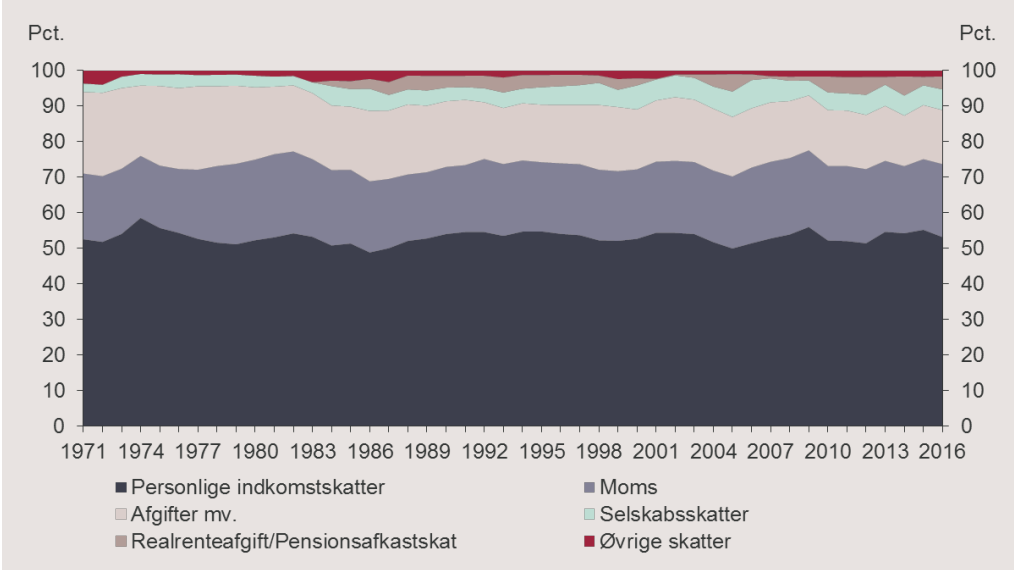
Nationalregnskabets afgrænsning af de samlede offentlige indtægter inkluderer endvidere poster, der indgår i opgørelsen af de offentlige forbrugsudgifter. Det drejer sig bl.a. om det offentliges indtægter fra salg af varer og tjenester til den private sektor fx i form af egenbetalingen for børnepasning. 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. Sammensætningen af de samlede skatter og afgifter, 1971-2016



Anm.: Opgørelsen er baseret på nationalregnskabets 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[1]. Siden den seneste forhøjelse 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.

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

Tabel 2.1. Indtægter fra skatter og afgifter, 2012-16

Mia. kr. (årets priser)	2012	2013	2014	2015	2016
Personlige indkomstskatter	**447,7**	**496,1**	**534,7**	**527,9**	**511,3**
- 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*
Moms	**181,6**	**181,4**	**186,0**	**190,0**	**197,3**
Afgifter mv.	**132,8**	**140,6**	**140,4**	**145,6**	**146,2**
- Energiafgifter[1)]	*45,7*	*47,2*	*46,5*	*45,4*	*45,8*
- Afgifter af motorkøretøjer[2)]	*23,7*	*26,6*	*27,2*	*29,6*	*30,9*
- Grundskyld	*24,8*	*26,4*	*27,2*	*28,1*	*28,4*
- Afgifter på nydelsesmidler[3)]	*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[4)]	*13,0*	*14,0*	*13,4*	*14,5*	*12,8*
Selskabsskatter	**49,5**	**54,1**	**55,8**	**53,1**	**56,2**
Pensionsafkastskat	**43,6**	**20,0**	**53,1**	**22,8**	**34,9**
Øvrige skatter[5)]	**15,7**	**16,1**	**16,1**	**16,9**	**15,8**
Skatter og afgifter i alt	**870,9**	**908,3**	**986,0**	**956,3**	**961,7**

1) Inkluderer afgifter på benzin, el, olieprodukter, naturgas, kul, CO_2 og NO_X 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.

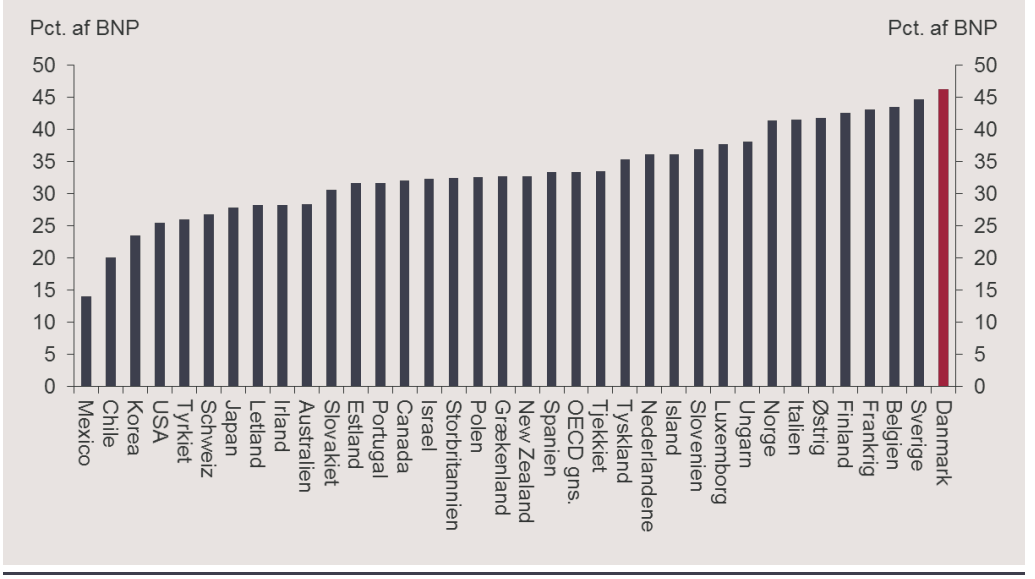
Selskabsskatten og *pensionsafkastskatten* er andre væsentlige indtægtskilder, der udgjorde henholdsvis 56 mia. kr. og 35 mia. kr. i 2016. For begge disse skattetyper gælder, at provenuet kan svinge meget over et kort tidsrum. Det hænger sammen med, at indtægterne fra pensionsafkastskatten er afhængig 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[2].

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 skattetryksbrøken, hvilket ikke er tilfældet for de direkte skatter, som kun indgår i tælleren. Lande med høje indtægter fra moms og afgifter vil derfor alt andet lige have et lavere målt skattetryk end lande, hvor de indirekte 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 skattetrykket 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.

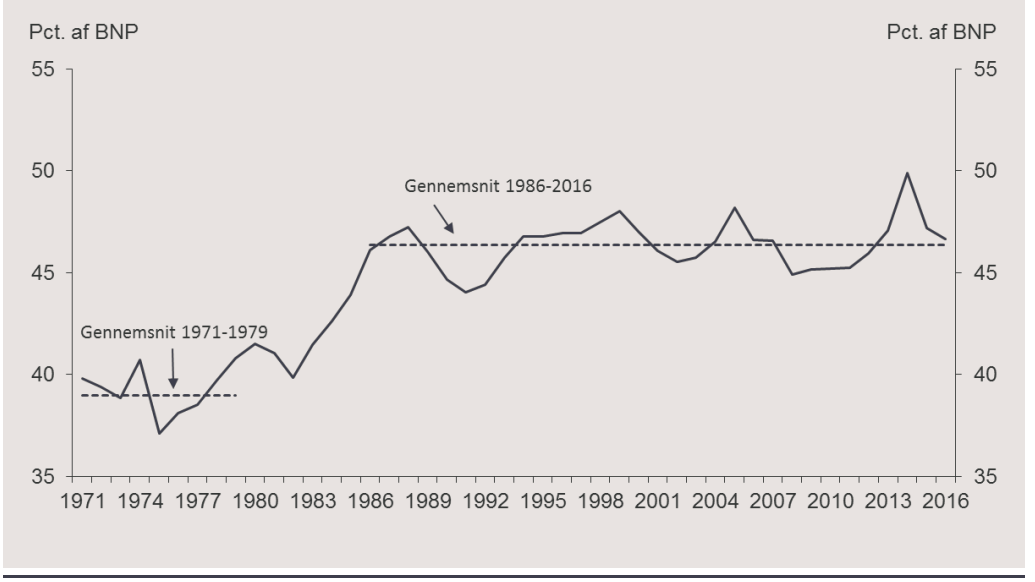
For på trods af udfordringerne forbundet med internationale sammenligninger af skattetrykket kan det med rimelig sikkerhed konstateres, at Danmark – sammen med blandt andet de øvrige skandinaviske lande – ligger i den høje ende med hensyn til skattebelastning. Det hænger sammen med, at de skandinaviske 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 skattetrykket 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 skattetrykket – om end med visse udsving – ligget nogenlunde på dette niveau, dvs.

[2] 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 skatteteknisk forhold såsom den såkaldte bruttoficering af sociale pensioner (folkepension og førtidspension) og kontanthjælp i 1994, der isoleret set øgede det målte skattetryk. Bruttoficeringen indebar i bund og grund, at de nævnte ydelser blev gjort skattepligtige. På den anden side er der heller ikke er taget højde for nettoficeringen 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.

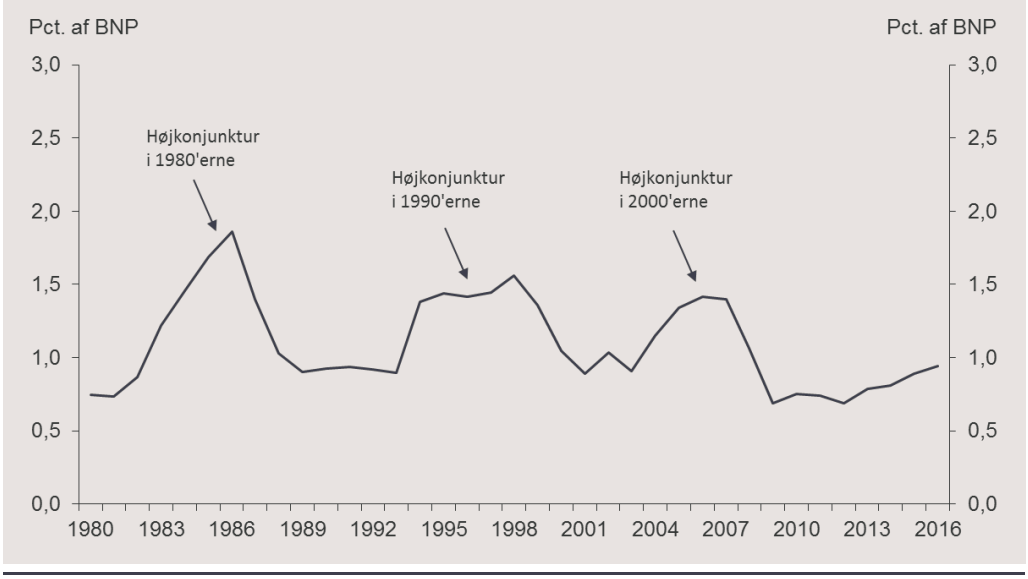
Det målte skattetryk er ikke noget velegnet mål for den økonomiske politiks – herunder skattepolitikkens – bidrag til år til år-ændringerne i skattebelastningen. Således kan skattetrykket udvise betydelige udsving fra år til år, selv om skatteregler og dermed skattebelastningen er uændret. Det skyldes 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 er store. De høje stabilisatorer – der grundlæggende afspejler progressionen i beskatningen – 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[3].

Figur 2.5. Indtægter fra registreringsafgiften, 1980-2016

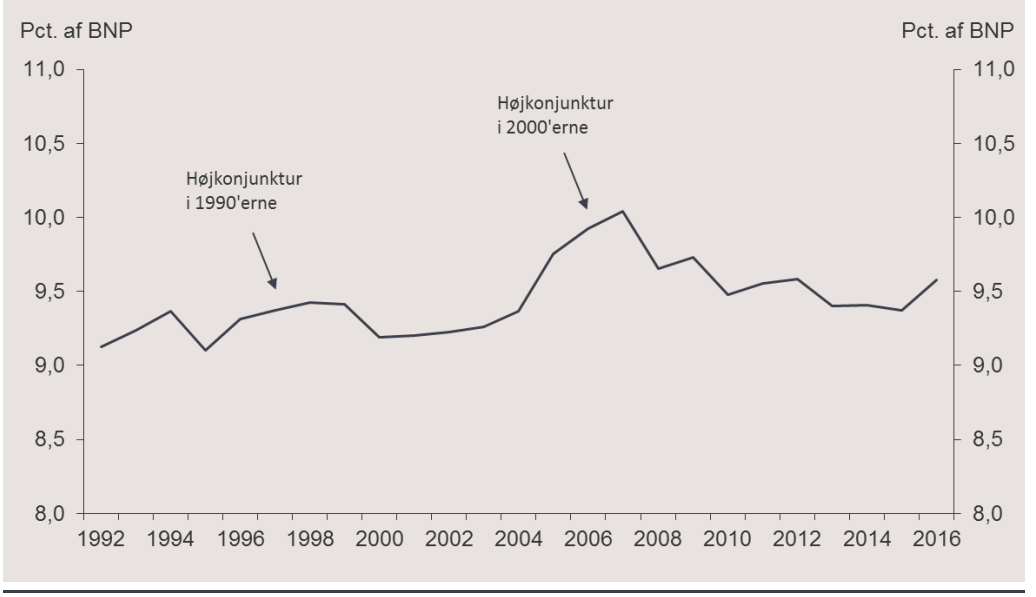


Kilde: Danmarks Statistik.

[3] 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 konjunkturudsving 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

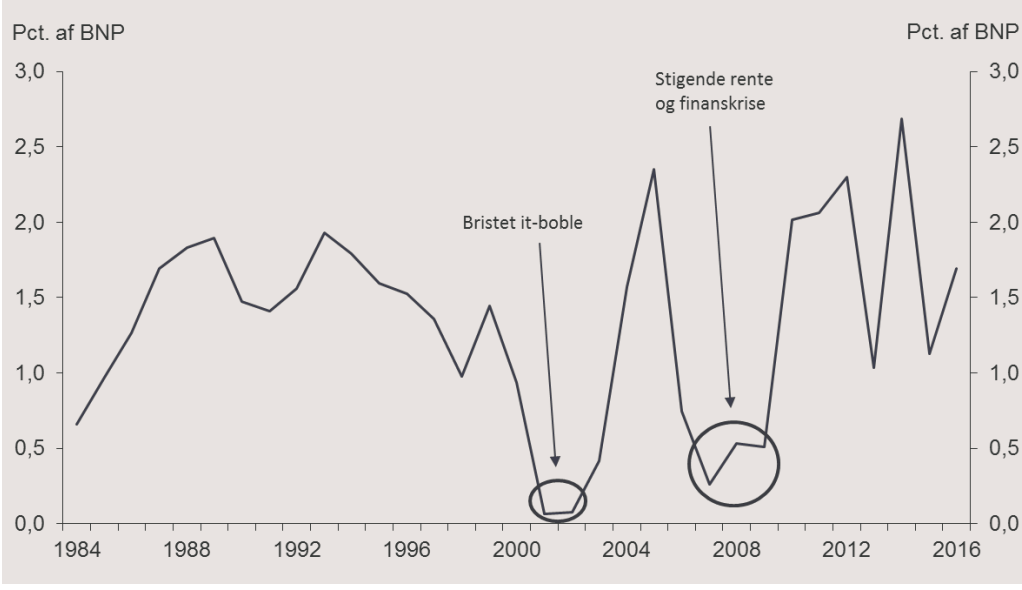


Kilde: Danmarks Statistik.

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.

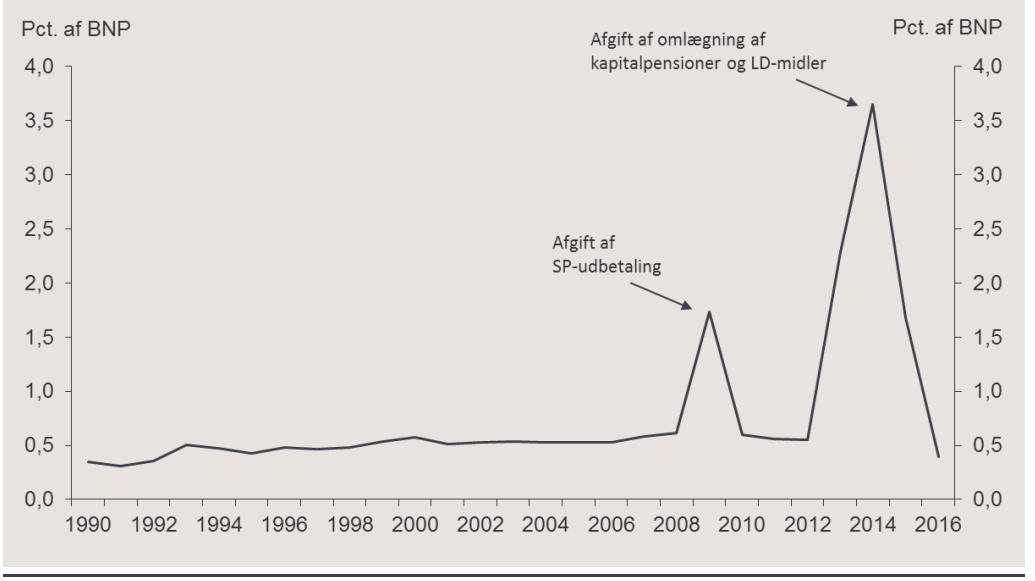
De store udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten reflekterer grundlæggende, at det lagerværdibaserede afkast af pensionsformuen (og dermed skattebasen) varierer meget fra år til år afhængigt af udviklingen på de finansielle markeder. Det omfatter blandt andet udviklingen i aktiekurser og renter, 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 konjunkturafhængig 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[4].

[4] 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 Dyrtidsfond (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 beskatningen 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



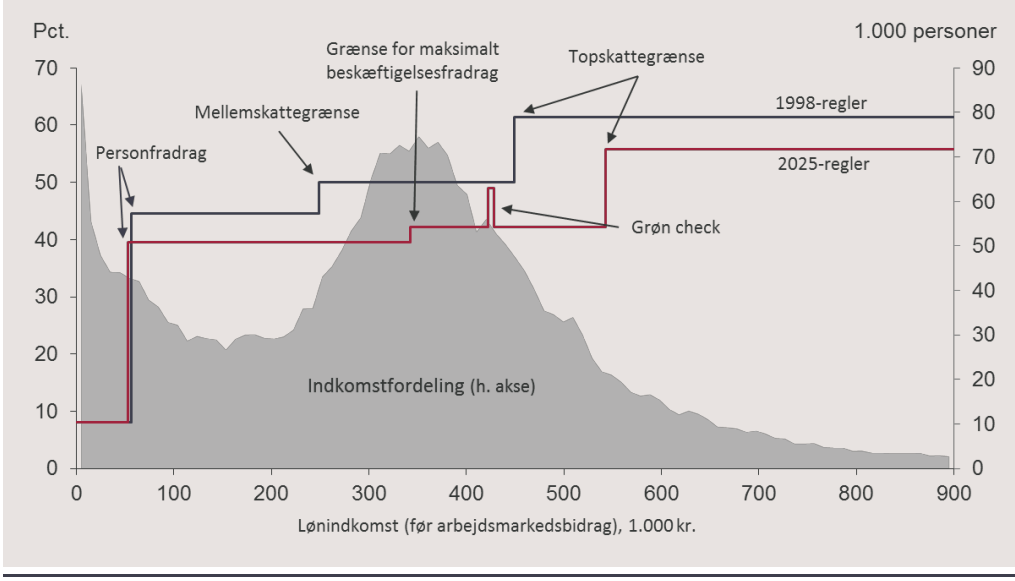
Anm.: Figuren viser de samlede indtægter fra afgiften på kapitalpensionsordninger og skatten af udbetalinger fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD).
Kilde: Danmarks Statistik.

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 eller 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 indkomstskalaen, *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. Skalamarginalskatter 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 bundskatteyder reduceres marginalskatten 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[5]. For en topskatteyder er marginalskatten siden 1998 nedbragt fra ca. 61½ pct. (ekskl. kirkeskat) til knap 56 pct., hvilket primært afspejler afskaffelsen af mellemskatten fra og med 2010[6].

Den største reduktion af marginalskatten 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 marginalskatten nedbragt med 8-11 pct.-point, hvilket afspejler afskaffelsen af mellemskatten, indførelsen af beskæftigelsesfradraget og nedsættelser af bundskatten[7]. For indkomster i et beskedent interval omkring 425.000 kr. (2017-niveau) er marginalskatten dog kun nedbragt med ca. 1 pct.-point, hvilket skyldes aftrapningen af den såkaldte grønne check.

Selvom marginalskatterne er faldet over hele indkomstskalaen, er marginalskatten for højtlønnede i Danmark – som aktuelt udgør 55,8 pct. - dog fortsat noget højere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene[8]. Gennemsnittet for OECD-landene er således 47 pct., mens gennemsnittet for de EU-lande, der er med i OECD, udgør godt 52 pct. Marginalskatten for lavt- og gennemsnitslønnede 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 marginalskatten for højt- og lavtlønnede – forholdsvis høj i Danmark sammenlignet med i andre lande.

---

[5] 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 marginalskatterne 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.

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

[7] 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.

[8] Jf. *Skatteøkonomisk analyse: Skatten på arbejde er faldet i Danmark*, Skatteministeriet, juni 2017.

Boks 2.2. Reformer 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 indfases 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 topskatte-grænsen.
- 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. Reformer 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.
- Topskattegrænsen forhøjes fra 347.200 kr. i 2009 til 389.900 kr. i 2010 og yderligere til 409.100 kr. (2010-niveau) i 2011.
- Beskæftigelsesfradraget forhøjes til 4,4 pct. i 2012 (maks. 14.100 kr. i 2010-niveau). I 2013-19 forhøjes beskæftigelsesfradraget yderligere til 5,6 pct. (maks. 17.900 kr. i 2010-niveau).
- Den automatiske regulering af beløbsgrænserne suspenderes i 2010.
- Det skrå skatteloft sænkes til 51,5 pct.

Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010):
- Forhøjelsen af topskattegrænsen i 2011 i medfør af Forårspakke 2.0 udskydes til 2014.
- Den automatiske regulering af beløbsgrænserne suspenderes i 2011-13.

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012):
- Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget fra 5,6 pct. i 2016 (maks. 17.900 kr. i 2010-niveau) til 10,65 pct. i 2022 (maks. 34.100 kr. i 2010-niveau)
- Indførelse af et særligt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere på 6,25 pct., dog højst 20.000 kr. (2010-niveau)
- Grænsen for topskat forhøjes med 57.900 kr. til 467.000 kr. (2010-niveau) i 2022.

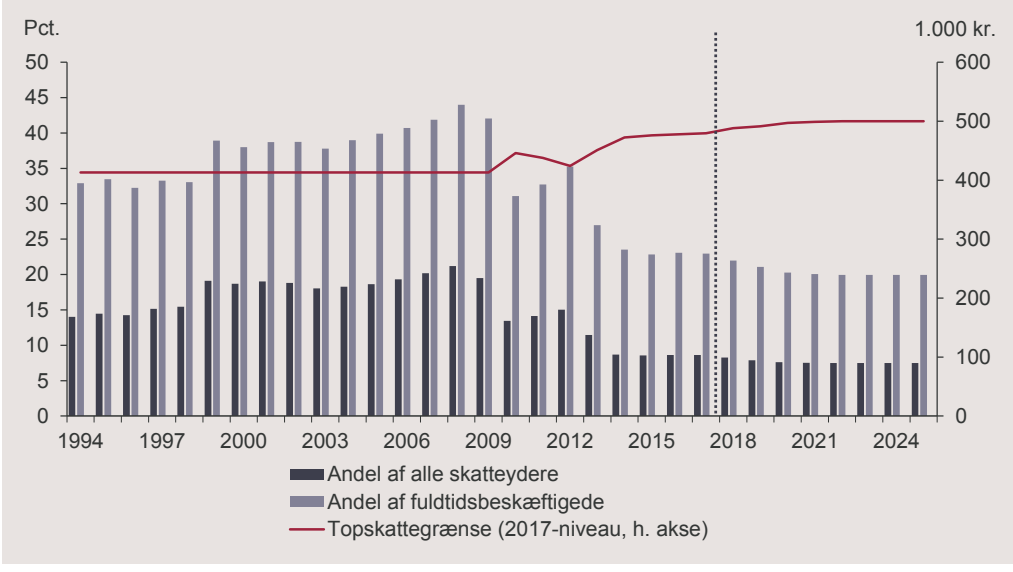
Diverse justeringer af bundskatten (Finanslov for 2013 m.fl.):
- Med aftalen om finansloven for 2013 hæves personfradraget med 900 kr. (2013-niveau) og bundskatten forhøjes med 0,19 pct.-point, som finansiering af fedtafgiftens afskaffelse og skrinlægningen af den planlagte sukkerafgift. Det skrå skatteloft 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 topskattegrænsen 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 slutskattesystem, 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 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[9]. 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.

[9] 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 indkomstskattesats 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 pct.+[1-0,22]*42 pct. = 54,8 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.

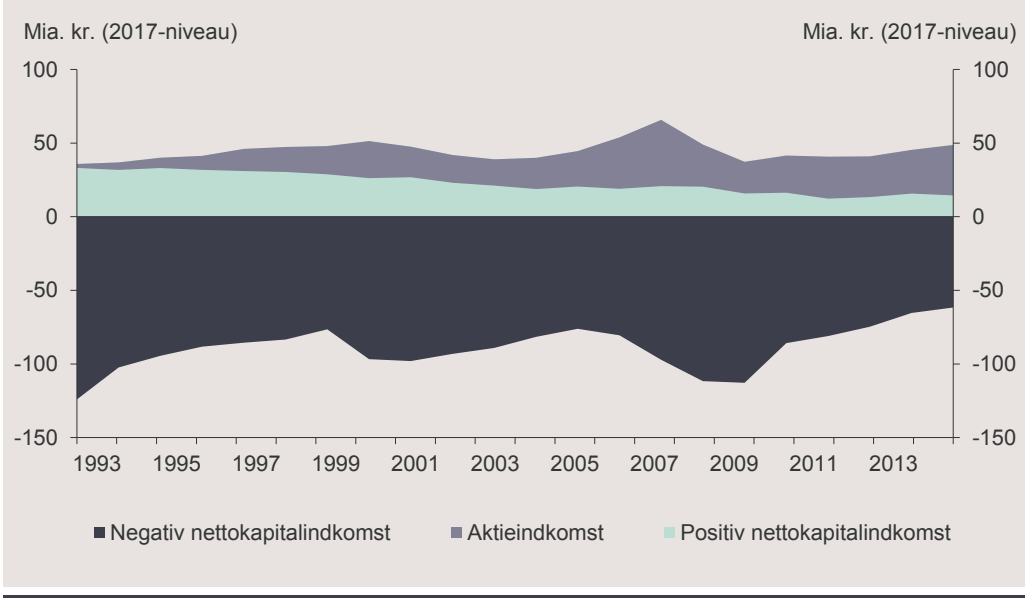
Beskatning af personlig kapitalindkomst

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 *netto*kapitalindkomsten 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.

Figur 2.11. Kapital- og aktieindkomst, 1993-2014 (2017-niveau)



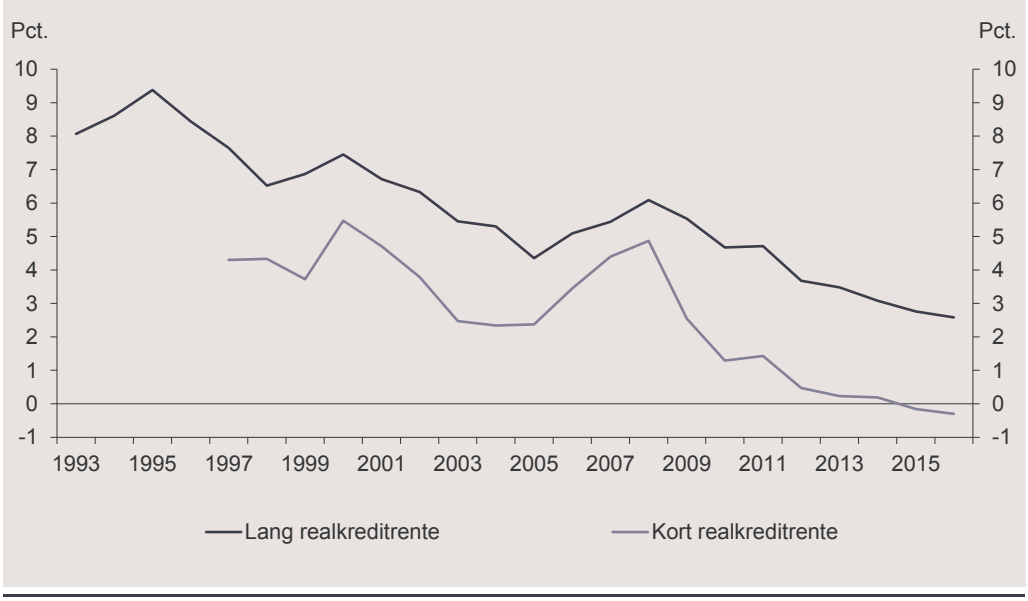
Anm.: Beløb er opgjort i 2017-niveau (fremskrevet med udvikling i nominel BNP). Kapitalindkomst er inkl. overskud af egen bolig frem til 1999. Der er databrud fra 1993 til1994 og fra 1996 til1997 vedr. aktieindkomst som følge af ændret lovgivning.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

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 udviklingstendenser 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 beskatningen af den (skattemæssige) personlige kapitalindkomst henover de seneste to-tre årtier isoleret set bidraget til, at tilskyndelsen 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.

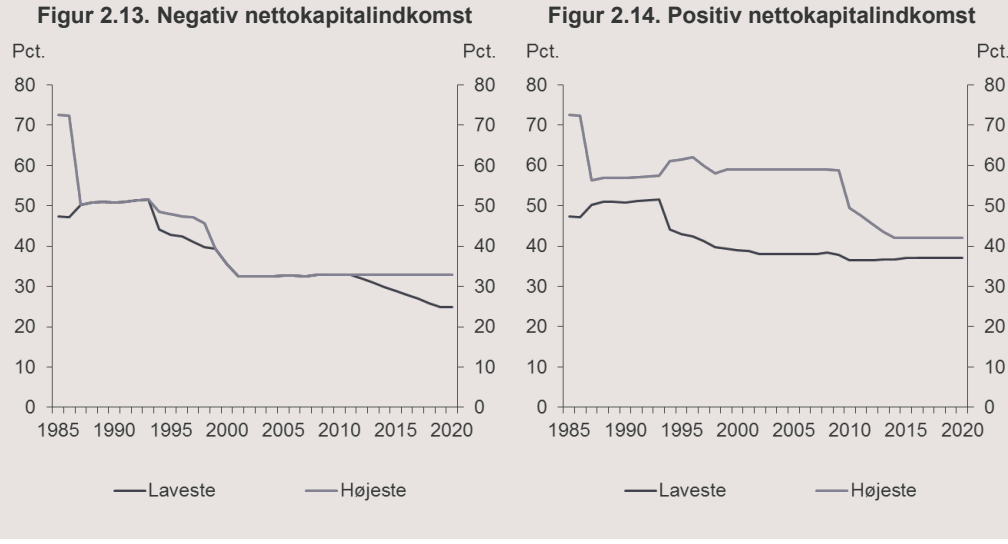
Frem til og med 1986 indgik kapitalindkomst på lige fod med lønindkomst i grundlaget for indkomstskatterne. Det indebar, at skatten var symmetrisk for henholdsvis positiv og negativ kapitalindkomst, idet skattesatsen dog varierede for de forskellige progressionstrin fra ca. 48 pct. for lave indkomster 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 beskatning 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 beskatning 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.

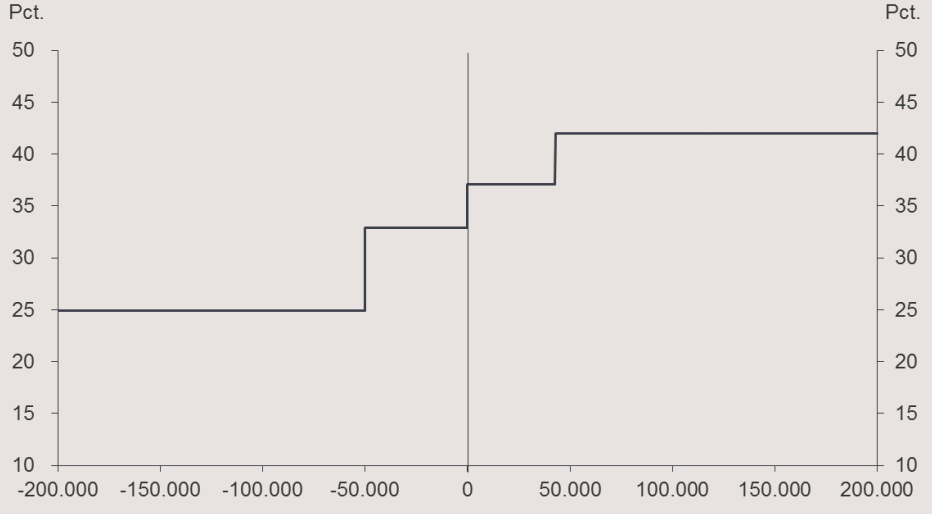
Med *Forårspakke 2.0* fra 2009 blev der aftalt en yderligere gradvis reduktion af skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst fra ca. 33 pct. til ca. 25 pct. frem mod 2019. Samtidig blev der imidlertid indført en bundgrænse på 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for par, hvor skatteværdien af rentefradraget 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.

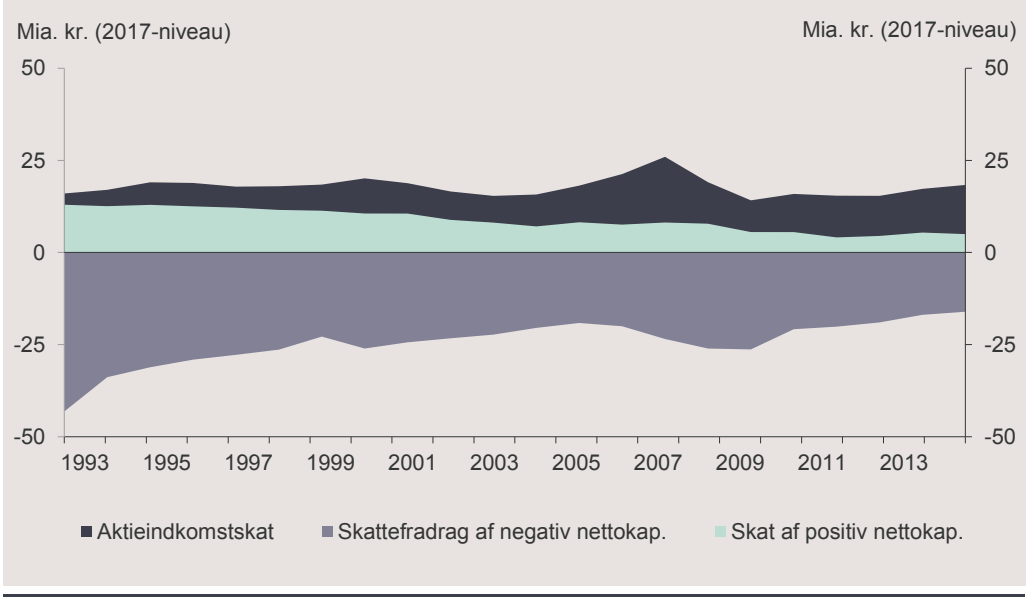
Modstykket er, at asymmetrien har negative afledte virkninger på formuer og de offentlige finanser. Det skyldes overordnet, at de ekstra høje skatter på positiv nettokapitalindkomst bidrager til:

- 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 lavskattelande 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)



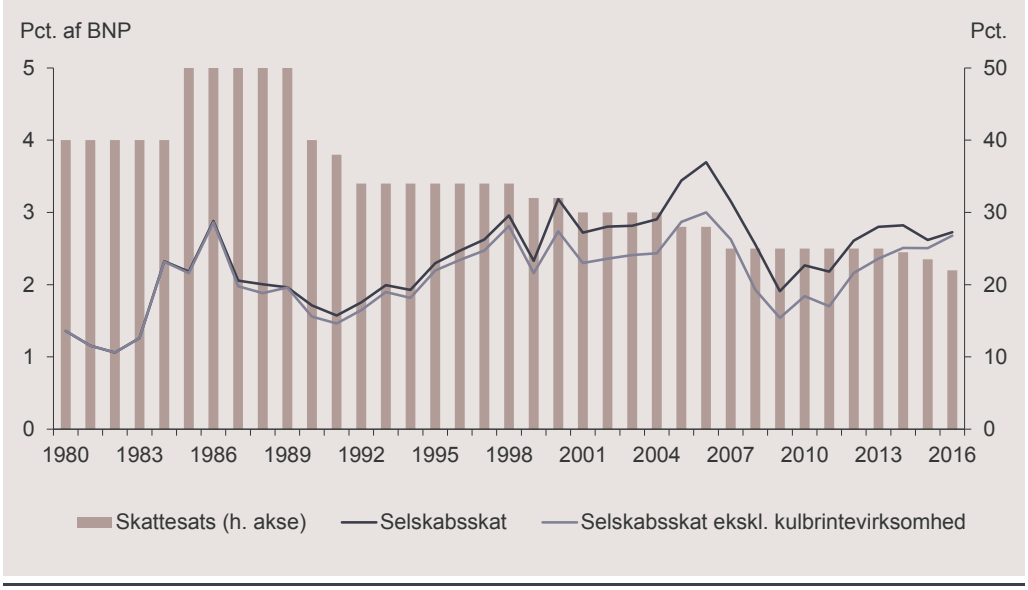
Anm.: Skatten på kapitalindkomst er proportional fordelt ift. hvor stor en andel kapitalindkomst udgør af det samlede indkomstgrundlag for de relevante indkomstskatter.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

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 forsikringsselskaber 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 kulbrintevirksomhed) har på trods af den gradvist lavere skattesats været svagt stigende i perioden 2013-16. Selskabsskatten af kulbrintevirksomhed 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.

3. Skat på arbejdsindkomst

3.1 Indledning

Skattereformerne gennem de seneste årtier har samlet set ført til markante nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst, *jf. kapitel 2.* Formålet med skattereformerne har været at øge arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen ved at styrke den økonomiske tilskyndelse til at arbejde flere timer og til at være i beskæftigelse fremfor at være på overførselsindkomst.

Marginalskatterne (dvs. skatten på den sidst tjente krone) er siden 1998 reduceret over hele indkomstskalaen – navnlig gennem afskaffelsen af mellemskatten, forhøjelserne af topskattegrænsen og indførelsen af beskæftigelsesfradraget. Det skønnes, at skattereformerne siden 2002 isoleret set har øget arbejdsudbuddet svarende til ca. 39.000 fuldtidspersoner og derigennem bidraget til at øge BNP strukturelt med 32 mia. kr.[10] Skattereformer, som øger arbejdsudbuddet – og dermed beskæftigelsen og den samlede velstand – ved at reducere skatten på arbejdsindkomst, øger også indkomstforskellene. Skattereformerne siden 2002 skønnes isoleret set at have øget indkomstforskellene i Danmark med ca. 1,4 pct.-point målt ved Gini-koefficienten[11].

Det er imidlertid ikke alle typer skattenedsættelser, der har lige stor virkning på arbejdsudbuddet og indkomstforskellene. Det er generelt sådan, at de typer skattenedsættelser, der medfører de relativt største forøgelser af arbejdsudbuddet og velstanden også indebærer relativt store forøgelser af indkomstforskellene. Modsat vil de typer af skattenedsættelser, der medfører de relativt mindste forøgelser af arbejdsudbuddet og velstanden, som hovedregel også indebære relativt små forøgelser af indkomstforskellene. Ved tilrettelæggelsen af skattereformer er der derfor typisk tale om en afvejning mellem på den ene side hensynet til at opnå en stor arbejdsudbuds- og velstandsfremgang (dvs. større efficiens) og på den anden side hensynet til indkomstfordelingen.

Dette *trade-off* mellem efficiens og fordeling belyses nærmere i dette kapitel med udgangspunkt i seks forskellige hypotetiske skattelettelser, der alle medfører et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., *jf. afsnit 3.2.* Kapitlet giver en indføring i baggrunden for de forudsatte virkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i indkomstskatterne, *jf. afsnit 3.3*, og forklarer mere detaljeret om virkningerne af de seks hypotetiske skattelettelser med udgangspunkt i de regnemetoder, der anvendes af de økonomiske ministerier, *jf. afsnit 3.4.* Endelig belyses virkningerne på indkomstfordelingen, *jf. afsnit 3.5.*

---

[10] Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 114 af 18. november 2016.

[11] Ibid.

3.2 Sammenhæng mellem efficiens og fordeling

Indkomstskatternes primære formål er at bidrage til at finansiere de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har imidlertid også en række afledte virkninger på folks adfærd, herunder blandt andet beslutningen om, hvor meget og hvor intensivt man ønsker at arbejde. Der er teoretisk og empirisk belæg for, at højere skat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen. Opkrævningen af indkomstskatter indebærer således en række velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion. Det kaldes også for efficienstab[12].

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

Beskatningen af arbejdsindkomst indrettes imidlertid også under hensyntagen til virkningen på *indkomstfordelingen* i samfundet. Indkomstskatterne reducerer forskellene i befolkningens disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i forbrugsmuligheder mellem højt- og lavtlønnede og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede[13]. En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor typisk øge indkomstforskellene, fx målt ved *Gini-koefficienten*[14]. Jo større stigning i Gini-koefficienten, en given skattenedsættelse giver anledning til, desto større forøgelse af indkomstforskellene.

I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være et *trade-off* mellem efficiens og indkomstfordeling. Dvs. at en højere grad af skattemæssig efficiens alt andet lige kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster. Således vil skattenedsættelser, som er forbundet med store effici-

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

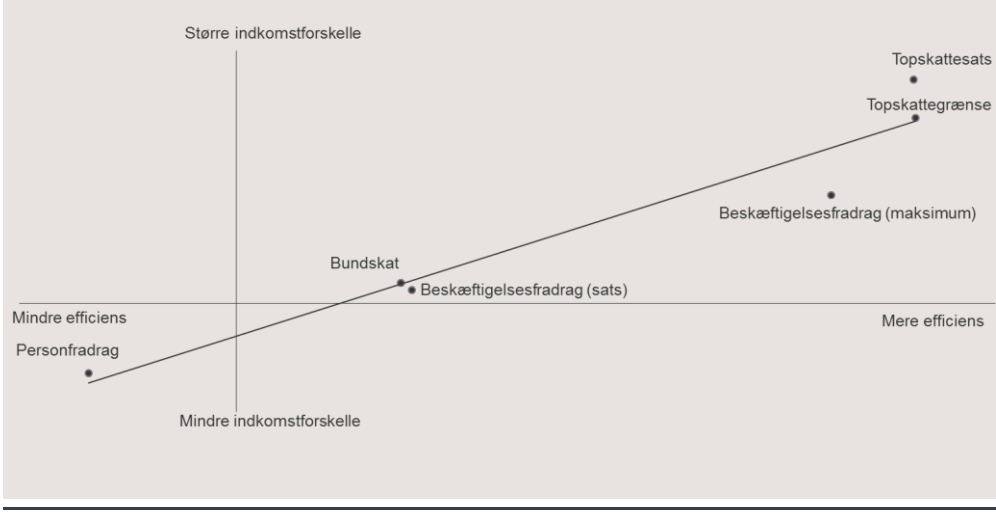
[13] Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

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

ensgevinster (dvs. høje selvfinansieringsgrader), typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med lave selvfinansieringsgrader typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling for en række hypotetiske ændringer i indkomstbeskatningen er illustreret i *figur 3.1*, hvor den vandrette akse viser ændringer i efficiensen målt ved selvfinansieringsgraden, mens den lodrette akse viser ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Dette illustrerer, at der er et tydeligt trade-off mellem efficiens og fordeling.

Figur 3.1. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling ved forskellige hypotetiske skattelettelser



Anm.: Den vandrette akse viser selvfinansieringsgraden, mens den lodrette akse viser ændringen i Gini-koefficienten ved seks hypotetiske skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Når man betragter en række forskellige hypotetiske skattelettelser, der hver indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., så vil de største efficiensgevinster kunne opnås via lavere skat for de højeste indkomster – enten gennem en lavere topskattesats eller en højere indkomstgrænse for topskatten. Disse ændringer vil imidlertid også indebære relativt store stigninger i indkomstforskellene, *jf. figur 3.1*.

Omvendt vil mere generelle skattelettelser – fx i form af en lavere bundskattesats – indebære mindre efficiensgevinster, men vil også have betydeligt mindre virkning på indkomstforskellene. Lavere indkomstskat via en forøgelse af personfradraget vil isoleret set reducere indkomstforskellene, men vil samtidig indebære et decideret efficienstab (svarende til en negativ selvfinansieringsgrad).

Baggrunden for, at nedsættelser af topskatten indebærer større selvfinansieringsgrader og større fordelingsvirkninger end andre skatter, er grundlæggende, at indkomstbeskatningen er *progressiv*. Dvs. at marginalskatten stiger i takt med, at indkomsten stiger. Det skyldes blandt andet topskatten, som først sætter ind ved en forholdsvis høj indkomst, og derfor kun betales af knap 10 pct. af skatteyderne. Topskatten har derfor en relativt kraftig omfordelende virkning, og en nedsættelse af topskatten vil således øge indkomstforskellene forholdsvis meget. Samtidig har topskatten også en relativt kraftig adfærdsvirkning for de berørte og indebærer således et forholdsvis stort efficienstab i udgangspunktet. En nedsættelse af topskatten vil derfor også være forbundet med en relativt høj selvfinansieringsgrad.

Et højere maksimum for beskæftigelsesfradraget, hvor satsen fastholdes, således at indkomstgrænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag øges, vil også have en relativ stor selvfinansieringsgrad, dog lidt mindre end for topskatten, *jf. afsnit 3.4.* Samtidig har en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget en noget mindre virkning på indkomstforskellene, svarende til omtrent halvdelen af virkningen af at nedsætte topskatten.

Beregning af selvfinansieringsgrad og indkomstforskelle

Der er betydelig usikkerhed knyttet til den konkrete størrelsesorden af de afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer – og dermed om størrelsen af selvfinansieringsgraden. Der er dog mindre usikkerhed om den relative forskel mellem selvfinansieringsgraderne for de forskellige typer af skatteændringer[15].

Med de regnemetoder, der anvendes af de økonomiske ministerier, skønnes en nedsættelse af topskattesatsen svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. at indebære en selvfinansieringsgrad på godt 31 pct., *jf. tabel 3.1.* Selvfinansieringsgraden måler konkret den isolerede provenugevinst for det offentlige, der følger af de afledte adfærdsændringer ved en lavere skat opgjort i procent af det umiddelbare mindreprovenu efter tilbageløb af moms og afgifter. Virkningen af de forskellige skatteændringer og beregningen af selvfinansieringsgraden er forklaret nærmere i *afsnit 3.4.*

Til sammenligning skønnes en forøgelse af satsen for beskæftigelsesfradraget – ligeledes svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. – at indebære en selvfinansieringsgrad på ca. 8 pct., mens en nedsættelse af bundskattesatsen skønnes at have en selvfinansieringsgrad på ca. 7½ pct., *jf. tabel 3.1.* Selvfinansieringsgraden ved en nedsættelse af bundskattesatsen svarer således til ca. ¼ af effekten ved en nedsættelse af topskattesatsen.

[15] De beregnede selvfinansieringsgrader afhænger i nogen grad af størrelsen af de betragtede skatteændringer, *jf. appendiks 3B.* Navnlig ved ændringer i topskatten og maksimum for beskæftigelsesfradraget kan selvfinansieringsgraden variere forholdsvis meget med størrelsen af skattelettelsen.

Tabel 3.1. Selvfinansieringsgrader og ændring i Gini-koefficient ved forskellige skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu

	Selvfinansieringsgrad (pct.)	Ændring i Gini-koefficient (pct.-point)
Højere personfradrag	-6,8	-0,09
Lavere bundskattesats	7,6	0,03
Højere sats for beskæftigelsesfradraget	8,1	0,02
Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget	27,4	0,15
Lavere topskattesats	31,2	0,28
Højere topskattegrænse	31,3	0,24

Anm.: Selvfinansieringsgraderne er beregnet med afsæt i seks hypotetiske skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne er baseret på 2025-regler og opgjort i 2017-niveau. De afledte virkninger af en skattelettelse kan generelt ikke antages at vokse proportionalt med størrelsen af skattelettelsen. I *Appendiks 3B* er også vist virkning på arbejdsudbud, selvfinansieringsgrader, ændring i Gini-koefficient mv. ved skattelettelser på hhv. 1 og 3 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

De beregnede afledte virkninger på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten omfatter alene de umiddelbare (statiske) fordelingsvirkninger, dvs. virkningerne af ændret adfærd på indkomstfordelingen medregnes ikke. Fordelingsvirkningerne tager således alene udgangspunkt i registerbaserede oplysninger om indkomster og skattebetaling. De statiske fordelingsvirkninger afspejler imidlertid ikke betydningen af den generelle indkomstmobilitet i befolkningen, herunder mobiliteten i tilknytningen til arbejdsmarkedet. Over tid vil mange således ændre placering i indkomstfordelingen, og alle personer vil set over et helt livsforløb (op til flere gange) ændre status fra beskæftiget til ikke-beskæftiget eller omvendt. Derfor er det set over et længere tidsrum ikke de samme personer, som vedvarende påvirkes af fx en nedsættelse af topskatten eller en forøgelse af beskæftigelsesfradraget.

En nedsættelse af topskattesatsen svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. skønnes at indebære en forøgelse af indkomstforskellene på 0,28 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Til sammenligning skønnes en tilsvarende nedsættelse af bundskattesatsen at øge Gini-koefficienten med 0,03 pct.-point. Størrelsen af fordelingsvirkningerne skal blandt andet ses i lyset af, at de samlede indkomstforskelle i Danmark er opgjort til 26,6 pct. i 2014 målt ved Gini-koefficienten, hvilket er et lavt niveau i en international sammenhæng[16]. Fordelingsvirkningerne af de hypotetiske skattelettelser forklares nærmere i *afsnit 3.5*.

[16] *Jf. Fordeling og Incitamenter 2016*, Skatteministeriet, oktober 2016. I *Fordeling og Incitamenter 2017*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, juni 2017, er Gini-koefficienten opgjort til 27,9 pct. i 2015. Dette lidt højere niveau afspejler delvist en ændring i opgørelsesmetoden, og tallet er således ikke helt sammenligneligt med tidligere beregnede tal.

3.3 Indkomstskatternes adfærdsvirkninger

Skatter påvirker folks adfærd på flere måder, blandt andet via ændringer i forbrugsmønstre, opsparingstilbøjelighed og arbejdsudbud. En række empiriske undersøgelser peger på, at højere skat på arbejdsindkomst har en klar tendens til at reducere arbejdsudbuddet, mens lavere skat på arbejde omvendt øger arbejdsudbuddet.

Den samlede virkning på arbejdsudbuddet ved en skattenedsættelse er overordnet sammensat af to effekter: En timeeffekt og en deltagelseseffekt. *Timeeffekten* angiver ændringen i *antallet af arbejdstimer* for personer, som allerede er i beskæftigelse, når skatten på arbejdsindkomst nedsættes. *Deltagelseseffekten* angiver (i modsætning hertil) ændringen i *antallet af personer, som er i beskæftigelse*, når den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst øges.

I dette afsnit gives et forsimplet overblik over de to effekter. Adfærdsvirkningerne vedrørende timeeffekten er beskrevet mere detaljeret i *Appendiks 3A.*

Timeeffekten

Adfærdsmekanismerne knyttet til *timeeffekten* kan forsimplet illustreres via en hypotetisk situation, hvor der som udgangspunkt slet ikke findes indkomstskatter. I dette simple eksempel kan en person grundlæggende vælge mellem, hvor meget han vil arbejde, og hvor meget han vil holde fri. Jo mere han arbejder og dermed tjener, desto mere kan han købe af forbrugsgoder (tøj, mad, serviceydelser osv.). Til gengæld vil han også have mindre tid til rådighed til andre (ulønnede) aktiviteter som fx børnepasning, tid med familie og venner, uddannelse, rejser, sport etc. En typisk person vil ønske både at have en vis mængde forbrug og en vis mængde fritid. Personens afvejning – ofte kaldet præferencer – mellem henholdsvis forbrug og fritid vil i praksis vise sig ved, hvor meget personen vælger at arbejde.

Nu antages det, at der indføres en skat på arbejdsindkomst i form af en simpel proportional-skat på 50 pct. Det betyder, at personen nu skal betale 50 kr. i skat, hver gang han tjener 100 kr. mere. Dermed opnår vedkommende kun 50 kr. ekstra til forbrug, hver gang hans indkomst stiger med 100 kr., mod før 100 kr. Det fører til to modsatrettede effekter på personens arbejdsudbud, som kaldes *indkomsteffekten* og *substitutionseffekten.*

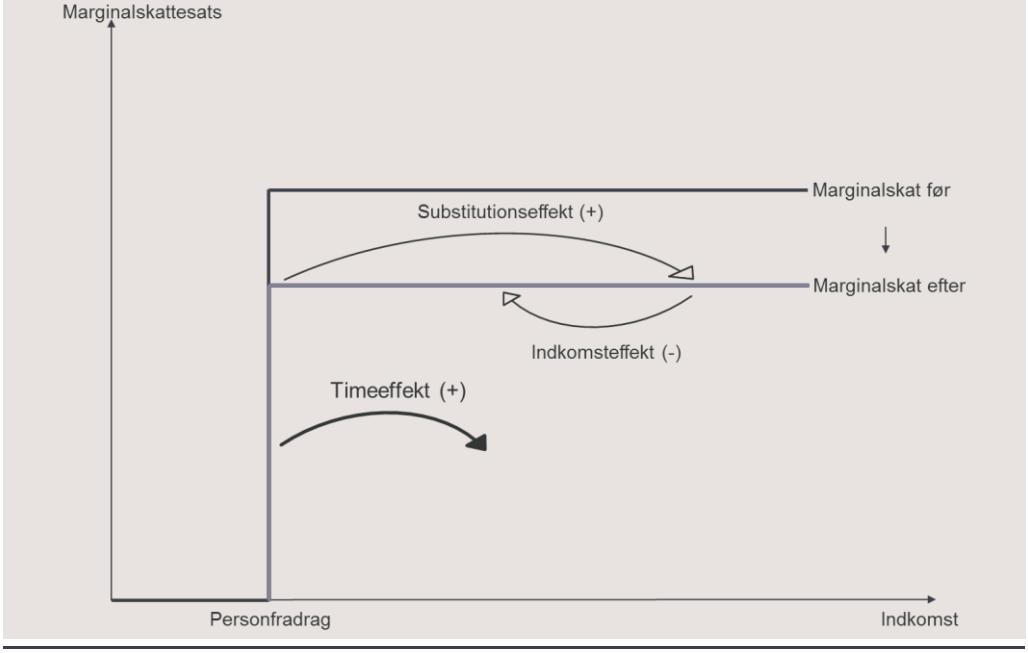
Indkomsteffekten afspejler virkningen af, at indkomstskatten umiddelbart reducerer personens disponible indkomst og dermed hans samlede forbrugsmulighed. Indkomsteffekten trækker derfor isoleret set i retning af, at personen vil vælge at arbejde *mere* – og dermed ofre noget fritid – for at begrænse nedgangen i forbrugsmulighederne.

Substitutionseffekten afspejler derimod virkningen af, at indkomstskatten ændrer "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid. En ekstra times arbejde giver nu en mindre forøgelse af forbrugsmulighederne end før, mens fritid fortsat er ubeskattet. Man kan også sige, at indkomstskatten får "prisen" på arbejde til at stige. Derfor er det alt andet lige blevet mere attraktivt at holde fri end at arbejde. Substitutionseffekten trækker således isoleret set i retning af, at personen vil vælge at arbejde *mindre* og holde mere fri.

Den samlede effekt på personens arbejdsudbud afhænger af personens præferencer for henholdsvis forbrug og fritid, dvs. styrkeforholdet mellem indkomst- og substitutionseffekten. Hvis substitutionseffekten er stærkere end indkomsteffekten, vil en højere marginalskat samlet set få personen til at reducere sit arbejdsudbud og holde mere fri, mens en lavere marginalskat vil have den modsatte effekt.

Mekanismerne bag timeeffekten er illustreret i *figur 3.2*, der viser virkningerne af en *nedsættelse* af marginalskatten (dvs. den modsatte situation af indførelse af en skat) i et helt simpelt skattesystem med en proportional skattesats og et personfradrag. Alle personer med indkomster over personfradraget vil få en lavere marginalskat og vil dermed opleve en forøgelse af den økonomiske gevinst ved en times ekstra arbejde. Det vil isoleret set give anledning til en substitutionseffekt, som trækker i retning af et *højere* antal arbejdstimer (og dermed også højere indkomst), *jf. pilen mod højre i figur 3.2.*

Figur 3.2. Timeeffekt: Ændring i antal arbejdstimer ved lavere marginalskat



Anm.: Stiliseret figur.

Nedsættelsen af marginalskatten vil samtidig øge den disponible indkomst og dermed også forbrugsmulighederne ved et uændret arbejdsudbud. Det giver anledning til en indkomsteffekt, som isoleret set trækker i retning af et lavere antal arbejdstimer (og dermed en lavere indkomst), *jf. pilen mod venstre i figur* 3.1. De empiriske erfaringer peger i overvejende grad på, at substitutionseffekten dominerer indkomsteffekten, *jf. appendiks 3A,* dvs. at arbejdsudbuddet kan ventes at stige ved en lavere marginalskat.

Deltagelseseffekten

Deltagelseseffekten angiver ændringen i *antallet* af beskæftigede, når den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst ændres. Mens timeeffekten angiver de *marginale* ændringer i arbejdsindsatsen – i form af flere eller færre arbejdstimer – for personer, der i forvejen er i beskæftigelse, så afspejler deltagelseseffekten virkningen af et mere grundlæggende valg mellem *enten* at være i beskæftigelse (på fuld tid) eller *slet ikke* at være i beskæftigelse.

Adfærdsmekanismerne bag deltagelseseffekten afspejler overordnet den antagelse, at jo større fremgang der kan opnås i den disponible indkomst ved at være i beskæftigelse frem for på overførselsindkomst, jo flere vil – alt andet lige – vælge at være i beskæftigelse. Hvis det – meget forsimplet – antages, at den enkelte frit kan vælge mellem, om han vil arbejde eller være på overførselsindkomst, og at valget afhænger af den økonomiske gevinst (og dermed fremgangen i forbrugsmuligheder) ved at være i beskæftigelse, så kan en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst påvirke dette valg, således at nogle personer ændrer adfærd fra slet ikke at arbejde til at være fuldt beskæftigede[17].

Den økonomiske tilskyndelse til være i beskæftigelse kan måles ved det såkaldte *forskelsbeløb,* der for den enkelte angiver forskellen (i kroner) mellem den disponible indkomst som beskæftiget og den disponible indkomst som overførselsmodtager. Jo mindre forskelsbeløbet er, jo mindre er (alt andet lige) den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse[18].

Mekanismerne bag deltagelseseffekten er illustreret i *figur 3.3*, hvor der er taget udgangspunkt i samme simple eksempel på en nedsættelse af marginalskatten som i figur 3.2 ovenfor. Kurverne viser sammenhængen mellem indkomsten før skat (på den vandrette akse) og den disponible indkomst efter skat (på den lodrette akse).

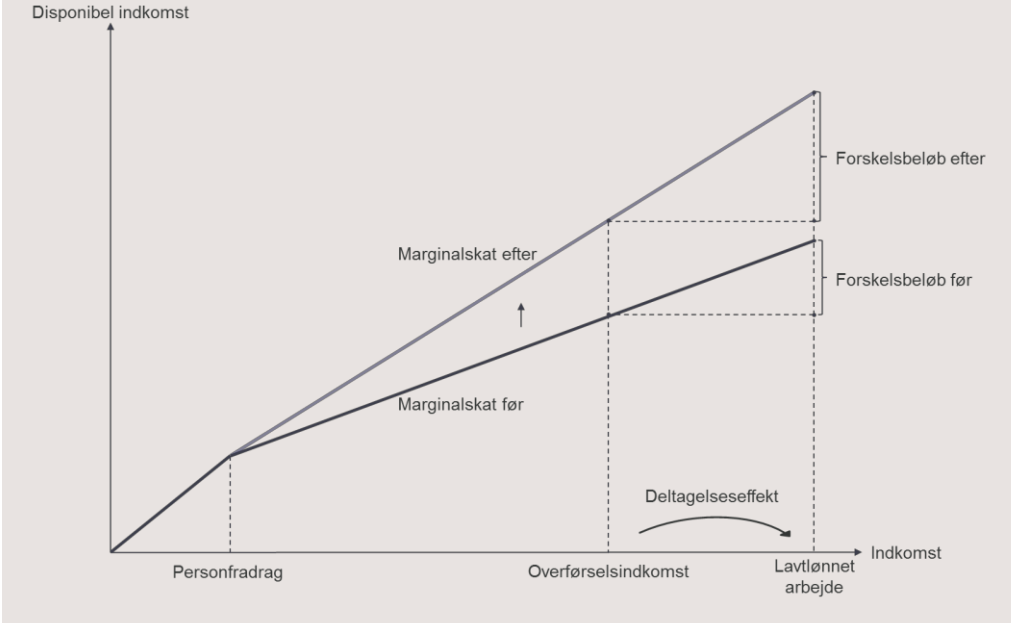
---

[17] Det er ikke umiddelbart muligt at afgøre, hvad der for den enkelte udgør et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at være i beskæftigelse. Det skyldes generelt, at folk har forskellige præferencer mellem forbrugsmuligheder og fritid, samt at andre faktorer end økonomiske incitamenter kan have betydning for ønsket om at være i beskæftigelse. Derfor er det fx kun nogle blandt de ikke-beskæftigede personer, der ændrer adfærd ved en given ændring i de økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse.

[18] Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse måles også ved *nettokompensationsgraden*, der angiver forholdet – målt i procent – mellem den disponible indkomst henholdsvis som overførselsmodtager og som beskæftiget. En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

Forskellen mellem den disponible indkomst for henholdsvis en lavtlønnet beskæftiget og en overførselsmodtager kan aflæses længst til højre i figuren. Når marginalskatten sættes ned, øges den disponible indkomst for alle, som har en indkomst, der overstiger personfradraget. Det er illustreret ved, at kurven rykker opad. Både den lavtlønnede beskæftigede og overførselsmodtageren får en fremgang i disponibel indkomst, men forskelsbeløbet øges (og nettokompensationsgraden mindskes). Det giver sig udslag i en positiv deltagelseseffekt i form af højere beskæftigelse, fordi den økonomiske tilskyndelse til at have et job er blevet større.

Figur 3.3. Deltagelseseffekt: Ændring i antal beskæftigede ved højere forskelsbeløb



Anm.: Stiliseret figur.

Alle typer af skattenedsættelser indebærer i princippet en deltagelseseffekt, men der er betydelig forskel på størrelsen af effekten. Beskæftigelsesfradraget indebærer eksempelvis en særlig høj deltagelseseffekt, fordi fradraget alene reducerer skatten for de beskæftigede, hvorved deres disponible indkomster øges, mens overførselsmodtagernes økonomi er uændret.

Andre effekter på arbejdsudbuddet af lavere skat

I skøn for de afledte virkninger af ændringer i personskatterne indregnes efter ministeriernes sædvanlige regneprincipper alene virkninger af ændringer i det "kvantitative" arbejdsudbud - i form af time- og deltagelseseffekter, jf. ovenfor.

Ud over virkningerne på det kvantitative arbejdsudbud, kan lavere skat på arbejdsindkomst også styrke det kvalitative arbejdsudbud i form af øget produktivitet. Øget personlig produktivitet omfatter blandt andet større flid og omhu, øget fleksibilitet samt større geografisk og/eller faglig mobilitet. Dette kan bidrage til at øge indkomsten fx gennem lønforhøjelser og tillæg, forfremmelse etc. – uden at det nødvendigvis afspejler en forøgelse af det målte antal arbejdstimer. Derudover kan lavere skat på arbejdsindkomst også styrke det økonomisk incitament til øget uddannelse, hvilket isoleret set kan øge den personlige produktivitet. Produktivitetseffekter indgår ikke i ministeriernes beregninger af afledte virkninger af skatteændringer og forudsættes at have en omtrent neutral virkning på de offentlige finanser. Selvom disse effekter ikke kvantificeres, vil de dog have en positiv afledt virkning på den økonomiske vækst og den samlede velstand.

3.4 Selvfinansieringsgrader ved skatteændringer

I dette afsnit uddybes de provenu- og adfærdsmæssige virkninger af de seks hypotetiske skattelettelser, der blev omtalt i *afsnit 3.2*. Alle de betragtede hypotetiske skattelettelser indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.[19], *jf. søjle (1) i tabel 3.2*, men har derudover to typer af afledte effekter, som påvirker de offentlige finanser. Det drejer sig om automatisk tilbageløb og dynamiske provenuvirkninger.

Automatisk tilbageløb afspejler, at politikændringer, der har en umiddelbar (direkte) virkning på de disponible indkomster, også vil påvirke det offentliges indtægter fra moms og afgifter mv. gennem større eller mindre forbrug, selv om adfærden antages at være uændret. Dvs. effekten fremkommer *alene* som følge af den umiddelbare ændring i den disponible indkomst. Med udgangspunkt i ministeriernes sædvanlige regneprincipper antages en såkaldt *tilbageløbsfaktor* på 24,5 pct. En umiddelbar skattelettelse på 5 mia. kr. (som indebærer en tilsvarende forøgelse af skatteydernes disponible indkomster) antages dermed via et højere privatforbrug "automatisk" at øge de offentlige indtægter fra moms og afgifter med godt 1,2 mia. kr. (24,5 pct. af 5 mia. kr.). På den måde reduceres det umiddelbare mindreprovenu til knap 3,8 mia. kr. opgjort efter tilbageløb. Det gælder for alle de seks hypotetiske skatteletter[20], *jf. søjle (2) i tabel 3.2*.

De *dynamiske provenuvirkninger* omfatter (i modsætning til det automatiske tilbageløb) de afledte effekter på den offentlige saldo, der følger af *ændret adfærd*. De dynamiske provenuvirkninger omfatter her alene den isolerede virkning på de offentlige finanser af de afledte ændringer i arbejdsudbuddet, dvs. ændringer i antallet af

[19] Det er valgt at sammenligne skattelettelser, som giver anledning til samme umiddelbare mindreprovenu - fremfor samme provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd - da dette indebærer mere sammenlignelige effekter på arbejdsudbud, selvfinansieringsgrader og fordeling.

[20] Størrelsen af det automatiske tilbageløb forudsættes alene at afhænge af størrelsen af den umiddelbare personskattelettelse, men ikke af typen af skattelettelse. Det indebærer eksempelvis, at den gennemsnitlige moms- og afgiftsbelastning af det højere private forbrug, som skattelettelsen giver anledning til, antages at være den samme ved en nedsættelse af bundskatten som ved en nedsættelse af topskatten.

arbejdstimer (timeeffekten) og i den strukturelle beskæftigelse (deltagelseseffekten), *jf. afsnit 3.3*. Der ses således bort fra eventuelle virkninger på produktiviteten, *jf. også boks 3.1.*

Tabel 3.2. Provenuvirkninger af hypotetiske skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu

	Umiddelbar provenu-virkning (1)	Provenu efter tilbageløb (2)	Dynamisk provenu (3)	Provenu efter tilbageløb og adfærd (4)=(2)-(3)	Selvfinansieringsgrad (5)= 100*(3)/(2)
			Mia. kr.		Pct.
Højere personfradrag	-5,0	-3,8	-0,3	-4,0	-6,8
Lavere bundskattesats	-5,0	-3,8	0,3	-3,5	7,6
Højere sats besk.fradrag	-5,0	-3,8	0,3	-3,5	8,1
Højere maksimum for besk.fradrag	-5,0	-3,8	1,0	-2,8	27,4
Lavere topskattesats	-5,0	-3,8	1,2	-2,6	31,2
Højere topskattegrænse	-5,0	-3,8	1,2	-2,6	31,3

Anm.:Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler i 2017-niveau. For de typer skattelettelser, der påvirker den højeste marginalskat – lavere bundskattesats og lavere topskattesats – er det forudsat, at det skrå skatteloft for personlig indkomst nedsættes parallelt med ændringen i skattesatsen. Det dynamiske provenu afspejler alene ændringen i det kvantitative arbejdsudbud, og der indgår ikke eventuelle afledte effekter fra hovedaktionærers indkomsttransformation. Der tages forbehold for afrundinger.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Der er betydelig forskel på størrelsen af de dynamiske provenuvirkninger, *jf. søjle (3) i tabel 3.2*. Fx skønnes en nedsættelse af bundskattesatsen (svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.) at indebære en dynamisk provenuvirkning på ca. 0,3 mia. kr., mens en tilsvarende nedsættelse af topskattesatsen skønnes at føre til et dynamisk provenu på ca. 1,2 mia. kr. Dette afspejler dels forskelle i de afledte arbejdsudbudsvirkninger, dels forskelle i de gennemsnitlige provenuvirkninger pr. ændret arbejdstime mv., *jf. nedenfor*.

På den baggrund kan den såkaldte *provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd* beregnes, *jf. søjle (4) i tabel 3.2*. Virkningen efter tilbageløb og adfærd afspejler det samlede *strukturelle* mindreprovenu ved en skattenedsættelse, hvor det umiddelbare mindreprovenu er korrigeret for såvel de automatiske højere moms- og afgiftsindtægter som de dynamiske provenuvirkninger. Mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd skønnes fx at udgøre henholdsvis ca. 3,5 mia. kr. ved en nedsættelse af bundskattesatsen og ca. 2,6 mia. kr. ved en nedsættelse af topskattesatsen – vel at mærke når begge skattesatser reduceres svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.

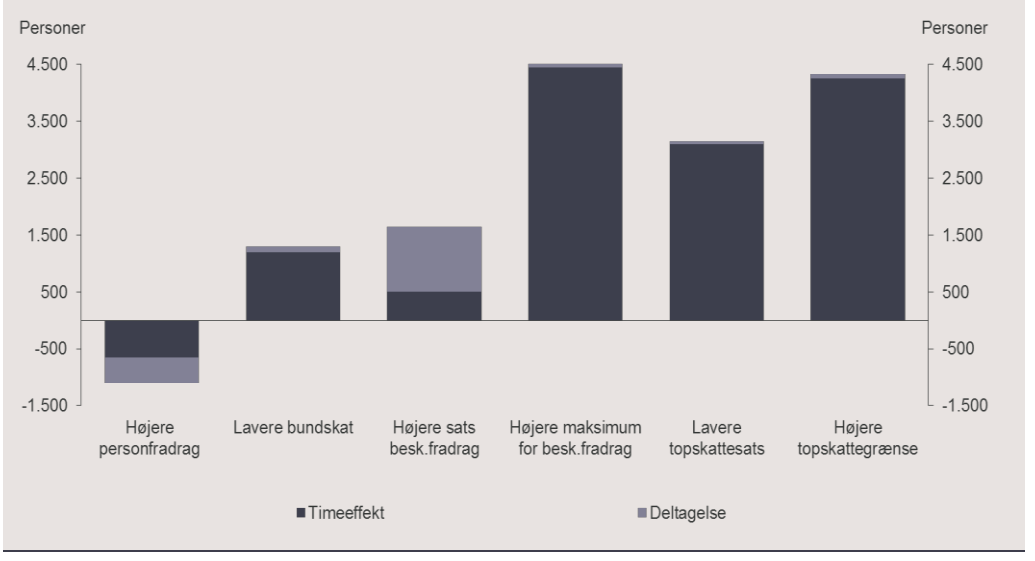
Størrelsen af de dynamiske provenuvirkninger kan måles ved *selvfinansieringsgraden*, der konkret angiver den dynamiske provenuvirkning målt i procent af mindreprovenuet efter tilbageløb, *jf. søjle (5) i tabel 3.2*.

Lempelser af topskatten og højere maksimum for beskæftigelsesfradraget indebærer relativt høje selvfinansieringsgrader i omegnen af 30 pct., mens lavere bundskattesats og højere sats for beskæftigelsesfradraget indebærer lavere selvfinansieringsgrader på omkring 8 pct. Selvfinansieringsgraden kan (som omtalt i afsnit 3.2) ses som et mål for, hvor stor en andel af det umiddelbare mindreprovenu efter tilbageløb, der "finansierer sig selv" – dvs. kommer tilbage til statskassen – via afledte adfærdsvirkninger[21].

Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu

De afledte virkninger på arbejdsudbuddet af de hypotetiske skattelettelser kan opdeles i henholdsvis en timeeffekt og en deltagelseseffekt, *jf. afsnit 3.3*. Ændringerne i antallet af arbejdstimer som følge af timeeffekten kan omregnes til et ækvivalent antal fuldtidspersoner ved at dividere med arbejdstiden for fuldtidsbeskæftigede. Herved kan en samlet ændring i arbejdsudbuddet målt i personer opgøres for hver af de betragtede seks hypotetiske skattelettelser, *jf. figur 3.4*.

Figur 3.4. Virkninger på arbejdsudbuddet ved hypotetiske skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu



Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler i 2017-niveau.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

[21] De viste selvfinansieringsgrader udgør teknisk set såkaldte *ukompenserede* selvfinansieringsgrader. Det betyder, at der i beregningen af de dynamiske virkninger af de enkelte skattelettelser ikke er taget hensyn til, hvordan disse samlet set er finansieret. Dvs. der forudsættes implicit at foreligge finansiering af den del af mindreprovenuet, der ikke genindvindes via automatisk tilbageløb og dynamiske virkninger.

En forhøjelse af henholdsvis indkomstgrænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag og af topskattegrænsen indebærer de relativt største samlede arbejdsudbudsvirkninger.

Virkningerne af en højere sats for beskæftigelsesfradraget og en lavere bundskattesats er noget mindre, mens en forøgelse af personfradraget reducerer arbejdsudbuddet. Størrelsen af deltagelseseffekten er gennemgående ret beskeden sammenlignet med timeeffekten. Undtagelsen herfra er dog forhøjelsen af satsen for beskæftigelsesfradraget, hvor deltagelseseffekten udgør størstedelen af den samlede arbejdsudbudsvirkning.

De dynamiske provenuvirkninger af de seks hypotetiske skattelettelser kan ligeledes opdeles i bidrag fra henholdsvis timeeffekten og deltagelseseffekten, *jf. tabel 3.3*. Det dynamiske provenu fra en stigning i de allerede beskæftigedes arbejdsindsats via *timeeffekten* afspejler grundlæggende, at de berørte personers arbejdsindkomst og dermed skattegrundlaget stiger. Det øger isoleret set indtægterne fra personskatterne og fører desuden til en stigning i moms og afgifter mv.

Tabel 3.3. Dynamiske provenuvirkninger ved hypotetiske skattelettelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu.

	Dynamisk provenu i alt	Heraf timeeffekt			Heraf deltagelseseffekt
		Substitutionseffekt	Indkomsteffekt	I alt	
			Mio. kr.		
Højere personfradrag	-260	40	-170	-130	-120
Lavere bundskattesats	290	430	-180	260	30
Højere sats besk.fradraget	300	20	-20	10	300
Højere maksimum for besk.fradraget	1.040	1.130	-160	980	60
Lavere topskattesats	1.180	1.310	-140	1.170	10
Højere topskattegrænse	1.180	1.310	-150	1.160	20

Anm.: Se anm. til tabel 3.2.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

De beregnede dynamiske provenuvirkninger af timeeffekten afhænger ikke kun af stigningen i antallet af arbejdstimer, men også af den individuelle timeløn for de personer, der berøres af den konkrete skatteændring. Der kan derfor være stor forskel på den gennemsnitlige provenuvirkning pr. (fuldtids)person afhængig af, hvilken type skat der lempes. Eksempelvis vil gennemsnitslønnen for de personer, der øger arbejdsudbuddet ved en nedsættelse af topskattesatsen, være højere end ved en forøgelse af indkomstgrænsen for det maksimale

beskæftigelsesfradrag. Derfor indebærer en nedsættelse af topskattesatsen en større dynamisk provenuvirkning end en forøgelse af indkomstgrænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag, selv om arbejdsudbudsvirkningen målt i personer er mindre.

Det dynamiske provenu af øget beskæftigelse via *deltagelseseffekten* afspejler dels øgede skatteindtægter som følge af et øget skattegrundlag, dels reducerede offentlige udgifter (netto for skat) til indkomstoverførsler (fordi færre personer er ledige). Endvidere indgår den afledte stigning i moms og afgifter mv. som følge af stigningen i de disponible indkomster ved øget beskæftigelse.

De anvendte regnemetoder følger ministeriernes sædvanlige regneprincipper, *jf. boks 3.1.* Disse regneprincipper for adfærdsvirkninger af skat på arbejde har blandt andet været anvendt af Skattekommissionen, *jf. Lavere skat på arbejde,* Skattekommissionens rapport, februar 2009. Metoderne er også dokumenteret i *Fordeling og Incitamenter 2002*, Finansministeriet, juni 2002.

Boks 3.1. Beregningsforudsætninger for arbejdsudbuddet

Til beregning af *timeeffekten* tages udgangspunkt i den funktionelle form fra *Frederiksen, Graversen og Smith (2001), "Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation"*, hvor der skelnes mellem mænd og kvinder. Det forudsættes, at kvinder reagerer kraftigere end mænd, og der anvendes en gennemsnitlig lønvægtet substitutionselasticitet på 0,1.

Ændringen i antal arbejdstimer omregnes til fuldtidspersoner ved at dividere med det gennemsnitlige årlige antal aftalte arbejdstimer for beskæftigede, der svarer til 1.642,8 timer*, jf. DA´s lønstatistik*. Årsnormen er beregnet ud fra 222 arbejdsdage og 37/5 = 7,4 arbejdstimer om dagen.

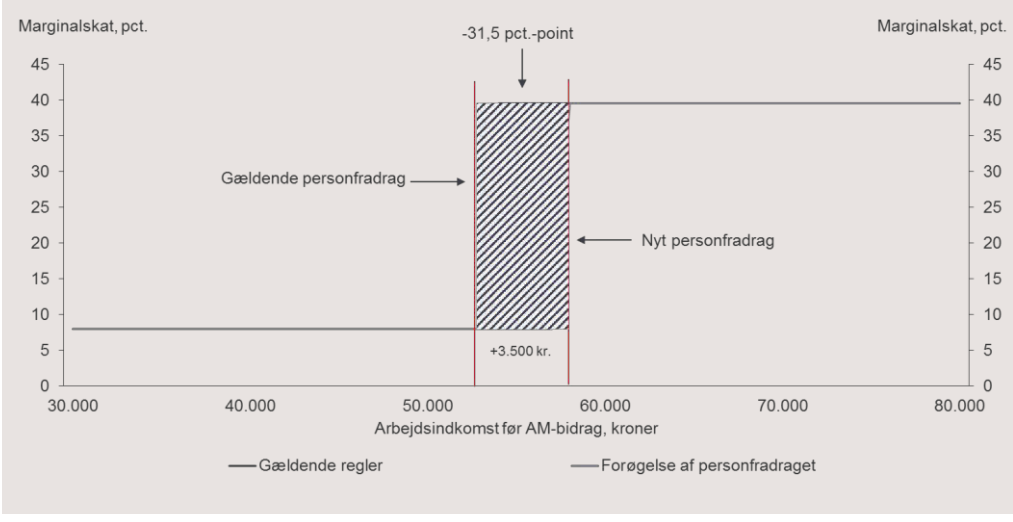
Deltagelseseffekten er baseret på en forudsætning om, at et fald i kompensationsgraden på 10 pct.-point dæmper den strukturelle ledighed med 0,7 pct.-point, *jf. Fordeling og Incitamenter 2002,* Finansministeriet. Samtidig er det for *efterlønsmodtagere* antaget, at erhvervsfrekvensen blandt de 60-64-årige stiger med 1 pct.-point ved et faldt i kompensationsgraden på 10 pct.-point.

De beregnede time- og deltagelseseffekter afspejler alene ændringer i det kvantitative arbejdsudbud. Adfærdsvirkningerne af ændrede skatter kan dog også omfatte effekter på produktivitet mv., der også har betydning for den økonomiske velstand. I de beregnede adfærdsvirkninger kvantificeres disse effekter imidlertid ikke, idet produktivitetsstigninger i den private sektor forudsættes at indebære nogenlunde parallelle forøgelser af skattegrundlagene og de offentlige udgifter. Det hænger sammen med, at højere private lønninger afledt af produktivitetsstigningerne alt andet lige vil føre til højere overførselsindkomster (via satsreguleringen) og højere offentlige lønninger (via den såkaldte reguleringsordning, der en del af de offentlige overenskomster). Dermed vil en produktivitetsstigning (fx afledt af lavere skat) som udgangspunkt have en omtrent neutral virkning på den offentlige saldo, idet der dog kan være visse offentlige udgifter og indtægter, der ikke fuldt ud følger den almindelige lønudvikling.

Forhøjelse af personfradraget

Personfradraget er et bundfradrag, der gives ved beregning af bundskat/sundhedsbidrag, kommuneskat og kirkeskat. Personfradraget for personer over 18 år udgør 45.000 kr. (i 2017-niveau med 2025-regler), hvilket svarer til godt 53.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag[22]. For et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. kan personfradraget forhøjes med ca. 3.300 kr. før arbejdsmarkedsbidrag (svarende til godt 3.500 kr., når der også er korrigeret for skatteværdien af beskæftigelsesfradraget), *jf. det skraverede areal i figur 3.5*.

Figur 3.5. Forhøjelse af personfradraget



Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

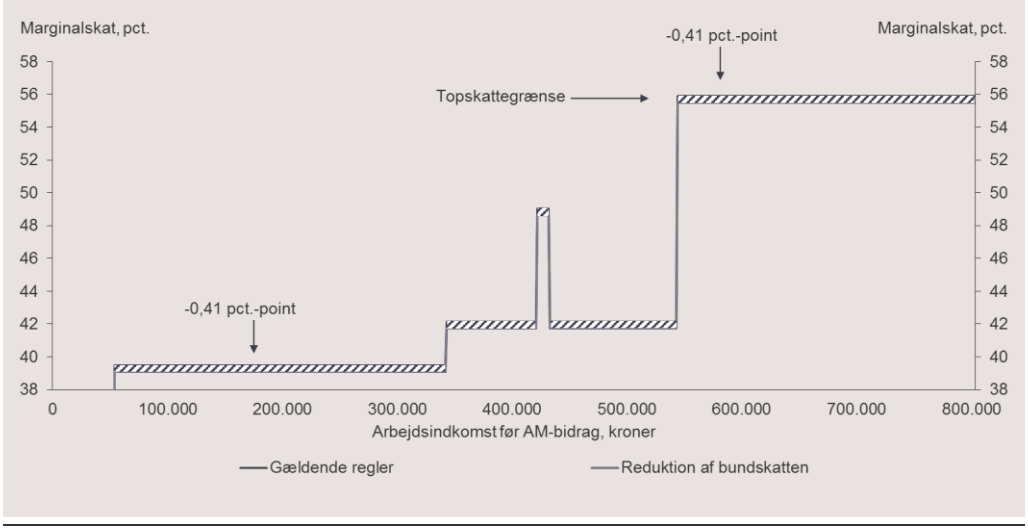
En forhøjelse af personfradraget for 5 mia. kr. skønnes samlet set at reducere arbejdsudbuddet med ca. 1.100 personer, hvoraf 650 personer skyldes en negativ timeeffekt, mens de resterende 450 personer afspejler en negativ deltagelseseffekt, *jf. figur 3.4 ovenfor*. Timeffekten er samlet set negativ som følge af indkomsteffekten, idet der er mange personer med indkomster over grænsen for det nye personfradrag, som oplever en højere disponibel indkomst, mens kun de få skatteydere, der har indkomst mellem det oprindelige og det nye personfradrag, får en nedsættelse af marginalskatten. Deltagelseseffekten er ligeledes negativ, fordi den relative gevinst ved at være i beskæftigelse frem for på overførselsindkomst reduceres (nettokompensationsgraden bliver større). Forhøjelsen af personfradraget indebærer derfor et negativt dynamisk provenu på omtrent ¼ mia. kr., hvilket svarer til en selvfinansieringsgrad på ca. -7 pct., *jf. tabel 3.2 ovenfor*.

[22] Inkl. skatteværdien af det beskæftigelsesfradrag, der optjenes under personfradraget.

Nedsættelse af bundskattesatsen

Bundskattesatsen udgør 12,2 pct. med 2025-regler. Med et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. kan bundskattesatsen reduceres med knap 0,45 pct.-point. Det vil indebære en nedsættelse af marginalskatten med ca. 0,41 pct.-point[23] for alle skatteydere med en indkomst, der overstiger personfradraget (dvs. ca. 90 pct. af alle skatteydere), *jf. det skraverede felt i figur 3.6.*

Figur 3.6. Nedsættelse af bundskattesatsen



Anm.: Bemærk, at marginalskatteprocenten på den lodrette akse ikke starter ved 0 pct.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

En nedsættelse af bundskattesatsen for 5 mia. kr. skønnes at øge det samlede arbejdsudbud svarende til knap 1.300 fuldtidspersoner, *jf. figur 3.4.* Dette kan overvejende tilskrives en timeeffekt på 1.200 personer afledt af den lavere marginalskat, mens arbejdsudbudsvirkningen i form af deltagelseffekten udgør ca. 100 personer. Nedsættelsen af bundskattesatsen skønnes at indebære et dynamisk provenu på knap 0,3 mia. kr. – svarende til en selvfinansieringsgrad på ca. 7½ pct.

Forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget

Beskæftigelsesfradraget er et såkaldt ligningsmæssigt fradrag, der udgør 10,65 pct. af arbejdsindkomsten[24], dog højst 36.500 kr. (i 2017-niveau med 2025-regler).

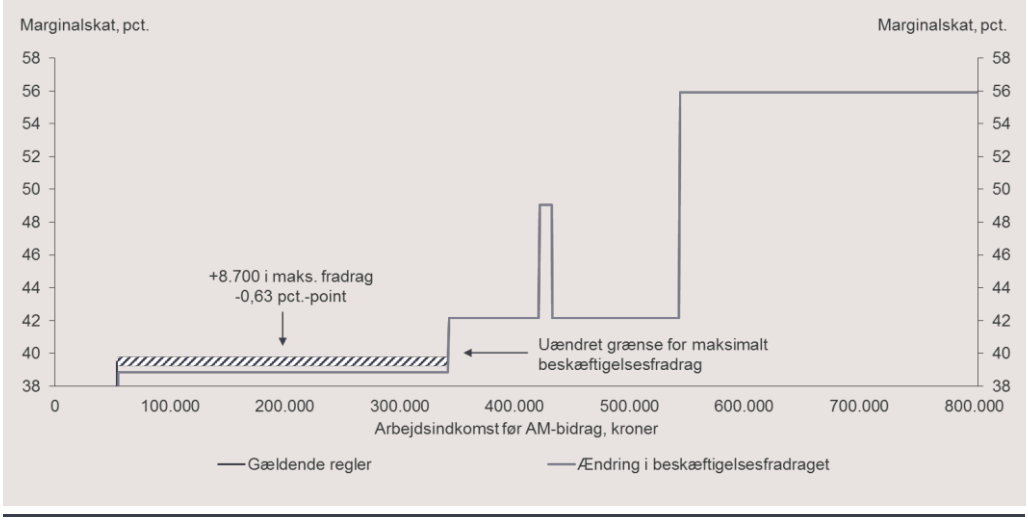
[23] Når der korrigeres for arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct., svarer nedsættelsen af bundskattesatsen med ca. 0,45 pct.-point til en reduktion af marginalskatten med ca. 0,45*(1-0,08) = 0,41 pct.-point. Det er forudsat, at det skrå skatteloft nedsættes parallelt med nedsættelsen af bundskattesatsen. Det betyder, at nedslaget for det skrå skatteloft (i højskattekommuner) er uændret.

[24] Beregningsgrundlaget udgøres af grundlaget for arbejdsmarkedsbidraget fratrukket indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger.

Det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås ved en arbejdsindkomst på 342.700 kr. før arbejdsmarkedsbidrag (i 2017-niveau med 2025-regler). For arbejdsindkomster op til dette niveau (og over niveauet for personfradraget) nedsætter det nuværende beskæftigelsesfradrag isoleret set marginalskatten på arbejdsindkomst med ca. 2,65 pct.-point[25]. Beskæftigelsesfradraget gives alene til beskæftigede (med en arbejdsindkomst, der overstiger personfradraget) og berører derfor kun omkring 65 pct. af alle skattepligtige[26].

For et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. kan satsen for beskæftigelsesfradraget øges med 2,53 pct.-point, dvs. til 13,18 pct. Det forudsættes, at det maksimale beskæftigelsesfradrag øges parallelt med satsforhøjelsen (konkret med 8.700 kr. til 45.200 kr.), så det maksimale fradrag fortsat opnås ved en arbejdsindkomst på ca. 342.700 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag). For indkomster op til dette niveau indebærer forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget en reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst med ca. 0,63 pct.-point[27], *jf. det skraverede felt i figur 3.7.*

Figur 3.7. Forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget



Anm.: Bemærk, at marginalskatteprocenten på den lodrette akse ikke starter ved 0 pct.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

[25] Med 2025-regler udgør skatteværdien af beskæftigelsesfradraget 24,9 pct. i en gennemsnitskommune (ekskl. kirkeskat), dvs. beskæftigelsesfradraget reducerer marginalskatten med 0,249*10,65 = 2,65 pct.-point.

[26] Udover det almindelige beskæftigelsesfradrag blev der med 2012-skattereformen også indført et ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, der udgør 6,25 pct. af arbejdsindkomsten, dog maksimalt 21.400 kr. (i 2017-niveau med 2025-regler). Det ekstra beskæftigelsesfradrag forudsættes at være uberørt af den hypotetiske forhøjelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag.

[27] En forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget med 2,53 pct.-point reducerer i en gennemsnitskommune marginalskatten med 0,249*2,53 = 0,63 pct.-point (ekskl. kirkeskat).

En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget for 5 mia. kr. skønnes at øge det samlede arbejdsudbud svarende til ca. 1.650 fuldtidspersoner, *jf. figur 3.4.* Dette kan overvejende tilskrives en deltagelseseffekt på ca. 1.150 personer. Deltagelseseffekten er betydelig, fordi forøgelsen af beskæftigelsesfradraget alene berører beskæftigede personer, hvorved den økonomiske gevinst – det såkaldte forskelsbeløb – ved at være i beskæftigelse frem for på overførselsindkomst øges (mens nettokompensationsgraden reduceres). Hertil kommer en forholdsvis beskeden timeeffekt på ca. 500 personer, som skyldes nedsættelsen af marginalskatten. Timeeffekten begrænses af, at der for indkomster over 342.700 kr. alene er tale om en forøgelse af den disponible indkomst (men ikke en nedsættelse af marginalskatten), hvilket giver anledning til en indkomsteffekt, som isoleret set reducerer timearbejdsudbuddet fra personer med indkomster over denne grænse. Forhøjelsen af satsen for beskæftigelsesfradraget skønnes samlet set at indebære et dynamisk provenu på i alt ca. 300 mio. kr., svarende til en selvfinansieringsgrad på ca. 8 pct.

Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget

Det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås som nævnt ved en arbejdsindkomst på 342.700 kr. før arbejdsmarkedsbidrag (i 2017-niveau med 2025-regler). I forbindelse med de senere års forhøjelser af beskæftigelsesfradraget er satsen og maksimum for fradraget i kroner blevet forhøjet parallelt, så indkomstgrænsen for det maksimale fradrag har været uændret.

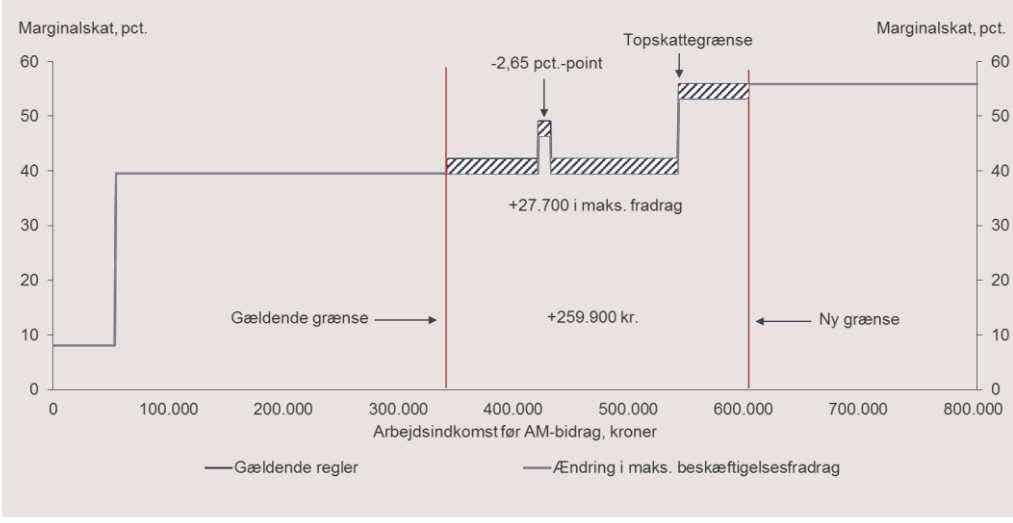
Alternativt kan det maksimale beskæftigelsesfradrag øges, mens satsen for beskæftigelsesfradraget fastholdes uændret. På den måde forlænges det indkomstinterval, hvor beskæftigelsesfradraget øges i takt med indkomsten, og beskæftigelsesfradraget vil derfor først nå sit nye, højere maksimum ved en højere indkomst end med gældende regler. Samtidig forlænges det indkomstinterval, hvor beskæftigelsesfradraget bidrager til at reducere marginalskatten på arbejdsindkomst.

For et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. kan det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes med ca. 27.700 kr. (dvs. til i alt 64.200 kr. i 2017-niveau med 2025-regler), når satsen for beskæftigelsesfradraget fastholdes uændret på 10,65 pct. Dermed øges den indkomstgrænse, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås, fra 342.700 kr. til ca. 602.600 kr. før arbejdsmarkedsbidrag – dvs. til et niveau noget over topskattegrænsen, som udgør 543.200 kr. før arbejdsmarkedsbidrag. I indkomstintervallet mellem den gældende og den nye grænse vil personer med arbejdsindkomst få reduceret marginalskatten med 2,65 pct.-point, *jf. det skraverede felt i figur 3.8.* Forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag vil alene berøre de ca. 30 pct. af skatteyderne, der har arbejdsindkomst over den nuværende maksimumsgrænse.

En forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget for 5 mia. kr. skønnes at øge det samlede arbejdsudbud svarende til ca. 4.650 fuldtidspersoner, hvoraf langt størstedelen skyldes en timeeffekt på ca. 4.450 personer, mens deltagelseseffekten bidrager med ca. 200 personer, *jf. figur 3.4.* Den forholdsvis store forhøjelse i

arbejdsudbuddet via timeeffekten afspejler blandt andet, at der er forholdsvis mange personer i det indkomstinterval, hvor marginalskatten nedsættes (svarende til knap 25 pct. af alle skatteydere). Endvidere indebærer forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag også, at marginalskatten reduceres for topskatteydere i et indkomstinterval på godt 60.000 kr. over den nuværende topskattegrænse.

Figur 3.8. Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget



Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

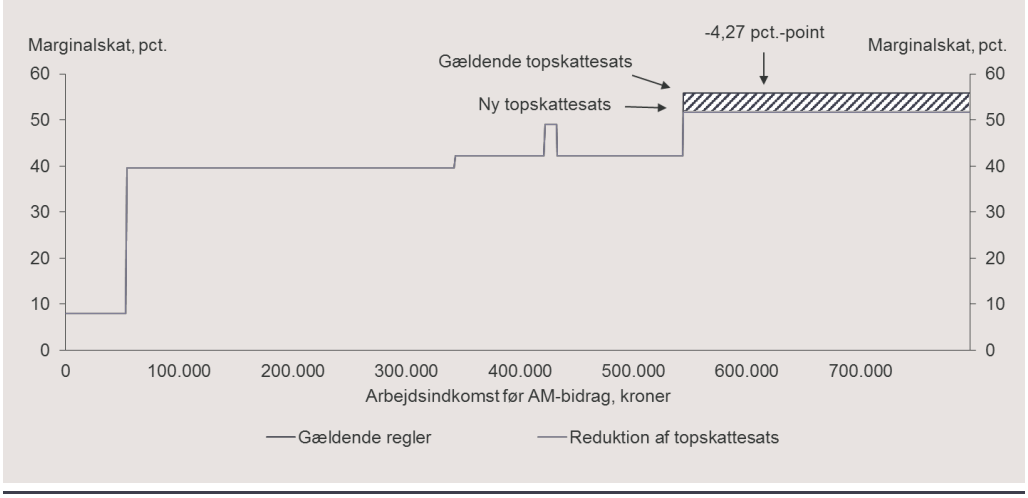
Forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag skønnes at indebære et dynamisk provenu på ca. 1 mia. kr., hvilket indebærer en selvfinansieringsgrad på ca. 27½ pct., *jf. tabel 3.2 ovenfor*. Selvfinansieringsgraden er dermed lidt lavere end ved en tilsvarende nedsættelse af topskattesatsen eller forhøjelse af topskattegrænsen, selvom de hypotetiske topskattelettelser indebærer en mindre forøgelse af arbejdsudbuddet, *jf. figur 3.4 og nedenfor*. Det hænger sammen med, at de personer, der øger arbejdsudbuddet ved en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag, gennemsnitligt har en lidt lavere timeløn end de personer, der omfattes af en nedsættelse af topskatten, *jf. figur 3.8*.

Det bemærkes, at selvfinansieringsgraden ved en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag varierer forholdsvis meget med størrelsen af skattelettelsen. Ved en mindre omfattende ændring, fx svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr., skønnes selvfinansieringsgraden at være noget mindre, svarende til ca. 21½ pct., *jf. Appendiks 3B*. Forskellen afspejler, at ved en mindre forhøjelse af det maksimale fradrag vil ændringen ikke indebære en marginalskattelettelse for personer, der betaler topskat, men alene for personer med indkomster under topskattegrænsen.

Nedsættelse af topskattesatsen

Topskattesatsen udgør 15 pct. og betales af den del af den personlige indkomst, der overstiger topskattegrænsen på 499.700 kr. (i 2017-niveau med 2025-regler), hvilket svarer til en arbejdsindkomst på ca. 543.200 kr. før arbejdsmarkedsbidrag. For et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. kan topskattesatsen nedsættes med 4,64 pct.-point. Det indebærer en nedsættelse af marginalskatten på arbejdsindkomst med ca. 4,27 pct.-point for alle topskatteydere[28], *jf. det skraverede felt i figur 3.9*. Det er ca. 9 pct. af alle skattepligtige, der berøres af ændringen.

Figur 3.9. Nedsættelse af topskattesatsen



Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

En nedsættelse af topskattesatsen med 4,64 pct.-point skønnes at øge det samlede arbejdsudbud svarende til ca. 3.150 fuldtidspersoner, hvoraf langt den overvejende del skyldes timeeffekten, *jf. figur 3.4*. Det dynamiske provenu skønnes at udgøre ca. 1,2 mia. kr., hvilket svarer til en selvfinansieringsgrad på ca. 31 pct.

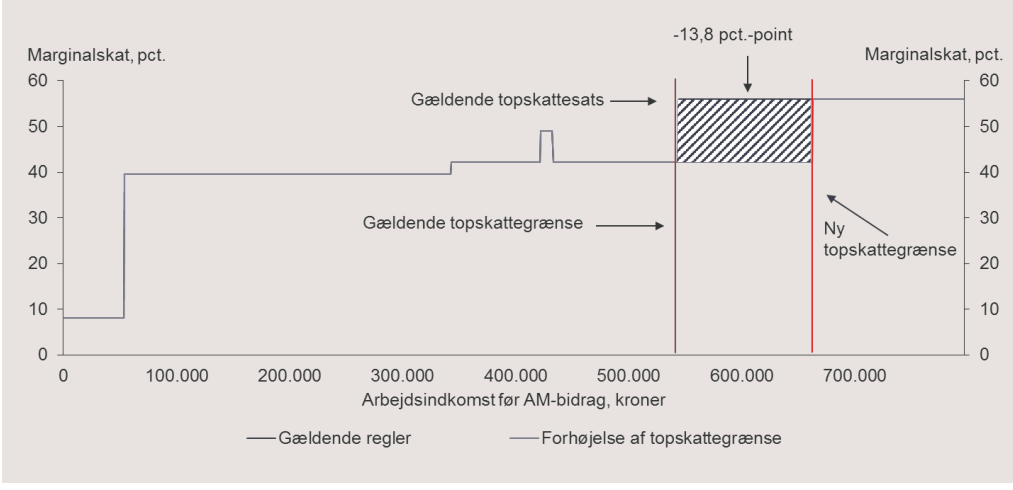
Forhøjelse af topskattegrænsen

For 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu kan topskattegrænsen forhøjes med ca. 111.000 kr., hvilket svarer til ca. 120.700 kr. før arbejdsmarkedsbidrag (i 2017-niveau). Det indebærer, at alle topskatteydere med arbejdsindkomster mellem den nuværende topskattegrænse på 543.200 kr. før arbejdsmarkedsbidrag (2017-niveau med 2025-regler) og den nye hypotetiske grænse på 663.900 kr. får nedsat marginalskatten med ca.

[28] Når der korrigeres for arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct., svarer en nedsættelse af topskattesatsen med 4,64 pct.-point til en lempelse af marginalskatten på 4,64*(1-0,08) = 4,27 pct.-point. Det er forudsat, at det skrå skatteloft nedsættes parallelt med nedsættelsen af topskattesatsen. Det indebærer, at nedslaget for det skrå skatteloft (i højskattekommuner) er uændret.

13,8 pct.-point[29], idet de ikke længere vil skulle betale topskat, *jf. det skraverede felt i figur 3.10.* Alle nuværende topskatteydere får en skattelettelse, men for personer med indkomster over den nye hypotetiske topskattegrænse er marginalskatten uændret.

Figur 3.10. Forhøjelse af topskattegrænsen



Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

En forhøjelse af topskattegrænsen for 5 mia. kr. skønnes at øge det samlede arbejdsudbud svarende til ca. 4.350 fuldtidspersoner, hvoraf langt hovedparten skyldes timeeffekten, *jf. figur* 3.4. Den dynamiske provenuvirkning udgør ca. 1,2 mia. kr., svarende til en selvfinansieringsgrad på ca. 31 pct. De to former for topskattelettelser har dermed omtrent samme selvfinansieringsgrad, selvom forøgelsen af arbejdsudbuddet er noget større ved en forhøjelse af topskattegrænsen end ved en nedsættelse af topskattesatsen. Det afspejler, at det dynamiske provenu pr. person er noget lavere ved en forhøjelse af topskattegrænsen end ved en nedsættelse af topskattesatsen.

Det bemærkes, at tætheden i indkomstfordelingen er faldende, i takt med at indkomsten stiger. Det indebærer, at reduktionen i antallet af personer, der betaler topskat, vil være gradvist aftagende i takt med, at topskattegrænsen forhøjes – selvfinansieringsgraden vil ligeledes være aftagende i takt med stigende forhøjelser af topskattegrænsen, *jf. Appendiks 3B.*

[29] Når der korrigeres for arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct., udgør nedsættelsen af marginalskatten 15*(1-0,08) = 13,8 pct.-point.

3.5 Fordelingsvirkninger af ændringer i personskatterne

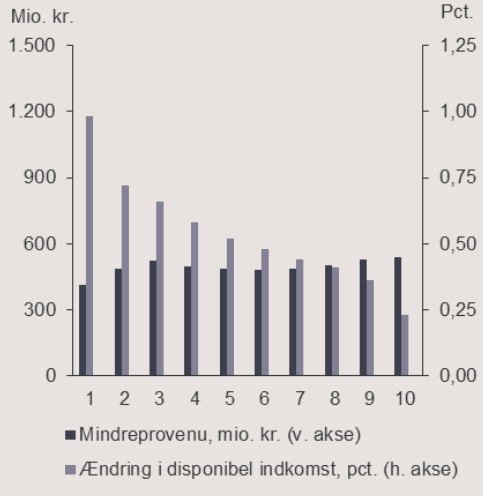
Indkomstskatterne reducerer forskellene i de disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i befolkningens forbrugsmuligheder. Der er imidlertid forskel på, hvor meget de forskellige elementer i personbeskatningen påvirker indkomstfordelingen.

Højere personfradrag og lavere bundskattesats

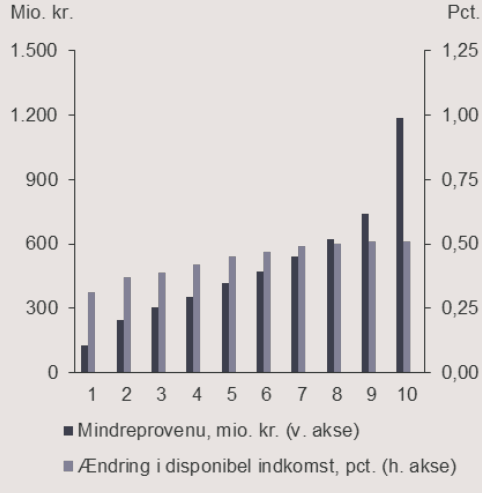
En *forhøjelse af personfradraget* indebærer omtrent den samme skattelettelse i kr. for alle indkomstgrupper, men opgjort i procent af den disponible indkomst er ændringen størst for personer i 1. indkomstdecil og mindst i toppen af indkomstfordelingen, *jf. de grå søjler i figur 3.11.* Derfor vil en forhøjelse af personfradraget reducere de samlede indkomstforskelle (med 0,09 pct.-point målt ved Gini-koefficienten). Mindreprovenuet i mio. kr. ved en forhøjelse af personfradraget er nogenlunde ligeligt fordelt mellem indkomstdecilerne, *jf. de mørkeblå søljer i figur 3.11.*

Fordelingsvirkninger af højere personfradrag og lavere bundskat for 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu

Figur 3.11. Højere personfradrag



Figur 3.12. Lavere bundskattesats



Anm.: Opgørelsen afspejler fordelingen af det skønnede skatteprovenu på baggrund af antal skatteydere i 2014, opgjort efter 2025-regler og fordelt på indkomstdeciler efter ækvivaleret disponibel indkomst, hvor der er taget højde for stordriftsfordele, dvs. at indkomsten er opgjort på familieniveau og fordelt på alle familiens medlemmer.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

En *nedsættelse af bundskattesatsen* indebærer som udgangspunkt den samme procentvise ændring i skattebetalingen for den del af indkomsterne, der overstiger personfradraget. Fordi personfradraget har størst vægt i bunden af indkomstfordelingen, udgør den gennemsnitlige skattelettelse ved en nedsættelse af bundskatten imidlertid en svagt stigende andel af indkomsten, *jf. de grå søjler i figur 3.12.* Derfor indebærer en nedsættelse af bundskattesatsen en lille forøgelse af indkomstforskellene (med 0,03 pct.-point målt ved Gini-koefficienten). Mindreprovenuet i mio. kr. er omtrent proportionalt stigende med indkomsten og er derfor klart størst i 10. indkomstdecil, jf. de *mørkeblå søljer i figur 3.12.*

Højere beskæftigelsesfradrag

Beskæftigelsesfradraget er et ligningsmæssigt fradrag i indkomstskatten, der alene gives til beskæftigede personer.

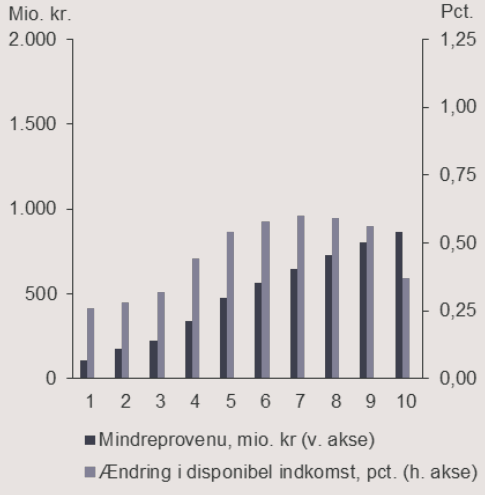
En *forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget* (hvor indkomstgrænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag holdes uændret) indebærer størst procentmæssig fremgang i den disponible indkomst for personer i 6.-8. indkomstdecil – dvs. for indkomster lidt over medianindkomsten – mens den procentmæssige indkomstfremgang er aftagende for de øverste indkomstdeciler, *jf. de grå søjler i figur 3.13.* De samlede indkomstforskelle øges derfor kun marginalt (med 0,02 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, dvs. lidt mindre end ved en nedsættelse af bundskattesatsen). Mindreprovenuet er stigende med indkomsten, men er ikke markant højere i de øverste indkomstdeciler, *jf. de mørkeblå søljer i figur 3.13.*

Hvis *maksimum for beskæftigelsesfradraget øges*, men satsen fastholdes uændret, vil den indkomstgrænse, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås, øges. Det er alene personer med arbejdsindkomster over den nuværende indkomstgrænse for det maksimale beskæftigelsesfradrag, der får et højere beskæftigelsesfradrag.

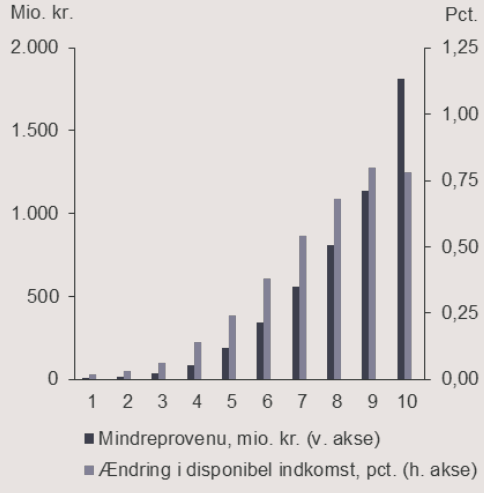
En forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag vil derfor have en anden fordelingsprofil end en forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget, idet skattelettelsen ved et højere maksimalt fradrag giver den største procentmæssige indkomstfremgang for personer i 9. decil, mens personer i de to nederste indkomstdeciler slet ikke oplever lavere skattebetaling, *jf. de grå søjler i figur 3.14.* De samlede indkomstforskelle øges derfor en del mere (med 0,15 pct.-point målt ved Gini-koefficienten mod de ovennævnte 0,02 pct.-point ved en forhøjelse af satsen). Mindreprovenuet i mio. kr. tilfalder overvejende personer i den øverste halvdel af indkomstfordelingen og er klart størst i 10. indkomstdecil, *jf. de mørkeblå søljer i figur 3.14.*

Fordelingsvirkninger af ændringer i beskæftigelsesfradraget for 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu

Figur 3.13. Højere sats for beskæftigelsesfradraget



Figur 3.14. Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget



Anm.: Se anmærkning til figur 3.11.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

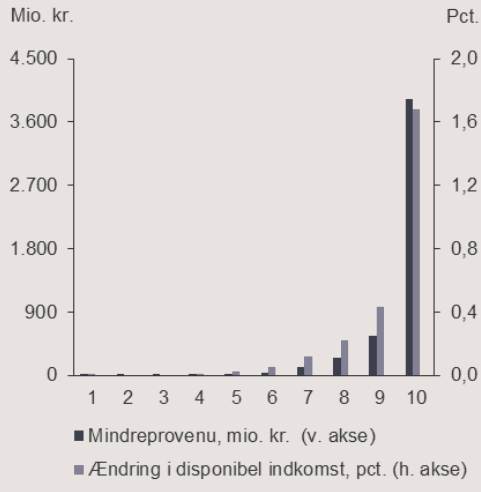
Lavere topskat

En *nedsættelse af topskattesatsen* øger helt overvejende den disponible indkomst for personer i toppen af indkomstfordelingen, herunder primært i 10. indkomstdecil, mens personer i 1.-6. indkomstdecil stort set ikke opnår nogen lempelse i skattebetalingen, *jf. de grå søjler i figur 3.15.* De samlede indkomstforskelle øges derfor forholdsvis meget (med 0,28 pct.-point målt ved Gini-koefficienten). Mindreprovenuet i mio. kr. tilfalder også i overvejende grad personer i 10. indkomstdecil, *jf. de mørkeblå søljer i figur 3.15.*

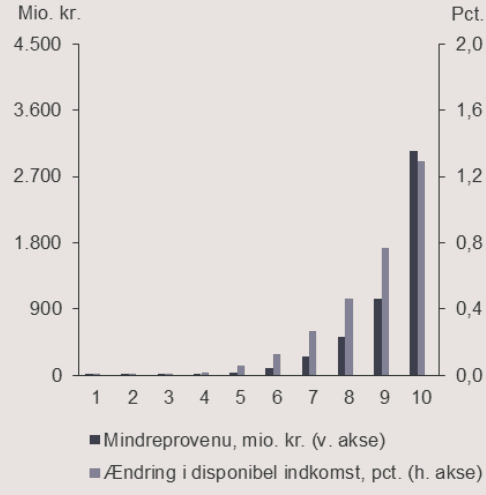
En *forhøjelse af topskattegrænsen* indebærer ligeledes, at den procentmæssige indkomstfremgang er størst for personer i 10. indkomstdecil. En større del af skattelettelsen tilfalder dog de andre indkomstdeciler i den øverste halvdel af indkomstfordelingen, *jf. de grå søjler i figur 3.16.* Fordelingsvirkningen af en forhøjelse af topskattegrænsen er dermed forholdsvis stor (Gini-koefficienten forøges med 0,24 pct.-point), men dog lidt mindre end ved en nedsættelse af topskattesatsen.

Fordelingsvirkninger af lettelser i topskatten for 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu

Figur 3.15. Lavere topskattesats



Figur 3.16. Højere topskattegrænse



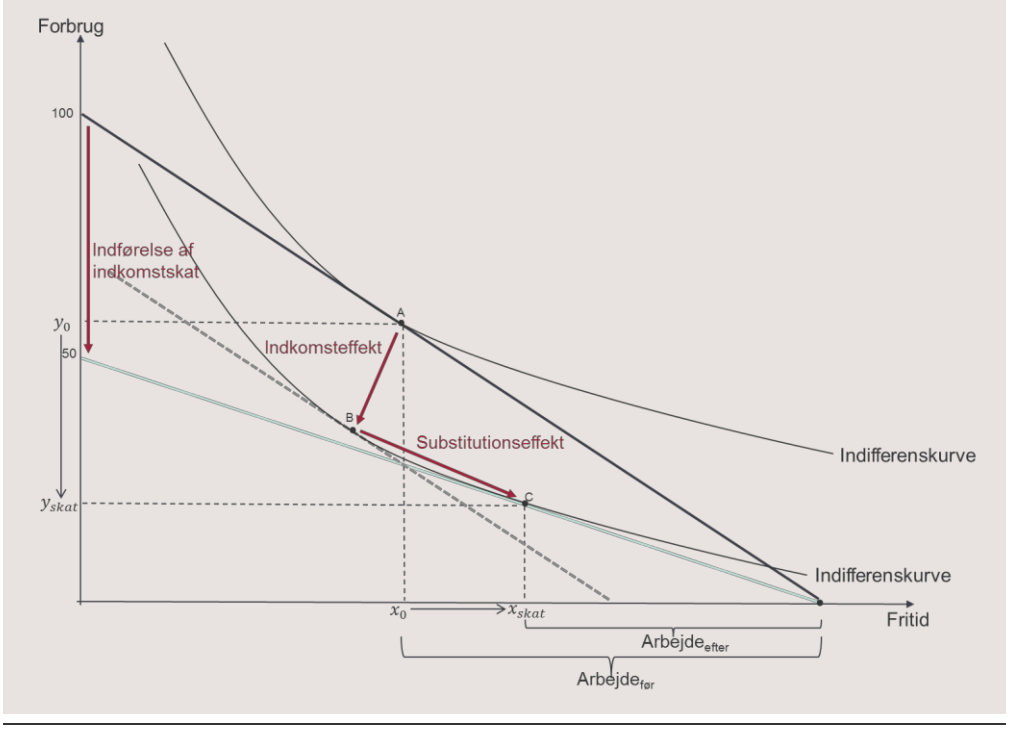
Anm.: Se anmærkning til figur 3.11.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Appendiks 3A. Skat og adfærd

Skatter påvirker folks adfærd på flere måder, blandt andet via ændringer i forbrugsmønstre og opsparing samt arbejdsudbuddet. En række empiriske undersøgelser peger på, at en højere skat på arbejdsindkomst har en klar tendens til at reducere arbejdsudbuddet. Men hvad er egentlig årsagen hertil? Det kan illustreres ved et forenklet, teoretisk eksempel, der viser virkningen af at indføre en skat på indkomst, *jf. figur 3A.*1.

Man skal i udgangspunktet forestille sig en situation *helt uden skatter.* En person kan vælge mellem at arbejde og holde fri. Hvis han arbejder hele døgnet (og dermed slet ikke har nogen fritid), kan han opnå en løn og dermed en forbrugsmulighed på 100. Hvis han omvendt kun holder fri (og altså slet ikke arbejder), har han en forbrugsmulighed på 0. Denne lineære sammenhæng mellem hhv. arbejde/fritid og løn/forbrugsmulighed er udtrykt ved den mørkeblå linje i figur 3A.1, som også kaldes *budgetkurven.*

Figur 3A.1. Adfærdsvirkninger ved indførelse af indkomstskat



Kilde: Egne beregninger.

I praksis vil en almindelig person ønske både at have en vis mængde forbrug og en vis mængde fritid. Dette ønske er udtrykt ved de grå (konvekse) kurver i figur 3A.1, som kaldes "indifferenskurver", fordi de viser forskellige kombinationer af forbrug og fritid, som personen vil være "lige tilfreds" med at få. Formen på kurverne afspejler, at jo mere personen har af den ene "vare" i forvejen, desto mere vil han være parat til at opgive for at få lidt mere af den anden vare. Hvis han fx har meget lidt fritid, men et stort forbrug, vil han være parat til at opgive forholdsvis meget forbrug for at få lidt mere fritid. Jo længere mod "nord-øst" indifferenskurven ligger, desto mere tilfreds er personen overordnet set. Personen vil derfor som udgangspunkt vælge den kombination af forbrug og fritid, hvor den mørkeblå budgetkurve netop tangerer en indifferenskurve, svarende til punkt A i figur 3A.1.

Nu skal man forestille sig, at der indføres en (proportional) indkomstskat på 50 pct. – hvad sker der så? Som udgangspunkt halveres den disponible indkomst og dermed den forbrugsmulighed, som personen kan opnå ved et givet arbejdsomfang. Det svarer til, at sammenhængen mellem arbejde og forbrugsmulighed nu er udtrykt ved den lysegrønne budgetkurve i figur 3A.1. Dette fører til to modsatrettede effekter, som kaldes *indkomsteffekten* og *substitutionseffekten*.

Indkomsteffekten afspejler den isolerede virkning af, at indkomstskatten har reduceret personens forbrugsmulighed, og bevirker isoleret set, at personen ønsker at arbejde mere og holde mindre fri for (delvis) at opretholde den oprindelige forbrugsmulighed. Det svarer til bevægelsen fra punkt A til punkt B i figur 3A.1.

Substitutionseffekten afspejler derimod den isolerede virkning af, at "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid er blevet ændret - det er alt andet lige blevet mere attraktivt at holde fri, fordi man nu kun kan opnå det halve forbrug ved at arbejde, svarende til at den lysegrønne budgetkurve har en fladere hældning end den oprindelige mørkeblå budgetkurve. Personen vil nu vælge den kombination af forbrug og fritid, hvor den lysegrønne budgetkurve tangerer en indifferenskurve, hvilket svarer til punkt C i figur 3A.1. Bevægelsen fra punkt B til C afspejler substitutionseffekten.

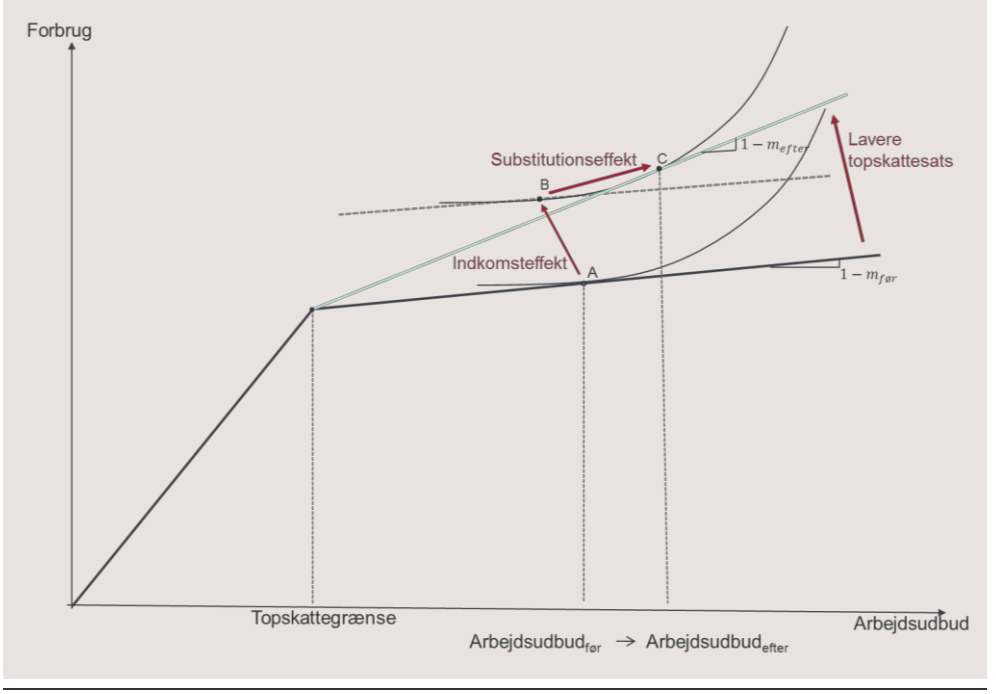
Hvis substitutionseffekten samlet set er stærkere end indkomsteffekten – som det er tegnet i figur 3A.1, og som de empiriske erfaringer overvejende peger på – vil personen vælge at reducere sit arbejdsudbud og holde mere fri.

Ved et progressivt skattesystem – som det danske – er arbejdsudbudsmekanismerne mere komplicerede end ved et proportionalt skattesystem. Nedenfor illustreres ændringer i personskatten i et progressivt skattesystem ved henholdsvis en nedsættelse af topskattesatsen og en forhøjelse af topskattegrænsen.

Arbejdsudbudsvirkning af en hypotetisk nedsættelse af topskattesatsen

Med udgangspunkt i det teoretiske eksempel på virkningen af at *indføre* en proportional indkomstskat betragtes nu de teoretiske virkninger af at *nedsætte* topskattesatsen i et progressivt skattesystem, nogenlunde svarende til det danske, *jf. figur 3A.2.* Det bemærkes, at arbejdsudbuddet vokser ud af x-aksen (modsat figur 3A.1), hvilket betyder, at budgetkurven og indifferenskurverne får den modsatte hældning af figur 3A.1.

Figur 3A.2. Ændring i arbejdsudbuddet ved nedsættelse af topskattesatsen



Kilde: Egne beregninger.

I dette eksempel har personen som udgangspunkt valgt en kombination af arbejde/fritid og forbrug svarende til punkt A i figur 3A.2 og skal nu vælge, hvad han vil gøre, hvis topskattesatsen nedsættes fra $m_{før}$ til m_{efter}. Den mørkeblå rette linje viser budgetkurven før ændringen i topskattesatsen, og hældningen afspejler, hvor meget der kan forbruges ved at arbejde lidt mere. Jo lavere marginalskat (dvs. jo mere, der kan forbruges efter skat), desto stejlere er budgetkurvens hældning. Den hypotetiske nedsættelse af topskattesatsen er illustreret ved overgangen fra den mørkeblå linje til den lysegrønne lidt stejlere budgetkurve, *jf. figur 3A.2.*

Den samlede effekt på arbejdsudbuddet er positiv, da den lavere topskattesats indebærer, at personen vælger at bevæge sig fra punkt A til punkt C. Bevægelsen fra A til B illustrerer *indkomsteffekten*, hvor den disponible

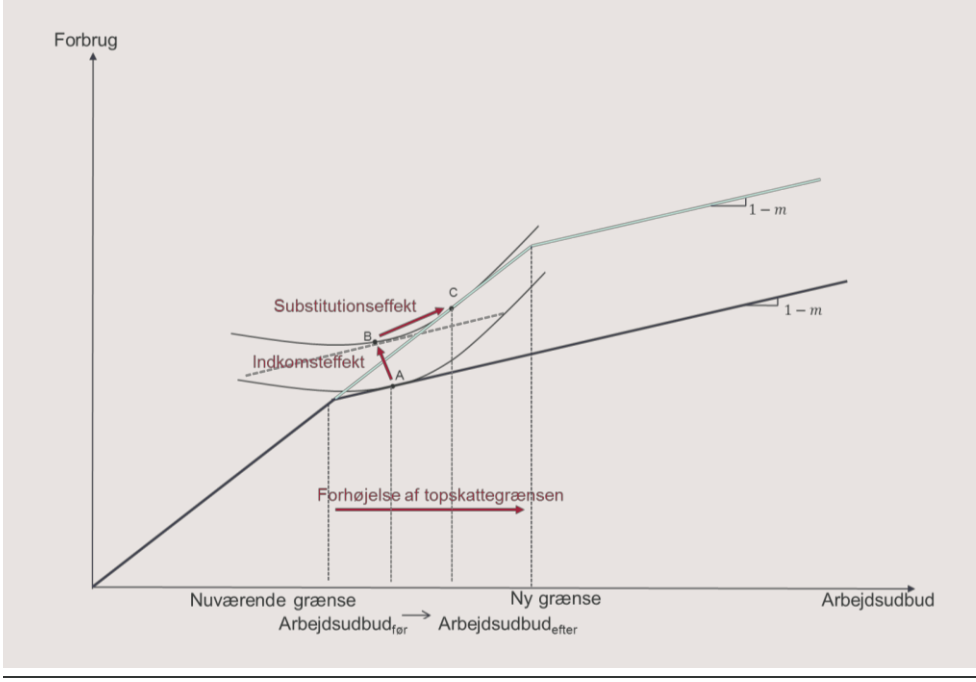
indkomst er blevet højere, hvilket isoleret set trækker i retning af at reducere arbejdsudbuddet. Bevægelsen fra B til C illustrerer *substitutionseffekten,* hvor den lavere marginalskat gør det mere attraktivt at arbejde fremfor at holde fri, og arbejdsudbuddet derfor isoleret set øges.

Arbejdsudbudsvirkning af en hypotetisk forhøjelse af topskattegrænsen

Nu betragtes de teoretiske virkninger af en forhøjelse af *topskattegrænsen.* I modsætning til situationen med en nedsættelse af topskatte*satsen* vil virkningen af en forhøjelse af topskatte*grænsen* afhænge af, om personen i udgangspunktet har en indkomst under eller over niveauet for den nye topskattegrænse.

Hvis en person har indkomst *under* den ny topskattegrænse (og over den nuværende grænse), vil forhøjelsen af topskattegrænsen indebære en reduktion af marginalskatten, svarende til at personen ikke længere betaler topskat. Adfærdsmekanismen vil dermed svare til effekterne ved en nedsættelse af topskattesatsen, *jf. figur 3A.2* ovenfor, og arbejdsudbuddet vil samlet set øges svarende til bevægelsen fra A til C, *jf. figur 3A.3.* Bevægelsen fra A til B afspejler indkomsteffekten, og bevægelsen fra B til C afspejler substitutionseffekten.

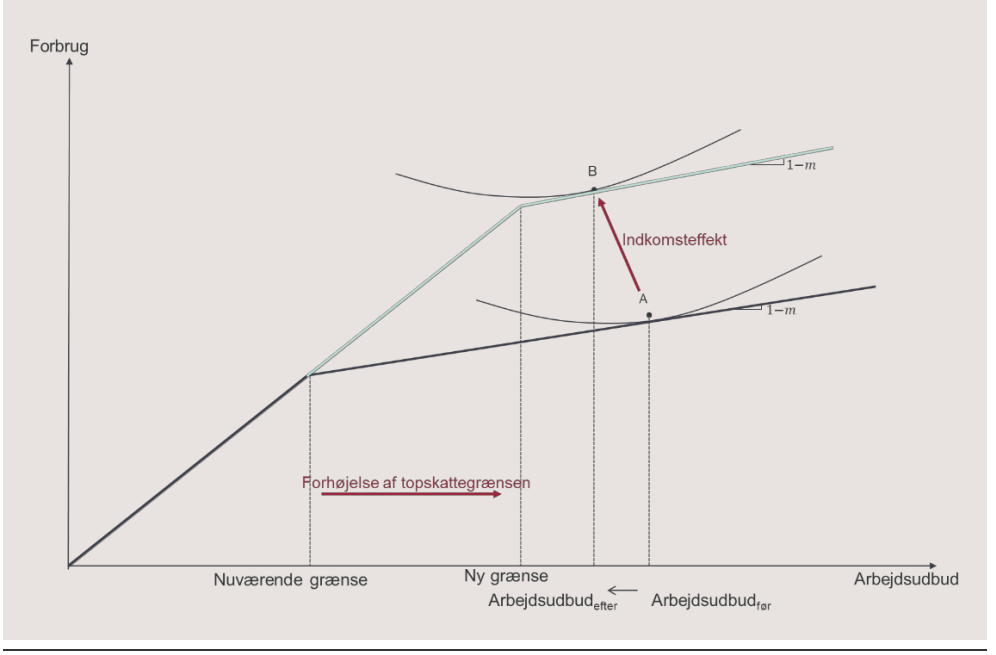
Figur 3A.3. Ændring i arbejdsudbuddet ved en forhøjelse af topskattegrænsen (person med indkomst mellem den gamle og den nye grænse)



Kilde: Egne beregninger.

Hvis personen derimod har en indkomst *over* den nye topskattegrænse, vil marginalskatten være uændret, og der er derfor ikke nogen substitutionseffekt, *jf. figur 3A.4.* Forhøjelsen af topskattegrænsen indebærer i dette tilfælde således kun en indkomsteffekt som følge af den øgede købekraft, hvilket isoleret set vil reducere arbejdsudbuddet, jf. bevægelsen fra punkt A til B i *figur 3A.4.*

Figur 3A.4. Ændring i arbejdsudbuddet ved en forhøjelse af topskattegrænsen (person med indkomst over den nye grænse)



Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 3B. Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved lempelser af personskatterne

	Niveau 2017 Regler 2025	Ændring	Umiddelbart provenu	Efter tilbageløb	Dynamisk Provenu					Efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud			Selvfinansieringsgrad	Ændring i Ginikoefficient
					I alt	Timeeffekt			Deltagelses-effekt		I alt	Time-effekt	Deltagelses-effekt		
						I alt	Substitutions-effekt	Indkomst-effekt							
		Pct.-point /kr.	Mio. kr.								Personer			Pct./Pct.-point	
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 1 mia. kr.															
Højere personfradrag	45.000 kr.	600	1.000	760	-50	-30	10	-30	-20	810	-220	-130	-90	-6,7	-0,02
Lavere bundskattesats	12,20 pct.	-0,09	1.000	760	60	50	90	-40	10	700	260	240	20	7,8	0,01
Højere sats for beskæftigelsesfradraget	10,65 pct.	0,51	1.000	760	70	0	10	-10	60	690	350	120	230	8,6	0,00
Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget	36.500 kr.	2.900	1.000	760	160	140	170	-30	20	590	880	790	90	21,5	0,02
Lavere topskattesats	15,00 pct.	-0,93	1.000	760	260	260	290	-30	0	500	670	660	10	34,3	0,06
Højere topskattegrænse	499.700 kr.	16.900	1.000	760	260	260	290	-30	10	490	980	960	20	35,0	0,04
Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	*6,25 pct.*	*15,20*	*1.000*	*760*	*110*	*0*	*-10*	*10*	*110*	*650*	*540*	*110*	*430*	*14,0*	*-0,04*
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.															
Højere personfradrag	45.000 kr.	1.800	3.000	2.270	-150	-80	20	-100	-70	2.420	-670	-390	-280	-6,7	-0,06
Lavere bundskattesats	12,20 pct.	-0,27	3.000	2.270	170	150	260	-110	20	2.170	790	720	70	7,6	0,02
Højere sats for beskæftigelsesfradraget	10,65 pct.	1,51	3.000	2.270	180	0	10	-10	180	2.080	990	310	690	8,1	0,01
Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget	36.500 kr.	10.900	3.000	2.270	510	500	590	-90	20	1.750	2.730	2.570	170	22,6	0,07
Lavere topskattesats	15,00 pct.	-2,78	3.000	2.270	740	730	820	-90	10	1.520	1.940	1.910	30	32,8	0,17
Højere topskattegrænse	499.700 kr.	57.300	3.000	2.270	700	700	790	-90	10	1.560	2.700	2.650	50	31,1	0,14
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 5 mia. kr.															
Højere personfradrag	45.000 kr.	3.000	5.000	3.780	-260	-130	40	-170	-120	4.030	-1.120	-650	-470	-6,8	-0,09
Lavere bundskattesats	12,20 pct.	-0,45	5.000	3.780	290	260	430	-180	30	3.490	1.310	1.200	110	7,6	0,03
Højere sats for beskæftigelsesfradraget	10,65 pct.	2,53	5.000	3.780	300	10	20	-20	300	3.470	1.660	520	1.150	8,1	0,02
Højere maksimum for beskæftigelsesfradraget	36.500 kr.	27.700	5.000	3.780	1.040	980	1.130	-160	60	2.740	4.650	4.450	210	27,4	0,15
Lavere topskattesats	15,00 pct.	-4,64	5.000	3.780	1.180	1.170	1.310	-140	10	2.600	3.140	3.090	50	31,2	0,28
Højere topskattegrænse	499.700 kr.	111.000	5.000	3.780	1.180	1.160	1.310	-150	20	2.590	4.350	4.270	80	31,3	0,24

Anm.: De angivne grænser for personfradraget og topskattegrænsen er efter arbejdsmarkedsbidrag. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler i 2017-niveau. For de typer skattelettelser, der påvirker den højeste marginalskat – lavere bundskattesats og lavere topskattesats – er det forudsat, at det skrå skatteloft for personlig indkomst nedsættes parallelt med ændringen i skattesatsen. Det dynamiske provenu afspejler alene ændringen i det kvantitative arbejdsudbud, og der indgår ikke eventuelle afledte effekter fra hovedaktionærers indkomsttransformation. Der tages forbehold for afrundinger.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

4. Forbrugsskatter, fordeling og arbejdsudbud

4.1 Indledning

De indirekte skatter i form af moms og afgifter mv. er som hovedregel knyttet til forbruget af varer og tjenesteydelser. Indtægterne fra de indirekte skatter udgjorde i alt 343 mia. kr. i 2016, hvilket svarer til 16½ pct. af BNP. Set over de seneste 20-25 år har de samlede indtægter fra de indirekte skatter svinget mellem 16 og 18 pct. af BNP. Udsvingene skal blandt andet ses i sammenhæng med skiftende konjunkturer, men har også været påvirket af ændringer i afgiftssatser mv. Højere afgifter har i en række tilfælde bidraget til at finansiere lavere indkomstskatter, *jf. afsnit 4.2*.

De indirekte skatter omtales ofte som *forbrugsskatter*. Den afgrænsning af forbrugsskatterne, der anvendes i dette kapitel, omfatter hovedparten af de indirekte skatter (dog ekskl. grundskyld) og opgøres netto for såkaldte offentlige subsidier, der bidrager til at reducere forbrugerpriserne. Forbrugsskatterne udgjorde ca. 284 mia. kr. i 2015 (mens de indirekte skatter brutto udgjorde ca. 335 mia. kr. i 2015).

Både borgere og virksomheder er pålagt moms og afgiftsbetaling, men i sidste ende betales forbrugsskatterne dog af borgerne – enten i form af højere forbrugerpriser eller lavere indkomster. Hvorvidt forbrugsskatterne fører til højere forbrugerpriser eller lavere indkomster, afhænger af markedsforholdene. Det vurderes, at langt hovedparten af forbrugsskatterne giver sig udslag i højere forbrugerpriser, som i overvejende grad betales af de danske husholdninger, *jf. afsnit 4.3*.

Både husholdningernes forbrug og betalingen af forbrugsskatter målt i kroner stiger i takt med, at den disponibel indkomst stiger. Det hænger sammen med, at en forbrugsskat typisk har form af en afgiftssats, der følger værdien af varen (fx moms), eller en stykafgift, der indebærer en højere skattebetaling ved et større forbrug af samme vare. Imidlertid udgør forbrugsskatterne omtrent den samme andel af forbruget – målt i procent – for såvel personer med lave som høje indkomster. Det betyder, at forbrugsskatterne samlet set er fordelingsmæssigt omtrent neutrale, *jf. afsnit 4.4*.

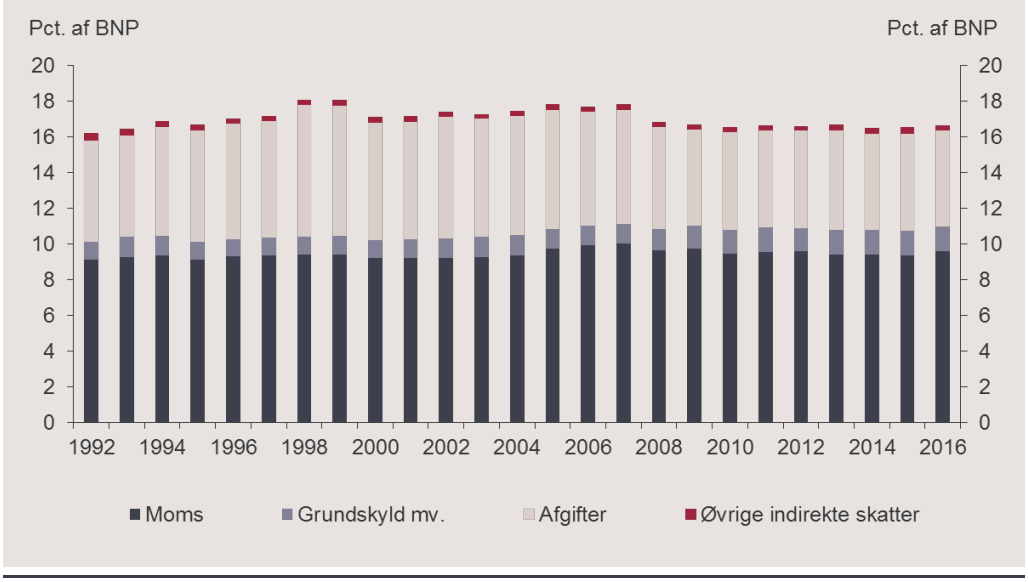
Forbrugsskatterne reducerer købekraften af de disponible indkomster og påvirker dermed – ligesom indkomstskatterne på arbejdsindkomst – det økonomiske incitament til at arbejde, *jf. afsnit 4.5*.

4.2 Udviklingen i de indirekte skatter siden 1992

De indirekte skatter består primært af moms og en lang række af afgifter, der som hovedregel knytter sig til forbruget af varer og tjenesteydelser. De indirekte skatter opkræves både af fiskale hensyn – dvs. med henblik på at finansiere de offentlige udgifter – og ud fra adfærdsregulerende hensyn, fx med henblik på at begrænse anvendelsen af visse forurenende eller usunde varer. Herudover kan der også være fordelingsmæssige aspekter forbundet med de indirekte skatter.

Indtægterne fra de indirekte skatter udgjorde i alt 343 mia. kr. i 2016, hvilket svarer til ca. 16½ pct. af BNP, *jf. figur 4.1*[30]. Set over de seneste 20-25 år har de samlede indirekte skatters andel af samfundsøkonomien svinget mellem ca. 16 og ca. 18 pct. af BNP. Udsvingene afspejler blandt andet konjunkturudviklingen, men skal også ses i sammenhæng med en række lovændringer i den betragtede periode.

Figur 4.1. Udviklingen i de indirekte skatter, 1992-2016



Anm.: Grundskyld mv. omfatter ud over grundskylden også de såkaldte dækningsafgifter. Kategorien "andet" omfatter overskud fra Danske Spil A/S, andre produktionsskatter, frigørelses- og afståelsesafgift, udstykningsafgift til Kort- og Matrikelstyrelsen mv.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

[30] De indirekte skatter er her afgrænset lidt bredere end nationalregnskabets såkaldte *produktions- og importskatter*. Det afspejler primært, at husholdningernes betaling af vægtafgift/grøn ejerafgift i nærværende opgørelse er henregnet til de indirekte skatter, men i nationalregnskabet er placeret under de *løbende indkomst- og formueskatter*. I modsat retning trækker dog, at arbejdsgivernes AER/AUB-bidrag i nationalregnskabet er inkluderet i produktions- og importskatterne, hvilket ikke er tilfældet i nærværende opgørelse af de indirekte skatter.

Momsen er den største indtægtspost blandt de indirekte skatter og udgjorde 197 mia. kr. i 2016. Siden forhøjelsen af momssatsen til 25 pct. i 1992 har indtægterne gennemsnitligt udgjort ca. 9½ pct. af BNP. I forbindelse med højkonjunkturen i midten af 2000'erne var momsindtægternes andel lidt højere og toppede med 10 pct. af BNP i 2007, *jf. kapitel 2*.

Til sammenligning udgjorde de samlede indtægter fra afgifterne godt 110 mia. kr. i 2016, hvilket svarer til omtrent 5½ pct. af BNP. Provenuerne fra de forskellige afgifter er også påvirket af udsving i konjunkturerne – men i forskelligt omfang. Registreringsafgiften er en af de mest konjunkturfølsomme afgifter. I løbet af de seneste 25 år har indtægterne fra registreringsafgiften således svinget fra 1,6 pct. af BNP i 1998 til knap 0,7 pct. af BNP i 2009 i kølvandet på finanskrisen. Ud over konjunkturudviklingen er afgiftsprovenuerne blandt andet også påvirket af de forholdsvis mange ændringer af satser mv., der har fundet sted siden starten af 1990'erne, *jf. nedenfor*.

Grundskylden mv. på godt 28 mia. kr. indgår også i opgørelsen af de indirekte skatter (mens ejendomsværdiskatten medregnes i de direkte skatter som en del af de personlige indkomstskatter). Grundskyldens andel af samfundsøkonomien har udvist en stigende tendens i den betragtede periode. Det gælder også for perioden med skattestop, idet indtægterne fra grundskylden (inkl. dækningsafgifter) er steget fra ca. 1,0 pct. af BNP omkring årtusindskiftet til aktuelt knap 1,4 pct. af BNP[31]. De stigende indtægter fra grundskylden afspejler først og fremmest højere grundvurderinger og i mindre omfang højere grundskyldspromiller, *jf. kapitel 5*.

De samlede indtægter fra afgifterne har overordnet set udvist en faldende tendens siden slutningen af 1990'erne, *jf. figur 4.2*. Det har blandt andet skattestoppet bidraget til.

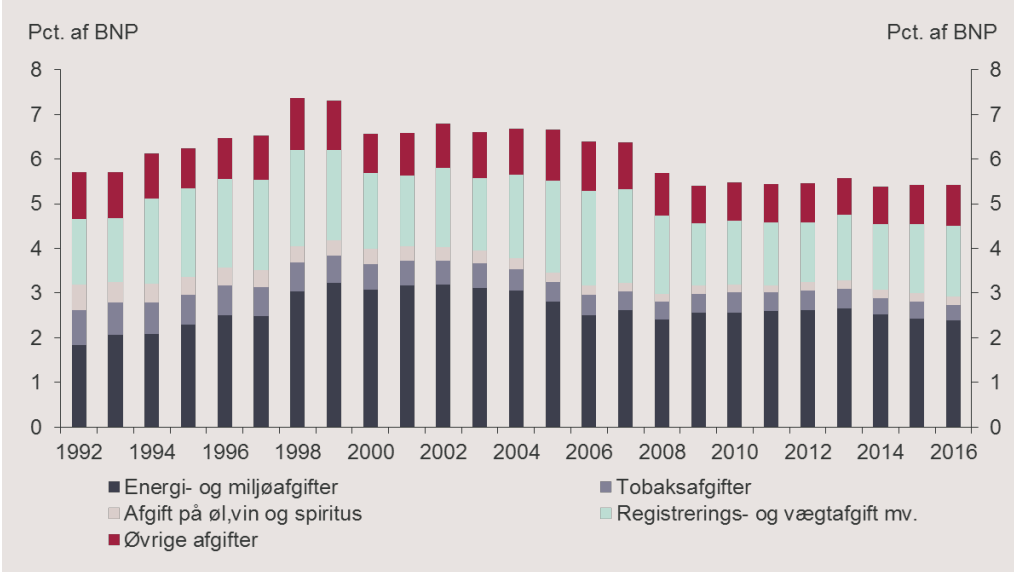
For alkohol- og tobaksafgifterne har der været tale om en vigende tendens i hele den betragtede periode, idet de samlede indtægter herfra er faldet mærkbart fra 1,4 pct. af BNP i 1992 til 0,5 pct. af BNP i 2016. Det afspejler primært, at forbruget af øl, vin, spiritus og tobak er vokset langsommere end BNP. Samtidig er der tale om grænsehandelsfølsomme varer, hvilket lægger begrænsninger på afgiftssatserne. Forhøjelserne af afgiftssatserne på tobaksprodukter i 2010, 2012 og senest 2014 har isoleret set – og på den lidt kortere bane – bidraget til at afbøde tendensen til faldende provenu som andel af samfundsøkonomien. Ikke desto mindre er indtægterne fra tobaksafgifterne (målt i procent af BNP) i 2016 på det laveste niveau nogensinde[32]. På tilsvarende vis

[31] Skattestoppet for grundskylden indført i 2001/2002 var som udgangspunkt indlejret i udformningen af det kommunale skattestop, der tilsagde, af de kommunale (og amtslige/regionale) indkomstskattesatser og grundskyldspromiller under ét skulle holdes i ro. I perioden frem til og med 2011 blev bundskattesatsen nedsat med i alt 0,36 pct.-point for at neutralisere forhøjelser af kommuneskatterne – primært som følge af højere indkomstskattesatser og i mindre omfang afledt af højere grundskyldspromiller. Skattestoppet for grundskylden blev med virkning fra 2003 suppleret med en stigningsbegrænsningsregel, der lægger et loft over år til år-stigningen i den betalte grundskyld.

[32] Der foreligger detaljerede nationalregnskabstal for skatter og afgifter helt tilbage til 1947. Tobaksafgifternes andel af BNP har i perioden 1947-2016 aldrig været lavere end i 2016.

har forhøjelserne af afgiftssatserne på især vin – og i mindre omfang øl – i perioden 2011-15 bidraget til at dæmpe tendensen til faldende indtægter (målt i procent af BNP) fra de samlede alkoholafgifter.

Figur 4.2. Udviklingen i afgiftsprovenuerne, 1992-2016



Anm.: PSO-afgiften indgår som en del af energi- og miljøafgifterne, selvom den ikke er integreret i skattelovgivningen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Indtægterne fra energi- og miljøafgifterne udviste generelt en stigende tendens frem mod årtusindskiftet, hvilket først og fremmest skal ses i lyset af det mærkbare fokus på højere såkaldte grønne afgifter, der bidrog til at finansiere lavere indkomstskatter i forbindelse med 1994-skattereformen og Pinsepakken (1998), *jf. boks 4.1*. Fra årtusindskiftet og frem til midten af 2000'erne faldt energi- og miljøafgifternes andel af samfundsøkonomien imidlertid igen, hvorefter den har været nogenlunde uændret de sidste 10 år. Udviklingen siden årtusindskiftet afspejler underliggende en meget afdæmpet udvikling i det samlede energiforbrug[33], hvortil kommer en delvis omstilling af produktionen af el og varme fra fossile brændsler til biomasse (der er fritaget for energiafgift). I modsat retning har trukket den såkaldte indeksering (dvs. prisregulering) af energiafgifterne mv., der blev indført som led i aftalerne om Lavere skat på arbejde (2007) og Forårspakke 2.0 (2009).

Indtægterne fra registrerings- og vægtafgift mv. har svinget noget i løbet af de seneste 20-25 år, hvilket som tidligere nævnt primært hænger sammen med det konjunkturfølsomme provenu fra registreringsafgiften.

[33] Med afsæt i ADAM's databank er det samlede energiforbrug (dvs. inkl. forbrug af brændstof) faldet med 0,2 pct. om året i gennemsnit i perioden 2000-16, mens realvæksten i BNP har været på 1,1 pct.

Boks 4.1. Større afgiftspolitiske initiativer siden 1992

Denne boks giver en oversigt over centrale skattepolitiske initiativer på afgiftsområdet de seneste 20-25 år.

Diverse afgiftsændringer 1992-93:
- Momssatsen øges fra 22 til 25 pct. pr. 1. januar 1992, mens den såkaldte AMBI afskaffes.
- CO_2-afgiften indføres.
- Afgifter på øl og vin nedsættes i forbindelse med ophør af 24-timers reglen for disse og en række andre varer.

1994-skattereformen (Ny kurs mod bedre tider fra maj 1993):
- Gradvis forhøjelse af benzin- og elafgifter.
- Indførelse og gradvis forhøjelse af vandafgift.
- Forhøjelse af affaldsafgift.
- Indførelse af afgift på bæreposer.

Grønne afgifter og erhverv 1995:
- Indførelse af svovlafgift (SO_2).
- Højere CO_2-afgift på brændsel og el til erhverv.
- Fuld afgift på brændsel til rumvarme i erhverv.
- Genindførelse af afgift på naturgas.

Pinsepakken (aftale indgået i juni 1998):
- Afgifter på fyringsolie, naturgas, kul, el og benzin forhøjes gradvist.

Liberalisering af elmarkedet 1998:
- Højere elafgift.
- Indførelse af PSO-afgift til finansiering af en række elproduktionstilskud mv.

Finanslov for 2003 (aftale indgået i november 2002):
- Afgifter på spiritus, cigaretter og sodavand nedsættes i forbindelse med det endelige ophør af 24-timers reglen.

Lavere skat på arbejde (aftale indgået i september 2007):
- Indeksering af energiafgifter med 1,8 pct. om året i perioden 2008-15.

Forårspakke 2.0 (aftale indgået i marts 2009):
- Indeksering af energiafgifter efter 2015 med den faktiske udvikling i nettoprisindekset (i stedet for den tidligere indeksering med 1,8 pct. om året).
- Forhøjelse af energiafgifterne på fossile brændsler og el.
- Forhøjelse af afgifter på cigaretter, tobak, chokolade og konsum-is.

Finanslov for 2012 (aftale indgået i november 2011):
- Forhøjelse af afgifter på sodavand, chokolade, slik, konsum-is, øl, vin, cigaretter og tobak.
- Indeksering af vægtafgift og grøn ejerafgift samt forskellige miljø- og forbrugsafgifter.

Boks 4.1. Større afgiftspolitiske initiativer siden 1992 (fortsat)

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012):
- Indeksering af forskellige punktafgifter svarende til 1,8 pct. årligt frem til og med 2020 via diskretionære forhøjelser i 2013, 2015 og 2018.
- Forhøjelse af udligningsafgift for dieseldrevne person- og varebiler.

Vækstplan DK (aftale indgået i maj 2013):
- Afskaffelse af sodavandsafgift og vægtbaseret emballageafgift samt nedsættelse af ølafgift.

Indførelse og afskaffelse af forskellige afgifter:
- Fedtafgiften blev indført i 2011 i medfør af *Forårspakke 2.0*, men afskaffet igen pr. 1. januar 2013 som led i finansloven for 2013.
- Med finansloven for 2017 nedsættes PSO-afgiften gradvist frem mod 2022, hvor den er helt udfaset. Afskaffelsen finansieres blandt andet ved at forhøje bundskattesatsen og reducere den grønne check.
- En forsyningssikkerhedsafgift (FSA) blev besluttet indført med *Energiaftale 2012*, men nåede ikke at blive fuldt indfaset, før den blev afskaffet i efteråret 2014.
- En reklameafgift blev besluttet indført med aftale om finansloven for 2012, men nåede ikke at træde i kraft før afskaffelsen i forbindelse aftale om finanslov for 2016.

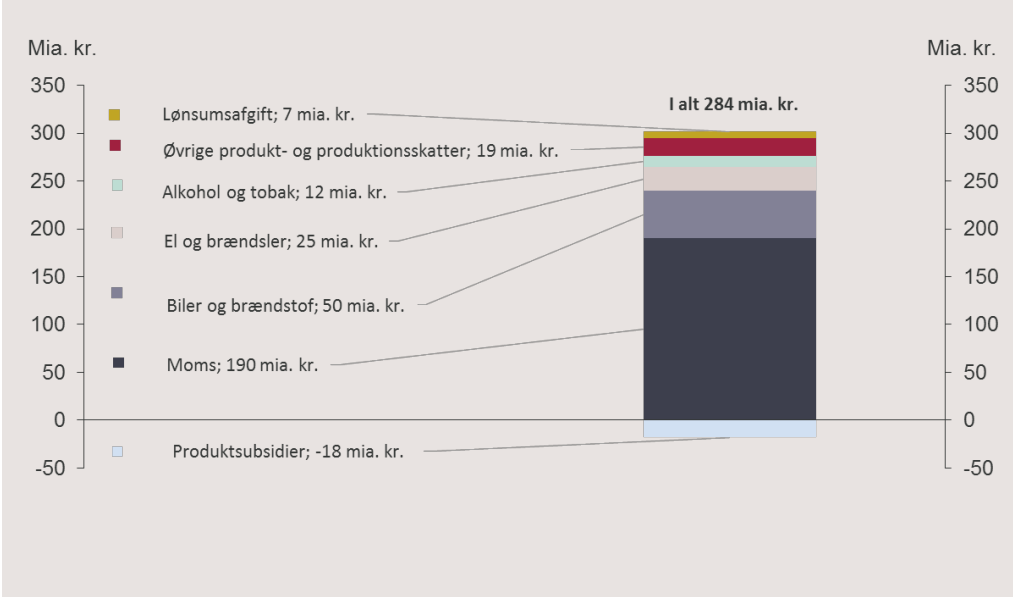
Diverse nedsættelser af registreringsafgift:
- Medio juni 2007 indføres CO_2-fradrag for biler med særlig god brændstoføkonomi
- Med aftale om finanslov for 2016 nedsættes registreringsafgiftens høje sats fra 180 til 150 pct.
- Med aftale om finanslov for 2017 nedsættes registreringsafgiften ved at forhøje det såkaldte skalaknæk, hvor afgiften skifter fra den lave sats på 105 pct. til den høje sats på 150 pct.

4.3 Forbrugsskatter og forbrugerpriser

Hovedparten af de indirekte skatter kaldes populært *forbrugsskatter*, fordi skattebetalingen kan henføres til forbrug af varer og tjenesteydelser. I 2015 udgjorde forbrugsskatterne ca. 284 mia. kr., *jf. figur 4.3.* Der er her taget højde for, at staten giver en række tilskud – såkaldte produktsubsidier – der bidrager til at reducere forbrugerpriserne og derfor bør modregnes i opgørelsen af de samlede (netto) forbrugsskatter. Det betyder, at der skal fratrækkes produktsubsidier – fx i form af tilskud til drift af kollektiv transport og PSO-tilskud[34] – for i alt 18 mia. kr.

[34] PSO-afgiften reduceres gradvist frem mod 2022, hvor den er fuldt afskaffet. Samtidig overgår finansieringen af PSO-tilskuddet til finansloven.

Figur 4.3. Offentlige indtægter fra forbrugsskatter i 2015 fordelt efter art



Anm.: Forbrugsskatterne (netto for produktsubsidier) er opgjort med udgangspunkt i nationalregnskabet og er defineret som summen af afgifter af motorkøretøjer (primært vægtafgift/grøn ejerafgift), afgifter af diverse varer og tjenester (herunder moms, energiafgifter, miljøafgifter, registreringsafgift, afgifter på nydelsesmidler etc.) samt andre produktionsskatter – fratrukket produktsubsidier og told (idet toldprovenuet primært tilgår EU). De således opgjorte forbrugsskatter afviger fra bruttoindtægterne fra de indirekte skatter, der udgjorde ca. 335 mia. kr. i 2015, primært som følge af korrektionen for produktsubsidier på 18 mia. kr., og fordi grundskyld mv. på ca. 28 mia. kr. ikke indgår i opgørelsen af forbrugsskatterne. Afgifter på CO_2, NO_X og olieprodukter er opdelt efter, hvor stor en del af provenuet, der kan henføres til kategorierne "Biler og brændstof" henholdsvis "El og brændsler".
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks nationalregnskabstal.

Det er i udgangspunktet virksomhederne, der indbetaler forbrugsskatterne til SKAT. Men det er ikke virksomhederne, der bærer den reelle økonomiske byrde heraf. I sidste ende er det husholdningerne, der betaler for forbrugsskatterne, enten via højere forbrugerpriser eller via lavere indkomster. Hvorvidt forbrugsskatter omsættes i højere forbrugerpriser eller lavere indkomster, afhænger af konkurrencesituationen på de markeder, hvor de skattebelagte varer og tjenester handles, *jf. boks 4.2*.

På indenlandske markeder, der ikke er i konkurrence med udenlandske aktører, vil forbrugsskatterne typisk indebære højere forbrugerpriser. Priserne på de afgiftsbelagte varer og tjenester bliver således højere, end de ville have været uden de pågældende afgifter. Det skyldes, at virksomhederne, i det omfang det er muligt, vil forsøge at få dækket omkostningerne forbundet med de forskellige skatter og afgifter ved at lade køberne af varerne betale for skatterne via højere priser. Det betyder også, at betalingen af forbrugsskatter i sidste ende hviler på *slutbrugerne* af varer og tjenester generelt.

Boks 4.2. Overvæltning i højere priser og nedvæltning i lavere indkomster

Alle virksomheder, der formelt står for at betale en given forbrugsskat, vil forsøge at få dækket omkostningen ved at lægge afgiften oveni salgsprisen. Dermed bliver salgsprisen højere, end den ellers ville have været. Virksomheder, der anvender moms- og afgiftsbelagte varer i produktionen af egne varer, vil tilsvarende forsøge at øge salgspriserne. På den måde skubbes betalingen af skatten forbundet med de højere produktionspriser over på husholdningerne via højere forbrugerpriser. Det kaldes for *overvæltning*.

Hvis virksomhederne som følge af konkurrencesituationen på markedet ikke har mulighed for at øge salgsprisen, vil forbrugsskatterne i stedet modsvares af lavere lønninger til medarbejderne eller lavere afkast til virksomhedsejerne. Dermed betales skatten i sidste ende af husholdningerne via lavere indkomster. Det kaldes for *nedvæltning*.

På markeder, der er i international konkurrence, kan det være svært eller umuligt at øge salgsprisen, da denne er bestemt af verdensmarkedsprisen. I de tilfælde indebærer forbrugsskatterne lavere indkomster i form af lavere lønninger til medarbejderne eller lavere afkast til virksomhedsejerne.

I det lys gøres to beregningstekniske (og forsimplende) antagelser: Dels at der er fuldkommen konkurrence på både indenlandske og udenlandske markeder for varer og tjenester, dels at varer produceret og konsumeret i Danmark ikke er i konkurrence med udlandet. Givet disse antagelser vil de forbrugsskatter, der hviler på varer og tjenester handlet på de indenlandske markeder, *overvæltes* fuldt ud i højere priser på danske husholdningers forbrug. Endvidere vil de forbrugsskatter, der i sidste ende hviler på den danske eksport, *nedvæltes* i lavere indkomster for medarbejdere og virksomhedsejere.

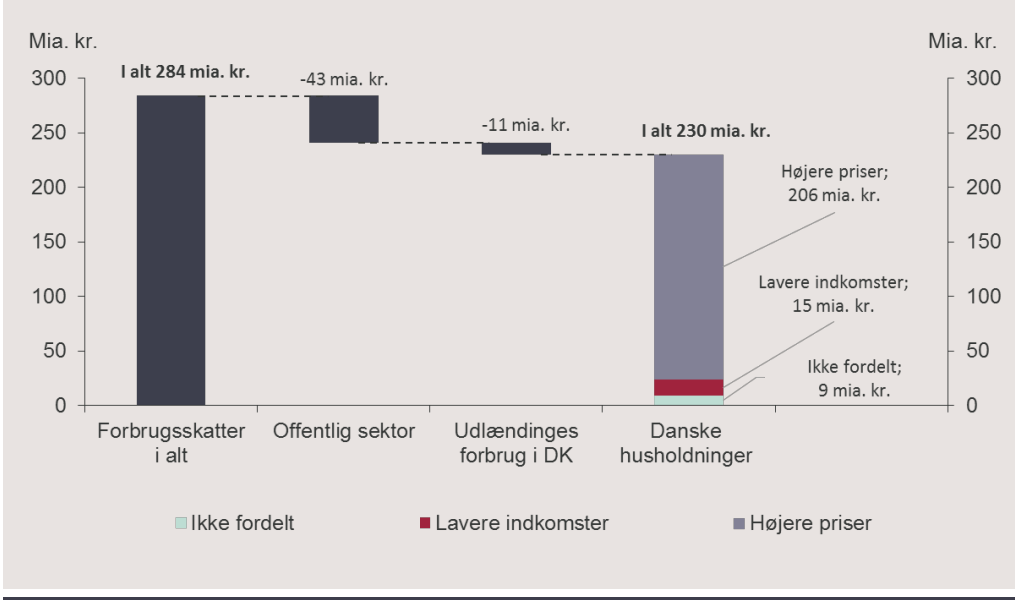
De anvendte generelle beregningstekniske antagelser afspejler, at der er tale om en overordnet analyse af forbrugsskatterne under ét. Ved analyser af specifikke afgifter, fx i forbindelse med lovforslag, er det imidlertid nødvendigt af tage mere eksplicit stilling til konkurrencesituationen på de delmarkeder, hvor de enkelte afgiftsbelagte varer og tjenester handles, og til fordelingen af skattebetalingen på henholdsvis priser og indkomster.

I det omfang konkurrencesituationen på et givet marked afviger fra de nævnte generelle antagelser, vil det kunne påvirke fordelingen af forbrugsbeskatningen mellem henholdsvis højere forbrugerpriser og lavere indkomster. Der knytter sig derfor en vis usikkerhed til analysens fordeling af skattebetalingen mellem henholdsvis priser og løn.

Der er endvidere usikkerhed om, hvordan de forbrugsskatter, der hviler på henholdsvis input i produktionen og på investeringer, i sidste ende fordeles på henholdsvis husholdningernes forbrug, den offentlige sektors forbrug og eksporten. En mere detaljeret gennemgang af beregningen af husholdningernes endelige skattebetaling fremgår af *Appendiks 4A*.

Slutbrugerne af varer og tjenester omfatter også den *offentlige sektor.* De offentlige udgifter til køb af varer og tjenester øges således som følge af overvæltning af forbrugsskatter i priserne, men de øgede udgifter for det offentlige modsvares imidlertid af de tilsvarende indtægter fra de pågældende forbrugsskatter. Forbrugsskatteindholdet i den offentlige sektors køb af varer og tjenester kan opgøres til 43 mia. kr., som således skal fratrækkes den del af de samlede forbrugsskatter, der bæres af husholdningerne, *jf. figur 4.4.*

Figur 4.4. Danske husholdningers endelige skattebetaling som følge af forbrugsskatter, 2015



Anm.: Overgangen fra den umiddelbare til den endelige skattebetaling er beregnet på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabeller samt egne skøn. Der henvises til *Appendiks 4A* for en mere detaljeret gennemgang af beregningen af husholdningernes endelige skattebetaling. Ikke fordelte skatter omfatter bl.a. lønsumsafgiften på ca. 7 mia. kr. i 2015.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel, 2015.

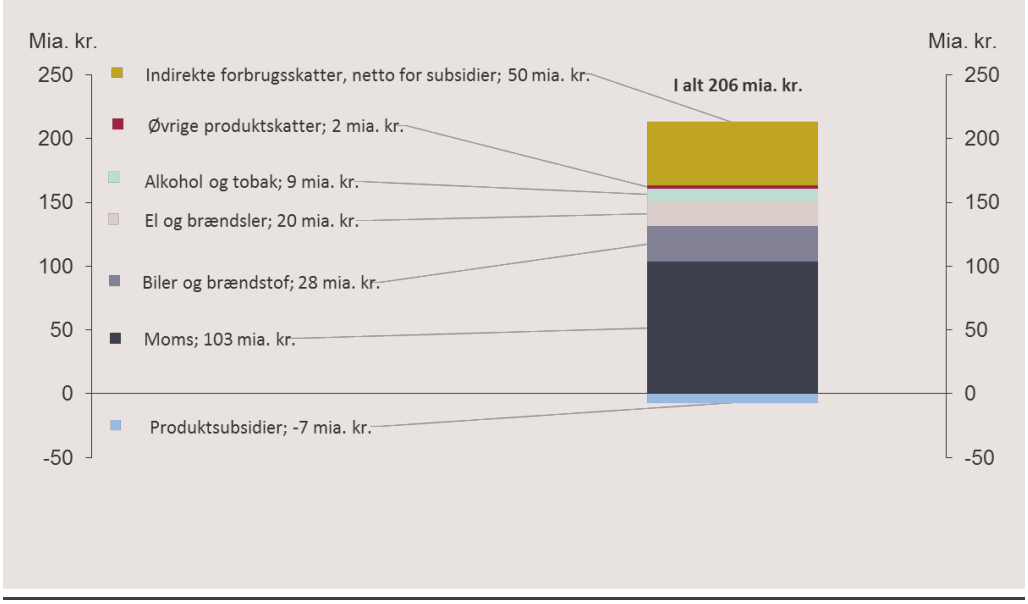
Herudover kan ca. 11 mia. kr. af det samlede provenu fra forbrugsskatterne henføres til udlændinges – fx turisters – forbrug på dansk jord, hvilket yderligere reducerer de samlede forbrugsskatter, der påhviler danske husholdninger[35].

[35] Danske husholdninger betaler modsvarende også forbrugsskatter af deres forbrug i udlandet, fx i forbindelse med turistrejser. Der findes imidlertid ikke nogen brugbar kilde til opgørelse af denne skattebetaling.

Den endelige betaling af danske forbrugsskatter, der hviler på danske husholdninger, kan således opgøres til 230 mia. kr., *jf. figur 4.4.* Baseret på de beregningstekniske antagelser kan 206 mia. kr. eller ca. 90 pct. heraf tilskrives højere forbrugerpriser. En mindre andel på 15 mia. kr. kan henføres til lavere indkomster, mens de resterende 9 mia. kr., der blandt andet omfatter lønsumsafgiften, hverken har kunnet fordeles på højere priser eller lavere indkomster.

Husholdningernes endelige skattebetaling som følge af højere forbrugerpriser på i alt 206 mia. kr. kan opdeles i henholdsvis *direkte* og *indirekte* forbrugsskatter, *jf. figur 4.5.*

Figur 4.5. Husholdningernes forbrugsskattebetaling som følge af højere forbrugerpriser, 2015



Anm.: Se figur 4.4.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel, 2015.

De *direkte* forbrugsskatter udgøres af de forbrugsskatter, som direkte kan knyttes til husholdningernes køb af bestemte typer af varer. De direkte forbrugsskatter, der påhviler danske husholdninger, skønnes samlet set at udgøre 156 mia. kr. (netto for produktsubsidier), hvilket udgør hovedparten af husholdningernes endelige forbrugsskattebetaling, *jf. figur 4.5.* Blandt de direkte forbrugsskatter udgør moms 103 mia. kr., mens fx afgifter på

alkohol og tobak udgør 9 mia. kr. Produktsubsidier reducerer husholdningernes direkte forbrugsskattebetaling med 7 mia. kr., idet produktsubsidier i en række tilfælde fører til lavere forbrugerpriser[36].

De *indirekte* forbrugsskatter afspejler derimod de forbrugsskatter, der via flere led overvæltes på husholdningerne, og hvor slutbrugeren hverken har mulighed for at identificere skattens oprindelse eller vurdere, hvor stor en andel af prisen skatterne udgør. Det drejer sig om de forbrugsskatter, der umiddelbart hviler på henholdsvis input i produktionen og på investeringer, men som i sidste ende pålægges enten husholdningernes forbrug, den offentlige sektors forbrug eller eksporten, *jf. Appendiks 4A*. Fx vil prisen på advokatydelser afspejle, at der i produktionen af advokatydelser er anvendt andre varer og tjenester, der er moms- og afgiftsbelagte – fx forbrug af el og brændsler til opvarmning af bygninger eller afgifter på biler og brændstof til erhvervsmæssige formål. De indirekte forbrugsskatter, der påhviler danske husholdningers forbrug, skønnes at udgøre i alt 50 mia. kr. (opgjort netto for subsidier), *jf. figur 4.5*.

4.4 Forbrugsskatternes fordelingsvirkninger

Husholdningernes *disponible indkomster* afspejler, hvor mange penge husholdningerne har til rådighed til forbrug og opsparing efter betaling af indkomstskat mv. Forbrugsskatterne indebærer højere forbrugerpriser og reducerer på den måde *købekraften* af de disponible indkomster. Forbrugsskatterne har derfor betydning for de reale indkomstforskelle, hvor der tages højde for prisernes virkning på købekraften.

I det følgende fokuseres der på, hvordan betalingen af forbrugsskatter er fordelt på tværs af indkomstgrupper. Fordelingsvirkningerne opgøres her ved at måle forbrugsskatterne i procent af forbruget, *jf. boks 4.3*. Analysen omfatter de 206 mia. kr. (eller ca. 90 pct.) af forbrugsskatterne, der kan henføres til højere forbrugerpriser.

[36] Subsidier omfatter tilskud til kollektiv transport, PSO-tilskud og tilskud til kulturelle formål mv.

Boks 4.3. Fordelingsvirkningerne af forbrugsskatter måles i forhold til forbruget

Fordelingsvirkningerne af *indkomstskatter* tager normalt udgangspunkt i de pågældende skatters størrelse målt i forhold til indkomsten. Ved opgørelse af fordelingsvirkningerne af *forbrugsskatter* er det derimod mere retvisende at måle forbrugsskatterne i procent af forbruget.

Forskellen mellem den disponible indkomst og forbruget svarer til opsparingen. Opsparingen er et udtryk for, hvor stor en del af den disponible indkomst, der spares op til forbrug på et senere tidspunkt. Eller – hvis der er tale om nettolåntagning – hvor meget det aktuelle forbrug overstiger den aktuelle disponible indkomst til gengæld for lavere forbrug på et andet tidspunkt.

Opsparingstilbøjeligheden kan udtrykkes ved forbrugskvoten. Eksempelvis er en forbrugskvote på 1 et udtryk for, at personen anvender hele sin indkomst til forbrug, dvs. hverken stifter ny gæld eller sparer op.

Forbrugskvoten afhænger blandt andet af alderen, idet der ofte er tale om låntagning i de yngre år som studerende mv., stigende opsparing som erhvervsaktiv og forbrug af opsparing som pensionist. Samtidig er forbrugskvoten typisk faldende med indkomsten, dvs. at personer med relativt høje indkomster alt andet lige sparer mere op end personer med lavere indkomster. Det betyder, at forbruget og forbrugsskatterne i den nedre del af indkomstfordelingen udgør en større andel af den disponible indkomst end i den øvre del af indkomstfordelingen.

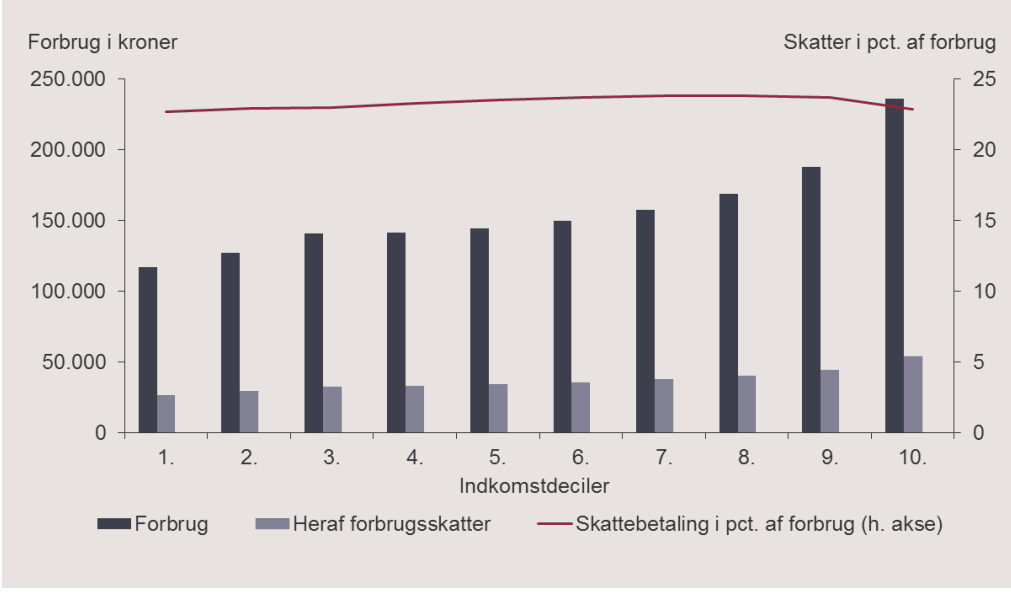
Sammenhængen mellem forbrugskvote og løbende indkomst skal dog ses i sammenhæng med det typiske opsparingsmønster over livsforløbet, idet personer med forbrugskvoter forskellig fra 1 tidsforskyder deres forbrug ved enten at forbruge mere, end de tjener i dag (forbrugskvote større end 1), eller udskyde forbrug til et senere tidspunkt (forbrugskvote mindre end 1).

Ved at opgøre fordelingsvirkninger af forbrugsskatterne i procent af forbruget (og ikke den løbende indkomst) fås et udtryk for fordelingsvirkningerne, hvor der tages højde for forskelle i forbrugskvoter. Det afspejler implicit en antagelse om, at forbrugskvoten over tid er 1 på tværs af alle indkomstgrupper, og at skatteindholdet af det tidsforskudte forbrug er det samme som i det faktiske afholdte forbrug. Det bemærkes, at denne tilgang ikke tager højde for arv.

I den aktuelle analyse er alene vist fordelingsvirkningerne af den del af forbrugsskatterne, der medfører højere forbrugerpriser, hvilket skønnes at udgøre langt hovedparten (knap 90 pct.) af husholdningernes endelige forbrugsskattebetaling. De resterende virkninger via eksport og ufordelte forbrugsskatter indgår således ikke i fordelingsberegningerne. Den del af betalingen af forbrugsskatter, der påhviler eksporten og dermed forudsættes at indebære lavere indkomster, antages typisk at påvirke alle personer i befolkningen nogenlunde proportionalt, dvs. med samme relative ændring. Dermed er fordelingsvirkningen neutral, idet generelle ændringer i lønindkomsterne via satsreguleringen giver anledning til omtrent tilsvarende ændringer i indkomstoverførslerne.

Husholdningernes faktiske forbrug i kroner er stigende med indkomsten. Det samme gælder for betalingen af forbrugsskatter i kroner, *jf. figur 4.6*. Målt i procent af forbruget udgør forbrugsskatterne imidlertid nogenlunde den samme andel – på i gennemsnit knap 23½ pct. – for alle indkomstgrupper, *jf. den røde kurve*[37]. Forbrugsskatterne er dermed samlet set fordelingsmæssigt omtrent neutrale.

Figur 4.6. Fordeling af forbrug og forbrugsskatter



Anm.: Indkomstdeciler er opgjort på baggrund af familieækvivalerede indkomster. Forbruget er opgjort pr. familiemedlem.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Der knytter sig en vis usikkerhed til opgørelsen af forbrugsskattebetalingen, herunder særligt nederst og øverst i indkomstfordelingen, hvor det anvendte datagrundlag omfatter relativt få observationer, *jf. boks 4.4*. Derfor er der i det følgende valgt at fokusere på virkningerne i 2. til 9. indkomstdecil.

[37] Når forbrugsskatterne i gennemsnit udgør knap 23½ pct. af forbruget inklusive forbrugsskatter, svarer det til en gennemsnitlig forbrugsbeskatning på knap 31 pct. af forbruget eksklusive forbrugsskatter (31/131 = 0,23).

Boks 4.4. Kort om metode til beregning af fordelingsvirkninger

Analysen er baseret på Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelser for årene 2008-14, der anvendes til at estimere en sammenhæng mellem forbrug, forbrugsskatter og disponible indkomster for i alt 160 afgrænsede familiekombinationer, der varierer efter antal voksne, antal børn, socioøkonomisk status og boligtype (ejer/lejer).

De estimerede værdier for disse familiekombinationer matches med en repræsentativ stikprøve af befolkningen, hvorved de samlede forbrugsskatteprovenuer (som giver sig udslag i højere priser) kan fordeles på de enkelte personer/familier i befolkningen. Tager man udgangspunkt i et hypotetisk eksempel, hvor der findes 10 personer, der hver især betaler 100 kr. i moms, tildeles hver person 10 pct. af det samlede momsprovenu.

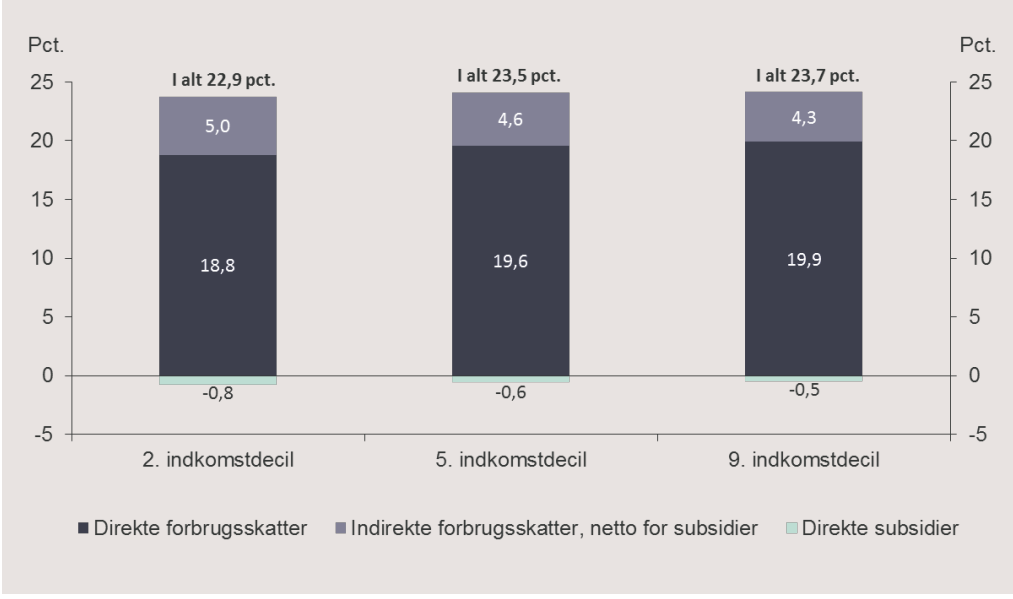
Den anvendte metode vurderes at være mindst robust i de yderste ender af indkomstfordelingen. Det betyder, at fx det marginale fald i skattebelastningen fra 9. til 10. indkomstdecil, *jf. figur 4.7*, bør fortolkes med en række forbehold. Det skyldes bl.a., at der i Forbrugsundersøgelsen er forholdsvis få observationer i enderne af indkomstfordelingen, og at enderne er kendetegnet ved at have forholdsmæssigt mange selvstændige, for hvem den opgjorte disponible indkomst ikke nødvendigvis afspejler de reelle forbrugsmuligheder. Hertil kommer, at de ikke fordelte forbrugsskatter, som hovedsageligt omfatter lønsumsafgift, især hviler på forbruget af tjenesteydelser. Det må formodes, at disse i relativt stort omfang bæres af personer i de øverste indkomstdeciler.

De såkaldte *direkte forbrugsskatter* udgør hovedparten af husholdningernes betaling af forbrugsskatter – svarende til ca. 19-20 pct. af forbruget – og er svagt stigende med indkomsten, *jf. figur 4.7.*

De såkaldte *indirekte forbrugsskatter* udgør til sammenligning ca. 4-5 pct. af forbruget og er svagt faldende med indkomsten, *jf. også boks 4.5 nedenfor.* Sammenhængen med indkomsten kan især henføres til de indirekte forbrugsskatter på investeringer i boliger. Disse overvæltes på husholdningerne via boligforbruget, der er opgjort som summen af husleje, beregnet (såkaldt) lejeværdi af ejerbolig og udgifter til reparation og vedligeholdelse af boligen. Den således fordelte indirekte skat på boliginvesteringer er målt i kroner stigende med indkomsten, men udgør en faldende *andel* af forbruget, når indkomsten stiger.

Det afspejler, at der i den øvre ende af indkomstfordelingen er relativt flere personer i ejerboliger, mens der i den nedre del af indkomstfordelingen er relativt flere personer i lejeboliger. Ser man på hele befolkningen, er huslejen i procent af forbruget således faldende i takt med indkomsten, mens den beregnede lejeværdi omvendt er stigende. Samlet set er de opgjorte boligudgifters andel af forbruget svagt faldende i takt med stigende indkomst.

Figur 4.7. Bidrag til skattebetaling og skatteart i procent af forbruget



Anm.: Se figur 4.6.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Produktsubsidier udgør en svagt faldende andel af forbruget i takt med stigende indkomst og bidrager således relativt mest til at reducere forbrugerpriserne – og dermed øge købekraften – i den nederste del af indkomstfordelingen, *jf. figur 4.7*.

Boks 4.5. Indirekte forbrugsskatter

De indirekte forbrugsskatter består af de forbrugsskatter, der umiddelbart hviler på input i produktionen og på investeringer, men som i sidste ende pålægges enten husholdningernes forbrug, den offentlige sektor eller eksporten, *jf. Appendiks 4A*. Der er en vis usikkerhed omkring denne fordeling. Den del af de indirekte forbrugsskatter, der forudsættes at hvile på husholdningerne, antages at blive overvæltet i højere forbrugerpriser. Hvis det alternativt blev forudsat, at forbrugsskatterne på input i produktionen og på investeringer alene var nedvæltet i lavere indkomster, ville bidraget fra de indirekte forbrugsskatter på 4-5 pct. ikke indgå i figur 4.7. I realiteten vil den del af skattebetalingen, der kan henføres til indirekte forbrugsskatter, omsættes i både lavere indkomst og højere forbrugerpriser. Således er det ovenstående bidrag via de indirekte forbrugsskatter et overkantsskøn i forhold til det, der faktisk realiseres via forbrugerpriserne.

Den beregningstekniske antagelse om overvæltning i priserne fremfor nedvæltning i indkomster har således betydning for den samlede sum af forbrugsskatter, der indgår i fordelingsberegningen i figur 4.6, men forventes dog ikke at påvirke den samlede fordelingsmæssige profil væsentligt. Det skyldes, at nedvæltning af forbrugsskatter i lavere indkomster normalt forudsættes at have omtrent neutral fordelingsvirkning. For så vidt at de forbrugsskatter, som overvæltes i højere priser, ligeledes har omtrent neutral fordelingsvirkning, er det ikke afgørende for den samlede fordelingsvirkning, om de indirekte forbrugsskatter omsættes i lavere indkomster eller højere forbrugerpriser.

De samlede direkte forbrugsskatter udgør som nævnt en svagt stigende andel af forbruget med stigende indkomster. Det kan blandt andet tilskrives momsen, hvis andel af forbruget vokser svagt fra ca. 11½ pct. i 2. indkomstdecil til ca. 12 pct. i 9. indkomstdecil, *jf. figur 4.8.* Det afspejler primært, at de opgjorte samlede boligudgifter udgør en større andel af forbruget i den nedre end i den øvre del af indkomstfordelingen. Idet hverken husleje eller beregnet lejeværdi af ejerbolig er omfattet af moms, er den andel af det samlede forbrug, som er direkte momsbelagt, derfor stigende med indkomsten[38].

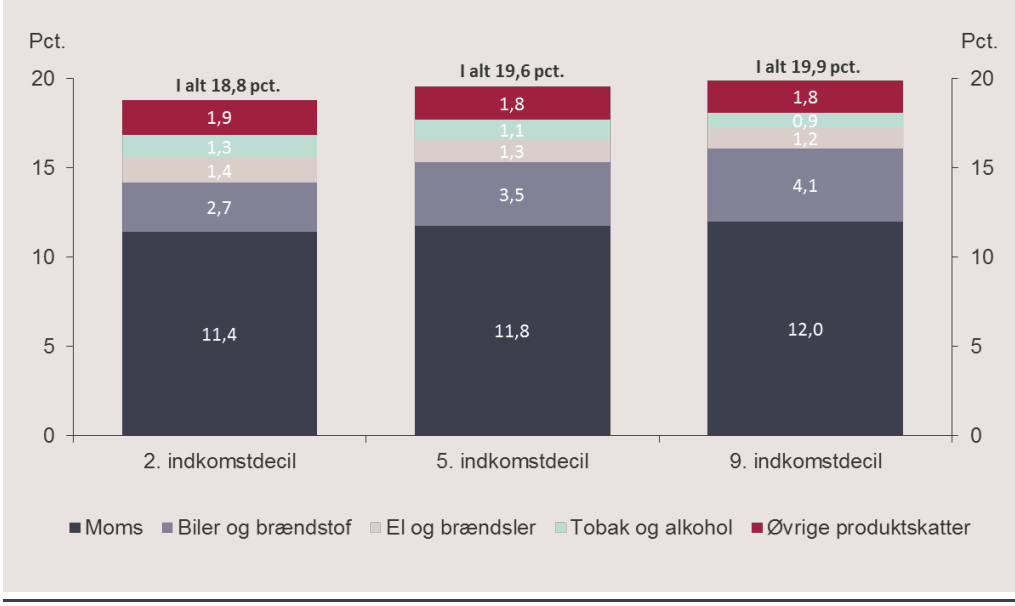
Når de direkte forbrugsskatter udgør en stigende andel af forbruget i takt med stigende indkomst, skyldes det dog især de afgifter, der kan henføres til husholdningernes forbrug af biler (herunder registreringsafgift, vægtafgift og benzinafgift). Disse stiger fra 2,7 pct. af forbruget i 2. indkomstdecil til 4,1 pct. i 9. indkomstdecil. Det afspejler, at bilforbruget er stigende med indkomsten, og at registreringsafgiften er progressiv, dvs. at afgiftssatsen stiger ved køb af dyrere biler[39].

[38] Hvis man hypotetisk så bort fra huslejeudgifter og beregnet lejeværdi af bolig i opgørelsen af forbruget, ville momsen udgøre en faldende andel af forbruget, når indkomsten stiger. Det bemærkes i øvrigt, at prisen på boliger afspejler, at der pålægges moms ved opførelsen. Denne afgiftsbelastning fordeles via de indirekte forbrugsskatter, *jf. Appendiks 4A*.

[39] Med gældende regler stiger satsen fra 105 pct. til 150 pct. for den del af bilens værdi, der overstiger progressionsgrænsen (også kaldet skalaknækket, jf. boks 4.1) på 106.600 kr.

I modsætning hertil er afgifter på tobaksvarer og alkohol faldende med indkomsten, idet de udgør 1,3 pct. af forbruget i 2. indkomstdecil og 0,9 pct. i 9. indkomstdecil. Afgifter på el og brændsler udgør ligeledes en svagt faldende andel af forbruget, mens øvrige forbrugsskatter udgør en nogenlunde konstant andel af forbruget på tværs af de tre viste indkomstdeciler, *jf. figur 4.8*.

Figur 4.8. Bidrag til skattebetaling fra direkte forbrugsskatter fordelt efter indkomstdecil og skatteart i procent af forbruget



Anm.: Se figur 4.6.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Det bemærkes, at de fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatterne bygger på et mere usikkert datagrundlag end fx personskatter. De økonomiske ministerier har således adgang til detaljerede registeroplysninger fra Danmarks Statistik om indkomster og de hertil knyttede skatter (blandt andet baseret på de individuelle årsopgørelser), der med stor nøjagtighed gør det muligt at analysere fordelingsvirkningerne af personskatter. Det samme gælder ikke for forbrugsskatterne, da man ikke har registeroplysninger om de enkelte husholdningers faktiske forbrug af forskellige varer og tjenester og dermed heller ikke om husholdningernes betaling af forbrugsskatter.

I den aktuelle analyse er *Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelser* anvendt som udgangspunkt for at estimere forbruget og forbrugsskatterne for en række mulige familiekombinationer, *jf. boks 4.4 ovenfor*. På den

baggrund kan de skønnede provenuer fordeles ud på befolkningen, hvorved fordelingsvirkningerne kan beregnes[40].

4.5 Forbrugsskatters virkning på incitamentet til at arbejde

Forbrugsskatterne bæres som nævnt af husholdningerne, hovedsageligt i form af højere forbrugerpriser, og reducerer dermed købekraften af de disponible indkomster. Derfor virker forbrugsskatter som en *indirekte skat på arbejdsindkomst* og påvirker derfor også – ligesom personskatterne – det økonomiske incitament til at arbejde, *jf. boks 4.6*.

Boks 4.6. Forbrugsskatternes betydning for tilskyndelsen til at arbejde

Forbrugsskatter øger den såkaldte *effektive marginalskat* og reducerer dermed købekraften af de disponible indkomster.

Marginallønnen korrigeret for forbrugsskatter afspejler således, hvor meget forbrug en ekstra (marginal) indkomst kan omsættes til. Forbrugsskatterne bidrager til at øge priserne og reducerer dermed værdien af den marginale lønindkomst.

Hvis lønnen fx udgør 1 kr., og m^d er marginalskatten på arbejdsindkomst, kan den effektive marginalløn findes ved at deflatere marginallønnen med forbrugsskatterne, *c*, *jf. ligning (1)*:

(1) Effektiv marginalløn: $1 - m = \frac{1-m^d}{1+c}$

Med udgangspunkt i (1) kan den effektive marginalskat skrives som:

(2) Effektiv marginalskat: $m = \frac{m^d+c}{1+c}$

En lempelse af forbrugsskatterne, *c,* vil reducere den effektive marginalskat og øge arbejdsudbuddet blandt beskæftigede.

Se boks 3.1 i kapitel 3 for en uddybning af metoden til beregning af arbejdsudbudseffekter.

Forbrugsskatter påvirker – lige som personskatterne – arbejdsudbuddet både gennem *timeeffekten* (ændringer i antallet af arbejdstimer for beskæftigede personer) og gennem *deltagelseseffekten* (ændringer i antallet af personer, som er i beskæftigelse, når den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse ændres), *jf. også kapitel 3*.

[40] Der henvises til *Skatteøkonomisk Analyse: Forbrugsskatter er fordelingsmæssigt neutrale*, Skatteministeriet, juni 2017, for en oversigt over, hvilke forbrugsskatter, der indgår i fordelingsberegningerne.

Forbrugsskatterne under ét vurderes samlet set kun at have en begrænset betydning for deltagelseseffekten. Det skyldes, at forbrugsskatterne udgør omtrent en konstant andel af forbruget på tværs af alle indkomstgrupper, *jf. afsnit 4.4.* Dermed påvirker forbrugsskatterne den reale købekraft af den disponible indkomst i henholdsvis beskæftigelse og ikke-beskæftigelse relativt lige meget, hvilket indebærer, at kompensationsgraden er (omtrent) uafhængig af forbrugsskatterne. Det gælder dog ikke nødvendigvis for de enkelte afgifter, fx registreringsafgiften på biler eller afgifter på tobaksvarer og alkohol, hvor andelen af forbruget enten er voksende (registreringsafgiften) eller aftagende (tobaksvarer og alkohol) med indkomsten.

De dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i de samlede forbrugsskatter under ét skønnes således primært at kunne henføres til timeeffekten. Dette skønnes også at gøre sig gældende for momsen, som netop udgør en nogenlunde konstant andel af forbruget på tværs af indkomst, og som samtidig udgør en stor andel af de samlede forbrugsskatter. En hypotetisk nedsættelse af momssatsen vil dermed indebære en omtrent proportional forøgelse af købekraften på tværs af indkomstfordelingen.

Sammenligning af en momsnedsættelse og lavere arbejdsmarkedsbidrag

I forbindelse med effektvurderinger antager de økonomiske ministerier, at ændringer i *arbejdsmarkedsbidraget* har nogenlunde samme afledte virkning (via arbejdsudbuddet) som en generel afgiftsændring. Det skyldes, at en hypotetisk ændring i satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil påvirke den disponible indkomst nogenlunde lige meget for alle indkomstgrupper og på tværs af beskæftigede og ikke-beskæftigede. Arbejdsmarkedsbidraget har således nogenlunde de samme fordelingsmæssige egenskaber som afgifterne under ét – og som momsen – *jf. boks 4.7.*

I det følgende sammenlignes de afledte virkninger af en hypotetisk reduktion af *momssatsen* – svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. – med en tilsvarende hypotetisk reduktion af *arbejdsmarkedsbidragssatsen.* Momsen kan omtrent nedsættes fra de nuværende 25 pct. til 24,4 pct., mens arbejdsmarkedsbidraget kan nedsættes fra de nuværende 8 pct. til 7,5 pct.

Boks 4.7. Fordelingsvirkninger mv. af arbejdsmarkedsbidraget

Arbejdsmarkedsbidraget udgør 8 pct. af al arbejdsindkomst, mens der ikke betales arbejdsmarkedsbidrag af kapitalindkomst og overførselsindkomster, fx folkepension og dagpenge. Ændringer i satsen for arbejdsmarkedsbidraget påvirker imidlertid også satsreguleringsprocenten og reguleringen af beløbsgrænser mv. i skattesystemet (den såkaldte §20-regulering).

En hypotetisk nedsættelse af satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil således isoleret set føre til en forhøjelse af satsreguleringsprocenten og dermed til højere satser for hovedparten af overførselsindkomsterne. En nedsættelse af satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil endvidere føre til en forhøjelse af personfradraget, topskattegrænsen og en lang række øvrige beløbsgrænser i skattesystemet, hvilket isoleret set reducerer beskatningen af også andre typer indkomst end arbejdsindkomst.

Samlet set har en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidragssatsen derfor den egenskab, at den disponible indkomst øges nogenlunde lige meget for alle indkomstgrupper og på tværs af beskæftigede og ikke-beskæftigede. Det betyder blandt andet, at forholdet mellem den disponible indkomst som overførselsmodtager og som beskæftiget ikke ændres væsentligt ved ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, og at ændringer i arbejdsmarkedsbidraget dermed ikke påvirker arbejdsudbuddet nævneværdigt gennem deltagelseseffekten.

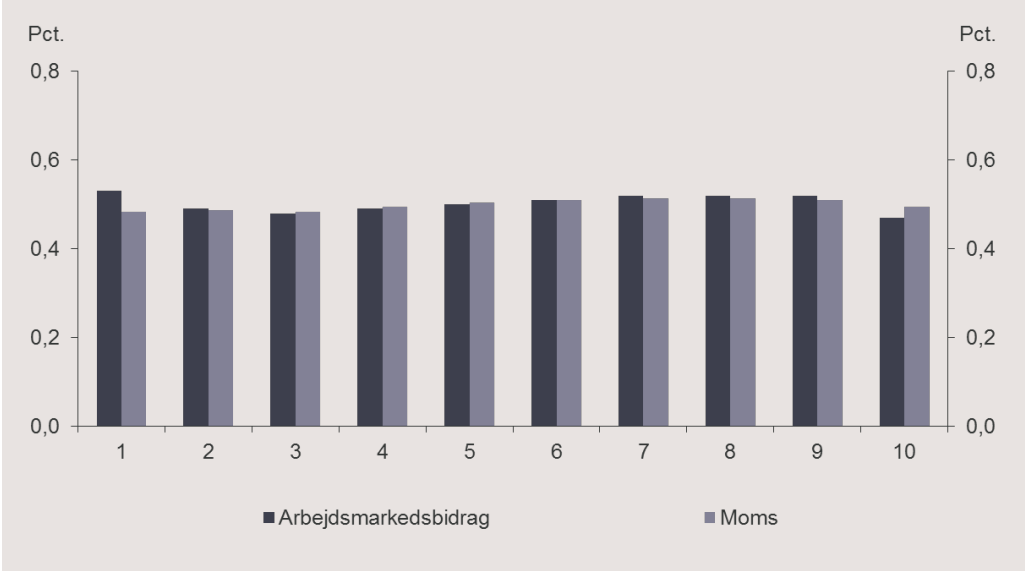
Fordelingsvirkningerne af de to hypotetiske ændringer er – som formodet – omtrent ens, *jf. figur 4.9.* Således indebærer såvel en nedsættelse af momsen som en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning begge isoleret set en forøgelse af husholdningernes reale forbrugsmuligheder, svarende til en forøgelse af den disponible indkomst med i størrelsesordenen 0,5 pct.-point på tværs af indkomstfordelingen. Idet der er tale om en nogenlunde ensartet *relativ* forøgelse af forbrugsmulighederne (i procent af den disponible indkomst), vil de samlede indkomstforskelle, fx opgjort ved Gini-koefficienten, være omtrent uændrede i begge eksperimenter[41].

Den procentmæssige forøgelse af købekraften ved en reduktion af momsen er marginalt stigende med indkomsten (op til 9. indkomstdecil), hvilket afspejler, at den relative momsbelastning er marginalt større for højere end for lavere indkomster, *jf. også afsnit 4.4.*

Tilsvarende er den procentmæssige fremgang i disponibel indkomst ved en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget også marginalt stigende med indkomsten fra 3. til 9. indkomstdecil. Dog er der tale om en lidt lavere end gennemsnitlig fremgang i den disponible indkomst for 10. indkomstdecil, mens der er tale om en større end gennemsnitlig fremgang for personer i 1. indkomstdecil, *jf. figur 4.9.*

[41] Det bemærkes, at der ved beregning af fordelingsvirkningerne af en nedsættelse af momsen er forudsat en forbrugskvote på 1, *jf. også boks 4.3 i afsnit 4.4.*

Figur 4.9. Ændring i (real) disponibel indkomst ved en hypotetisk nedsættelse af moms henholdsvis arbejdsmarkedsbidrag med 5 mia. kr. i umiddelbar virkning



Anm.: Der er forudsat en forbrugskvote på 1. Befolkningen er fordelt på indkomstdeciler efter familieækvivaleret disponibel indkomst.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Selvom de overordnede fordelingsvirkninger er omtrent ens ved en nedsættelse af henholdsvis momsen og arbejdsmarkedsbidraget, er der også tale om nogle forskelle i måden, de to eksperimenter virker på.

En forskel er, at en momsnedsættelse også vil rette sig mod udlændinges forbrug i Danmark, mens danske husholdningers forbrug i udlandet omvendt ikke vil være omfattet af nedsættelse af momsen i Danmark. I den aktuelle beregning er hele momsnedsættelsen delt ud til danske husholdninger, og der er set bort fra danskeres forbrug i udlandet, hvilket trækker i hver sin retning.

En mere væsentlig forskel er, at en momsnedsættelse vil have lige stor virkning på købekraften af en persons disponible indkomst, uanset hvad der er kilden til den disponible indkomst. Dvs. en momsnedsættelse indebærer på den ene side en nedsættelse af den effektive skat på arbejdsindkomst, men indebærer på den anden side også en lavere effektiv skat på kapitalindkomst og udbetalinger fra private pensioner. Den sidstnævnte virkning indebærer således en éngangsgevinst for den opsparing, som allerede er foretaget (fx pensionsopsparing), hvilket isoleret set ikke umiddelbart styrker incitamentet til at arbejde[42].

[42] Det samme er i princippet tilfældet ved fx en nedsættelse af bundskatten, som har samme effekt på skatten af den skattepligtige indkomst, uanset hvad der er kilden til denne indkomst.

En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget påvirker i modsætning hertil primært skatten på arbejdsindkomst (og størrelsen af overførslerne via satsreguleringen), men påvirker kun i begrænset omfang den effektive skat på indkomst fra allerede foretaget opsparing[43]. En større andel af den direkte provenuvirkning ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget retter sig således direkte mod en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst og mod en forøgelse af indkomstoverførslerne.

Dette er også forklaringen på, at en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget giver anledning til en lidt mindre end gennemsnitlig relativ indkomstfremgang i 10. indkomstdecil og en større end gennemsnitlig fremgang i 1. indkomstdecil, *jf. figur 4.9 ovenfor.* I 10. decil udgøres omkring 20 pct. af den disponible indkomst af indkomstelementer, hvor beskatningen kun i begrænset omfang påvirkes af en ændring i arbejdsmarkedsbidraget, mens dette kun er tilfældet for ca. 5 pct. af indkomsten i 1. decil.

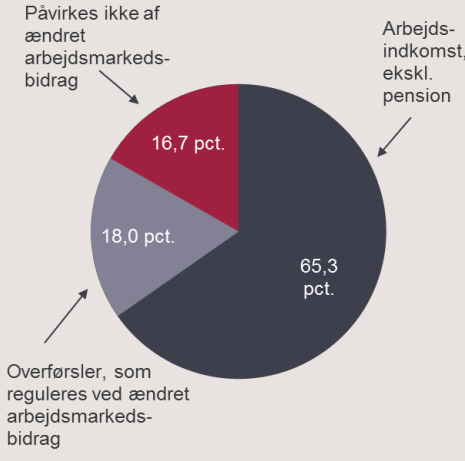
Overordnet set kan ca. 65 pct. af den samlede disponible indkomst henføres til arbejdsindkomster, ca. 18 pct. kan henføres til skattepligtige indkomstoverførsler (som øges, hvis arbejdsmarkedsbidraget nedsættes), mens de resterende ca. 17 pct. af den disponible indkomst kan henføres til indkomster, der ikke på kort sigt bliver påvirket af ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, *jf. figur 4.10.* Denne indkomst består hovedsageligt af private pensionsudbetalinger og af kapitalindkomst, *jf. figur 4.11.*

Idet en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget alt andet lige giver anledning til en lidt større direkte nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst end en momsnedsættelse, må derfor forventes en lidt større stigning i arbejdsudbuddet ved en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget end ved en reduktion af momssatsen.

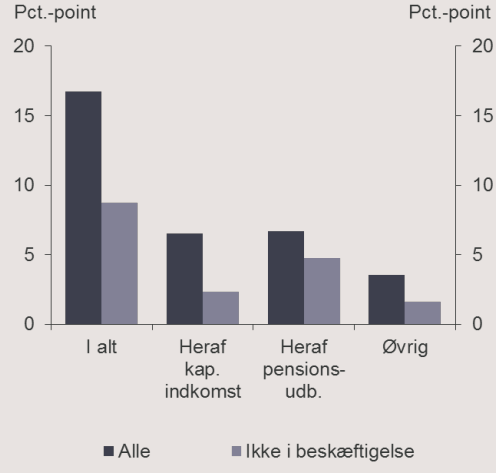
[43] Den afledte forøgelse af beløbsgrænserne i skattesystemet mv. af en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget vil indebære en vis reduktion af den gennemsnitlige skat, herunder også af kapitalindkomst og pensionsudbetalinger mv.

Disponibel indkomst og sammenhæng med lavere arbejdsmarkedsbidrag

Figur 4.10. Fordeling af disponibel indkomst



Figur 4.11. Påvirkes ikke af arbejdsmarkedsbidrag



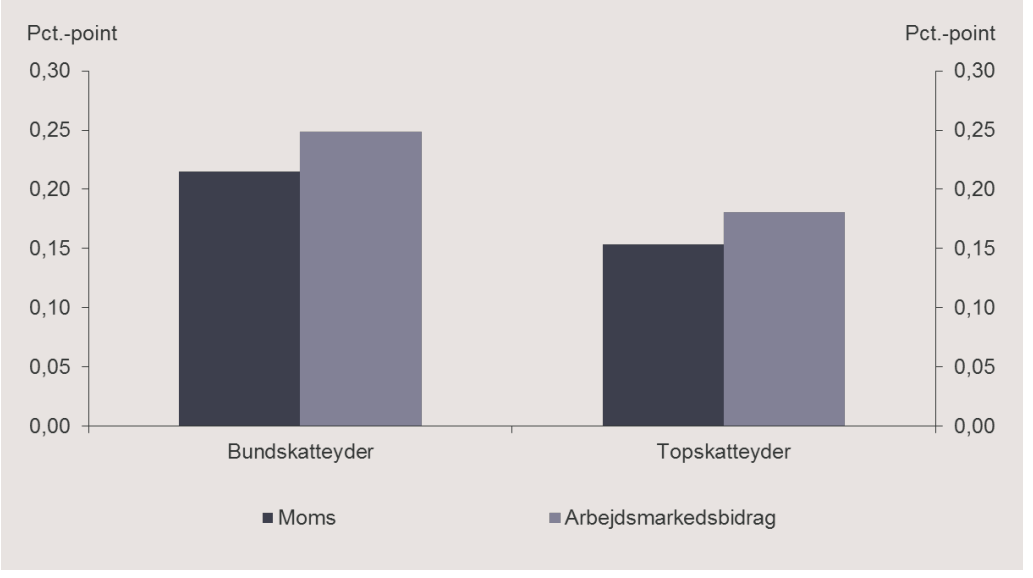
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Dette viser sig også ved, at en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget indebærer en lidt større reduktion af den effektive marginalskat på arbejdsindkomst end ved en nedsættelse af momsen, *jf. figur 4.12 nedenfor*. En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med 5 mia. kr. indebærer således en reduktion af den effektive marginalskat med ca. 0,25 pct.-point for en typisk bundskatteyder og med ca. 0,18 pct.-point for en typisk topskatteyder[44]. En nedsættelse af momsen med 5 mia. kr. skønnes derimod at reducere den effektive marginalskat med ca. 0,21 pct.-point for en bundskatteyder og ca. 0,15 pct.-point for en topskatteyder[45].

[44] Arbejdsmarkedsbidraget udgør et fradrag i grundlaget for indkomstskatterne – herunder bundskatten og topskatten – og reducerer derfor også disse skatters bidrag til marginalskatten på den samlede arbejdsindkomst opgjort *før* fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Når arbejdsmarkedsbidragssatsen nedsættes, indebærer det en direkte marginalskattelettelse (svarende til satsændringen), men også en modgående forøgelse af indkomstskatternes bidrag til marginalskatten. Dette modgående bidrag er målt i pct.-point større for topskatteydere end for bundskatteydere, og derfor oplever topskatteydere en mindre reduktion af den samlede marginalskat.

[45] Momsnedsættelsen øger købekraften af indkomsten *efter* skat. Da marginalskatten for en topskatteyder er højere end for en bundskatteyder, er marginallønnen efter skat alt andet lige størst for bundskatteyderen, *jf. boks 4.6*. Dermed indebærer en momsnedsættelse en større marginal fremgang i købekraften og en større reduktion i den effektive marginalskat mål i pct.-point for en bundskatteyder end for en topskatteyder.

Figur 4.12. Reduktion i den effektive marginalskat ved en hypotetisk nedsættelse af momsen henholdsvis arbejdsmarkedsbidraget med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning



Anm.: Ændring i effektiv marginalskat opgjort i procent af arbejdsindkomst før fradrag for arbejdsmarkedsbidrag.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning skønnes at indebære en forøgelse af arbejdsudbuddet svarende til i alt ca. 600 fuldtidspersoner, *jf. tabel 4.1*. En nedsættelse af momsen med samme umiddelbare provenuvirkning skønnes at medføre en stigning i arbejdsudbuddet på ca. 550 fuldtidspersoner, dvs. på omtrent samme niveau. Der er her set bort fra deltagelseseffekten, der som tidligere omtalt vurderes at have begrænset betydning for de dynamiske virkninger af de to konkrete hypotetiske ændringer. De skønnede dynamiske effekter afspejler således alene timeeffekten, der er sammensat af en substitutionseffekt og en modsatrettet indkomsteffekt.

Substitutionseffekten som følge af den lavere effektive marginalskat ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget skønnes isoleret set at øge arbejdsudbuddet med ca. 1.450 personer. Ved en nedsættelse af momsen er substitutionsvirkningen knap 10 pct. lavere og udgør ca. 1.350 personer. Dette afspejler, at nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget giver anledning til en lidt større nedsættelse af marginalskatten på arbejdsindkomst end momsnedsættelsen.

Indkomsteffekten ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget skønnes isoleret set at reducere arbejdsudbuddet med ca. 850 personer, mens indkomsteffekten ved en nedsættelse af momsen skønnes at reducere

arbejdsudbuddet med ca. 800 personer. Forskellen afspejler, at nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget i lidt højere grad end nedsættelsen af momsen øger indkomsten for personer i beskæftigelse, mens momsnedsættelsen i lidt højere grad øger indkomsten for personer, der er uden for arbejdsmarkedet og dermed ikke reagerer ved at reducere arbejdsudbuddet.

Tabel 4.1. Virkning på arbejdsudbuddet ved en hypotetisk nedsættelse af momsen henholdsvis arbejdsmarkedsbidraget med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Umiddelbart provenu	Timeeffekt	*Heraf substitutionseffekt*	*Heraf indkomsteffekt*	Selvfinansieringsgrad
	Mia. kr.		Fuldtidspersoner		Pct.
Nedsættelse af AM-bidraget	-5,0	600	1.450	-850	4,1
Nedsættelse af momsen	-5,0	550	1.350	-800	3,1

Anm.: Der er set bort fra deltagelseseffekten. I opgørelsen af det umiddelbare mindreprovenu ved en nedsættelse af AM-bidragssatsen tages der højde for, at nedsættelsen også reducerer AM-bidraget af pensionsindbetalinger via arbejdsgiveradministrerede ordninger (hvor indbetalingen af AM-bidraget foretages af pensionsselskaberne).
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2008-14 og 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Selvfinansieringsgraden, *jf. nærmere beskrivelse i kapitel 3*, skønnes med nogen usikkerhed til ca. 4 pct. ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget og til ca. 3 pct. ved en nedsættelse af momsen. Det bemærkes, at forskelle i selvfinansieringsgraden ikke blot afspejler forskelle i de skønnede arbejdsudbudsvirkninger, men også forskelle i timelønnen (og dermed i den afledte skattebetaling mv.) for de personer, der forudsættes at ændre deres arbejdsudbud. Hertil kommer, at de beregnede afledte virkninger af momsnedsættelsen bygger på et mere usikkert datagrundlag og derfor er behæftet med noget større usikkerhed.

Overordnet set peger analysen på, at en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget henholdsvis momsen med samme umiddelbare mindreprovenu har omtrent samme fordelingsvirkninger og næsten samme dynamiske virkninger. Givet de ret betydelige usikkerhedsmomenter, der knytter sig til navnlig beregningen af de afledte virkninger af en momsnedsættelse, må de skønnede forskelle anses for begrænsede og inden for rammen af det forventede. De viste skøn er kvalitativt forenelige med, at arbejdsudbudsvirkningen af momsen som tidligere nævnt vil være lidt lavere end for arbejdsmarkedsbidraget, da førstnævnte også påvirker købekraften af eksisterende formue (dvs. opsparing, som allerede er foretaget)[46].

[46] På makro-niveau kan udledes samme kvalitative konklusion. Husholdningernes samlede formue (aktiver og finansiel formue) udgør ca. 4.000 mia. kr. opgjort ekskl. værdien af bolig og køretøjer (idet disse formueelementer er momsbelagte, reduceres værdien ved lavere moms). Derudover skal der ses bort fra den udskudte skat på skønsmæssigt 1.000 mia. kr., som er indeholdt i pensionsformuerne. Med en vækstkorrigeret rente på 1,3 pct. (som forudsat i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger) udgør afkastet ca. 30-50 mia. kr. årligt, hvilket svarer til 3-5 pct. af den samlede disponible indkomst. En ændring af momsen kan med denne tilgang groft antages at medføre ca. 3-5 pct. lavere dynamiske virkninger end en tilsvarende ændring af arbejdsmarkedsbidraget.

Resultaterne understøtter således ministeriernes normale regneregel om, at de dynamiske virkninger af generelle afgiftsnedsættelser (som har nogenlunde neutrale fordelingsvirkninger) svarer til en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med samme umiddelbare provenuvirkning.

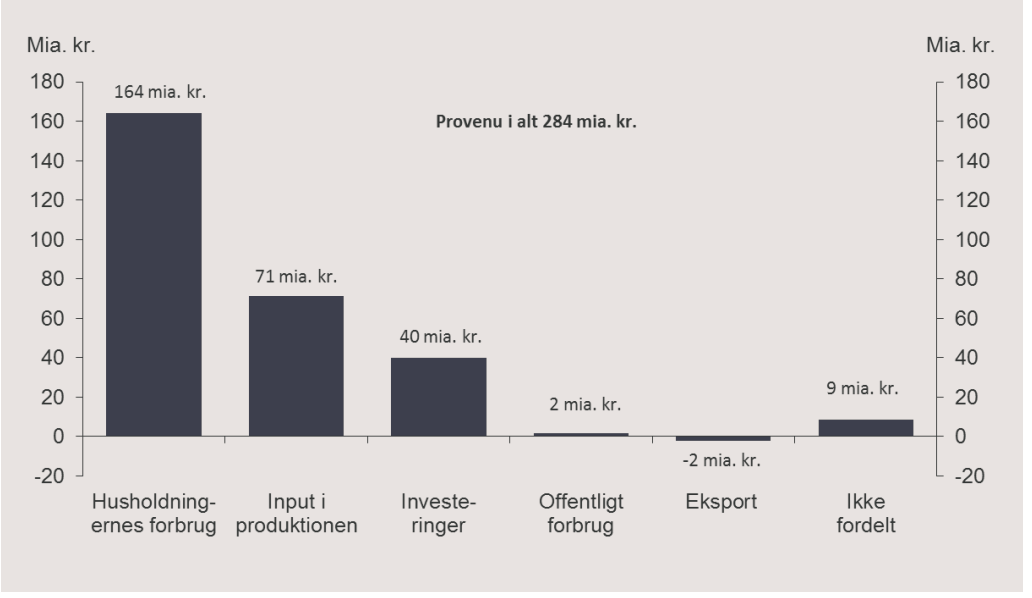
Appendiks 4A. Beregning af husholdningernes betaling af forbrugsskatter

Dette appendiks uddyber beregningen af husholdningernes samlede betaling af forbrugsskatter, *jf. afsnit 4.3*. Analysen bygger overordnet på to forsimplende, beregningstekniske antagelser: Dels at der er fuldkommen konkurrence (dvs. at den marginale enhedspris svarer til den marginale omkostning) på både indenlandske og udenlandske markeder for varer og tjenester, dels at varer produceret og konsumeret i Danmark ikke er i konkurrence med udlandet.

Givet disse antagelser vil de forbrugsskatter, der hviler på varer og tjenester handlet på *indenlandske markeder*, overvæltes fuldt ud i *højere priser* på danske husholdningers forbrug. De forbrugsskatter, der i sidste ende hviler på *eksporten*, bæres ligeledes af husholdningerne gennem nedvæltning i *lavere indkomster*. Givet at det på eksportmarkederne ikke er muligt at forhøje priserne, fordi salgsprisen er bestemt af verdensmarkedsprisen, er det således ikke muligt for virksomhederne at lade de udenlandske forbrugere betale for omkostningen ved en forbrugsskat. I stedet fører forbrugsskatterne enten til lavere lønninger for medarbejderne i eksporterhvervene eller et lavere afkast til virksomhedsejerne.

De samlede forbrugsskatter skønnes at udgøre i alt 284 mia. kr. i 2015, opgjort netto for produktsubsidier. Den *umiddelbare* fordeling af disse forbrugsskatter afspejler de umiddelbare anvendelser i økonomien, *jf. figur 4A.1*. Af de i alt 284 mia. kr. kan 164 mia. kr. knyttes direkte til husholdningernes forbrug af varer og tjenester, mens 71 mia. kr. kan henføres til input i produktionen af andre varer, og 40 mia. kr. umiddelbart kan henføres til investeringer. Endelig kan en mindre del henføres til det offentlige forbrug og eksport, og ca. 9 mia. kr. (som hovedsageligt udgøres af lønsumsafgift) er ikke fordelt.

Figur 4A.1. Fordeling af forbrugsskatter – umiddelbar skattebetaling



Anm.: Se figur 4.5.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel, 2015.

Den umiddelbare fordeling af forbrugsskatterne afspejler imidlertid ikke den endelige fordeling, fordi afgifterne på input i produktionen (på 71 mia. kr.) og på investeringer (på 40 mia. kr.) i sidste ende hviler på enten husholdningernes forbrug, den offentlige sektors forbrug eller eksporten. Det hænger blandt andet sammen med, at virksomheder, der anvender moms- og afgiftsbelagte varer i produktionen, vil forsøge at øge salgspriserne på deres egne produkter for at få dækket omkostningerne ved de højere inputpriser. Givet de overordnede antagelser i analysen, vil alle afgifter på indenlandsk producererede og konsumerede varer medføre højere forbrugerpriser, mens afgifter på eksporten vil nedvæltes i lavere indkomster.

Det betyder, at de i alt ca. 111 mia. kr. af forbrugsskatterne, der umiddelbart hviler på henholdsvis input i produktionen og investeringerne – hvilket i analysen er benævnt de *indirekte forbrugsskatter* – vil blive givet videre til de aktører, der i sidste ende er slutbrugerne af de skattebelagte varer og tjenester generelt (i form af højere priser eller lavere indkomster), *jf. tabel 4A.1*.

Tabel 4A.1. Endelig fordeling af forbrugsskatter

	Husholdningernes forbrug	Offentligt forbrug	Eksport	Ikke fordelt	I alt
Direkte forbrugsskatter	164	2	-2	9	172
Indirekte forbrugsskatter	52	42	18		111
- heraf på input i produktionen	*25*	*28*	*13*		*66*[1)]
- heraf på investeringer	*27*	*14*	*5*		*45*[1)]
Endelig fordeling af forbrugsskatter i alt	**217**	**43**	**15**	**9**	**284**
Udlændinges forbrug i DK	-11				-11
Offentlige indtægter udligner forbrug		-43			-43
Forbrugsskatter som bæres af husholdningerne	**206**	**0**	**15**	**9**	**230**

Anm.: Produktionskatter er opgjort netto for subsidier og inklusive PSO-afgift. NGO'er og andre non-profit organisationer er inkluderet i den offentlige sektor, men udgør kun en ganske lille andel. Vægtafgift af virksomhedernes motorkøretøjer indgår ikke i input-output-tabellerne, men er forudsat overvæltet på husholdningerne.
1) Umiddelbart udgør de indirekte forbrugsskatter på *input i produktionen* i alt 71 mia. kr., hvoraf 5 mia. kr. dog overvæltes på *investeringer*, hvorved de indirekte forbrugsskatter på investeringer udgør i alt 40+5 = 45 mia. kr.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel, 2015.

De indirekte forbrugsskatter på *input i produktionen* udgør umiddelbart i alt ca. 71 mia. kr., som kan fordeles på anvendelseskategorier på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabeller. 5 mia. kr. overvæltes på investeringerne, mens de resterende 66 mia. kr. er fordelt på henholdsvis husholdningernes forbrug (25 mia. kr.), offentligt forbrug (28 mia. kr.) og eksporten (13 mia. kr.)[47].

De indirekte forbrugsskatter på *investeringer* udgør samlet set 45 mia. kr., inkl. de 5 mia. kr., der overvæltes fra afgifter på input i produktionen. Heraf antages 60 pct. (svarende til 27 mia. kr.) at påhvile husholdningers forbrug, 30 pct. (svarende til 14 mia. kr.) at påhvile det offentlig forbrug, mens de resterende 10 pct. (5 mia. kr.) påhviler eksporten. Fordelingen af de indirekte forbrugsskatter på investeringerne kan ikke beregnes via input-output-tabeller, men er i stedet – med nogen usikkerhed – fordelt skønsmæssigt på baggrund af investeringernes art, herunder om investeringerne primært vedrører bolig, eksport osv. Fx udgøres halvdelen af den forudsatte belastning af husholdningerne af skatter på boliginvesteringer, der belaster husholdningerne via boligforbruget.

[47] Vægt- og ejerafgifter, der påhviler virksomhederne, indgår ikke i input-output-tabellerne, men antages overvæltet på husholdningerne.

De samlede indirekte forbrugsskatter, der via flere led overføres til husholdningerne, skønnes at udgøre i alt ca. 52 mia. kr., *jf. tabel 4A.1*. Idet husholdningernes umiddelbare betaling af forbrugsskatter er på 164 mia. kr., kan den endelige skattebetaling som følge af højere forbrugerpriser opgøres til i alt ca. 217 mia. kr.

Af husholdningernes samlede forbrug i 2015 (på 926 mia. kr.) kan ca. 5 pct. henføres til udlændinge, der opholder sig i Danmark, herunder turister mv. Det indebærer, at de danske husholdningers andel af forbrugsskatterne skal reduceres med ca. 11 mia. kr. fra 217 til ca. 206 mia. kr., *jf. tabel 4A.1*. Det svarer til en gennemsnitlig forbrugsskattebetaling som følge af højere forbrugerpriser på knap 23½ pct. af de danske husholdningers forbrug.

I alt 43 mia. kr. af forbrugsskatterne påhviler det offentlige forbrug. Denne offentlige merudgift modsvares dog af de tilsvarende højere offentlige indtægter, hvorved denne del af forbrugsskatterne ikke belaster husholdningerne.

Derimod bæres de 15 mia. kr. af de endelige forbrugsskatter, der skønnes at kunne henføres til eksporten, i sidste ende af husholdningerne gennem lavere indkomster, jf. tidligere omtale. Det svarer til ca. 5 pct. af de samlede forbrugsskatter, der hviler på danske husholdninger.

De resterende 9 mia. kr. (eller ca. 4 pct.) af forbrugsskatterne på husholdningerne er ikke fordelt. Denne rest omfatter lønsumsafgiften og andre produktionsskatter, som i sidste ende også bæres af danske husholdninger gennem enten lavere indkomster eller højere priser. Fordelingen mellem priser og indkomster af denne ret beskedne del af skattebetalingen er ikke analyseret nærmere.

I alt skønnes 230 mia. kr. af de samlede forbrugsskatter på 284 mia. kr. at påhvile husholdningerne, enten gennem højere priser eller lavere indkomster. Det svarer til ca. 26 pct. af de danske husholdningers forbrug.

5. Den nuværende boligbeskatning

5.1 Indledning

Køb af bolig er for mange danskere en af de største økonomiske beslutninger, de tager i løbet af deres liv. Udviklingen på boligmarkedet og i boligskatterne kan derfor have stor betydning for den enkeltes økonomi.

Siden 1990 er prisen på enfamiliehuse mere end tredoblet, *jf. afsnit 5.2*. Stigningen i boligpriserne er navnlig en følge af de faldende renter, der isoleret set har medført en markant reduktion af omkostningerne ved at eje bolig. Husholdningernes renteudgifter er således faldet fra godt 5 pct. af de disponible indkomster i 1990 til ca. 2 pct. i 2015, *jf. afsnit 5.3*. I samme periode har de samlede boligskatter ligget nogenlunde stabilt og udgjorde ca. 3 pct. af de disponible indkomster i 2015. Alt i alt er det dermed blevet billigere at være boligejer.

Boligskatterne i Danmark består hovedsageligt af ejendomsværdiskat, der betales af den samlede ejendomsvurdering (værdien af bygning og grund under ét), og grundskyld, der betales af grundens værdi. Selvom begge skatter er knyttet til ejendommen, er der forskellige argumenter for at opkræve dem. Ejendomsværdiskatten har til hensigt at sikre en nogenlunde ensartet beskatning af boligafkast sammenlignet med andre former for kapitalafkast – fx renteindtægter og aktieudbytte – og i forhold til fradraget for renteudgifter. Argumentet for grundskylden er navnlig, at det er en skat, der giver et betydelig provenu uden at reducere arbejdsudbud, investeringer mv. – i modsætning til fx skat på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 5.4*.

Siden 2001 har der været nominelt skattestop for ejendomsværdiskatten, mens der siden 2003 har været en begrænsning på den årlige stigning i grundskylden. Trods skattestoppet er det samlede boligskatteprovenu steget med ca. 8 mia. kr. (opgjort i 2017-niveau) siden 2000. En række forhold har trukket i retning af et højere provenu, herunder bortfald af nedslag i ejendomsværdiskatten, flere og dyrere boliger og boliggrunde, højere gennemsnitlige grundvurderinger samt i mindre grad stigninger i den gennemsnitlige grundskyldspromille (netto), *jf. afsnit 5.5*.

Det nominelle ejendomsværdiskattestop og stigningsbegrænsningen på grundskylden har sammen med prisudviklingen på boligmarkedet medført et betydeligt fald i den effektive ejendomsværdisskattesats og opbygning af efterslæb i grundskyldsbeskatningen for de fleste ejerboliger siden 2000. Der er dog markante geografiske forskelle som følge af en meget uensartet boligprisudvikling mellem land og by. Udviklingen er desuden påvirket af, at SKATs 2011-vurderinger har været videreført uændret siden 2013 som reaktion på blandt andet Rigsrevisionens kritik af vurderingerne, *jf. afsnit 5.6*.

Konkret skønnes den effektive ejendomsværdiskattesats (uden nedslag) i dag at udgøre ca. 0,5 pct. i gennemsnit på landsplan, hvilket skal sammenlignes med den formelle ejendomsværdiskattesats på 1 pct. som hovedregel. Kun ca. 5-10 pct. af boligejerne betaler i dag ejendomsværdiskat af den seneste vurdering. Stigningsbegrænsningen på grundskylden har endvidere medført, at det i dag kun er ca. 1/3 af boligejerne, der betaler grundskyld af den seneste vurdering. Mange boligejere har således et efterslæb fra tidligere stigninger, der skal indhentes, før den betalte grundskyld er afstemt med den aktuelle grundvurdering. Dermed er den effektive grundbeskatning også faldet.

I 2019 kommer der igen nye ejendomsvurderinger for ejerboliger, og i 2020 kommer der nye vurderinger for ikke-ejerboliger. De nye vurderinger forventes generelt at være markant højere end vurderingerne i dag, hvilket både kan tilskrives udviklingen på boligmarkedet siden 2011 og en række forbedringer af vurderingsmetoderne. Særligt forventes grundvurderingerne for ejerlejligheder at stige markant. De nye vurderinger vil isoleret set forstærke de ubalancer, der er opstået med den nuværende boligbeskatning, og medføre betydelige stigninger i boligskatterne på sigt, hvis de nuværende skatteregler videreføres uændret, *jf. afsnit 5.7.* Dette er baggrunden for forliget om den fremtidige boligbeskatning, der blev indgået i maj 2017, *jf. kapitel 6.*

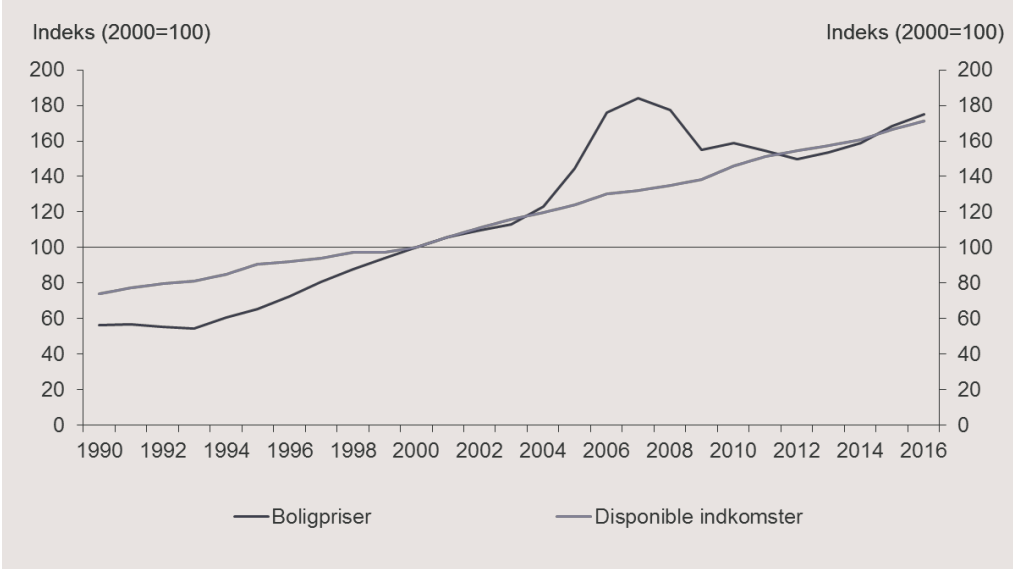
5.2 Udviklingen på boligmarkedet siden 1990

Boligpriserne i Danmark er steget betydeligt de seneste godt 20 år – og til tider væsentligt mere, end hvad der umiddelbart kan forklares ved den generelle udvikling i økonomien og indkomsterne. Boligprisen på enfamiliehuse er siden 1990 mere end tredoblet, *jf. figur 5.1.* Set i forhold til udviklingen i den disponible indkomst svarer det til, at prisen på et enfamiliehus siden 1990 i gennemsnit årligt er steget godt 1 pct. mere end den disponible indkomst.

I perioden 1993 til 2004 var der en jævn stigning i boligpriserne på ca. 3,6 pct. om året i gennemsnit. Fra 2004 tog prisstigningerne kraftigt til. Priserne steg fra 2004 til 2007 med knap 50 pct. svarende til ca. 14 pct. om året i gennemsnit. Fra 2007 begyndte prisen at falde, og i 2008 ramte finanskrisen. Fra omkring 2012 har udviklingen i boligpriserne og de disponible indkomster fulgtes ad.

Forholdet mellem boligpriser og de disponible indkomster er i 2016 således omtrent på niveau med forholdet i starten af 2000'erne, dvs. set over hele perioden fra 2000 til i dag har boligpriserne på gennemsnittet fulgt udviklingen i de disponible indkomster, men med betydelige udsving undervejs.

Figur 5.1. Udviklingen i boligpriser og den disponible indkomst, 1990-2016



Anm.: Boligpriserne er opgjort for enfamiliehuse, mens de disponible indkomster er opgjort for husholdningerne under ét.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmark Statistik (Nationalregnskabet og ADAM's databank).

5.3 Udviklingen i boligomkostningerne

Udviklingen i boligpriserne påvirkes ikke alene af udviklingen i økonomien og de disponible indkomster, men i høj grad også af de bagvedliggende omkostninger, der er ved at eje en bolig. I den forbindelse har ændringer i boligbeskatningen og skatteværdien af rentefradraget samt udviklingen i boligrenterne stor betydning.

For en boligkøber er det som udgangspunkt ikke væsentligt, hvordan boligomkostningerne fordeler sig mellem renteudgifter, boligskatter, vedligeholdelse mv. Det afgørende er, om boligkøberen kan betale de samlede løbende omkostninger, herunder skatter og renteudgifter, der er forbundet med at eje den konkrete bolig. Boligomkostningerne har dermed også betydning for, hvor meget boligkøberen har råd til eller er villig til at betale for boligen – dvs. boligens pris.

En lavere boligbeskatning betyder fx, at de løbende boligomkostninger falder, hvorfor en boligkøber har råd til at låne flere penge, dvs. øge sine renteudgifter, og dermed betale mere for en bolig, uden at de samlede boligomkostninger øges. Det gælder for alle potentielle boligkøbere, hvorfor en lavere boligbeskatning vil øge markedsprisen på boliger til gavn for de nuværende boligejere.

På tilsvarende vis vil lavere boligrenter reducere de løbende boligomkostninger, hvilket også vil presse boligpriserne op, da en ny boligkøber kan optage et større lån til en uændret ydelse. Samlet set er det således ikke usandsynligt, at de samlede boligomkostninger for en ny boligkøber over tid er omtrent konstante relativt til de disponible indkomster – og dermed uafhængige af boligrenter og skatter, da lavere renter og skatter blot vil medføre højere boligpriser og dermed større boliggæld, og omvendt.

Ejendomsskatterne i Danmark har de sidste godt 90 år været baseret på vurderinger af ejendomsværdier og grundværdier. Ejendomsværdiskatten påhviler ejendomsværdien (bygningsværdien og grundværdien), mens grundskylden alene påhviler grundværdien. Siden 2001 har der været nominelt skattestop for ejendomsværdiskatten, og siden 2003 har grundskylden været underlagt en stigningsbegrænsning og har højst kunnet stige med 7 pct. årligt, *jf. boks 5.1.*

Boks 5.1. De nuværende boligskatteregler

Ejendomsskatterne består hovedsageligt af grundskylden og ejendomsværdiskatten, der er baseret på de offentlige grund- og ejendomsvurderinger. Alle ejendomme vurderes hvert andet år pr. 1. oktober. Ejerboliger (parcelhuse, rækkehuse, ejerlejligheder og sommerhuse) vurderes i ulige år (fra 2018 i lige år). Alle andre ejendomme, dvs. alle erhvervsejendomme, landbrug, udlejningsejendomme, andelsboligforeninger osv., vurderes i lige år (fra 2018 i ulige år).

Ved vurderingen fastsættes en ejendomsvurdering og en grundvurdering. Grundvurderingen er den skønnede værdi af grunden i ubebygget stand til den bedst mulige udnyttelse (givet lokalplanen) – uanset bebyggelse og grundens faktiske anvendelse. Ejendomsvurderingen er den skønnede værdi af den samlede ejendom.

Ejendomsværdiskatten
Ejendomsværdiskatten betales for ejendomme (eller den del heraf), der bebos af ejeren, og er en statslig skat. Ejendomsværdiskatten betales således ikke af boliger, som lejes ud, ligesom der heller ikke betales ejendomsværdiskat af eventuelle produktionsbygninger på ejendomme, fx staldanlæg på landbrugsejendomme, mens der betales ejendomsværdiskat af stuehuset på en landbrugsejendom.

Ejendomsværdiskatten har siden 2001 været underlagt et nominelt skattestop, og beskatningsgrundlaget udgør det mindste af:

- Gældende ejendomsvurdering
- 2001-ejendomsvurderingen tillagt 5 pct.
- 2002-ejendomsvurderingen

Der betales 1 pct. af beskatningsgrundlaget op til en grænse på 3,04 mio. kr. og 3 pct. herover (fra 2021 gælder andre satser og en anden grænse, *jf. kapitel 6*). Dog gælder visse nedslag for pensionister og ejere, der har købt deres bolig før 2. juli 1998.

Boks 5.1. De nuværende boligskatteregler (fortsat)

Både progressionsgrænsen og satserne har været fastholdt siden 2001, og ejendomsværdiskatten har således i udgangspunktet ikke kunnet stige for den enkelte ejendom i forhold til 2001-niveauet, men har været fastholdt i kroner[1].

Grundskylden
Grundskylden betales for alle ejendomme, uanset anvendelse[2], og er en kommunal skat. Grundskylden har siden 2003 været underlagt en stigningsbegrænsningsregel, som betyder, at beskatningsgrundlaget udgør det mindste af:

- Gældende grundvurdering
- Sidste års beskatningsgrundlag tillagt en procentvis stigning svarende til stigningen i det kommunale skatteudskrivningsgrundlag + 3 pct. op til en øvre grænse på 7 pct.

Grundskylden beregnes på baggrund af beskatningsgrundlaget samt en kommunalt fastlagt grundskyldspromille på mellem 16 og 34 promille.

Stigningsbegrænsningsreglen indebærer, at den betalte grundskyld maksimalt kan sige 7 pct. årligt som følge af stigende grundvurderinger. Grundskylden vil dog kunne stige mere end 7 pct., hvis grundskyldspromillen sættes op, hvis ejendommen har et fradrag for grundforbedringer, der bortfalder, eller der foretages en omvurdering af grunden. Sidstnævnte kan fx ske ved væsentlige ændringer i lokalplanen.

I udformningen af det kommunale skattestop i 2001/2002 indgik desuden, at de kommunale indkomstskattesatser og grundskyldspromiller under ét skulle holdes i ro. I perioden frem til og med 2011 blev bundskattesatsen således nedsat med i alt 0,36 pct.-point for at neutralisere forhøjelser af kommuneskatterne – primært som følge af højere indkomstskattesatser og i mindre omfang afledt af de højere grundskyldspromiller.

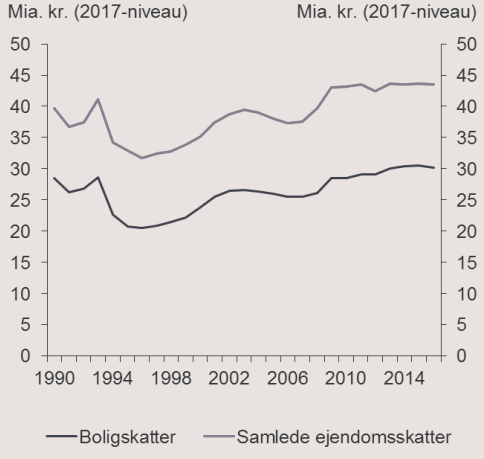
Andre ejendomsskatter
Kommunerne kan for visse erhvervsejendomme (ikke for ejerboliger) opkræve dækningsafgift. Erhvervsdækningsafgiften opkræves af det såkaldte forskelsbeløb – forskellen mellem ejendomsvurderingen og grundvurderingen, hvilket ideelt svarer til bygningsværdien. Endvidere kan kommunerne opkræve dækningsafgift for offentligt ejede ejendomme. Selvom tinglysningsafgiften vedr. bolighandel også kan ses i sammenhæng med ejendomsbeskatningen, ses der normalt bort herfra, når der refereres til (den løbende) ejendomsbeskatning. Hverken dækningsafgifterne eller tinglysningsafgiften behandles nærmere i dette kapitel.

[1] Der er undtagelser herfra i forbindelse med større om- eller tilbygninger, hvor ejendommes vurderinger fra 2001/2002 vil blive opjusteret svarende til den skønnede værdi af ombygningen i 2001/2002.
[2] Dog gælder en særlig lav grundskyldspromille for produktionsjord, dvs. typisk jord til land- og skovbrug.

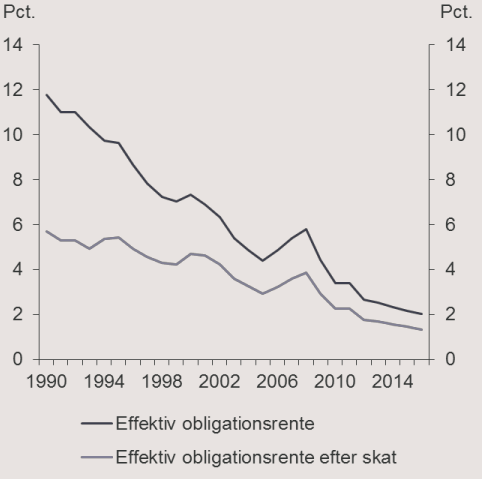
De samlede ejendomsskatter er steget set over hele perioden fra 2001 til i dag (opgjort i 2017-niveau), *jf. figur 5.2*. De samlede boligskatter for ejerboliger er steget relativt mindre i samme periode, hvilket skyldes det nominelle skattestop for ejendomsværdiskatten.

Udviklingen i boligskatter og boligrenter, 1990-2016

Figur 5.2. Udvikling i provenuet fra boligskatter og samlede ejendomsskatter



Figur 5.3. Effektiv realkreditobligationsrente før og efter skat



Anm.: Boligskatter omfatter ejendomsværdiskatten og grundskylden for ejerboliger. De samlede ejendomsskatter udgøres af boligskatterne, grundskylden for ikke-boliger og dækningsafgift for visse erhvervsejendomme samt offentligt ejede ejendomme. Før 2000 indgår skatten af lejeværdi af egen bolig i provenuet. Denne skat blev i 2000 erstattet af den nuværende ejendomsværdiskat.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmark Statistik.

Renteudviklingen har dog særligt bidraget til at reducere boligomkostningerne. Det skal ses i lyset af, at de fleste boligejere i høj grad lånefinansierer deres boligkøb, samt at boliglånet som oftest har en betydelig størrelse[48]. Siden 1990 er den effektive realkreditobligationsrente *efter skat* faldet fra ca. 5,6 pct. til ca. 1,1 pct., *jf. figur 5.3.* Dette til trods for, at skatteværdien af rentefradraget i samme periode er reduceret fra ca. 50 pct. til ca. 33,6 pct. (inkl. kirkeskat) i en gennemsnitskommune[49]. Det markante fald i renteniveauet har dermed bidraget til at presse boligpriserne op.

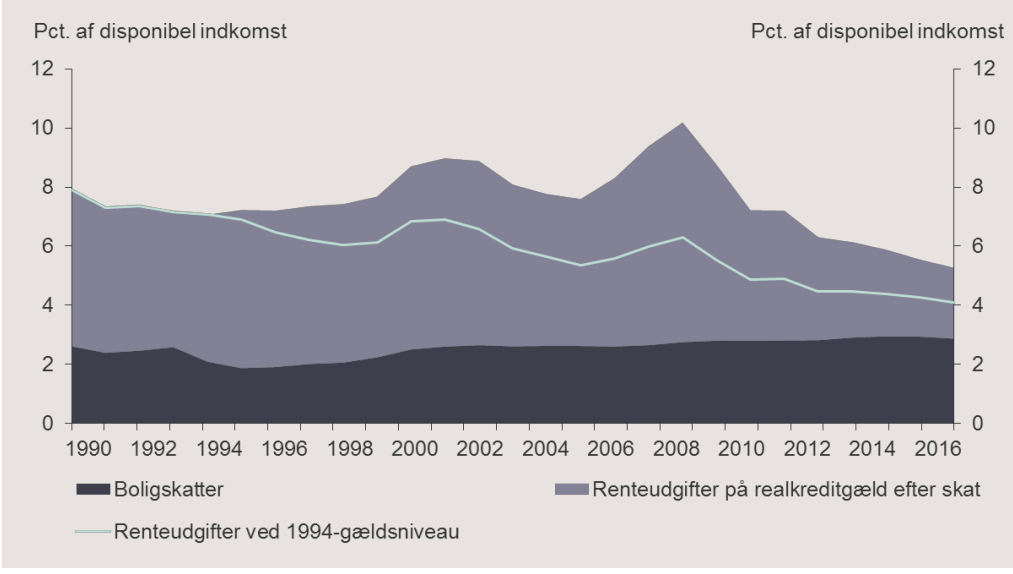
Sammenholdt med udviklingen i de disponible indkomster er de samlede udgifter til boligskatter og renteudgifter faldet fra ca. 8 pct. i 1990 til godt 5 pct. i 2016, *jf. figur 5.4.* Set over hele perioden siden 1990 er de samlede boligskatter steget fra 2½ pct. af den disponible indkomst i 1990 til knap 3 pct. i 2016. Husholdningernes renteudgifter er til gengæld faldet fra godt 5 pct. af den disponible indkomst i 1990 til ca. 2½ pct. i 2016. Faldet

[48] I fravær af en høj lånefinansiering har de faldende renter reduceret alternativomkostningerne ved at eje en bolig, da afkastet af at placere den investerede kapital i andre aktiver er faldet.

[49] For nettorenteudgifter under 50.000 kr. pr. person. For nettorenteudgifter over 50.000 kr. pr. person udgør skatteværdien af rentefradraget i 2017 ca. 27 pct. (ekskl. kirkeskat) i en gennemsnitskommune faldende til ca. 25 pct. i 2019 og frem. Mindretallet af skatteyderne har aktuelt nettorenteudgifter over 50.000 kr.

i renterne har således mere end opvejet effekterne af, at boligpriserne – og dermed gældsniveauet – er steget i perioden.

Figur 5.4. Husholdningernes samlede udgifter til realkreditgæld og boligskatter, 1990-2016



Anm.: Renteudgifterne er beregnet som realkreditgælden gange en effektiv realkreditobligationsrente efter skat. Realkreditgælden er opgjort for husholdningerne – dvs. i overvejende grad for ejerboliger. Boligskatter er ligeledes opgjort for ejerboliger.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmark Statistik (Nationalregnskabet og ADAM's databank).

5.4 Hvorfor ejendomsskatter og hvorfor to forskellige skatter

I Danmark er der som nævnt primært to typer ejendomsskat: Ejendomsværdiskat, der betales af den samlede offentlige ejendomsvurdering (værdien af bygning og grund under ét), og grundskyld, der betales af den offentlige grundvurdering, *jf. boks 5.1*. Selvom de to skatter begge knytter sig til ejendom, har de to skatter vidt forskellige begrundelser.

Ejendomsværdiskatten: Skal sikre balance i beskatningen af kapitalafkast

I Danmark beskattes som udgangspunkt alle former for kapitalafkast – dvs. renteindtægter, aktieafkast, pensionsafkast mv. og boligafkast – samtidig med, at der gives fradrag for negative kapitalafkast som fx tab på aktier og renteudgifter. Ejendomsværdiskatten har derfor blandt andet til hensigt at sikre, at der er en nogenlunde skattemæssig ligestilling mellem boliginvesteringer og de øvrige kapitalinvesteringer.

Selvom mange betragter deres bolig som et forbrugsgode, er en bolig i økonomisk forstand et kapitalgode. Det skyldes, at det at eje sin egen bolig er forbundet med to former for afkast:

For det *første* stiger boligen typisk løbende i værdi, hvilket kan give den enkelte boligejer en (ofte betydelig) kapitalgevinst, når boligen sælges. De potentielle kapitalgevinster er en meget synlig del af afkastet af at eje en bolig.

For det *andet* består boligafkastet af de omkostninger, en boligejer sparer ved at eje sin bolig frem for at leje[50]. Da denne del af afkastet er en sparet udgift, vil den i udgangspunktet være mindre synlig for den enkelte boligejer, men det er et vigtigt element i boligejernes økonomi – på samme måde som fx fri bil stillet til rådighed af en arbejdsgiver.

Formålet med ejendomsværdiskatten er således at beskatte begge typer afkast ved at eje en bolig og er derfor kun pålagt de ejendomme, der fungerer som bolig for ejeren (dvs. primært enfamiliehuse, ejerlejligheder og sommerhuse)[51,52]. Ejendomsværdiskatten er desuden med til at sikre det grundlæggende princip om, at uanset hvordan indkomst er erhvervet og udbetales, bør den principielt beskattes ens. Det gælder også, når indkomsten erhverves i form af sparede lejeudgifter.

Grundskylden indgår ikke i beskatningen af boligafkast, da den principielt allerede er kapitaliseret i jordpriserne og dermed er betalt af den "oprindelige" ejer. Dermed har grundskylden – så længe den er uændret – ikke betydning for det forventede afkast af en ejerbolig. I øvrigt betales der også grundskyld for lejeboliger, *jf. nedenfor.*

---

[50] Huslejen til en lejebolig vil normalt fastsættes, så den dels dækker de løbende omkostninger ved boligen (vedligeholdelse), dels sikrer en forrentning af udlejerens investerede kapital, der svarer til forrentningen af alternative investeringer. Boligejeren har selv udgifter til vedligeholdelse, men sparer den del af huslejen, der består af udlejerens kapitalforrentning. Hvis boligejeren ikke beskattes i overensstemmelse med den sparede lejeværdi (altså forrentningen af den investerede kapital), vil det medføre en forvridning mellem boligformer, da det vil være relativt billigere at eje frem for at leje. Ovenstående tager ikke højde for, at lejeboliger er subsidieret på anden vis gennem huslejeregulering og boligsikring/boligydelse til lejeren, samt at der gælder særlig vilkår for almene boligforeninger.

[51] Ejendomsværdiskatten er en såkaldt skematisk beskatning af boligafkastet, der beregnes direkte ud fra ejendomsværdien og ikke ud fra en opgørelse af det egentlige afkast.

[52] Andelshavere betaler ikke ejendomsværdiskat (og har ikke skattefradrag for foreningens renteudgifter), da det er andelsboligforeningen – og ikke andelshaveren – der formelt ejer andelsboligen. Andelshavere har dog fradrag for personlige renteudgifter, selvom værdien af andelsbeviset ikke beskattes. For udlejningsejendomme betales der ikke ejendomsværdiskat. Ejeren betaler skat af det overskud, som udlejningen af ejendomme generer. Der betales endvidere avanceskat, når erhvervsejendommene handles. I praksis ejes erhvervsejendomme dog typisk i selskabsform og handles i porteføljer af flere ejendomme, dvs. i praksis sker der ofte ikke avancebeskatning. Almene boligforeningsejendomme handles reelt ikke.

Hertil kommer, at når ejendomsværdiskatten følger ejendomsvurderingerne, har det den positive egenskab, at skatten dæmper boligprisudsving. Det skyldes, at højere boligpriser i så fald medfører højere boligskatter, hvilket reducerer boligprisstigninger. Omvendt medfører lavere boligpriser lavere boligskatter, hvilket begrænser boligprisfald og medvirker til at holde hånden under boligpriserne i en lavkonjunktur.

Husholdningerne forventes at placere deres opsparing i de aktiver, hvor afkastet efter skat er størst, mens det ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt er optimalt, at investeringerne sker i de aktiver, hvor afkastet før skat er størst. Derfor er det samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at de effektive skattesatser er ens på tværs af forskellige former for kapitalafkast.

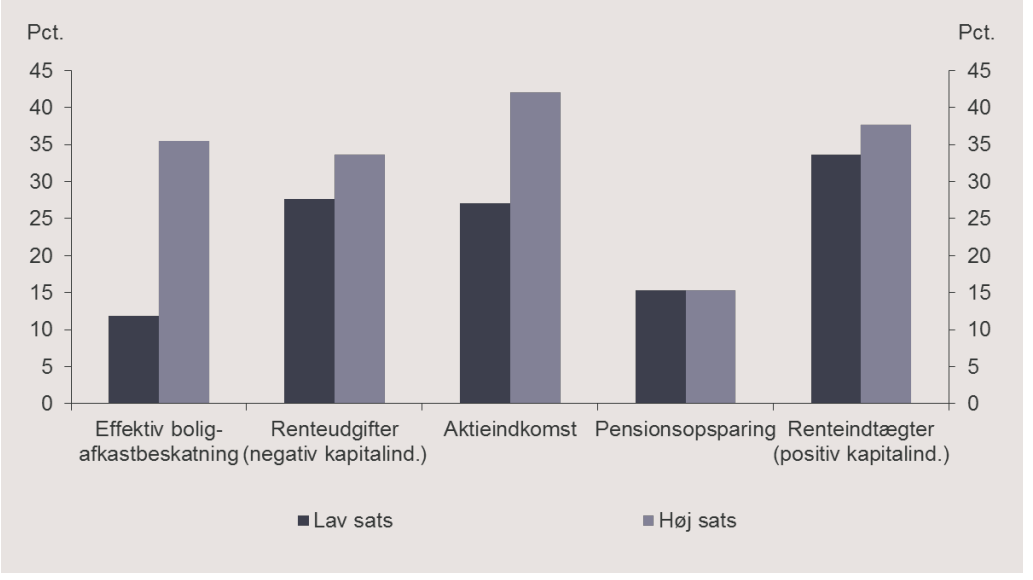
Hvis der er forskelle i beskatningen af forskellige kapitalafkast, vil skattereglerne således forvride husholdningernes investeringer i retning mod det lavest beskattede kapitalafkast. Dermed vil det optimale for den enkelte husholdning ikke længere svare til det optimale for samfundet som helhed, *jf. også kapitel 2*.

I praksis beskattes de forskellige former for kapitalafkast ikke helt ens i Danmark, *jf. figur 5.5*, hvilket afspejler politiske prioriteringer. Således er den effektive beskatning af boligafkast lavere end beskatningen af de øvrige kapitalafkast og lavere end skatteværdien af rentefradraget, når der ses på ejendomsværdier under progressionsgrænsen i ejendomsværdibeskatningen. Det betyder, at skattesystemet indebærer en vis tilskyndelse til at investere i ejerbolig frem for andre investeringer, herunder fx at starte nye virksomheder mv. Når der ses på ejendomsværdier over progressionsgrænsen, er den effektive boligbeskatning dog for høj i en skatteøkonomisk optik, når der sammenlignes med skatteværdien af rentefradraget, navnlig ved høje nettorenteudgifter.

Konkret indebærer fx forskellen mellem den effektive boligafkastbeskatning og skatteværdien af rentefradraget, at en familie, som køber en bolig med høj belåning, får en lavere samlet skat. Det skyldes, at værdien af rentefradraget overstiger den betalte ejendomsværdiskat, så længe ejendommens værdi ikke overstiger progressionsgrænsen for ejendomsværdiskat. Familien har således en tilskyndelse til at købe fremfor at leje en tilsvarende bolig.

Samtidig spiller rentefradraget en rolle i forhold til at sikre en balance mellem afkastet af investeringer og besparelsen ved at reducere gæld. Dette spiller en rolle fx i forhold til at spare op til pension og/eller starte ny virksomhed. Selvstændige kan således vælge at tage lån i deres bolig for at skaffe egenkapital til at starte en virksomhed. Overskuddet fra en sådan virksomhed beskattes, og hvis den selvstændige ikke kan få fradrag for sine renteudgifter, vil det isoleret set reducere tilskyndelsen til at starte egen virksomhed. Ligeledes vil et lavt rentefradrag gøre det mere fordelagtigt at afdrage gæld frem for at spare op i aktier, hvilket også kan være uhensigtsmæssigt for samfundet som helhed.

Figur 5.5. Effektive skattesatser for forskellige typer af kapitalafkast



Anm.: Det årlige, normale boligafkast forudsættes at udgøre ca. 4,5 pct., hvilket svarer til det skønnede normale renteniveau. Således forudsættes det, at det årlige, normale boligafkast svaret til afkastet på en alternativ investering, idet man i stedet for boligkøb kunne have købt fx obligationer (og boet til leje). Den effektive almindelige ejendomsværdiskattesats udgør aktuelt godt 0,5 pct. i 2017 (opgjort som den samlede ejendomsværdibeskatning divideret med fremskrevne, foreløbige 2015-vurderinger fra ICE). Derved kan den effektive, almindelige beskatning af boligafkast beregnes til ca. 0,5 / 4,5 = 12 pct. Den høje (progressive) ejendomsværdiskattesats udgør formelt 3 pct. og betales for ca. 1 pct. af ejerboligerne. Det er derfor i helt overvejende grad den lave sats, som er relevant for en balanceret kapitalindkomstbeskatning. Den effektive høje beskatning af boligafkast er beregnet under en forudsætning om, at den høje ejendomsværdiskattesats er tre gange større end den almindelige skattesats, jf. forskellene i de formelle skattesatser Det medfører en effektiv beskatning af boligafkast over progressionsgrænsen på ca. 36 pct.
Kilde: Egne beregninger.

Den relativt lave skat på afkast af pensionsopsparing skal ses i lyset af, at opsparingen er bundet i mange år, samt at pensionsopsparing i et vist omfang modregnes i de offentlige pensioner og ydelser. Allerede ved den relativt lave pensionsafkastskattesats er der således personer, for hvem det ikke kan betale sig at spare op i en bunden pensionsopsparing. Den høje aktieindkomstskattesats er fastlagt, så den for hovedaktionærer sikrer balance i forhold til topskatten[53].

Den relativt lave effektive boligafkastbeskatning er ikke et nyt fænomen. Tværtimod har forskellen mellem den faktiske beskatning og et balanceret niveau været væsentligt større historisk, *jf. boks 5.2.*

[53] Hovedaktionærer kan vælge at tage indkomst ud som løn – typisk til topskat – eller som aktieudbytte efter, at der er betalt selskabsskat. Topskatten udgør knap 56 pct. (ekskl. kirkeskat) i en gennemsnitskommune. Hvis indkomsten i stedet tages ud som aktieindkomst, skal der betales selskabsskat på 22 pct. og herefter 42 pct. aktieindkomstskat af de tilbageværende 78 pct., svarende til en samlet skat på ca. 55 pct. (= 22 + (1-0,22) * 42 pct.), dvs. tæt på topskattesatsen.

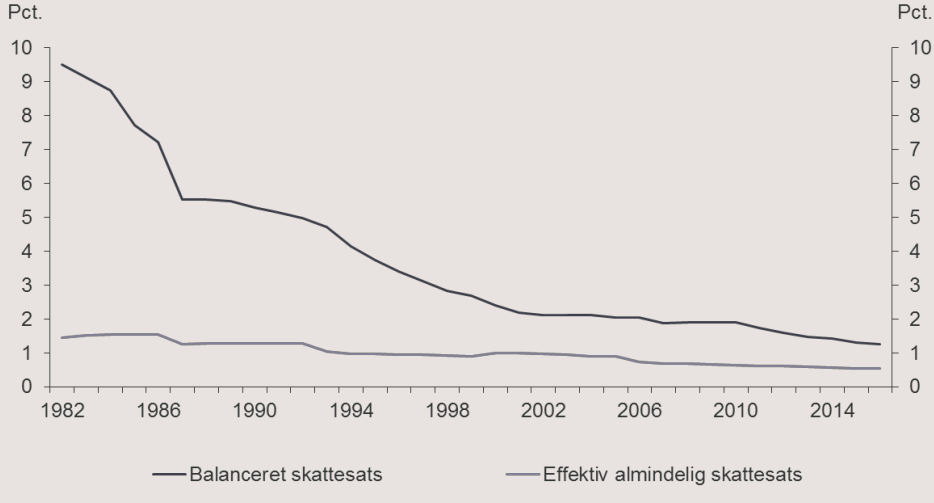
Boks 5.2. Den historiske udvikling i ejendomsværdiskatten

I en skatteøkonomisk optik bør ejendomsværdiskattesatsen balanceres i forhold til skatteværdien af rentefradraget ved et normalt renteniveau. Ved et skønnet normalt renteniveau på ca. 4,5 pct. og en skatteværdi af rentefradraget på 25 pct. (fra 2019) for renteudgifter over 50.000 kr. udgør en balanceret effektiv ejendomsværdiskattesats således ca. 1,1 pct. fra 2019 (25 pct. gange 4,5 pct.).

Den balancerede ejendomsværdiskattesats er faldet de sidste 30 år i takt med, at renteniveauet er faldet, og skatteværdien af rentefradraget er reduceret. Konkret er den skønnede balancerede ejendomsværdiskattesats faldet fra knap 10 pct. i starten af 1980'erne til godt 1 pct. i 2016 og forventes som nævnt at udgøre ca. 1,1 pct. i 2019, *jf. figur a.*

Til sammenligning er den effektive beskatning af boligafkast kun faldet fra ca. 1½ pct. i starten af 1980'erne til godt ½ pct. i 2016. Forskellen mellem den balancerede og den faktiske ejendomsværdiskattesats er således væsentligt mindre i dag, end den har været historisk. Det bemærkes, at hvis den høje ejendomsværdiskattesats betragtes, har den været for høj i en skatteøkonomisk optik siden 2000.

Figur a. Udviklingen i den balancerede og effektive ejendomsværdiskattesats



Anm.: Den effektive ejendomsværdiskattesats er indtil 1999 beregnet som lejeværdiprocenten ganget med marginalskattesatsen for negativ nettokapitalindkomst (ekskl. kirkeskat). Fra 2000 viser kurven for den mellemste effektive almindelige ejendomsværdiskattesats forholdet mellem beskatningsgrundlag og skønnet ejendomsværdi gange den almindelige formelle ejendomsværdiskattesats. Det bemærkes, at skattestoppet har bevirket, at der er store variationer mellem regionerne. Den neutrale skattesats er før 2000 beregnet som et 5-års glidende gennemsnit af obligationsrenten gange den mellemste sats for negativ kapitalindkomst. Efter 2000 er den strukturelle/normale rente i de mellemfristede fremskrivninger anvendt.
Kilde: Egne beregninger.

Grundskylden: En ikke-forvridende skat

Grundskylden er en generel skat på al jord i Danmark, dvs. den påhviler både ejerboliger, lejeboliger, andelsboliger og erhvervsejendomme. Da mængden af jord er tilnærmelsesvis konstant i Danmark, påvirker en skat på jord kun udbuddet af jord i begrænset omfang. Grundskylden udgør dermed en (sjælden) ikke-forvridende skat. Ændringer i grundskylden påvirker således i udgangspunktet ikke husholdningernes og virksomhedernes adfærd negativt, men afspejles (dvs. nedvæltes) derimod alene i jordpriserne.

Grundskylden sikrer endvidere, at samfundet får del i værdistigninger på jord, der følger af den almindelige samfundsudvikling, herunder blandt andet fra bygning af offentligt finansieret infrastruktur, kommunale institutioner, indkøbscentre mv. Fx vil udbygning af den offentlige transport gøre området, og dermed boligen, mere attraktivt at bo i. Det vil alt andet lige øge boligens grundværdi til gavn for de nuværende beboere i området. Grundskylden medfører dermed højere skattebetaling gennem de højere grundvurderinger, hvorved de nuværende boligejere er med til at finansiere de forbedringer, som skabte de højere lokale grundpriser. Omvendt er grundskylden med til delvist at kompensere beboerne i et område, hvor jordpriserne falder.

Hvis grundskylden hæves, vil de løbende omkostninger ved at eje jord umiddelbart stige, men da udbuddet ikke ændres, vil de øgede skatteomkostninger reducere jordprisen (og dermed den fremtidige ejers låneomkostninger). På den måde er det ikke usandsynligt, at de samlede omkostninger for nye grundejere er uændrede, selvom grundskylden stiger[54]. En fremtidig ejer vil derfor betale mindre for jorden, men skatteforhøjelsen ændrer ikke i sig selv på den økonomiske aktivitet i samfundet. Nye, uventede forøgelser af grundskylden vil dermed blive betalt af nuværende – men ikke fremtidige – grundejere. På samme vis vil en uventet reduktion i grundskyldspromillerne medføre en kapitalgevinst for de eksisterende ejere, mens kommende købere reelt ikke påvirkes heraf[55].

Til sammenligning medfører skatter på arbejdsindkomst blandt andet lavere arbejdsudbud, og selskabsskatter medfører blandt andet færre investeringer i Danmark, hvilket indebærer et samfundsøkonomisk tab. Det betyder, at det kræver en større skatteforhøjelse af fx topskatten end grundskylden, hvis der skal sikres samme finansiering efter adfærdsvirkninger.

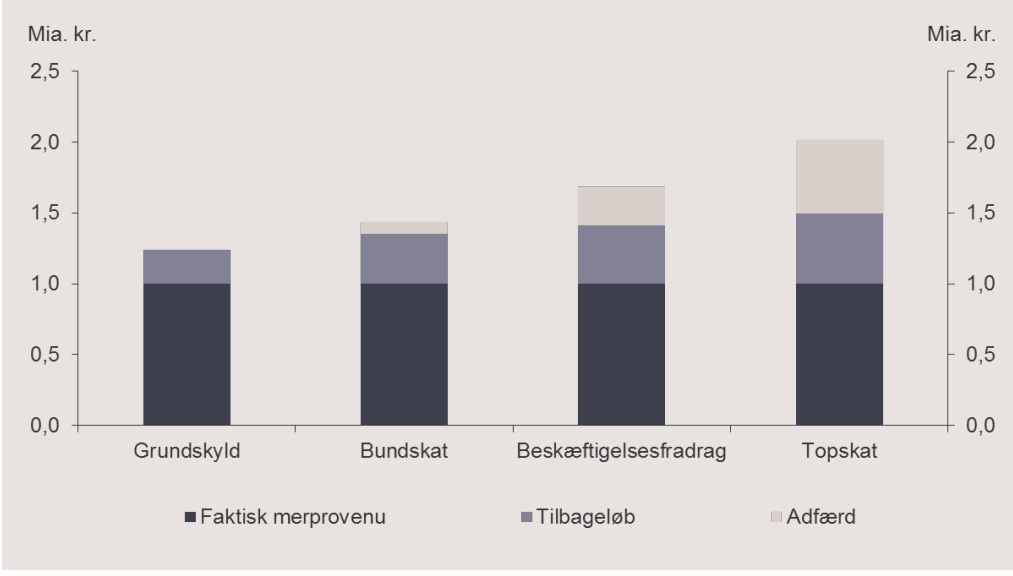
Konkret skønnes en umiddelbar forøgelse af grundskylden på 1¼ mia. kr. at medføre et merprovenu efter tilbageløb og adfærd på 1 mia. kr., mens fx topskattesatsen skal forøges svarende til et umiddelbart merprovenu på 2 mia. kr. for at sikre samme provenu efter tilbageløb og adfærd, *jf. figur 5.6.* Forskellen skyldes, at topskatten påvirker arbejdsudbuddet negativt, hvorved en del af det umiddelbare merprovenu forsvinder.

---

[54] Dette understøttes blandt andet af en analyse fra De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, Forår 2016.*

[55] Hvis lavere grundskyldspromiller finansieres af andre skattestigninger eller reduktion af offentlige ydelser/service, vil det medføre en omfordeling mellem nuværende og kommende boligejere.

Figur 5.6. Umiddelbare skatteforhøjelser svarende til et merprovenu 1 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd

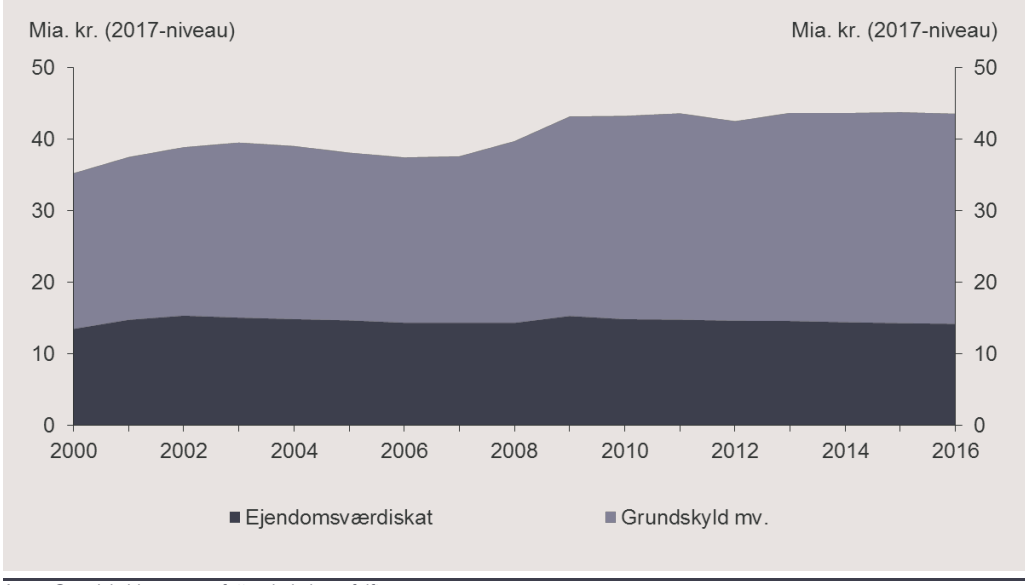


Anm.: Den umiddelbare skatteforhøjelse af beskæftigelsesfradraget er beregnet som en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag. Ved fastholdt sats betyder det, at beskæftigelsesfradraget vil indebære en marginal skattereduktion højere oppe i indkomstfordelingen end i dag. De påkrævede umiddelbare skatteforhøjelser for indkomstskatteinstrumenterne er beregnet ud fra selvfinansieringsgraderne præsenteret i *kapitel 3*. For grundskylden er anvendt en selvfinansieringsgrad på 0. Der er således set bort fra eventuelle porteføljevirkninger af grundskylden, som kan betyde, at en højere grundskyld øger opsparingen i andre (produktive) aktiver, hvilket medfører et yderligere merprovenu og derved en negativ selvfinansieringsgrad.
Kilde: Egne beregninger.

5.5 Udviklingen i ejendoms- og boligskatterne siden 2000

I 2016 udgjorde de samlede ejendomsskatter godt 42 mia. kr., *jf. figur 5.7.* Det svarer til ca. 4 pct. at de samlede skatteindtægter. Siden 2000 er det samlede provenu steget med ca. 8 mia. kr. målt i 2017-niveau svarende til en stigning på knap 24 pct. Det skyldes især en stigning i provenuet fra grundskylden, mens provenuet fra ejendomsværdiskatten har været omtrent konstant opgjort i 2017-niveau.

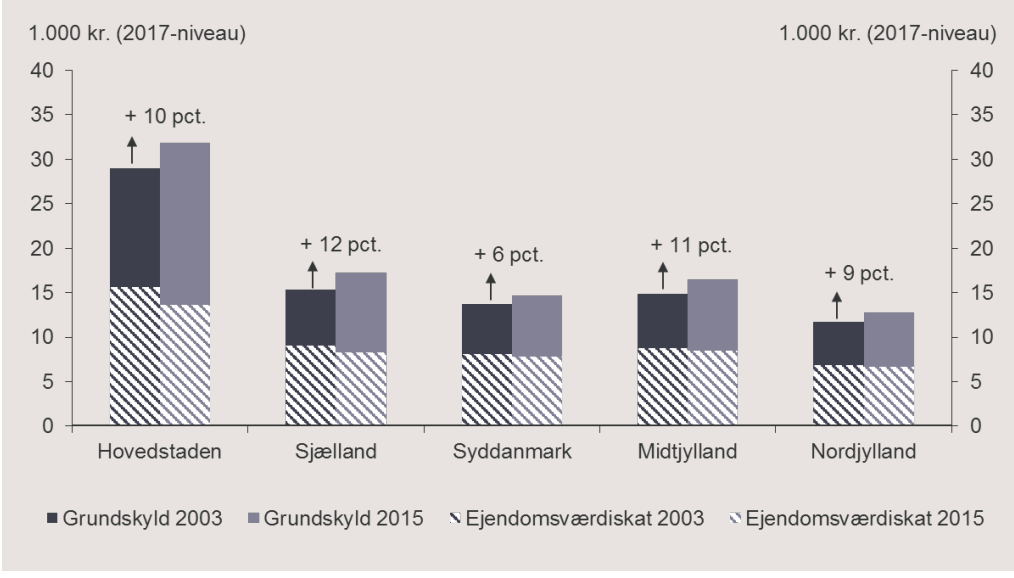
Figur 5.7. Udviklingen i provenuet fra ejendomsværdiskatten og grundskylden mv., 2000-2016



Anm.: Grundskylden mv. omfatter dækningsafgifter.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik (ADAM).

Set på tværs af regioner har der været en nogenlunde ensartet procentuel stigning i de samlede boligskatter pr. ejerbolig fra 2003 til 2015, *jf. figur 5.8.* Målt i kroner er boligskatterne dog steget noget mere i region Hovedstaden, fordi boligejerne i denne region i gennemsnit betaler højere boligskatter pr. ejerbolig. Denne stigning er drevet af en større stigning i grundskylden, da den gennemsnitlige ejendomsværdiskat pr. ejerbolig er faldet i region Hovedstaden. Ejendomsværdiskatten pr. ejerbolig er tilsvarende faldet svagt i de øvrige regioner.

Figur 5.8. Gennemsnitlig boligskat pr. ejerbolig fordelt på regioner i 2003 og 2015



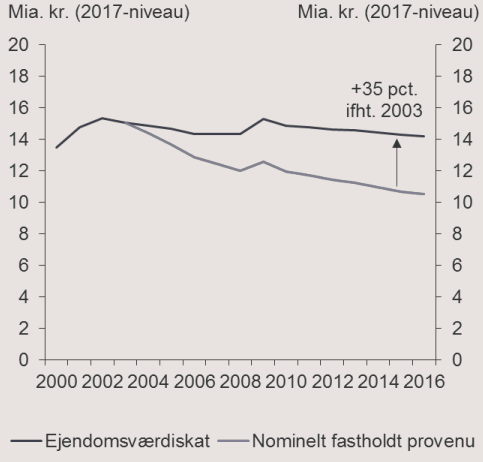
Anm.: Ændringerne i de gennemsnitlige boligskatter er beregnet for de samme boliger, som indgår i figur 5.11 og 5.12 nedenfor. De gennemsnitlige boligskatter er omregnet til 2017-niveau på baggrund af udviklingen i den disponible indkomst pr. person for hele landet.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Som tidligere nævnt betyder det nominelle skattestop, at ejendomsværdiskatten for den enkelte boligejer i udgangspunktet er fastholdt i kroner. Da priserne generelt er steget siden introduktionen af skattestoppet, er den reale værdi af ejendomsværdiskatten således faldet for den enkelte boligejer, dvs. skatten er blevet udhulet. Man kunne derfor umiddelbart forvente, at det samlede ejendomsværdiskatteprovenu også var blevet udhulet af den løbende vækst i økonomien. Det er dog ikke tilfældet, *jf. figur 5.9*.

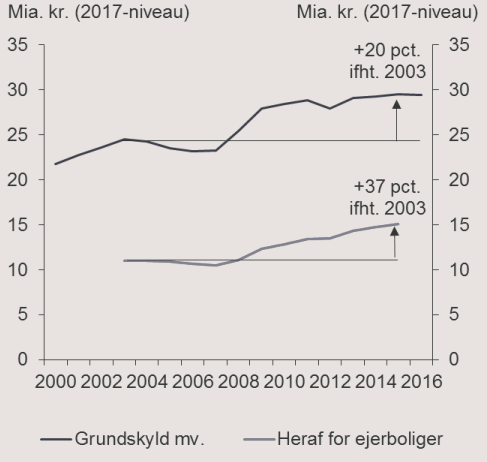
Provenuet fra ejendomsværdiskatten har således ligget omtrent fladt målt i 2017-niveau fra 2003 til 2015. Det betyder, at ejendomsværdiskatteprovenuet i 2015 var ca. 35 pct. højere sammenlignet med en situation, hvor provenuet havde været fastholdt nominelt.

Udviklingen i provenuet fra ejendomsværdiskatten og grundskylden, 2000-16

Figur 5.9. Ejendomsværdiskatten sammenlignet med et nominelt fastholdt provenu



Figur 5.10. Grundskylden



Anm.: Det er som følge af datamæssige begrænsninger ikke umiddelbart muligt at sammenligne udviklingen i provenuet før 2003. Grundskylden for ejerboliger er beregnet for ejendomsværdiskattepligtige boliger på baggrund af registerdata. De øvrige tal er trukket fra Nationalregnskabet (ADAM's databank).
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

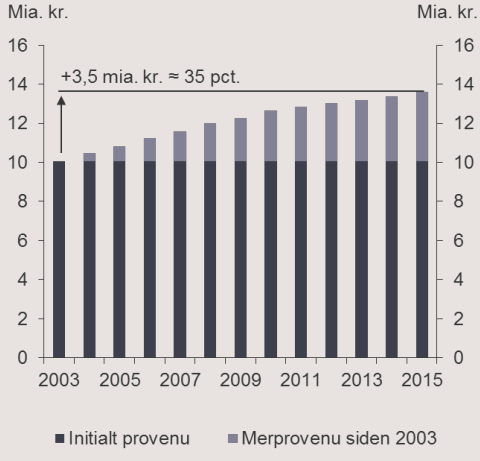
Grundskylden har ikke været fastholdt nominelt, men har inden for stigningsbegrænsningen i nogen grad kunne stige i takt med stigningerne i de offentlige grundvurderinger. Således indebærer stigningsbegrænsningen, at der sker et forsinket gennemslag på grundskyldsbetalingen af store stigninger i grundvurderingerne, *jf. nedenfor*. Grundskyldsprovenuet er dog alligevel vokset mere, end hvad der kan forklares ved den almindelige udvikling i økonomien i perioden, *jf. figur 5.10*.

Udviklingen i ejendomsværdiskatteprovenuet

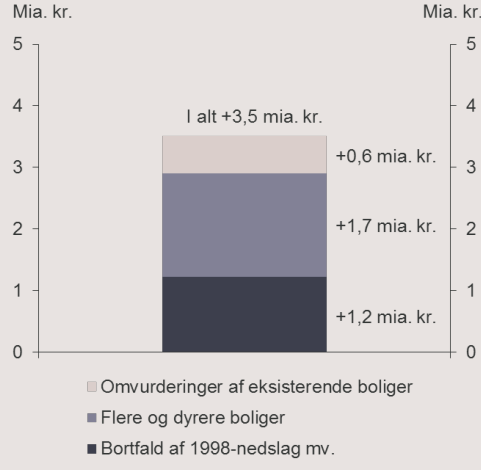
Ejendomsværdiskatteprovenuet er som nævnt steget med ca. 35 pct. siden 2003 målt i løbende priser eller omkring 3,5 mia. kr., *jf. figur 5.11*. Knap 50 pct. af denne stigning (ca. 1,7 mia. kr.) skyldes, at der er blevet bygget nye boliger, og at de er blevet bygget i områder med højere boligpriser, *jf. figur 5.12*. Disse boliger er derfor blevet tildelt en relativt høj 2001/2002-vurdering, hvilket har trukket grundlaget for ejendomsværdiskatten op.

Udviklingen i ejendomsværdiskatteprovenuet (løbende priser)

Figur 5.11. Udviklingen 2003-15



Figur 5.12. Dekomponering af udviklingen



Anm.: Det er som følge af datamæssige begrænsninger ikke umiddelbart muligt at føre dekomponeringen tilbage til 2001. Virkningen af 'flere og dyrere boliger' dækker både over antallet isoleret set samt virkningen af, at beskatningsgrundlaget for nye boliger i gennemsnit er højere end det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for eksisterende boliger.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Godt 15 pct. af stigningen (ca. 0,6 mia. kr.) kan henføres til, at der er foretaget omvurderinger af eksisterende boliger. Disse omvurderinger kan blandt andet skyldes tilbygninger og andre væsentlige forbedringer, der har forhøjet værdien af den eksisterende bolig. De resterende ca. 35 pct. af stigningen i provenuet (ca. 1,2 mia. kr.) skyldes bortfald af nedslag i skattebetalingen, herunder særligt de såkaldte 1998-nedslag, *jf. boks 5.3.* 1998-nedslagene bortfalder i takt med, at de pågældende boligejere fraflytter deres bolig.

Bortfaldet af 1998-nedslagene har i perioden været mindre udbredt i region Hovedstaden sammenlignet med de øvrige regioner. Det afspejler, at en større del af boligerne var handlet inden 2003, hvorved nedslagene i større omfang allerede var bortfaldet. Det er en af forklaringerne på, at ejendomsværdiskatten pr. boligejer er faldet mindre i regionerne uden for Hovedstaden, *jf. figur 5.8 ovenfor.*

Boks 5.3. 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten

Ejendomsværdiskatten blev indført i forbindelse med Pinsepakken fra 1998, havde virkning fra 2000 og indeholdt to nedslag til boligejere, der havde købt deres bolig senest den 1. juli 1998.

For parcel- og sommerhuse blev der givet et nedslag i ejendomsværdiskatten på 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget op til et maksimum på 1.200 kr., mens alle typer af ejerboliger fik et ekstra nedslag på 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget – uden en øvre grænse. Nedslagene bortfalder ved salg.

Boligejere, der havde købt boligen efter den 1. juli 1998, betalte således den almindelige ejendomsværdiskat på 1 pct., mens boligejere, der havde købt senest den 1. juli 1998, som hovedregel betalte 0,8 pct. Det svarer til, at den effektive boligbeskatning var nogenlunde uændret for eksisterende boligejere.

1998-skattenedslagne var dermed udformet som en relativ rabat, der kunne ændre sig i takt med udviklingen i ejendomsvurderingen. Hertil kommer, at pensionister fik et ekstra (indkomstafhængigt) nedslag på 0,2 pct. uafhængigt af, om boligen er købt før eller efter 1998.

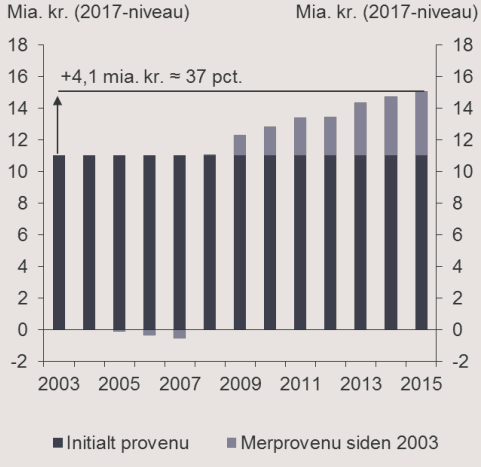
Som følge af indførelsen af ejendomsværdiskattestoppet i 2001 blev nedslagene imidlertid i realiteten fastfrosset nominelt, indtil boligen blev solgt.

Udviklingen i grundskyldsprovenuet

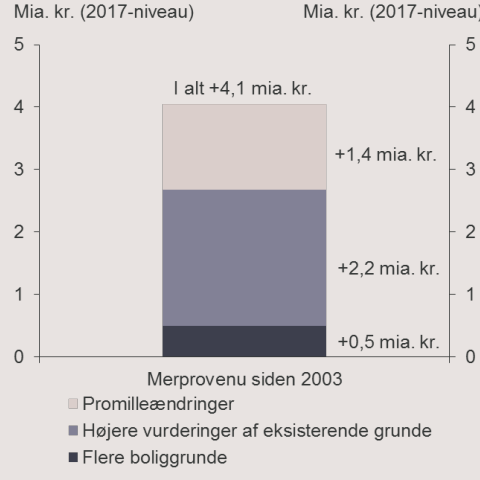
Grundskyldsprovenuet (for de ejendomsværdiskattepligtige ejendomme) lå nogenlunde stabilt frem til 2008 målt i 2017-niveau, mens det steg betydeligt fra 2008 til 2015, *jf. figur 5.13*. Sammenlignet med 2003 er grundskyldsprovenuet steget med ca. 4,1 mia. kr. målt i 2017-niveau svarende til ca. 37 pct. Målt i løbende priser er grundskylden steget med ca. 7 mia. kr. siden 2003. Stigningen i grundskyldsprovenuet skyldes – til forskel fra stigningen i ejendomsværdisskatteprovenuet – kun i mindre grad en stigning i antallet af boliggrunde, *jf. figur 5.14*.

Udviklingen i grundskyldsprovenuet fra ejerboliger (2017-niveau)

Figur 5.13. Udviklingen 2003-2015



Figur 5.14. Dekomponering af udviklingen

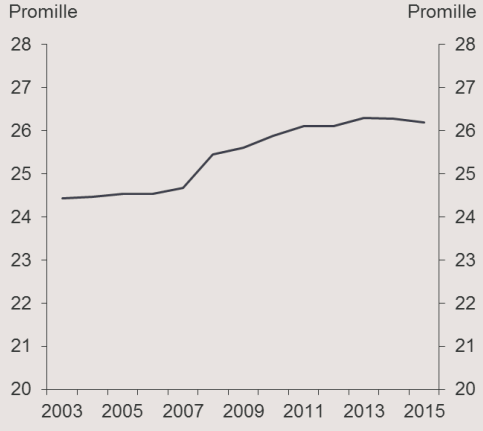


Anm.: Udviklingen i grundskyld er opgjort for ejendomsværdiskattepligtige ejendomme, dvs. i udgangspunktet de samme ejendomme, som indgår i figur 5.11 og 5.12, dog således, at ejendommene også skal indgå i ejendomsskatteregisteret. Der er generelt nogen usikkerhed forbundet med at matche ejendomme over tid, som følge af kommunalreformen i 2007. Virkningen af flere boliggrunde dækker både over antallet isoleret set samt virkningen af, at det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for nye boliger kan afvige fra det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for eksisterende boliger.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

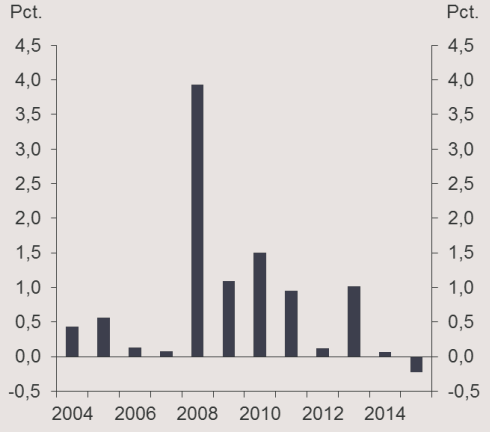
Den primære årsag til stigningen i grundskyldsprovenuet er – som forventet – højere vurderinger af eksisterende grunde. De højere vurderinger forklarer således godt 50 pct. af stigningen i grundskyldsprovenuet siden 2003. Derudover skyldes knap 35 pct. af stigningen i grundskyldsprovenuet, at de kommunale grundskyldspromiller i gennemsnit er steget fra ca. 24,5 til godt 26 promille, *jf. figur 5.16 og 5.17*. Stigningerne fandt især sted i årene umiddelbart efter kommunalreformen i 2007. De senere år har de gennemsnitlige grundskyldspromiller udvist en svagt faldende tendens.

Ændringer i grundskyldspromillen

Figur 5.15. Udvikling i den gennemsnitlige grundskyldspromille, 2003-15



Figur 5.16. Ændring i grundskyldsprovenuet fra ejerboliger som følge promilleændringer i forhold til året før



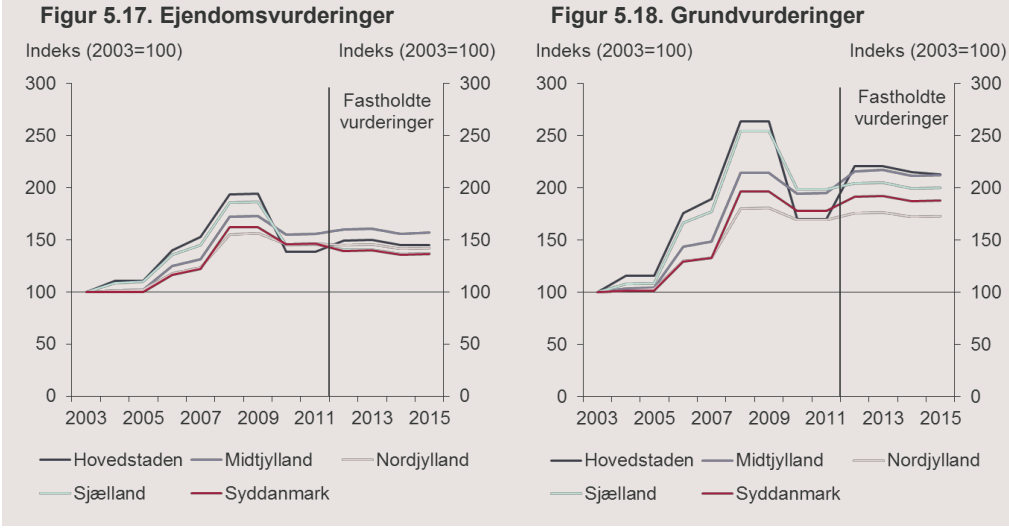
Anm.: I figur 5.15 indgår både kommunal og amtslig grundskyld i den gennemsnitlige grundskyldspromille før 2007. Efter 2015 er de gennemsnitlige grundskyldspromiller faldet svagt. Ændringerne i provenuet i figur 5.16 er beregnet for de samme boliger, som indgår i figur 5.11 og 5.12.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af de kommunale nøgletal og Danmarks Statistik.

Udviklingen i de offentlige ejendoms- og grundvurderinger

De offentlige ejendomsvurderinger danner som nævnt grundlag for ejendomsværdiskatten og grundskylden samt dækningsafgiften, som kommunerne kan – men ikke skal – opkræve af visse erhvervsejendomme og offentligt ejede ejendomme. Vurderingerne er siden 2003 blevet foretaget af SKAT, *jf. boks 5.4*.

Fra 2003 til 2008 steg ejendomsvurderingerne og grundvurderingerne med henholdsvis 12 pct. og 19 pct. pr. år i gennemsnit som følge af blandt andet prisudviklingen på boligmarkedet samt SKATs generelle harmonisering af de offentlige vurderinger på tværs af de enkelte kommuner, *jf. figur 5.17 og 5.18*. Fra 2009 til 2010 faldt vurderingerne for ejendomme og grunde med henholdsvis ca. 20 pct. og 25 pct. som følge af det generelle prisfald på boliger – dog med en vis forsinkelse.

Udviklingen i grund- og ejendomsvurderingerne for ejerboliger i løbende priser, 2003-15



Anm.: Udviklingen i vurderingerne er beregnet for de samme boliger, som indgår i figur 5.11 og 5.12. Dog er stuehuse også eksluderet, da der gælder særlige regler for vurderingerne heraf.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Siden 2013 har SKATs vurderinger været videreført uændret som følge af blandt andet Rigsrevisionens kritik af SKATs vurderinger, *jf. boks 5.4.* Det har betydet, at vurderingsgrundlaget for ejerboliger (som er vist i *figur 5.17* og *figur 5.18*) siden da er udgjort af SKATs 2011-vurderinger (2012-vurderinger for erhvervsejendomme) med nedslag på op til 5 pct.[56]

[56] For nye ejendomme og ejendomme, som er blevet ændret (udstykning, nybyggeri, ændring af bygningsareal, ændring af grundstørrelse osv.), er der foretaget nye vurderinger, der er foretaget efter prisforholdene i 2011, så beskatningen af disse ejendomme er i overensstemmelse med eksisterende boliger.

Boks 5.4. Udviklingen i ejendomsvurderingssystemet siden 2002

Frem til 2003 blev de offentlige ejendomsvurderinger foretaget af lokale, kommunalt forankrede vurderingsnævn. I 2003 overgik vurderingsopgaven til SKAT, der frem til 2013 foretog nye vurderinger af henholdsvis ejerboliger og erhvervsejendomme hvert andet år, således at der forelå nye vurderinger af ejerboliger i ulige kalenderår og nye vurderinger af erhvervsejendomme i lige år. Et af hensynene, der lå til grund for centraliseringen af vurderingsopgaven, var at sikre højere grad af ensartethed i vurderingerne på tværs af de enkelte kommuner.

Rigsrevisionen kritiserede imidlertid i august 2013 SKATs og Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingsområdet. SKATs arbejde med vurderingen for ejerboliger i 2013 blev herefter indstillet, og 2013-vurderingen blev via lovgivning baseret på en videreførelse af 2011-vurderingerne (med et nedslag). 2012-vurderingen af øvrige ejendomme blev ligeledes videreført.

I forlængelse af Rigsrevisionens kritik nedsatte den daværende SRSF-regering et ekspertudvalg om ejendomsvurderinger (Engberg-udvalget), der fik til opgave at komme med anbefalinger til et nyt ejendomsvurderingssystem. Engberg-udvalget afleverede sine anbefalinger i efteråret 2014. Med udgangspunkt i Engbergudvalgets arbejde igangsatte Skatteministeriet i regi af Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE) et større udviklingsarbejde, der skal sikre nye, mere retvisende ejendomsvurderinger kan udsendes for ejerboliger i 2019 og øvrige ejendomme i 2020.

2011-vurderingen for ejerboliger og 2012-vurderingen af øvrige ejendomme (med et varierende nedslag) er blevet videreført frem til udsendelsen af de nye vurderinger. Kun i de tilfælde, hvor fx nybyggeri eller frasalg har ændret værdien af boligen eller grunden, er der foretaget nye vurderinger og omvurderinger. Disse vurderinger er foretaget ud fra prisforholdene i henholdsvis 2011 og 2012.

5.6 Ubalancer i den nuværende boligbeskatning og vurderinger

De nuværende skatteregler og den historiske udvikling i ejendoms- og grundvurderingerne på tværs af landet har betydet, at der i dag er store geografiske forskelle på størrelsen af henholdsvis ejendomsværdiskatten og grundskylden set i forhold til det, som boligejerne skulle have betalt i fravær af ejendomsværdiskattestoppet og stigningsbegrænsningsreglen for grundskylden givet de gældende vurderinger.

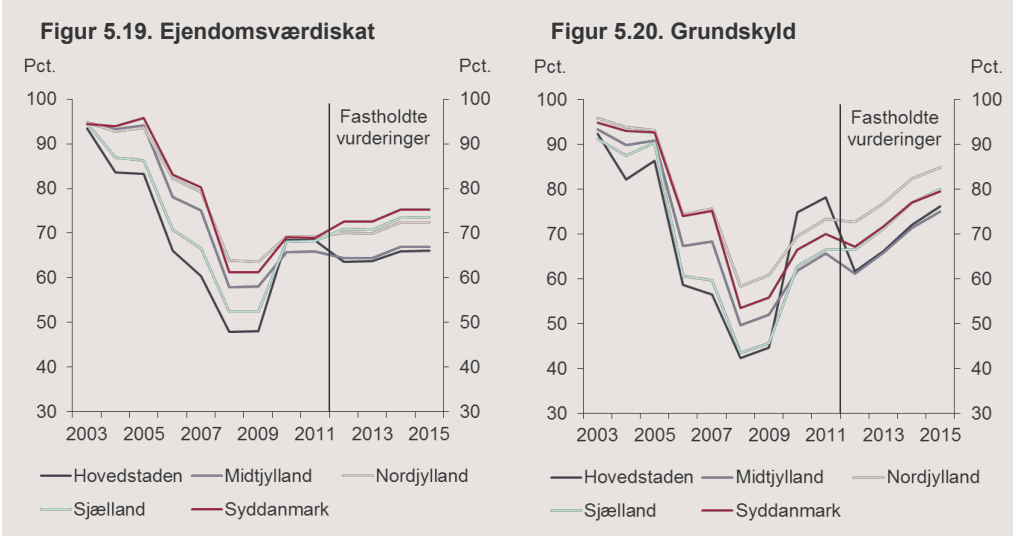
Siden 2001, hvor det nominelle ejendomsskattestop blev introduceret, er forholdet mellem beskatningsgrundlaget og den gældende ejendomsvurdering faldet mærkbart på landsplan. Det største fald er sket i region Hovedstaden, hvor ejendomsværdiskatten i 2015 i gennemsnit udgjorde omkring 0,65 pct. af de gældende vurderinger, mens forholdet var 0,75 pct. i region Syddanmark. Til sammenligning er den formelle sats som hovedregel 1 pct. Dvs. beskatningen ligger typisk på 65-75 pct. af den formelle beskatning, *jf. figur 5.19*. Kun ca. 5-10 pct. af boligejerne betaler i dag ejendomsværdiskat af den seneste vurdering.

Opgjort på kommuner er der endnu større forskel mellem beskatningsgrundlaget og den gældende ejendomsvurdering. Eksempelvis ligger forholdet på knap 60 pct. i København og Frederiksberg, mens det i flere andre kommuner (fx i omegnen til København) ligger på over 80 pct.

Tallene i *figur 5.19* er ikke udtryk for de effektive ejendomsværdiskattesatser, idet de gældende ejendomsvurderinger kan være forskellige fra de reelle ejendomsværdier. Det gælder særligt efter 2011, hvor vurderingerne har været fastholdt (med nedslag på op til 5 pct.) og derfor i sagens natur ikke afspejler udviklingen på boligmarkedet siden 2011. Dertil kommer, at ejendomsvurderinger allerede i 2011 under ét lå ca. 10 pct. under de faktiske handelspriser.

Selv i fravær af ejendomsværdiskattestoppet ville der således i dag også være forskel på den effektive og formelle ejendomsværdiskattesats. Den effektive ejendomsværdiskattesats målt i forhold til mere retvisende vurderinger skønnes i dag at ligge tæt på 0,5 pct., *jf. afsnit 5.7*.

Forholdet mellem beskatningsgrundlaget og den gældende ejendomsvurdering for ejerboliger, 2003-15



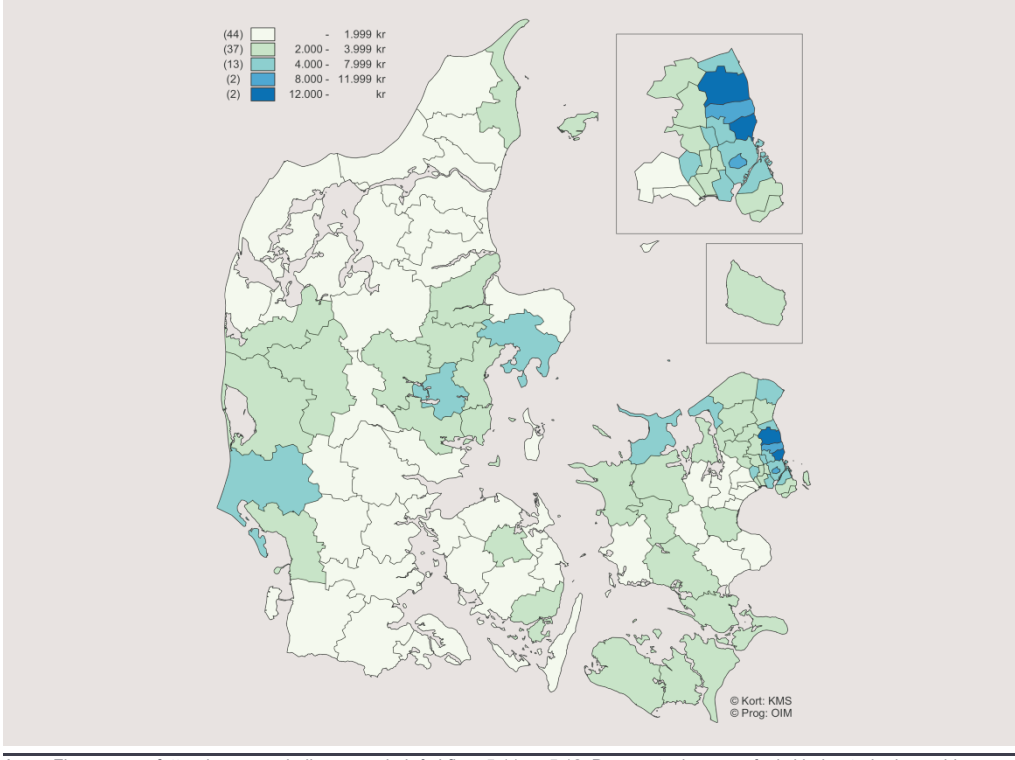
Anm.: Figurerne omfatter de samme boliger, som indgår i figur 5.11 og 5.12. Dog er stuehuse også ekskluderet, da der gælder særlige regler for vurderingerne heraf. Forholdet mellem den formelle skat og den faktiske skattebetaling er beregnet ud fra forholdet mellem beskatningsgrundlagene og vurderingerne fra samme år. Der er således ikke taget højde for, at grundvurderingerne først danner grundlag for beskatningen efter vurderingsåret.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Grundvurderingerne er generelt steget mere end ejendomsvurderingerne siden 2003, *jf. figur 5.18.* Som følge af stigningsbegrænsningsreglen har de stigende grundvurderinger for mange boligboligejere medført et markant fald i den betalte grundskyld i forhold til den fulde (ikke-stigningsbegrænsede) grundskyld. Stigningsbegrænsningen har således medført, at kun ca. 1/3 af boligejerne i 2015 betaler grundskyld af den seneste vurdering. De resterende har et efterslæb i deres grundskyldsbetaling.

Efterslæbet var særligt stor i 2009, hvor den faktiske betaling i region Hovedstaden lå på godt 40 pct. af den fulde grundskyld, mens forholdet i region Syddanmark lå på ca. 55 pct., *jf. figur 5.20.* Siden 2009 er de faktiske grundskyldsbetalinger kommet mere på linje med den fulde grundskyld. Dels som følge af, at grundvurderingerne blev reduceret væsentligt fra 2009 til 2011, dels som følge at, at efterslæbet i forhold til den fulde grundskyld gradvist indhentes under stigningsbegrænsningsreglen.

I visse kommuner er der dog fortsat væsentlige efterslæb i grundskyldsbetalingerne i 2015, *jf. figur 5.21.* Eksempelvis ligger grundskylden i mange kommuner mere end 4.000 kr. under den fulde grundskyld. Dette efterslæb indebærer, at boligejerne (ved uændrede skatteregler) kan se frem til stigninger i grundskylden i en årrække fremover, selv i fravær af nye stigninger i boligpriserne og dermed vurderingerne.

Figur 5.21. Gennemsnitligt efterslæb i grundskylden pr. ejerboliger (2017-niveau) i 2015 fordelt på kommuner



Anm.: Figurerne omfatter de samme boliger, som indgår i figur 5.11 og 5.12. Dog er stuehuse også ekskluderet, da der gælder særlige regler for vurderingerne heraf.
Kilde: Egne beregninger.

Gennemsnittet i *figur 5.21* er beregnet for både enfamiliehuse og ejerlejligheder, hvor særligt ejerlejlighederne i dag har relativt lave grundvurderinger og dermed relativt små efterslæb. Det trækker alt andet lige det gennemsnitlige efterslæb i byerne ned. Opgjort isoleret for enfamiliehuse er efterslæbene i grundskyldsbetalingerne i visse tilfælde væsentligt større, ikke mindst i de dyre boligområder. Eksempelvis ligger efterslæbet for enfamiliehuse på Frederiksberg i gennemsnit på 40-50.000 kr.

5.7 Konsekvenser af de nye ejendoms- og grundvurderinger

I november 2016 indgik den daværende regering (Venstre), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti en bred politisk aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem. Aftalen var blandt andet en konsekvens af, at Rigsrevisionen i 2013 kritiserede SKATs og Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingsområdet, *jf. boks 5.4*.

Aftaleparterne er enige om at indføre et nyt vurderingssystem, der skal sikre bedre og mere retvisende ejendoms- og grundvurderinger. Det nye ejendomsvurderingssystem skal første gang anvendes ved vurdering af ejerboliger i 2018 og ved vurdering af øvrige ejendomme, herunder erhvervsejendomme, almennyttige boligejendomme og andelsboligforeninger mv., i 2019. De ny ejendomsvurderinger vil danne grundlag for beskatningen fra 2018, mens grundvurderingerne vil danne grundlag for beskatningen af ejerboliger fra 2019 og beskatning af øvrige ejendomme fra 2020.

De nye ejendoms- og grundvurderinger skønnes at være højere end de eksisterende vurderinger i det meste af landet. De nye ejendomsvurderinger for ejerboliger under ét forventes således i gennemsnit at stige med 27 pct., mens grundvurderingerne forventes af stige med 61 pct. sammenlignet med de nuværende 2015-vurderinger (videreførte 2011-vurderinger med varierende nedslag), *jf. tabel 5.1.* Det skal bemærkes, at der er tale om modelbaserede, forventede stigninger, der kan adskille sig fra de endelige stigninger, når de nye vurderinger for ejerboliger endeligt fastsættes i 2018[57].

Tabel 5.1. Sammenligning af nye, foreløbige ejendoms- og grundvurderinger med SKATs 2015-vurderinger

	Ejendomsvurderinger			Grundvurderinger		
	Nuværende	Nye	Stigning	Nuværende	Nye	Stigning
	1.000 kr.	1.000 kr.	Pct.	1.000 kr.	1.000 kr.	Pct.
Enfamiliehuse	1.568	1.979	26	520	766	47
Ejerlejligheder	1.389	2.031	46	191	822	330
Fritidshuse	1.102	1.219	11	397	511	29
Ejerboliger i alt	**1.490**	**1.896**	**27**	**463**	**743**	**61**

Anm.: De nuværende vurderinger er SKATs 2015-vurderinger for ejerboliger, som er baseret på de videreførte 2011-vurderinger. Dog er 2011-vurderingerne nedjusteret med en rabat på 2½-5 pct. Hertil kommer, at 2011-vurderingerne af forsigtighedshensyn var korrigeret nedad med 5 pct. point i forhold til det middelrette skøn, ligesom afrundinger systematisk blev gennemført i nedadgående retning. De nye vurderinger er fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger (ICE).
Kilde: Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger (ICE).

En del af stigningen i vurderingerne skyldes alene den almindelige prisudvikling siden 2011, hvor vurderingerne for langt de fleste ejerboligejere har ligget fast, *jf. boks 5.4.* Gennemsnitspriserne pr. ejendom for ejerlejligheder og enfamiliehuse i hele landet er steget med henholdsvis ca. 23 pct. og 18 pct. fra 2011 til 2015 ifølge Danmarks Statistik. For ejendomsvurderingerne skyldes det generelle løft således primært udviklingen i priserne på boligmarkedet de seneste år samt den forventede boligprisudvikling fremadrettet.

[57] Frem mod de endelige vurderinger forventes der gennemført op mod 350.000 manuelle kontroller af vurderingerne, herunder særligt i landdistrikterne, hvor data på baggrund af observerede salg kan være begrænset. Kontrollerne vil yderligere øge kvaliteten af vurderingerne.

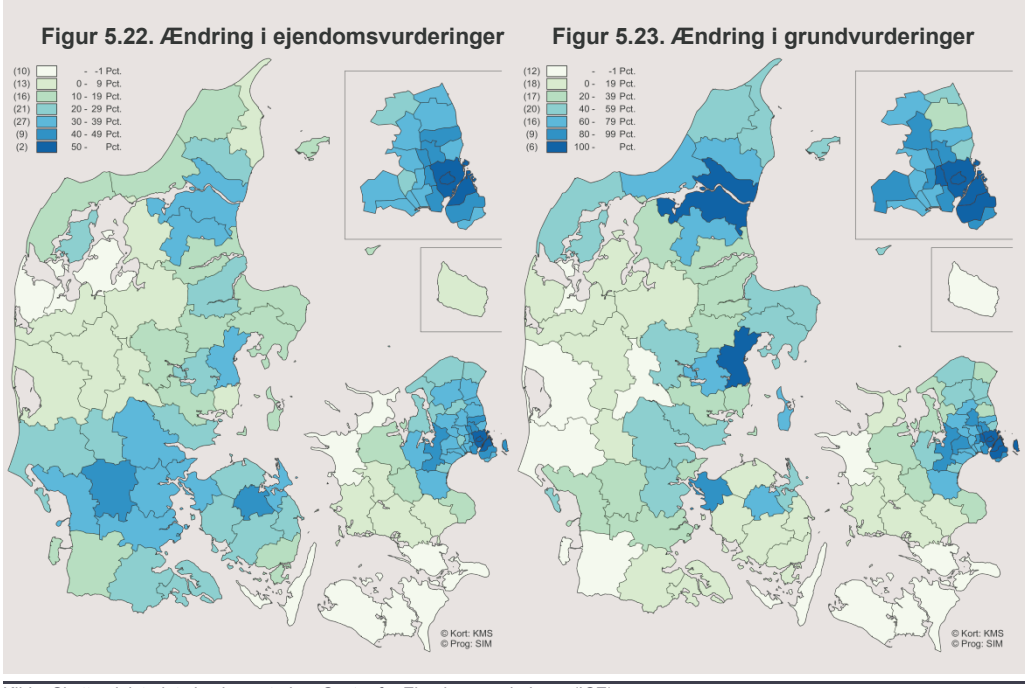
Dertil kommer, at særligt grundvurderinger for ejerlejligheder har været systematisk undervurderet. Den systematiske undervurdering skyldes blandt andet, at den anvendte bebyggelsesprocent i beregningerne af grundvurderingerne har været sat efter byggemulighederne i en generel kommuneplan, mens den faktiske anvendelse og udnyttelse typisk er langt højere. Den nye ejendomsvurderingslov rummer mulighed for at fastsætte grundværdien ud fra den højere, faktiske bebyggelsesprocent, hvilket øger grundenes værdi til et mere realistisk niveau.

For ejerlejligheder er de forventede stigninger i både ejendoms- og grundvurderingerne høje. Det trækker gennemsnittet op for ejerboliger under ét. Ejendomsvurderingerne for ejerlejligheder forventes i gennemsnit at stige med 46 pct., hvilket blandt andet kan tilskrives, at ejerlejlighederne i højere grad er koncentreret i de større byer, hvor priserne er steget mere end på landsplan de seneste år. Den markante stigning i grundværdierne skyldes, som nævnt ovenfor, en systematisk undervurdering som følge af blandt andet for lave anvendte bebyggelsesprocenter. Den forventede gennemsnitlige stigning i grundvurderingen for ejerlejligheder skønnes således at være 330 pct.

Det forventes desuden, at der vil være store geografiske forskelle i stigningen i de nye vurderinger, *jf. figur 5.22 og 5.23,* herunder også at et betydeligt antal ejendomme i landdistrikterne, særligt i forhold til grundvurderingerne, skønnes at have været overvurderet. I hovedstadsområdet forventes stigningerne for både de nye ejendomsvurderinger og grundvurderinger at være markant højere end på landsplan, mens vurderingerne i Vest- og Sydsjælland i gennemsnit forventes at ligge tæt på de nuværende vurderinger.

De geografiske forskelle i ejendomsvurderingerne skyldes ligeledes de geografiske forskelle i udviklingen i boligpriserne siden 2011. Gennemsnitspriserne pr. ejendom for ejerlejligheder og enfamiliehuse i København er fx steget med henholdsvis ca. 21 pct. og knap 26 pct. fra 2011 til 2015 ifølge Danmarks Statistik. I samme periode er priserne på ejerlejligheder og enfamiliehus i Sydjylland steget med henholdsvis knap 5 pct. og ca. 9 pct. ifølge Danmarks Statistik. De geografiske forskelle i prisudviklingen siden 2011 og fastholdelsen af vurderingerne siden 2011 medfører således i sig selv geografiske forskelle i de forventede stigninger i vurderingerne.

Ændring i ejendoms- og grundvurderinger sammenlignet med SKATs 2015-vurderinger for ejerboliger



Kilde: Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger (ICE).

For grundvurderingerne er der også betydelig variation på tværs af landsdele, og variationen er større end for ejendomsvurderingerne, *jf. figur 5.23.* I Københavnsområdet, Østsjælland, Østjylland og Nordjylland er stigningerne i grundvurderingerne størst. Omvendt forventes grundvurderingerne i Tønder og Bornholms Kommune at falde. Det er igen stigningen i grundvurderingerne for ejerlejligheder, der er årsag til en stor del af stigningen i de større byer, mens den almindelige prisudvikling og systematisk anvendelse af nye metoder kan forklare ændringerne i de øvrige kommuner.

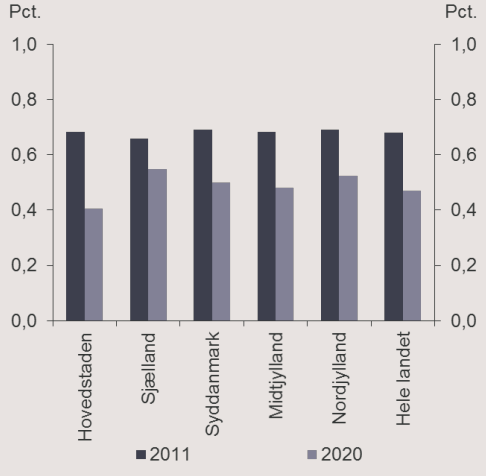
De nye vurderinger vil ved uændrede skatteregler forstærke eksisterende ubalancer i boligbeskatningen og medføre markant højere ejendomsskatter på sigt

Ved en uændret videreførelse af de eksisterende boligskatteregler vil de nye vurderinger isoleret set forstærke de ubalancer, som reglerne har givet anledning til de seneste år. Det gælder navnlig spredningen i de effektive ejendomsværdiskattesatser – dvs. ejendomsværdiskatten i forhold til boligens faktiske værdi – mellem land og by og opbygningen af store efterslæb i grundskyldsbetalingen.

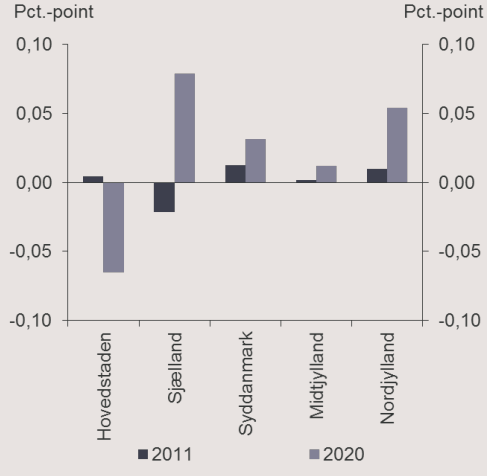
Målt i forhold til de nye ejendomsvurderinger ventes den effektive ejendomsværdiskattesats – dvs. ejendomsværdien i forhold til boligens faktiske værdi – at falde til ca. 0,5 pct. på landsplan mod 0,7 pct. i 2011, hvor vurderingerne med rimelighed kan anses for at være retvisende for de faktiske ejendomsværdier, *jf. figur 5.24*, samtidig med, at de regionale forskelle øges markant, *jf. figur 5.25.*

Effektive ejendomsværdiskattesatser i 2017 og 2021 fordelt på regioner

Figur 5.24. Effektive ejendomsværdisatser fordelt på regioner



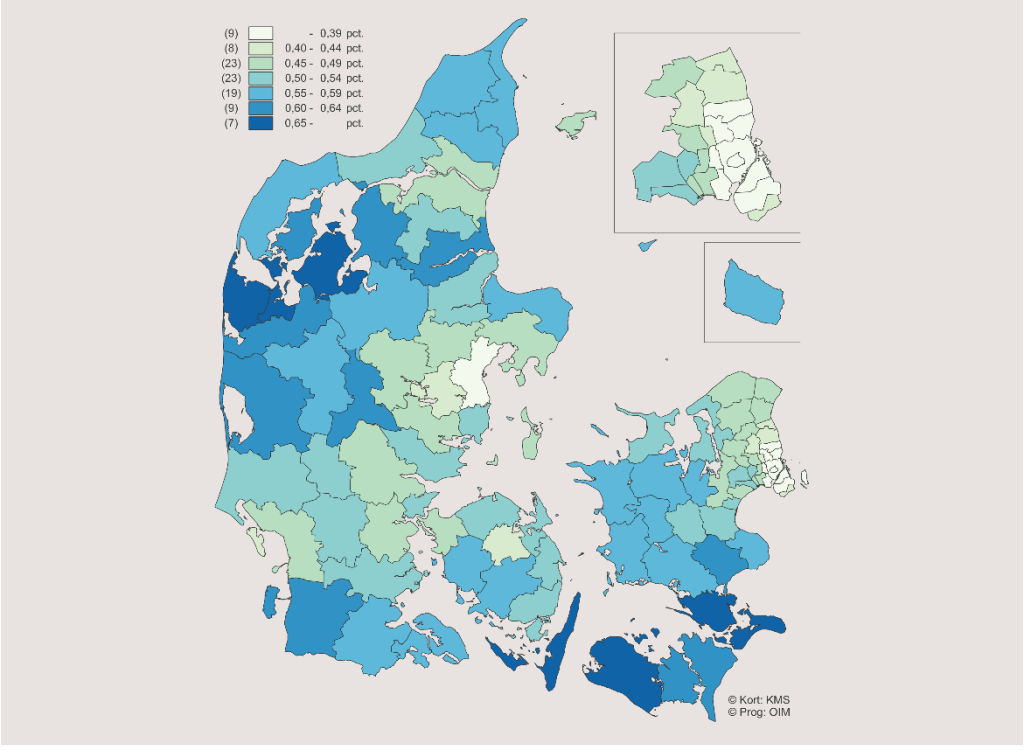
Figur 5.25. Forskelle mellem den regionale sats og den landsgennemsnitlige sats



Anm.: 2011 er beregnet som ejendomsværdisskatten uden nedslag i forhold til SKATs 2011 vurderinger. 2020 er beregnet som den forventede ejendomsværdiskat uden nedslag i 2020 i forhold til de nye foreløbige 2015 vurderinger fremskrevet til 2020.
Kilde: Egne beregninger.

Forskellene er endnu større på kommuneniveau, hvor den effektive ejendomsværdiskattesats vurderes at være under 0,4 pct. i København og over 0,65 pct. i visse landdistriktskommuner, *jf. figur 5.26.*

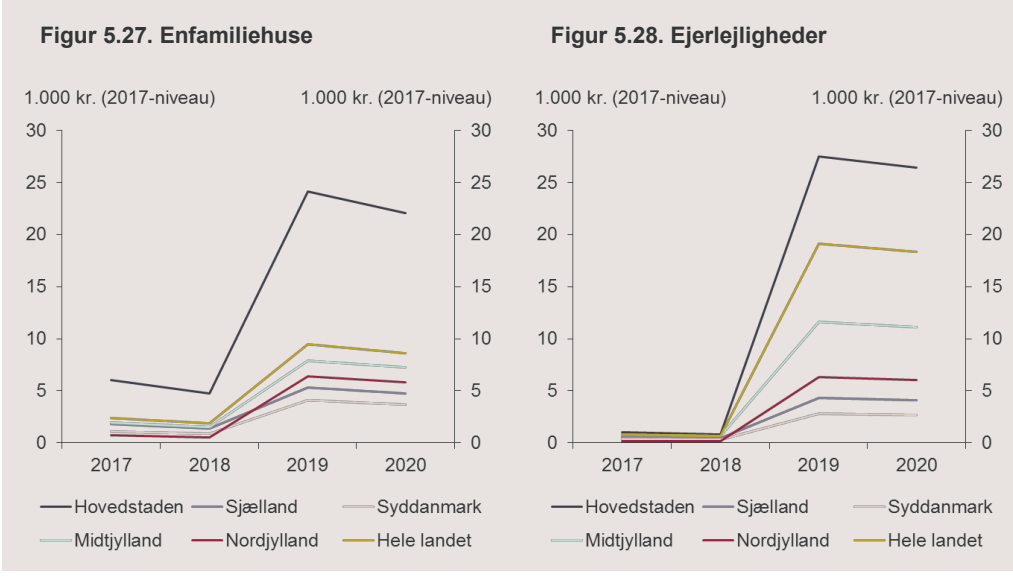
Figur 5.26. Effektive ejendomsværdiskattesatser i 2020



Kilde: Egne beregninger.

For grundskylden betyder stigningsbegrænsningsreglen, at den faktiske grundskyldsbetaling i første omgang ville stige mindre end de nye (og for de fleste) højere grundvurderinger. I stedet medfører stigningsbegrænsningen omvendt en betydelig stigning i efterslæbet i grundskyldsbetalingen, *jf. figur 5.27 og 5.28.* På landsplan ville de nye grundvurderinger således medføre, at det gennemsnitlige efterslæb for henholdsvis et enfamiliehus og en ejerlejlighed stiger fra henholdsvis ca. 2.000 og 200 kr. i 2017 til 10.000 kr. og 20.000 kr. (2017-niveau) i 2019, hvor de nye grundvurderinger får virkning. Stigningerne er særlig markante i region Hovedstaden, hvor efterslæbet for enfamiliehuse i gennemsnit stiger fra ca. 5.000 kr. til 25.000 kr. og fra ca. 200 til 30.000 kr. for ejerlejligheder.

Gennemsnitligt efterslæb i grundskylden for enfamiliehuse og ejerlejligheder, 2017-20



Anm: Efterslæbet er beregnet som forskellen mellem den faktiske grundskyld og den fuldt indfasede grundskyld, hvor den fuldt indfasede grundskyld er beregnet som den kommunale grundskyldspromille gange den aktuelle grundvurdering.
Kilde: Egne beregninger.

Efterslæbet i grundskyldsbetalingerne vil alt andet lige blive indhentet gradvist efter 2019, da den almindelige grundværdiudvikling på langt sigt forventes at være mindre end 7 pct. De markante efterslæb vil dog medføre, at mange boligejere (samt ejere af andre typer ejendomme og lejere[58]) kan se frem til en lang årrække med kraftige stigninger i grundskylden, uafhængig af den faktiske udvikling i grundværdierne, *jf. figur 5.29*.

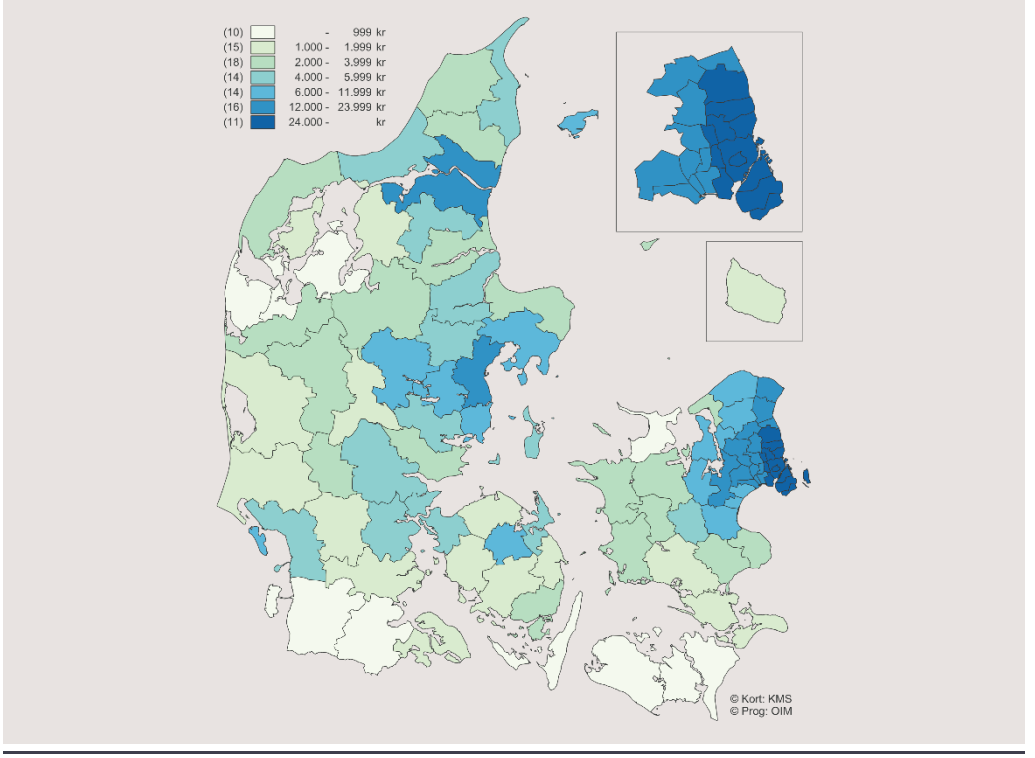
For en gennemsnitlig ejerlejlighed, hvor grundvurderingen stiger med 330 pct., *jf. tabel 5.1*, gælder det, at grundskyldsbetalingen, i fravær af yderligere stigninger i grundvurderingerne, vil være 20-25 år om at indhente efterslæbet. Hvis det omvendt antages, at grundvurderingerne vokser med 3 pct. årligt (dvs. i takt med økonomien som helhed), vil efterslæbet først indhentes i løbet af ca. 43-45 år.[59] For meget dyre ejerlejligheder er det

[58] Lejere og andelshavere påvirkes af den stigende grundskyld i det omfang, at grundskylden overvæltes i huslejen. Dette vil typisk være tilfældet for lejere i almene boliger samt lejere i ejendomme med omkostningsbestemt leje. Ligeledes vil det også gælde for andelshavere.

[59] Ved en fuld grundskyld svarende til 4,3 gange den initiale grundskyld (330 pct. højere) kan indhentningstiden ved en stigningsbegrænsning på i gennemsnit 6,5 pct. beregnes som ln(4,3)/ln(1,065) = 23 år. Hvis den fulde grundskyld endvidere stiger med 3 pct. årligt, øges indhentningstiden til ln(4,3)/ln(1,065/1,03) = 44 år. For meget dyre lejligheder er det ikke usandsynligt at grundvurderingerne stiger med en faktor 10 (eksempelvis for en lejlighed til 8 mio. kr., hvor grundvurderinger stiger fra 500.000 kr. til 5.000.000 kr.). I så fald øges indhentningstiden til ln(4,3)/ln(1,065/1,03) = 69 år.

ikke usandsynligt med endnu længere indhentningstider. De meget lange indhentningstider indebærer, at udviklingen i skattebetalingen for særligt ejerlejligheder i en lang periode vil være afkoblet fra den underliggende prisudvikling på boligmarkedet ved en videreførelse af gældende regler.

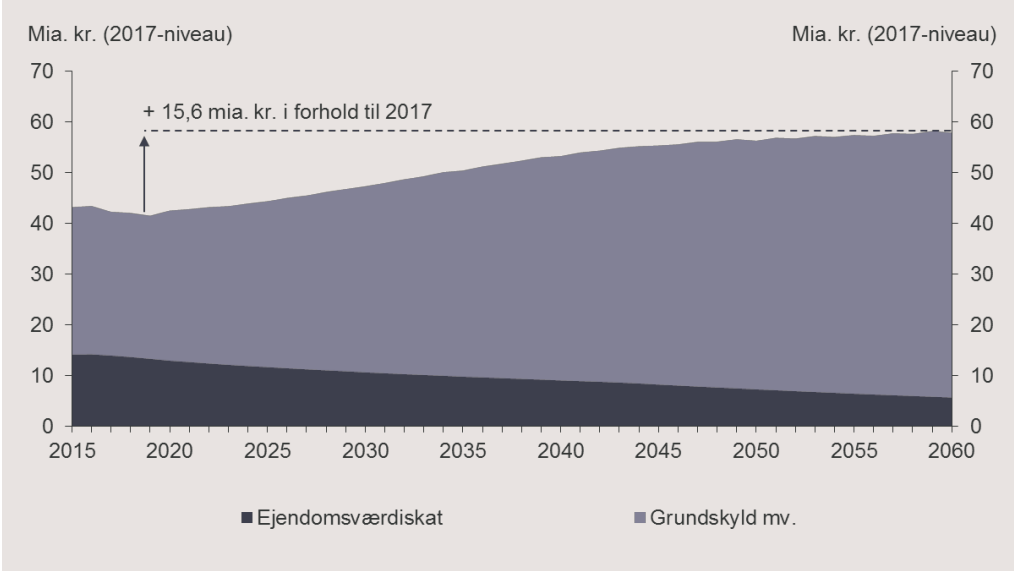
Figur 5.29. Gennemsnitligt efterslæb i grundskylden for enfamiliehuse og ejerlejligheder i 2020



Anm: Efterslæbet er beregnet som forskellen mellem den faktiske grundskyld og den fuldt indfasede grundskyld, hvor den fuldt indfasede grundskyld er beregnet som gældende vurdering gange den kommunale grundskyldspromille.
Kilde: Egne beregninger.

For økonomien som helhed ville en videreførelse af de gældende skatteregler samtidig indebære en væsentlig stigning i de samlede ejendomsskatter på ca. 11 mia. kr. frem mod 2040 og knap 16 mia. kr. frem mod 2060 sammenlignet med i dag, *jf. figur 5.30*. Denne stigning dækker alene over en markant forøgelse af grundskyldsprovenuet (som følge af de højere grundvurderinger og indhentningen af efterslæb), hvorimod videreførelse af det nominelle ejendomsværdiskattestop ville medføre en gradvis real udhuling af ejendomsværdiskatten og dermed faldende effektive ejendomsværdiskattesatser.

Figur 5.30. Udviklingen i ejendomsskatterne ved en videreførelse af gældende regler frem til 2060



Anm.: Ejendomsskatterne dækker over ejendomsværdiskat, grundskyld (både normal, produktionsjord og for stuehuse) samt dækningsafgifter. Dækningsafgifterne er indeholdt i grundskylden mv.
Kilde: Egne beregninger.

6. Den fremtidige boligbeskatning

6.1 Indledning

I maj 2017 blev der indgået et bredt politisk forlig om den fremtidige indretning af boligbeskatningen. Aftalen tager hånd om de udfordringer, der aktuelt er i boligbeskatningen, og som en videreførelse af de gældende regler ville indebære, når de nye ejendoms- og grundvurderinger skal tages i anvendelse, nemlig udsigten til markante skattestigninger og øgede ubalancer i beskatningen mellem land og by.

Hovedelementerne i aftalen er *lavere skattesatser* for både grundskylden og ejendomsværdiskatten, et *forsigtighedsprincip*, der fastsætter beskatningsgrundlaget for ejendomsværdiskatten og grundskylden til 20 pct. under vurderingerne, en *skatterabat*, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatter ved overgangen til de nye regler i 2021, samt en *indefrysningsordning*, der giver boligejerne mulighed for at udskyde stigninger i deres skattebetaling, *jf. afsnit 6.2*.

De nye regler indebærer, at ejendomsværdiskatten og grundskylden fremadrettet kommer til at følge udviklingen i ejendoms- og grundpriserne. Det har en række positive virkninger på samfundsøkonomien, fx at udsvingene i boligpriserne alt andet lige dæmpes. Herudover aflyses de markante stigninger i grundskylden, der ellers var udsigt til efter 2021. Konkret indebærer boligforliget, at boligskatterne reduceres med ca. 6 mia. kr. i 2021 og i 2040 er ca. 10 mia. kr. lavere, end hvis de gældende boligskatteregler var videreført, *jf. afsnit 6.3*.

Boligforliget ventes at medføre, at ca. 6 ud af 10 boligejere får en lavere skattebetaling i 2021. For de resterende boligejere indføres en skatterabat, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatter i 2021 end med gældende regler. Skatterabatten fastholdes nominelt, indtil boligejeren sælger sin bolig. Forliget indebærer også lempelser for personer i lejebolig i 2021, idet grundskylden reduceres for den gennemsnitlige udlejningsejendom, og grundskylden typisk overvæltes i huslejen. Boligforliget vurderes på den baggrund at være omtrent fordelingsneutralt, *jf. afsnit 6.4-6.6.*

6.2 Forlig om fremtidens boligbeskatning

Siden 2001 har ejendomsværdiskattestoppet sammen med stigningsbegrænsningsreglen for grundskyld dannet rammen om boligbeskatningen i Danmark. Der er bred enighed i Folketinget om at bevare disse regler frem til 2020. I maj 2017 blev der indgået et bredt politisk forlig mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti samt Radikale Venstre om fremtidens boligbeskatning. Hovedelementerne i aftalen er:

- **Lavere skattesatser:** Markant reduktion i satserne for både grundskyld og ejendomsværdiskat.
- **Forsigtighedsprincip:** Beskatningsgrundlaget fastsættes 20 pct. under ejendoms- og grundvurderingerne – for ejendomsværdiskatten fra 2018 og for grundskylden fra 2019 (for ejerboliger) og fra 2020 (for øvrige ejendomme).
- **Skatterabat:** Ingen nuværende boligejer skal betale mere i samlede boligskatter i 2021 ved nye regler end under gældende regler. Hvis der er udsigt til en større skattebetaling, tildeles boligejeren en tilsvarende skatterabat, der fastholdes, indtil boligen sælges.
- **Indefrysningsordning:** Frem mod 2021 indefryses nominelle stigninger i grundskylden for boligejere. Efter 2021 indefryses de samlede nominelle stigninger i grundskylden og ejendomsværdiskatten for boligejere.
- **Tilbagebetalingsordning:** De boligejere, der har betalt skat af en for høj vurdering i perioden 2011-18, får tilbagebetalt den overskydende skat med et procenttillæg. Der oprettes en tilsvarende ordning for ikke-ejerboliger.
- **Moderniseret stigningsbegrænsningsregel for ikke-ejerboliger**: For ikke-ejerboliger udformes en ny stigningsbegrænsningsregel, der begrænser de årlige stigninger i grundskylden til maksimalt 5 pct. af den fuldt indfasede grundskyldsbetaling.
- **Enklere opkrævning af ejendomsskat:** Fremadrettet bliver det nemmere at betale boligskat, fordi grundskylden for boligejere vil blive opkrævet over årsopgørelsen på samme måde som indkomstskatter og ejendomsværdiskatten.

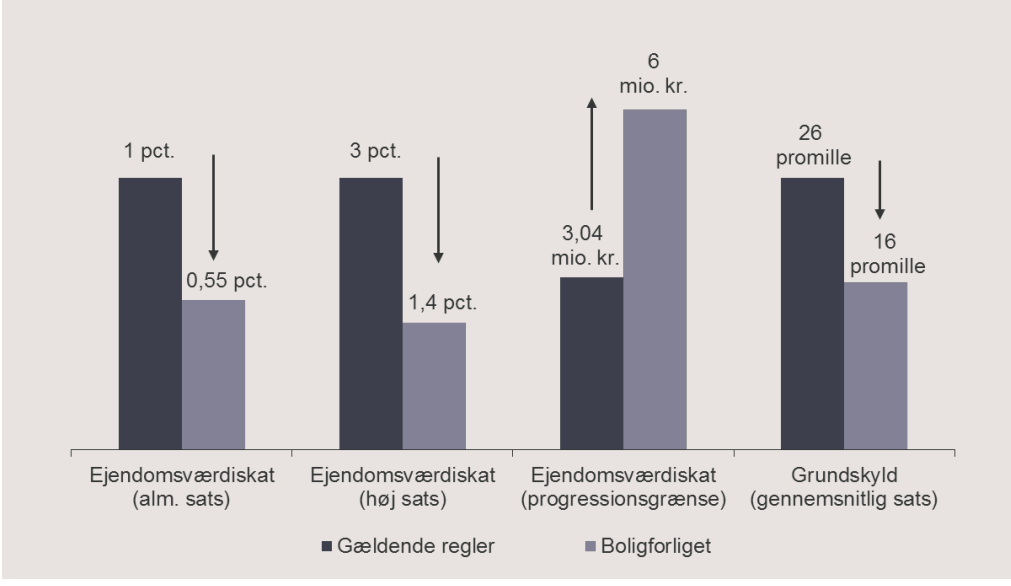
De nye skatteregler skal ses i lyset af de ubalancer, som en fortsættelse af de gældende skatteregler ville medføre på længere sigt. Det drejer sig især om udsigten til markante stigninger i grundskylden fremover, der ville påvirke fordelingen af boligskatter mellem land og by og mellem ejere og lejere, samt de fortsatte ubalancer i ejendomsværdibeskatningen mellem land og by, *jf. kapitel 5.*

Det skal generelt bemærkes, at beregningerne i dette kapitel er baseret på nye, *foreløbige* modelbaserede 2015-vurderinger fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger for ejerboliger, der er fremskrevet til 2021 (og længere frem). For ikke-ejerboliger er der foretaget en nærmere fremskrivning af eksisterende beskatningsgrundlag. De beskrevne konsekvenser vil derfor kunne ændre sig, når de endelige vurderinger bliver kendte.

Lavere skattesatser

De nye skatteregler indebærer en markant nedsættelse af satserne for både ejendomsværdiskatten og grundskylden. Konkret forventes den almindelige ejendomsværdiskattesats at blive nedsat fra 1 pct. i dag til 0,55 pct. i 2021. Den progressive ejendomsværdiskattesats reduceres fra 3 pct. i dag til 1,4 pct. i 2021, mens progressionsgrænsen i 2021 hæves fra 3,04 mio. kr. til 6 mio. kr. (2017-niveau) af beskatningsgrundlaget (ejendomsvurderingen fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet), *jf. figur 6.1*.

Figur 6.1. Nedsættelse af satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld i 2021 (forventede satser)



Anm.: Ejendomsværdiskatten og grundskylden beregnes af beskatningsgrundlaget, der ved nye regler er givet ved henholdsvis ejendoms- og grundvurderingen fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet. Det betyder, at en progressionsgrænse på 6 mio. kr. svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. Satser og beløbsgrænser er foreløbige og fastsættes endeligt (ved lov) i 2020.
Kilde: Egne beregninger.

Grundskyldspromillerne forventes nedsat fra i landsgennemsnit godt 26 promille i dag til knap 16 promille i 2021. Nedsættelsen af grundskyldspromillerne vil variere på tværs af landets kommuner, og der vil efter 2021 fortsat være forskelle i de kommunale grundskyldspromiller, *jf. nedenfor.*

De nye satser for ejendomsværdiskatten og grundskylden samt progressionsgrænsen fastsættes først endeligt (ved lov) i 2020, når de nye vurderinger, der danner grundlag for beskatningen i 2021, er kendte. På den måde reduceres usikkerheden for boligejerne omkring de fremtidige boligskatter, idet virkningen af de kommende vurderinger under ét neutraliseres via tilpasning af satserne. Skattesatserne vist i *figur 6.1* er således forventede satser.

For grundskylden fastsættes promillerne for hver kommune, så provenuet i 2021 med de nye regler svarer til provenuet ved en fortsættelse af gældende regler ekskl. forsigtighedsprincippet, *jf. nedenfor*. Endvidere reduceres loftet over grundskyldspromillen fra 34 til 30 promille, mens undergrænsen på 16 promille afskaffes[60]. Dermed får kommunerne større frihed til at fastsætte grundskyldssatserne. Af hensyn til boligejernes tryghed kan kommunerne i perioden 2021-25 dog kun sætte grundskyldspromillerne ned, ikke op.

For ejendomsværdiskatten fastsættes grænsen for den progressive sats således, at der betales progressiv ejendomsværdiskat for samme andel af ejerboligerne i 2021 som i 2020. Progressionsgrænsen forventes fastsat til 6 mio. kr. (2017-niveau) af beskatningsgrundlaget, hvilket svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. (2017-niveau). Det forventes, at der fra 2021 betales progressiv ejendomsværdiskat for ca. 1 pct. af de ejendomsværdiskattepligtige ejerboliger svarende til andelen i dag. Efter 2021 reguleres progressionsgrænsen med udviklingen i de gennemsnitlige ejendomsvurderinger.

Den almindelige ejendomsværdiskattesats fastsættes i udgangspunktet således, at provenuet fra ejendomsværdiskatten i 2021 med de nye regler på landsplan svarer til provenuet i 2021 ved gældende regler ekskl. forsigtighedsprincippet, *jf. nedenfor*. På baggrund af de foreløbige vurderinger forventes det at indebære en almindelig ejendomsværdiskattesats på 0,57 pct.[61] Herfra trækkes diskretionært ca. 0,02 pct.-point, hvorved satsen bliver 0,55 pct. Det svarer til en særskilt lempelse på ca. 0,5 mia. kr. i umiddelbar virkning.

De nuværende nedslag i ejendomsværdiskatten for pensionister og ejere, som har købt før 2. juli 1998, videreføres i de nye regler og tilpasses til reduktionen i den almindelige ejendomsværdiskattesats, således at ejendomsværdiskattesatsen efter nedslag ikke kan komme under 0 pct., som under gældende regler. Beløbsgrænserne videreføres nominelt som under gældende regler.

De kommunale erhvervsdækningsafgiftssatser fastsættes ved lov i 2019, så provenuet i 2020 på landsplan udgør ca. 2,6 mia. kr. (2017-niveau). Hvis kommunerne reducerer dækningsafgiftssatserne frem mod 2019, reduceres sigtepunktet for provenuet tilsvarende. Det skønnes at medføre, at de effektive satser fastsættes ca. 10 pct. lavere end de aktuelle effektive satser. Da beskatningsgrundlaget ventes at stige i 2020, skønnes det samlede provenu fra erhvervsdækningsafgiften at stige fra 2019 til 2020. Kommunerne kan i perioden 2020 til 2025 sætte satserne ned, men ikke op. Der ændres ikke umiddelbart på fastsættelsen af dækningsafgifter for offentligt ejede ejendomme.

---

[60] Kommuner, hvor det lavere loft over grundskyldpromillen umiddelbart reducerer grundskyldsprovenuet, kompenseres i 2021 fuldt ud af staten. Kompensationen videreføres til og med budgetåret 2025. Efter almindelig praksis kompenserer staten i øvrigt kommunerne under ét for de øvrige elementer i boligforliget, der har betydning for kommunernes økonomi. Satsen fastsættes i procent med to decimaler.

[61] Satsen fastsættes i procent med to decimaler.

Forsigtighedsprincip

Der indføres et forsigtighedsprincip, så beskatningsgrundlaget opgøres ved de gældende grund- og ejendomsvurderinger fratrukket et forsigtighedsnedslag på 20 pct.

Forsigtighedsnedslaget på de 20 pct. skal ses i lyset af, at der selv med de bedste vurderinger altid vil være usikkerhed omkring en ejendoms værdi. Det kan derfor heller ikke forventes, at ejendomsvurderingerne altid vil være et udtryk for den værdi, som ejendomme rent faktisk handles til. På baggrund af disse usikkerheder indføres et forsigtighedsprincip, så det beløb, ejendomsejerne skal betale skat af, sættes 20 pct. lavere end ejendoms- og grundvurderingen[62].

Forsigtighedsprincippet træder (delvist) i kraft samtidig med, at de nye vurderinger indgår i beskatningsgrundlagene for ejendomsværdiskatten, grundskylden og dækningsafgiften i 2018-2020. Således ændres fx beskatningsgrundlaget for ejendomsværdiskatten i 2018 til det mindste af 2001/2002-vurderingen og 80 pct. af de aktuelle vurdering. Tilsvarende ændres beskatningsgrundlaget for grundskylden til det mindste af aktuelle vurdering fratrukket 20 pct. og det stigningsbegrænsede grundlag[63]. Forsigtighedsprincippet gælder også for dækningsafgiften fra 2020. Fra 2021 ophæves stigningsbegrænsningen for grundskylden, *jf. nedenfor*.

Når der tages højde for forsigtighedsprincippet, vil de effektive skattesatser være lavere end de formelle (lovfastsatte) satser. Konkret svarer en formel ejendomsværdiskattesats på 0,55 pct. henholdsvis 1,4 pct. til en effektiv sats på 0,44 pct. henholdsvis 1,12 pct., mens en grundskyldspromille på 15,7 svarer til 12,6. Endelig indebærer forsigtighedsprincippet, at den nye progressionsgrænse på 6 mio. kr. (2017-niveau) i ejendomsværdiskatten svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr., *jf. tabel 6.1*.

Tabel 6.1. Effektive satser og progressionsgrænse med det nye boligforlig

	Formel		Effektiv
Alm. ejendomsværdiskattesats	0,55 pct.	→	0,44 pct.
Progressiv ejendomsværdiskattesats	1,4 pct.	→	1,12 pct.
Progressionsgrænse i ejendomsværdiskatten	6 mio. kr.	→	7,5 mio. kr.
Gennemsnitlig grundskyldspromille	15,7 promille	→	12,6 promille

Kilde: Egne beregninger.

[62] Forsigtighedsnedslaget skal også ses i lyset af, at en ejendoms- eller grundvurdering i det nye klagesystem fra 2019 kun kan ændres via klage, hvis ændringen er større end plus/minus 20 pct. Ellers fører klagen til en stadfæstelse af vurderingen ud fra en betragtning om, at ændringer under plus/minus 20 pct. er udtryk for den almindelige usikkerhed, der altid vil være ved en vurdering.

[63] Ændringen i beskatningsgrundlaget for grundskylden sker for ejerboliger i 2019 og for ikke-ejerboliger i 2020.

På kort og mellemlangt sigt medfører forsigtighedsprincippet et mindreprovenu, da det reducerer skatterne for en række boligejere allerede fra 2018/2019, og da skatterabatten fastsættes i 2021 med afsæt i denne lavere skattebetaling. På langt sigt har forsigtighedsprincippet ikke betydning for provenuet fra ejendomsbeskatningen, da de nye skattesatser i 2021 fastsættes, så provenuet (før skatterabat) tager udgangspunkt i skatteprovenuerne under gældende regler ekskl. forsigtighedsprincippet. Det afspejler, at størrelsen af det ønskede provenu fra ejendomsbeskatningen og dermed satserne er en politisk beslutning, mens fastsættelse af vurderingen er en administrativ afgørelse (på baggrund af de politisk besluttede lovgivningsmæssige rammer).

Skatterabat

Ovenstående ændringer vil for hovedparten af boligejerne indebære lavere boligskatter fra 2021 i forhold til gældende regler. De boligejere, som alligevel umiddelbart står til at skulle betale højere samlet boligskat i 2021 sammenlignet med gældende skatteregler i 2021 (inkl. forsigtighedsprincip), kompenseres via en skatterabat fra og med 2021. For disse boligejere vil den samlede boligskat i 2021 med de nye skatteregler således være uændret i forhold til gældende skatteregler (inkl. forsigtighedsprincip) i 2021. Skatterabatten gælder for nuværende boligejere, forstået som de boligejere, der har købt deres bolig senest 31. december 2020. Skatterabatten videreføres nominelt, indtil boligen sælges, hvorefter den bortfalder.

Det forhold, at de samlede ejendomsskatter som følge skatterabatten ikke kan stige ved overgangen til de nye skatteregler, indebærer en reduktion af ejendomsskatterne på knap 6 mia. kr. (2017-niveau) i 2021, *jf. nedenfor.* Det skyldes, at hovedparten af boligejerne samtidig oplever en reduktion i skattene.

Skatterabatten kan sammenlignes med tidligere rabatter i boligbeskatningen – nærmere bestemt de nedslag, der blev givet til oprindelige ejere i forbindelse med indførelsen af ejendomsværdiskatten i 2000, de såkaldte 1998-nedslag, *jf. afsnit 6.3.*

Indefrysningsordning

Hvor skatterabatten sikrer, at de samlede (pligtige) boligskatter ikke kan stige ved overgangen til de nye skatteregler i forhold til gældende regler i 2021, vil en automatisk indefrysningsordning for ejerboliger sikre, at boligejeres betalte boligskatter ikke stiger (nominelt) i løbet af ejerperioden[64]. Det er ikke muligt at indføre en tilsvarende indefrysningsordning for ikke-ejerboliger, og derfor gælder der særlige regler for dem, *jf. nedenfor.*

For 2018-2020 indføres en midlertidig indefrysningsordning, der kun omfatter grundskylden, da ejendomsværdiskatten er underlagt et nominelt skattestop til og med 2020. Indefrysningen er automatisk og kan af administrative hensyn ikke fravælges før 2021. De indefrosne beløb er derfor rentefrie frem til 2021. I 2021 kan

[64] For de boligejere, som har købt deres bolig før 2017, tager indefrysningsordningen udgangspunkt i skattebetalingen i 2017.

boligejere, som ikke ønsker at videreføre indefrysningen i den permanente ordning, *jf. nedenfor*, fravælge dette og indfri det indefrosne beløb.

Fra 2021 indføres en permanent indefrysningsordning, der omfatter både grundskylden og ejendomsværdiskatten. Indefrysningen sker automatisk, men den enkelte boligejer kan til enhver tid fra- og tilvælge ordningen og helt eller delvist indfri det indefrosne beløb. De indefrosne beløb forrentes med en rente svarende til den gennemsnitlige rente for udestående realkreditobligationer. Det svarer til renten i den nuværende indefrysningsordning for pensionisters grundskyld.

Det indefrosne beløb skal betales, når boligen sælges, men kan overdrages mellem ægtefæller. Indefrysningsordningen afhjælper således eventuelle likviditetsproblemer i tilfælde af stigninger i boligpriserne og dermed ejendoms- og grundvurderingerne – særligt i de situationer, hvor vurderingerne stiger hurtigere end den enkelte boligejers indkomst.

Samtidig indebærer de nye skatteregler efter 2021 sammen med indefrysningsordningen, at nye boligejere altid vil skulle betale boligskatter, der afspejler de på købstidspunktet gældende vurderinger. På den måde bliver den fulde skattebetaling synlig i købsprocessen. Samtidig vil efterfølgende stigninger i boligskatterne, som resulterer i automatisk indefrysning, generelt være drevet af stigninger i boligpriserne. De indefrosne beløb vil således generelt kun stige i takt med opbygning af friværdi[65].

Dette står i kontrast til den nuværende stigningsbegrænsningsregel for grundskylden, som kan medføre, at nye boligejere ikke præsenteres for den fulde skattebetaling i købsprocessen. Efterfølgende stigninger i boligskatterne kan være en konsekvens af boligprisstigninger, som har fundet sted under de tidligere ejere, og som de nye ejere derfor ikke umiddelbart har fået gavn af.

Tilbagebetalingsordning

Boligforliget indeholder også en tilbagebetalingsordning, der indebærer, at de boligejere, der har betalt skat af en for høj vurdering (inkl. forsigtighedsprincip) i perioden 2011-18, får tilbagebetalt den overskydende skat. En tilsvarende ordning etableres for ikke-ejerboliger, herunder lejeboliger.

Moderniseret stigningsbegrænsningsregel for ikke-ejerboliger

For ikke-ejerboliger indføres der fra 2021 en moderniseret stigningsbegrænsningsregel for grundskylden. Reglen begrænser de årlige stigninger i grundskylden efter 2021 til højst 5 pct. af den fuldt indfasede grundskyld

[65] Staten tager pant i den pågældende ejendom svarende til det indefrosne beløb, men der stilles ikke krav til friværdi i forhold til at benytte ordningen. Indefrysningsordningen er således en reel mulighed for alle boligejere. Boligejerne har adgang til omlægning af eksisterende boliglån, så længe det ikke forringer statens pant, og det kan håndteres automatisk. Der fastlægges nærmere regler vedrørende adgangen til låneomlægning.

(den kommunale grundskyldspromille gange den aktuelle grundvurdering fratrukket 20 pct.)[66]. Den eksisterende stigningsbegrænsningsregel for grundskyld videreføres ikke efter 2020.

Den moderniserede stigningsbegrænsningsregel indebærer, at grundskyldsbetalingen for ikke-ejerboliger i 2021 ikke kan overstige grundskyldsbetalingen under gældende regler med forsigtighedsprincippet. Dermed svarer stigningsbegrænsningsreglen til, at ikke-ejerboliger, hvor grundskyldsbetalingen ellers ville stige i 2021, tildeles en implicit skatterabat. Den fastsatte stigningstakt (på højst 5 pct.) indebærer, at de (implicitte) initiale skatterabatter for ikke-ejerboliger generelt er afviklet efter 20 år.

Den moderniserede stigningsbegrænsningsregel indebærer endvidere, at der for ikke-ejerboliger kommer nye, implicitte rabatter, hvis grundvurderingerne (og dermed den afledte grundskyld) stiger kraftigt efter 2021. Disse nye, implicitte rabatter afvikles efterfølgende via stigningsbegrænsningsreglen. Til sammenligning kommer der ikke nye rabatter for ejerboliger, hvis vurderingerne efter 2021 stiger kraftigt, men den afledte stigning i boligskatterne kan indefryses.

Indførelsen af en moderniseret stigningsbegrænsningsregel skal ses i lyset af, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at omfatte ikke-ejerboliger, herunder udlejningsejendomme, af en indefrysningsordning tilsvarende den, der indføres for ejerboliger[67,68].

For det *første* handles erhvervsejendomme typisk i porteføljer af flere ejendomme og/eller i selskabsform. Det betyder, at den enkelte ejendom sjældent sælges enkeltvis. Det gælder ikke mindst for udlejningsejendomme, herunder særligt de almene boligejendomme, som kun sælges yderst sjældent. Derfor vil der for de fleste ikke-ejerboliger ikke opstå et tidspunkt, hvor de indefrosne beløb kommer til indfrielse.

---

[66] For almene boligforeninger fastsættes den endelige udformning af stigningsbegrænsningsreglen i 2020, når der er klarhed over de endelige konsekvenser af de nye vurderinger og skatteomlægningen. Aftalepartierne er enige om, at grundskylden for almene boliger som følge af skatteomlægningen fra 2021 til 2040 ikke må stige mere end det, som forventes på baggrund af de foreløbige vurderinger (ca. 600 mio. kr. (2017-niveau)).

[67] Den eksisterende stigningsbegrænsningsregel erstattes af en moderniseret stigningsbegrænsningsregel, da en videreførelse af den nuværende stigningsbegrænsningsregel vil indebære en uensartet indfasning af grundskyldsbeskatningen for ikke-ejerboliger. Således vil den eksisterende stigningsbegrænsningsregel indebære, at det vil tage lang tid at indhente en given stigning i grundskyldsbetalingen, hvis den aktuelle grundskyldsbetaling er lav, og omvendt kort tid, hvis den aktuelle grundskyldsbetaling er høj – selvom beløbet, der skal indhentes, er det samme. Dermed vil en videreførelse af den eksisterende stigningsbegrænsningsregel medføre, at ubalancer, hvor der betales forskellig grundskyld for samme grundvurdering, vil kunne bestå længere tid. Der indføres ikke en stigningsbegrænsningsregel for dækningsafgift, da dækningsafgift ikke i dag er omfattet af stigningsbegrænsning.

[68] Det undersøges, om der kan indføres en indefrysningsordning for andelsboliger, så der gælder samme regler for indefrysning for ejerboliger og andelsboliger fra 2021. Det skal des i lyset af, at andelsboliger på visse stræk minder om ejerboliger. Hvis det ikke kan lade sig gøre at omfatte andelsboliger af en indefrysningsordning, vil den moderniserede stigningsbegrænsningsregel ligeledes gælde for andelsboliger.

For det *andet* vil der typisk være adgang til at overvælte grundskyldsstigninger i huslejen, givet regler for omkostningsbestemt husleje. Derfor vil en ejer af en ikke-ejerbolig ofte ikke have en tilskyndelse til at tilvælge en eventuel indefrysningsordning. I boligforeninger vil der ikke være andre end lejerne til at betale grundskylden, så her er overvæltning i huslejen fuldstændig.

For det *tredje* vil beboere i udlejningsejendomme typisk fraflytte ejendommen løbende. De beboere, som bor i ejendommen på det tidspunkt, hvor et indefrosset beløb i givet fald skulle indfris, vil således typisk ikke være de samme personer, som boede i ejendommen på det tidspunkt, hvor indefrysningen fandt sted. En indefrysningsordning for udlejningsejendomme kan således indebære tilfældig omfordeling mellem lejere.

Enklere opkrævning af ejendomsskat

Fra og med 2021 overgår opkrævningen af grundskyld og dækningsafgift fra kommunerne til staten. Grundskylden for ejerboliger vil blive opkrævet over årsopgørelsen, ligesom de kommunale indkomstskatter og ejendomsværdiskatten bliver det i forvejen, *jf. tabel 6.2*. Dermed vil alle indkomst- og ejendomsskatter fra 2021 blive opkrævet af staten, hvilket vil udgøre en administrativ forenkling. Grundskylden og dækningsafgiften vil fortsat være kommunale skatter.

Den ændrede opkrævning vil forenkle afregningen af ejendomsskat for boligejerne, og den enkelte boligejer vil have et samlet overblik over sine ejendomsskatter – ejendomsværdiskat, grundskyld, skatterabat og indefrosset skat – på sin årsopgørelse[69].

[69] Grundskylden for ikke-ejerboliger og dækningsafgiften vil blive opkrævet af staten efter samme metode som i dag (dvs. via indbetalingskort).

Tabel 6.2. Opkrævning af indkomst- og ejendomsskatter

Skatteart	Opkrævningsmyndighed	
	Aktuelt	*Fra 2021*
Statslig indkomstskat	Stat	Stat
Kommunal indkomstskat	Stat	Stat
Kirkeskat	Stat	Stat
Selskabsskat	Stat	Stat
Ejendomsværdiskat	Stat	Stat
Grundskyld	Kommune	Stat
Dækningsafgift	Kommune	Stat

En samlet opkrævning af ejendomsværdiskat og grundskyld er endvidere nødvendig, da skatterabatten i 2021 og den permanente indefrysning fra 2021 opgøres på baggrund af summen af ejendomsværdiskat og grundskyld.

6.3 Økonomiske konsekvenser af forliget om boligbeskatningen

Når både ejendomsværdiskatten og grundskylden fra 2021 kommer til at følge udviklingen i boligpriserne, har det en række positive samfundsøkonomiske effekter. Eksempelvis vil boligskatterne i højere grad virke stabiliserede på boligprisudviklingen, da højere boligpriser øger boligskatterne og omvendt.

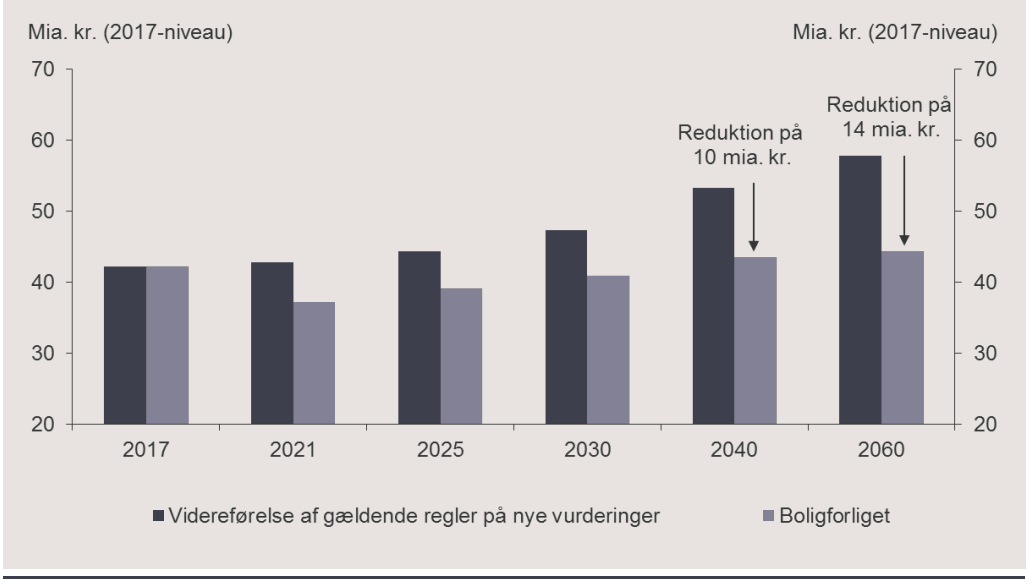
Indefrysningsordningen vil endvidere modvirke eventuelle likviditetsproblemer for boligejere, hvis bolig stiger kraftigt i værdi. Derudover bevirker boligforliget, at der efter 2021 ikke skabes øget asymmetri mellem beskatning af boligafkast (ejendomsværdiskatten) og anden kapitalafkast, *jf. også kapitel 5.*

De nye skatteregler aflyser en væsentlig del af de stigninger i boligskatterne, der ellers ville have fundet sted efter 2021. Det er en konsekvens af, at beskatningsgrundlaget for både ejendomsværdiskatten og grundskylden fastsættes til de aktuelle vurderinger (fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet), samtidig med at skattesatserne sættes markant ned.

Konkret skønnes provenuet fra ejendomsskatterne reduceret med knap 6 mia. kr. (2017-niveau) i 2021 i forhold til gældende skatteregler. Mindreprovenuet i forhold til videreførelse af gældende skatteregler skønnes at udgøre knap 10 mia. kr. i 2040 og 14 mia. kr. i 2060, *jf. figur 6.2.* Mindreprovenuet i 2021 afspejler primært ind-

førelse af skatterabatten til de ejendomsejere, som umiddelbart står til en stigning i skattebetalingen ved overgangen til nye regler. Efter 2021 består reduktionen i skatteprovenuet i forhold til videreførelse af gældende regler i stigende grad af, at efterslæb i grundskylden aflyses med skatteomlægningen i 2021.

Figur 6.2. Samlet provenu fra ejendomsskatterne med boligforliget



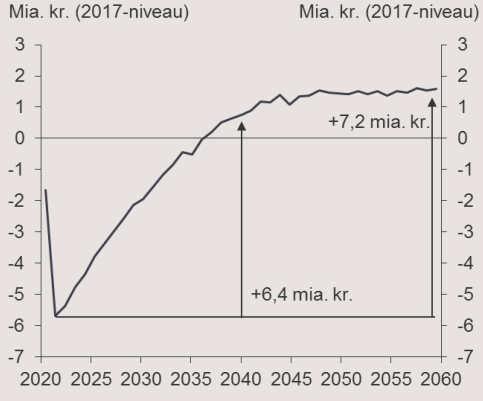
Anm.: Ejendomsskatterne dækker over ejendomsværdiskat, grundskyld (både normal, produktionsjord og for stuehuse) samt dækningsafgifter.
Kilde: Egne beregninger.

Stigningerne i provenuet fra ejendomsskatterne efter 2021 (med de nye regler) skyldes gradvise bortfald af de nye skatterabatter og gradvise bortfald af blandt andet 1998-nedslagene ved boligsalg[70], *jf. figur 6.3 og 6.4.* Fra 2038 ligger det samlede ejendomsskatteprovenu lidt højere end i 2017 (2017-niveau), hvilket illustreres ved den vandrette linje i *figur 6.3*. Det skyldes det gradvise bortfald af 1998-nedslagene.

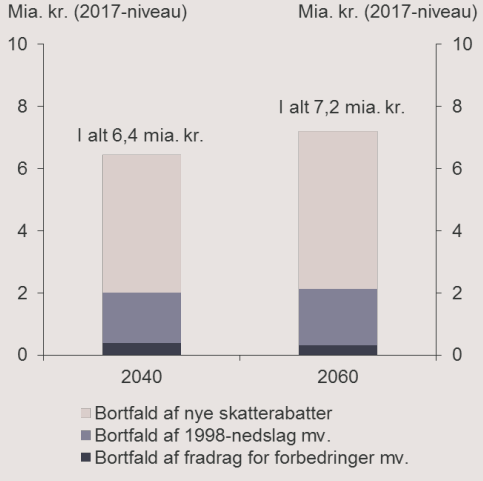
[70] 1998-nedslagene og pensionistnedslagene tilpasses de nye skatteregler på den måde, at promillenedslagene på mellem 2 og 4 promille nedskaleres med reduktionen i den almindelige ejendomsværdiskattesats. På den måde kan ejendomsværdiskattesatsen fratrukket summen af alle nedslag ikke bliver mindre end 0 pct., som under gældende regler. Beløbsgrænserne fastholdes.

Udviklingen i ejendomsskatterne med boligforliget

Figur 6.3. Udviklingen i ejendomsskatterne ved de nye regler i forhold til gældende regler i 2021



Figur 6.4. Dekomponering af stigningen i ejendomsskatterne fra 2021



Anm.: Fradrag for forbedringer blev givet i beskatningsgrundlaget for grundskylden. Tilgangen til ordningen blev lukket i 2012. 1998-nedslag mv. dækker over nedslag i ejendomsværdiskatten til boligejere, der har købt deres nuværende bolig før 2. juli 1998 samt nedslag til pensionister.
Kilde: Egne beregninger.

Boligforliget skønnes at indebære et mindreprovenu på 4 mia. kr. efter tilbageløb (2017-niveau) i 2021. Det afspejler blandt andet de nye skatterabatter og den diskretionære lempelse af ejendomsværdiskatten på 0,02 pct.-point. Efter 2021 aftager mindreprovenuet i takt med, at skattarabatterne afvikles. Boligforliget skønnes at indebære et varigt mindreprovenu på ca. 0,3 mia. kr. efter tilbageløb (2017-niveau) opgjort i forhold til 2025-grundfordløbet, *jf. boks 6.1.*

Boks 6.1. Virkning af boligforliget på den offentlige saldo

Boligforliget skønnes at indebære et samlet mindreprovenu på 4,0 mia. kr. efter tilbageløb (2017-niveau) i 2021. Mindreprovenuet reduceres efterfølgende gradvist. Opgjort i varig virkning skønnes et samlet mindreprovenu på 0,3 mia. kr. efter tilbageløb (2017-niveau) i forhold til 2025-grundforløbet, *jf. nedenfor samt tabel a.*

Provenuvirkningerne er opgjort i forhold til grundforløbet i den mellemfristede 2025-plan, hvor provenuet fra ejendomsskatterne frem til 2020 er forudsat at svare til videreførelse af gældende ejendomsskatteregler og gældende ejendomsvurderingsmetoder, mens ejendomsskatteprovenuet efter 2020 i grundforløbet beregningsteknisk er fastholdt i pct. af BNP. Grundforløbet efter 2020 afspejler en forudsætning om, at provenuet fra ejendomsskatterne efter 2020 udvikler sig i takt med samfundsøkonomien og dermed, at de samlede ejendomsskatter udgør en konstant andel af BNP efter 2020.

Videreførelse af gældende ejendomsskatteregler på nye vurderinger ville indebære, at de samlede ejendomsskatter over tid kommer til at udgøre en noget større andel af BNP end i dag. Dermed indebærer boligforliget et væsentligt mindreprovenu sammenlignet med en videreførelse af gældende skatteregler, mens virkningen i forhold til det forudsatte forløb for den offentlige saldo er omtrent neutral i varig virkning, *jf. ovenfor*.

Tabel a. Virkning af boligforliget på den offentlige saldo

Mia. kr. (2017-niveau) efter tilbageløb	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2040	Varigt
Mindreprovenu i alt	**-0,1**	**-0,7**	**-1,1**	**-4,0**	**-3,9**	**-3,4**	**-3,2**	**-2,8**	**-0,1**	**-0,3**
Forsigtighedsprincip og 2021-skatterabatter	-0,1	-0,7	-1,1	-3,8	-4,0	-3,3	-3,5	-2,8	-1,0	-0,6
Gradvist bortfald af 1998-nedslag mv.	-	-	-	-	0,4	0,2	0,6	0,3	1,6	1,1
Yderligere nedsættelse af alm. ejendomsværdiskat	-	-	-	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Progressiv sats på 1,4 pct.	-	-	-	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,09	0,09
Rentefri indefrysning 2018-2020	-0,01	-0,02	-0,04	-	-	-	-	-	-	0,0
Indefrysning fra 2021	-	-	-	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03	-0,05	-0,3	-0,5

Anm.: Provenuvirkningerne er opgjort i forhold til et opdateret grundforløb fra 2025-planen.

Kilde: Egne beregninger og Finansministeriet.

Boks 6.1. Virkning af boligforliget på den offentlige saldo (fortsat)

Saldovirkningerne kan navnlig henføres til virkningen af forsigtighedsprincippet og 2021-skatterabatter. Mindreprovenuet i 2021 afspejler især skatterabatterne, da den i udgangspunktet provenuneutrale omlægning af grundskylden og ejendomsværdiskatten medfører, at nogle boligejere får lavere skattebetaling, mens de boligejere, som umiddelbart får en højere skattebetaling, kompenseres af skatterabatten. I 2018-2020 afspejler mindreprovenuet indførelsen af forsigtighedsprincippet samt virkningen af, at nye, lavere vurderinger slår fuldt igennem i beskatningen, mens nye, højere vurderinger kun gradvist slår igennem som følge af ejendomsværdiskattestoppet og stigningsbegrænsning for grundskylden. Efter 2021 falder mindreprovenuet gradvist i takt med bortfaldet og den reale udhuling af de nominelle skatterabatter.

Hertil kommer virkningen af bortfaldet af særligt 1998-nedslagene. Disse nedslag videreføres med boligforliget og løfter provenuet i takt med, at de boligejere, som har købt deres nuværende bolig før 2. juli 1998, fraflytter deres bolig. I forhold til grundforløbet skønnes det at indebære et varigt merprovenu på ca. 1 mia. kr., da provenuet i grundforløbet er fastholdt i pct. af BNP efter 2020, *jf. tabel a*.

Endvidere skønnes den diskretionære reduktion i den almindelige ejendomsværdiskattesats med 0,02 pct.-point at indebære et varigt mindreprovenu på knap ½ mia. kr. (2017-niveau) efter tilbageløb. Den progressive ejendomsværdiskattesats på 1,4 pct. skønnes at indebære et varigt merprovenu på knap 0,1 mia. kr. efter tilbageløb.

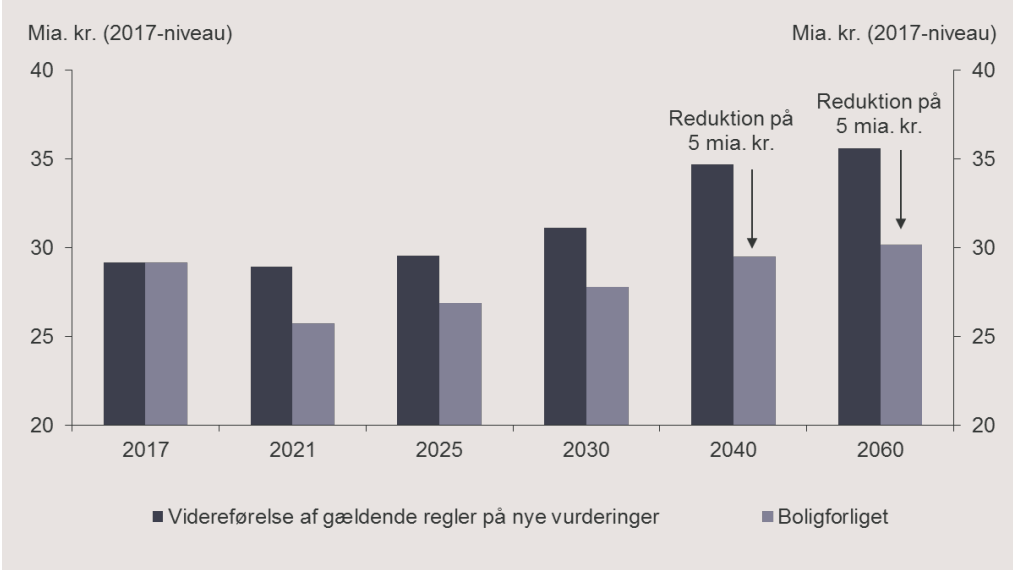
Endeligt påvirkes den offentlige saldo af indførelsen af indefrysningsordningerne. Opgjort i varig virkning skønnes den permanente indefrysningsordning at indebære et varigt mindreprovenu på ca. ½ mia. kr. årligt.

6.4 Virkninger af boligforliget for boligejere

Med de nye skatteregler reduceres det samlede provenu fra ejendomsskatterne som nævnt med knap 6 mia. kr. (2017-niveau) i 2021, og i 2040 skønnes provenuet at være knap 10 mia. kr. lavere end ved videreførelse af gældende skatteregler (på nye vurderinger), *jf. ovenfor.* Heraf vedrører ca. halvdelen af reduktionen i 2040 ejerboliger, *jf. figur 6.5.* Andelen er svagt faldende efter 2040. Det afspejler, at ejendomsværdiskatten (som primært betales af ejerboliger) udhules realt ved en videreførelse af gældende regler, men ikke med boligforliget[71].

[71] I den forbindelse skal det bemærkes, at der endnu ikke er foretaget egentlige nyvurderinger af hovedparten af ikke-ejerboligerne. I stedet er beregningerne for disse primært baseret på beregningstekniske fremskrivninger af de eksisterende vurderinger. Det kan fx indebære, at grundvurderingerne for ikke-ejerboliger fortsat er undervurderede, hvorved ikke-ejerboliger kommer til at få beregnet for store skattelettelser relativt til ejerboliger.

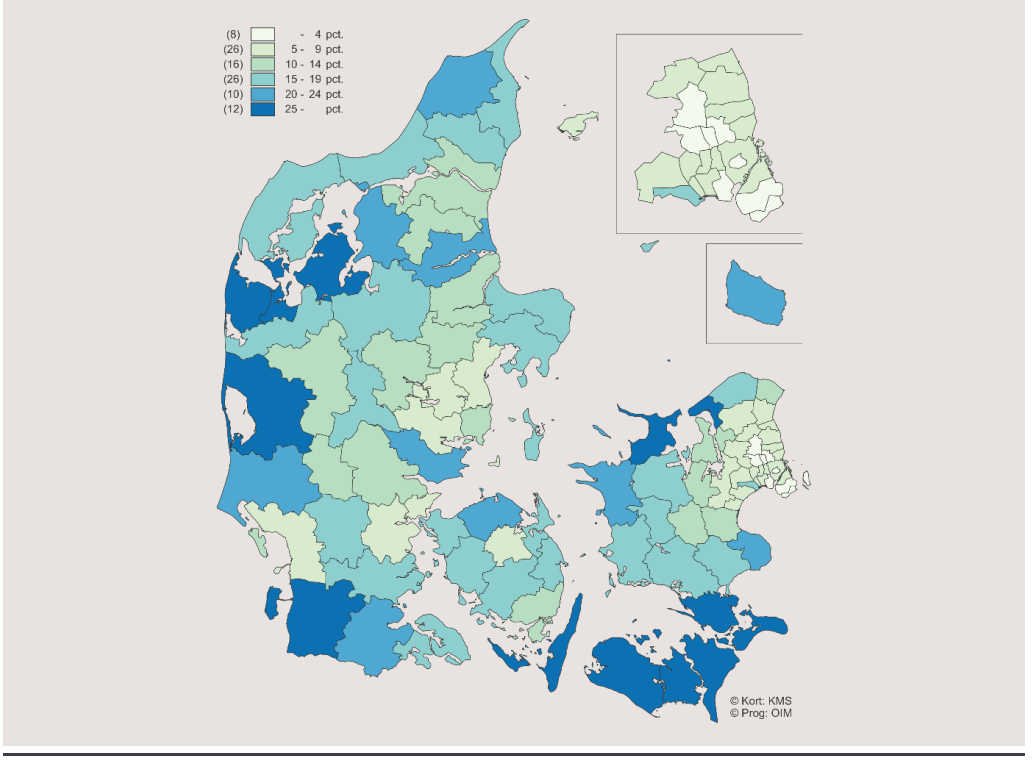
Figur 6.5. Udviklingen i ejendomsskatterne for ejerboliger



Kilde: Egne beregninger.

I 2021 tilfalder de relativt største procentuelle skattelettelser boligejerne i kommunerne uden for de større byer, *jf. figur 6.6*. Fordelingen af skattelettelserne afspejler primært harmoniseringen af de effektive ejendomsværdiskattesatser på landsplan, der isoleret set øger skattebetalingen i kommuner med relativt lave effektive satser under gældende regler (omkring de større byer) og isoleret set reducerer skattebetalingen i kommuner med relativt høje effektive satser (typisk i landdistrikterne). Fordelingen af skattelettelserne afspejler således i et vist omfang de aktuelle forskelle i de effektive ejendomsværdiskattesatser, *jf. kapitel 5.*

Figur 6.6. Fordelingen af skattelettelser for nuværende boligejere ved overgangen til nye skatteregler i 2021 (pct. af skattebetalingen ved gældende regler)



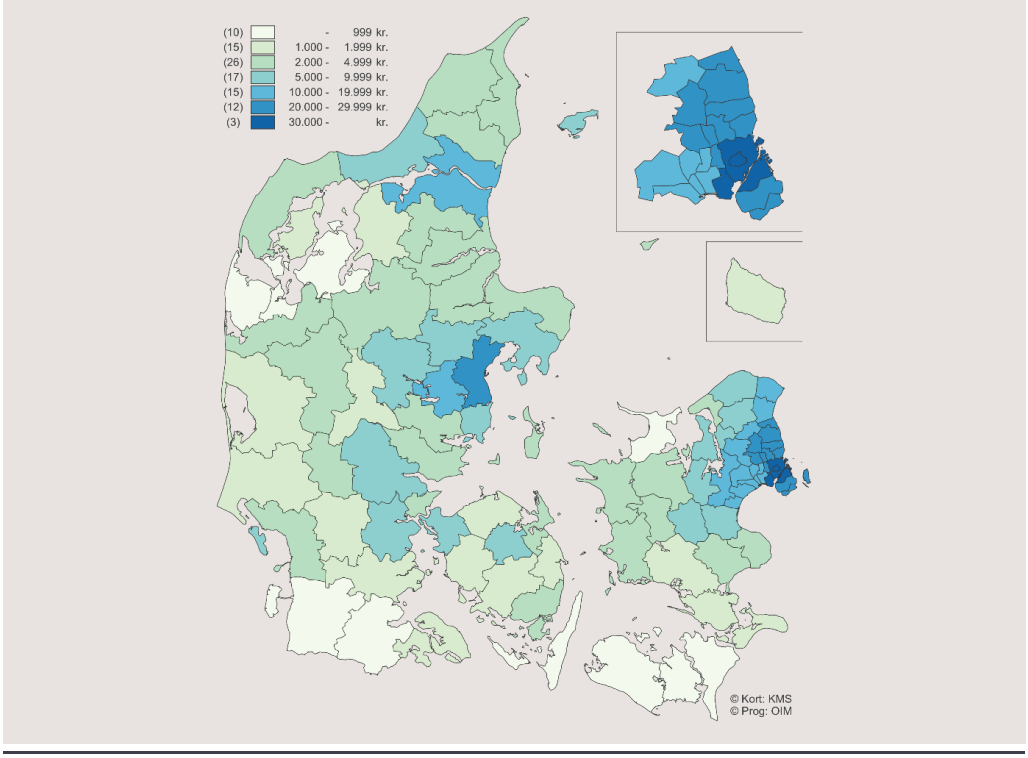
Anm.: Opgørelsen er foretaget ekskl. sommerhuse, da de kan give et misvisende billede af boligbeskatningen i en række landdistriktskommuner, der samtidig er store sommerhuskommuner.
Kilde: Egne beregninger.

For grundskyldens vedkommende indebærer boligforliget en omlægning, som i 2021 fastholder provenuet inden for hver kommune. Boligforliget medfører således ikke reduktioner i den samlede grundskyld i 2021 for den enkelte kommune, men medfører dog en omfordeling af grundskyldsbetalingerne inden for de enkelte kommuner. Ændringer i grundskylden kan medføre nettoskattelettelser i en kommune, fordi nogle boligejere får en lavere samlet boligskat, mens de, som umiddelbart står til en højere skattebetaling, kompenseres via skatterabatten.

En anden central konsekvens af boligforliget er aflysningen af de stigninger i grundskylden, som mange boligejere ellers havde udsigt til efter 2021 ved en videreførelse af gældende regler. De aflyste stigninger kan beregnes som forskellen mellem den faktisk betalte grundskyld og den fuldt indfasede grundskyld. De aflyste grundskyldsstigninger svarer således til efterslæbet i grundskyldsbetalingerne i 2021 vist i *kapitel 5.*

De aflyste stigninger tilfalder i særlig grad boligejerne i de store byer, *jf. figur 6.7*. Det afspejler, at særligt ejerlejlighederne (som er koncentreret i de større byer) forventes at have betydelige efterslæb i grundskylden ved overgangen til de nye skatteregler i 2021 som følge af metodeændringen i vurderingen af grundene under etageejendomme. Dertil kommer, at enfamiliehuse i de større byer allerede i dag kan have betydelige efterslæb i grundskyldsbetalingen.

Figur 6.7. Aflyste langsigtede stigninger i grundskylden, gennemsnit pr. ejerbolig (2017-niveau)



Anm.: Opgørelsen er foretaget for ejerboliger ekskl. sommerhuse.
Kilde: Egne beregninger.

Ovenstående ændringer i boligskatterne kan påvirke priserne på boligmarkedet og skønnes foreløbigt at indebære en begrænset stigning i boligpriserne for ejerboligerne under ét, *jf. boks 6.2*.

Boks 6.2. Mulige kapitaliseringseffekter af boligforliget

Det skal indledningsvist bemærkes, at det er forbundet med overordentlig stor usikkerhed at skønne over kapitaliseringseffekter af ændringer i boligbeskatningen. Det skyldes, at kapitaliseringseffekterne drives af, hvorvidt ændringerne i boligbeskatningen giver anledning til en anden skattebetaling fra 2018 og frem, end hvad boligkøbere måtte have forventet forud for/i fravær af boligforliget.

I forhold til en videreførelse af gældende skatteregler på nye vurderinger ville boligforliget fx indebære en væsentlig stigning i boligpriserne som følge af aflysningen af stigninger i grundskylden.

Hvis det modsat lægges til grund, at prisdannelsen på boligmarkedet primært er følsom overfor den aktuelle skattebetaling, indebærer den nye boligbeskatningsmodel begrænsede stigninger i boligpriserne for ejerboligerne under ét. Det skal ses i lyset af en svag reduktion i de gennemsnitlige boligskatter for nye boligejere i 2021 ekskl. virkningen af skatterabatterne. Det dækker over, at ejendomsværdiskatten reduceres, og at grundskylden fastholdes på kommuneniveau i 2021.

De begrænsede stigninger i boligpriserne for ejerboligerne under ét dækker over små forventede boligprisstigninger for enfamiliehuse på i gennemsnit 1-2 pct., mens boligforliget kan indebære isolerede prisfald for ejerlejligheder på i gennemsnit 5-10 pct. Dermed svarer kapitaliseringseffekten for ejerlejligheder til den isolerede virkning af en renteforhøjelse på omkring ¼-½ pct.-point. Der er således umiddelbart tale om begrænsede virkninger set i forhold til de udsving i renteomkostninger, som boligmarkedet historisk set har håndteret.

Virkningerne skal endvidere ses i sammenhæng med, at priserne på ejerlejligheder på landsplan i gennemsnit er steget med 30 pct. siden 2011, mens prisen på enfamiliehuse i samme periode er steget med 15 pct. ifølge Danmarks Statistik. Frem mod 2021 forventes boligpriserne for begge boligtyper under ét at stige med 10-15 pct. som følge af den samfundsøkonomiske udvikling, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2017*.

For stort set alle ejerboliger, der umiddelbart kan blive påvirket negativt af boligforliget, vurderes de mulige boligpriseffekter således at være mindre end den forventede underliggende udvikling i boligpriserne frem mod 2021. I praksis vil der for de pågældende boliger derfor som hovedregel ikke være tale om egentlige prisfald, men snarere, at priserne i en periode stiger langsommere end ellers.

Det er samlet set vurderingen, at udviklingen i beskæftigelsen og renterne over de kommende år vil have væsentligt større betydning for boligpriserne end boligforliget.

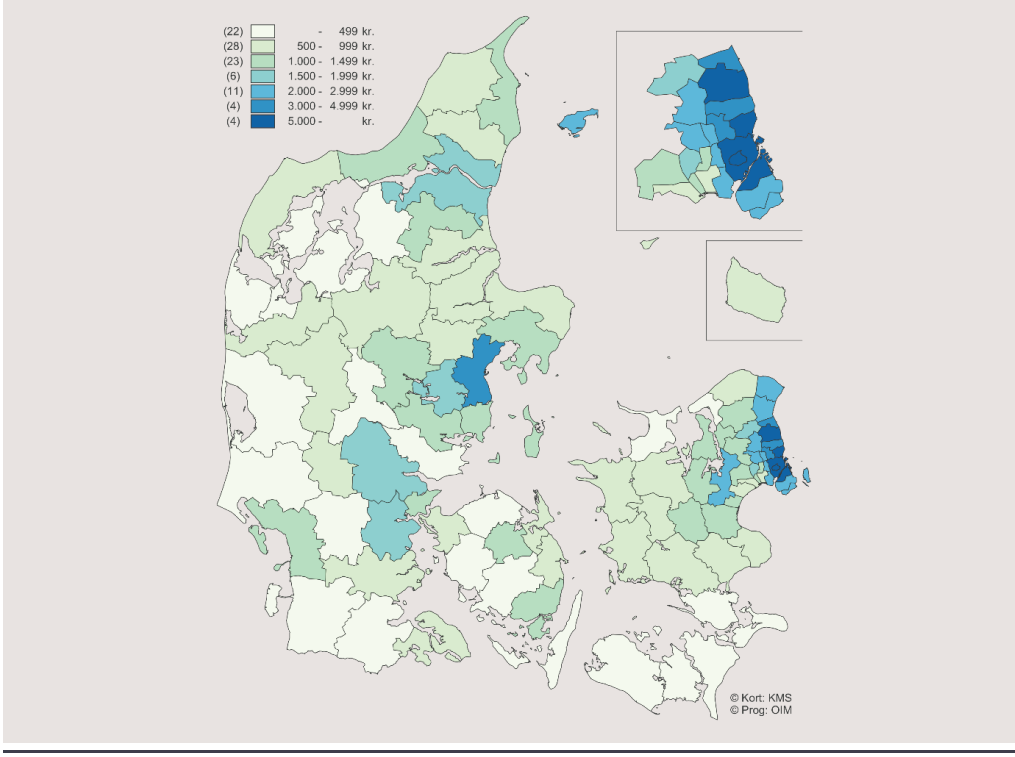
Skatteministeriet planlægger i efteråret 2017 at offentliggøre en skatteøkonomisk analyse, der mere indgående beskriver de mulige kapitaliseringseffekter af boligforliget.

Skatterabatten

Som nævnt tildeles de boligejere, der umiddelbart står til at skulle betale højere samlet boligskat, en tilsvarende skatterabat, så deres samlede skattebetaling er uændret i 2021. Konkret forventes der tildelt en skatterabat for ca. 4 ud 10 ejerboliger, mens de resterende forventes at få en lavere samlet skattebetaling.

Skatterabatterne er koncentreret omkring de større byer, *jf. figur 6.8.* Det afspejler, at boligskatterne i disse områder i 2021 generelt ville være højere end ved gældende regler.

Figur 6.8. Gennemsnitlige skatterabatter for ejerboliger i 2021 pr. kommune (2017-niveau)



Anm.: Opgørelsen er foretaget for ejerboliger ekskl. sommerhuse.
Kilde: Egne beregninger.

Skatterabatten kan sammenlignes med 1998-nedslagene. Mens 1998-nedslagene var en generel rabat til alle boligejere, der havde købt bolig før den 2. juli 1998, afhænger 2021-skatterabatterne af forholdene for den enkelte bolig, herunder den effektive ejendomsværdiskat, efterslæbet i grundskylden og ændringen i den kommunale grundskyldspromille mv. Ved indførelsen udgjorde 1998-nedslagene i gennemsnit ca. 0,3 pct. af ejen-

domsvurderingen, mens skatterabatterne i 2021 i gennemsnit forventes at udgøre ca. 0,1 pct. af ejendomsvurderingen, *jf. tabel 6.3*. Opgjort relativt til ejendomsværdien forventes den gennemsnitlige 2021-skatterabat således at udgøre ca. en tredjedel af det oprindelige gennemsnitlige 1998-nedslag.

Tabel 6.3. Forventet spredning i rabatterne i 2021

Skatterabat relativt til ejendomsværdien	Antal ejerboliger	Gns. rabat i pct. af ejendomsværdien
0 pct. (ingen skatterabat)	923.000	-
Mellem 0 og 0,2 pct.	333.000	0,1
Mellem 0,2 og 0,6 pct.	202.000	0,4
Mellem 0,6 og 1 pct.	24.000	0,8
Over 1 pct.	3.000	1,4
I alt	**1.485.000**	**0,1**

Anm.: Skatterabatterne er beregnet for enfamiliehuse og ejerlejligheder. Sommerhuse og stuehuse er ikke medtaget.
Kilde: Egne beregninger.

De nævnte gennemsnit dækker over, at alle daværende boligejere var omfattet af 1998-nedslagene, mens kun ca. 40 pct. af boligejerne ventes at blive omfattet af 2021-skatterabatten, *jf. ovenfor*. Derfor er der væsentlig større spredning i 2021-skatterabatterne sammenholdt med 1998-nedslagene. For godt 230.000 ejerboliger (godt 15 pct. af ejerboligerne) forventes 2021-skatterabatten at være større end det mindste 1998-nedslag (dvs. større end 0,2 pct. af ejendomsværdien), mens knap 30.000 ejerboliger (ca. 2 pct. af ejerboligerne) forventes at få en 2021-skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien, dvs. større end det maksimale 1998-nedslag.

Da 2021-skatterabatterne (på linje med de oprindelige 1998-nedslag) er knyttet til en bestemt ejer i en specifik bolig og bortfalder ved fraflytning, kan skatterabatterne potentielt medføre indlåsningseffekter på boligmarkedet. Det vil sige, at de nuværende ejere bliver boende i længere tid i deres bolig, end de ellers ville have gjort. Det nedsætter mobiliteten på boligmarkedet og kan indebære en dårligere udnyttelse af boligmassen. Fx enlige boligejere, der bliver boende i store huse i længere tid, end de ellers ville gøre, for ikke at miste skatterabatten, mens større børnefamilier har svært ved at finde en passende bolig.

Nedsat mobilitet på boligmarkedet kan desuden hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet, hvis nogle boligejere fx er mindre tilbøjelige til at skifte til et job et andet sted i landet som følge af skatterabatten[72].

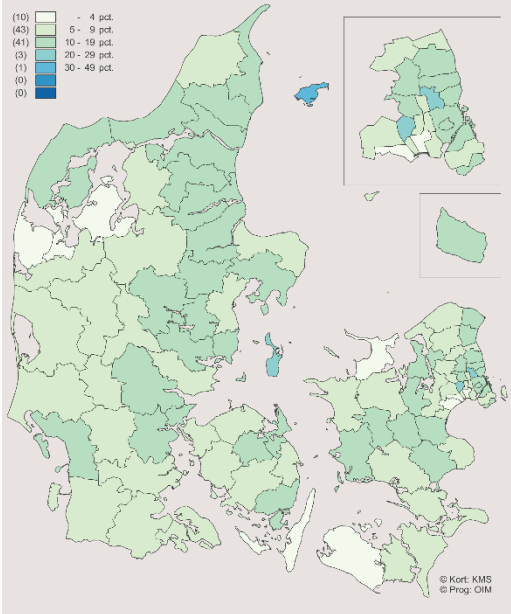
[72] I forhold til at vurdere omfanget af eventuelle indlåsningseffekter er der både usikkerhed forbundet med den endelige fordeling af skatterabatter i 2021, og i hvilken udstrækning en given skatterabat medfører, at boligejerne forlænger deres ejerperiode.

Det er dog vurderingen, at det begrænsede antal boliger, som forventes tildelt en stor skatterabat, ikke skaber indlåsningseffekter i et omfang, der vil påvirke samfundsøkonomien som helhed. Det er derfor forventningen, at de potentielle indlåsningseffekter, der kan følge af 2021-skatterabatterne, ikke overstiger de indlåsningseffekter, der fulgte af 1998-skattenedslagene.

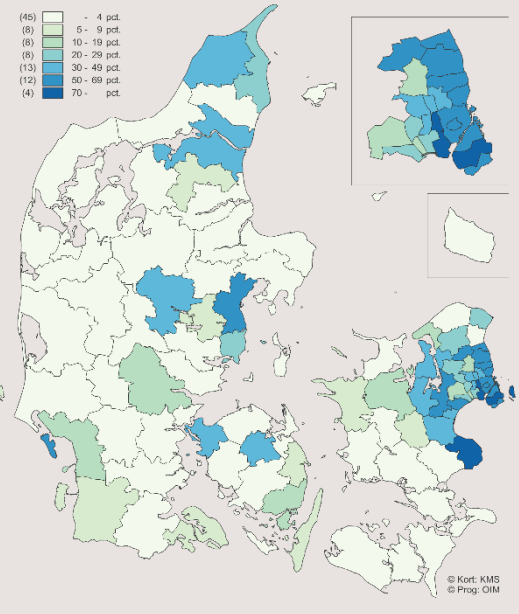
Ejerboliger med store skatterabatter er i overvejende grad koncentreret omkring hovedstaden og omfatter navnlig ejerlejligheder, *jf. figur 6.9-6.12.* Således forventes over 50 pct. af ejerlejlighederne i hovedstadsområdet og Aarhus at blive tildelt en rabat på over 0,2 pct. af ejendomsværdien, og i Københavns kommune forventes ca. 15 pct. af ejerlejlighederne at opnå en rabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien. Andelen er højest blandt ejerlejligheder på Fanø, hvor der dog er tale om et begrænset antal ejerlejligheder.

Andel med en skatterabat på over 0,2 pct. af ejendomsværdien (mindste 1998-nedslag)

Figur 6.9. Enfamiliehuse

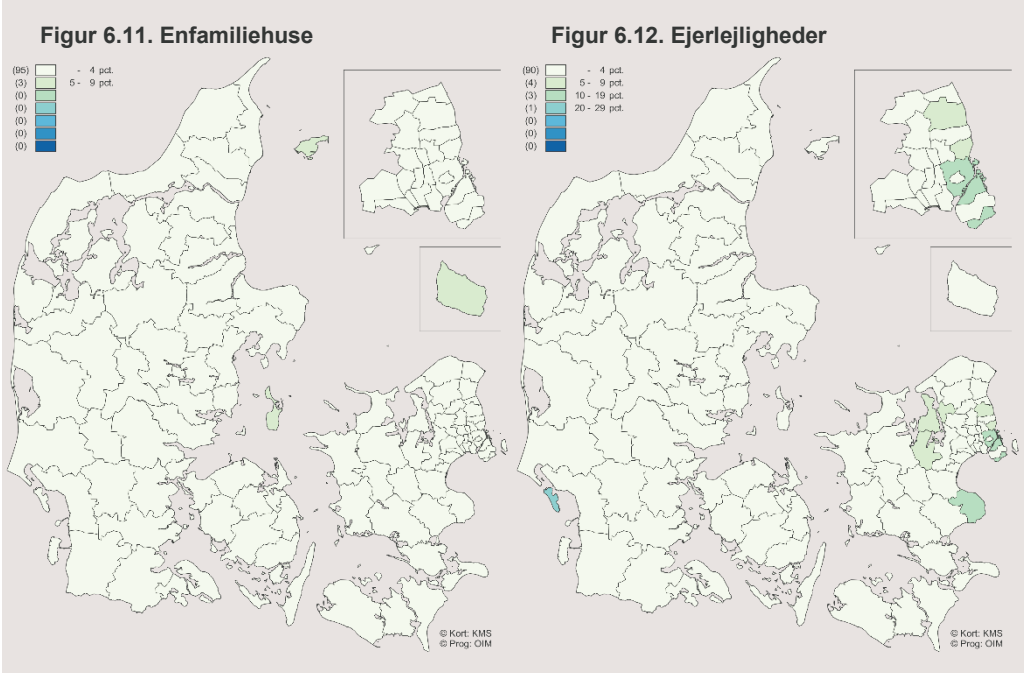


Figur 6.10. Ejerlejligheder



Kilde: Egne beregninger.

Andel med en skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien (maksimale 1998-nedslag)



Kilde: Egne beregninger.

Indefrysningsordningen

Med indefrysningsordningen får boligejerne som nævnt mulighed for at udskyde betalingen af nominelle stigninger i boligskatterne indtil salgstidspunktet. Ordningen betyder således, at den årlige betalte boligskat ikke kan overstige boligskatten på købstidspunktet, hvilket afhjælper eventuelle likviditetsproblemer, som stigninger i boligpriser og ejendoms- og grundvurderinger kan medføre.

Ordningen indebærer ikke lavere skatter, men at en del af selve betalingen af boligskatterne udskydes til salgstidspunktet, med mindre boligejeren fravælger indefrysningen. Boligejeren oparbejder således en gæld til staten, som afvikles i forbindelse med salg af boligen. Da de indefrosne beløb forrentes fra 2021 – samtidig med at nye boligejere starter med at betale boligskat svarende til de aktuelle vurderinger – har indefrysningsordningen som udgangspunkt ikke betydning for prisdannelsen på boligmarkedet.

Det er ikke forventningen, at alle boligejere vil anvende indefrysningsordningen, da den ikke vil være økonomisk attraktiv for alle. Det skal blandt andet ses i lyset af, at nogle boligejere kan have adgang til lavtforrentet likviditet på fx en budgetkonto eller vil have adgang til et tilsvarende lån til en lavere rente. Endvidere vil det i

nogle situationer være økonomisk attraktivt for boligejeren, at gælden til staten indfris i forbindelse med en låneomlægning. Det skønnes på den baggrund, og med nogen usikkerhed, at der på langt sigt vil være indefrosset et beløb på ca. 110 mia. kr. svarende til knap 4 pct. af de samlede ejendomsværdier, *jf. tabel 6.4*. Når der sammenlignes med de aktuelle belåningsgrader i ejerboligmassen, er der således tale om en i gennemsnit begrænset gældsstiftelse, der eventuelt i et vist omfang vil erstatte andre (bolig)lån.

Tabel 6.4. Skøn over indefrosne skatter for boligejerne

Mia. kr. (2017-niveau)	Efter 40 år	Fuldt indfaset
Mia. kr.	85	110
Pct. af ejendomsværdierne	2,8	3,7

Anm.: Beløbene er skønnet på baggrund af de historiske prisudsving for boligpriserne i perioden 1990-2005 korrigeret for den overnormale boligprisstigning, der var afledt af de kraftige rentefald i samme periode. Konkret steg priserne i gennemsnit med 6,5 pct. om året over perioden 1990-2005 mod forventet ca. 3 pct. årligt efter 2021. Dvs. der er genereret et forløb med boligprissving rundt om en årlig trendvækst på ca. 3 pct. (svarende til lønudviklingen). Det er lagt til grund, at boligskatterne for ejerboliger strukturelt udgør godt 30 mia. kr., og at den vægtede årlige fraflytningsrate er 4,5 pct. Jo højere fraflytningsrate, jo lavere samlet indefrosset beløb. Størrelsen på den fuldt indfasede indefrysning vil variere over konjunkturforløbet. Omfanget af indefrysning vil afhænge af udnyttelsesgraden. Der er forudsat en udnyttelsesgrad på 50 pct. på sigt, da det ikke for alle boligejere vil være økonomisk attraktivt at anvende indefrysningsordningen.
Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

Tilbagebetalingsordningen

Tilbagebetalingsordningen indebærer, at de boligejere, der har betalt skat af en for høj vurdering i perioden 2011-18, får tilbagebetalt den overskydende skat, dvs. forskellen mellem den faktisk betalte skat i perioden og den skat, ejerne ville have betalt, såfremt de nye vurderinger inkl. forsigtighedsprincip havde været gældende i perioden[73]. Hertil kommer et procenttillæg som kompensation for, at boligejerne har måttet undvære pengene i en periode. Der vil blive etableret en lignende ordning for ikke-ejerboliger.

En lavere vurdering er ikke ensbetydende med, at man får tilbagebetalt boligskat, da der ikke nødvendigvis er blevet betalt skat af den seneste vurdering som følge af ejendomsværdiskattestoppet og stigningsbegrænsningen for grundskyld.

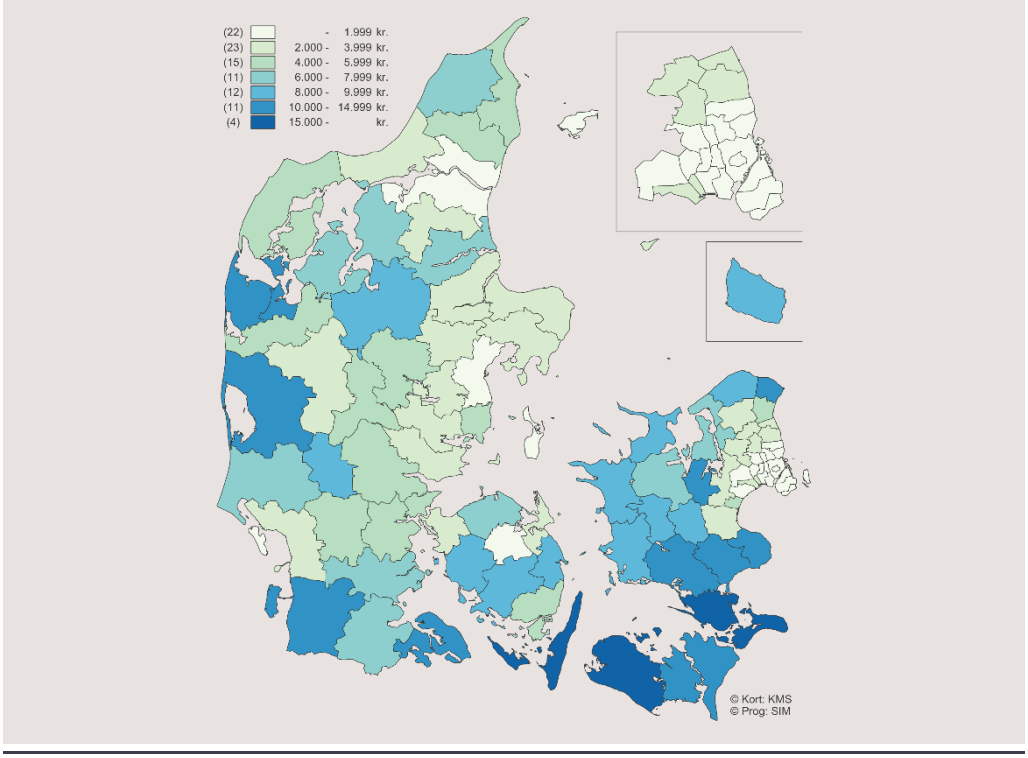
Konkret forventes der foreløbigt tilbagebetalt ca. 9 mia. kr. (før tilbageløb, 2019-niveau) til ejerne af ca. 730.000 ejerboliger. De pågældende boliger vil være dem, hvor de nye vurderinger (inkl. forsigtighedsprincip) ligger under de gældende beskatningsgrundlag for henholdsvis ejendomsværdiskat og grundskyld[74].

[73] Mere præcist beregnes skatten i det alternative forløb med udgangspunkt i en tilbageskrivning af de nye 2018/2019-vurderinger. Der er således ikke tale om, at der bliver foretaget nyvurderinger for hvert af de mellemliggende år.

[74] Tilbagebetalingen er en engangsudgift for staten og er neutral for den strukturelle offentlige saldo.

Det vil særligt være boligejere uden for de større byområder, der forventes at få penge tilbage i boligbeskatning, *jf. figur 6.13.*

Figur 6.13. Gennemsnitlig tilbagebetaling af overskydende skat til boligejere pr. kommune



Anm.: Gennemsnittet er beregnet for alle ejerboliger i kommunen, inkl. boliger som ikke modtager en tilbagebetaling.
Kilde: Egne beregninger.

Der forventes med betydelig usikkerhed tilbagebetalt ca. 4¼ mia. kr. (før tilbageløb, 2019-niveau) vedrørende ikke-ejerboliger.

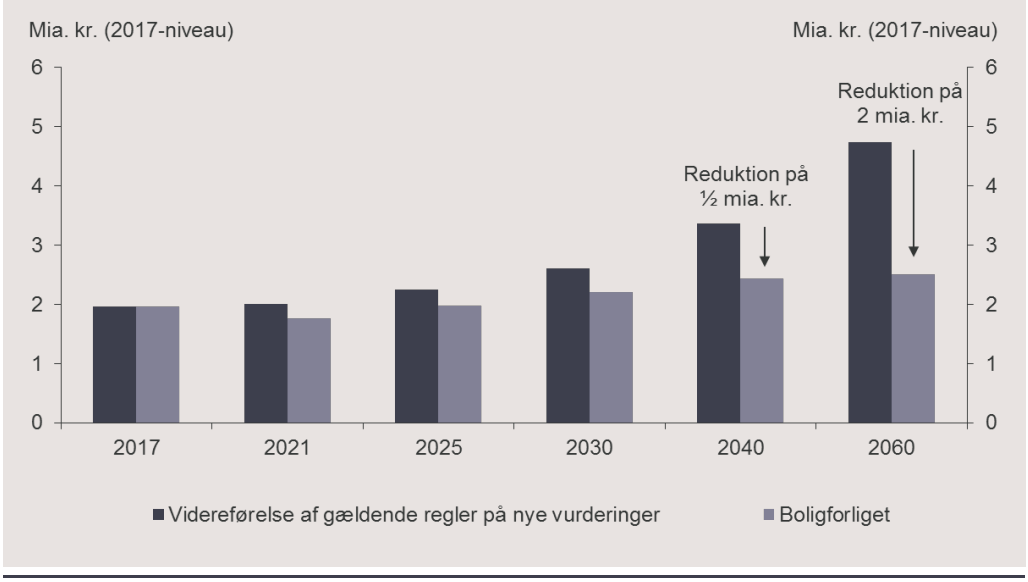
6.5 Virkningen af boligforliget for lejere

Lejere kan overordnet set opdeles i beboere i henholdsvis almene boliger og øvrige udlejningsboliger. Førstnævnte gruppe er veldefineret, mens sidstnævnte gruppe spænder fra beboerne i egentlige private udlejningsejendomme (fx ejendomme ejet af pensionsselskaber) til personer, som lejer et værelse i en bolig, som ellers bebos af ejeren. Nedenstående beskrivelse fokuserer på virkningerne af boligforliget for den veldefinerede gruppe af beboere i almene lejeboliger.

Lejerne i de almene boliger betaler i dag indirekte ca. 2,2 mia. kr. i grundskyld via deres husleje, dvs. knap 10 pct. af den samlede grundskyld. For lejeboliger betales der – i modsætning til for ejerboliger – ikke ejendomsværdiskat[75].

Boligforliget medfører, at grundskylden for de almene boliger skønnes reduceret med ¼ mia. kr. (2017-niveau) i 2021 stigende til ½ mia. kr. i 2040 og 2 mia. kr. i 2060 målt i forhold til en videreførelse af gældende regler, *jf. figur 6.14*.

Figur 6.14. Udviklingen i boligskatterne for almene lejere

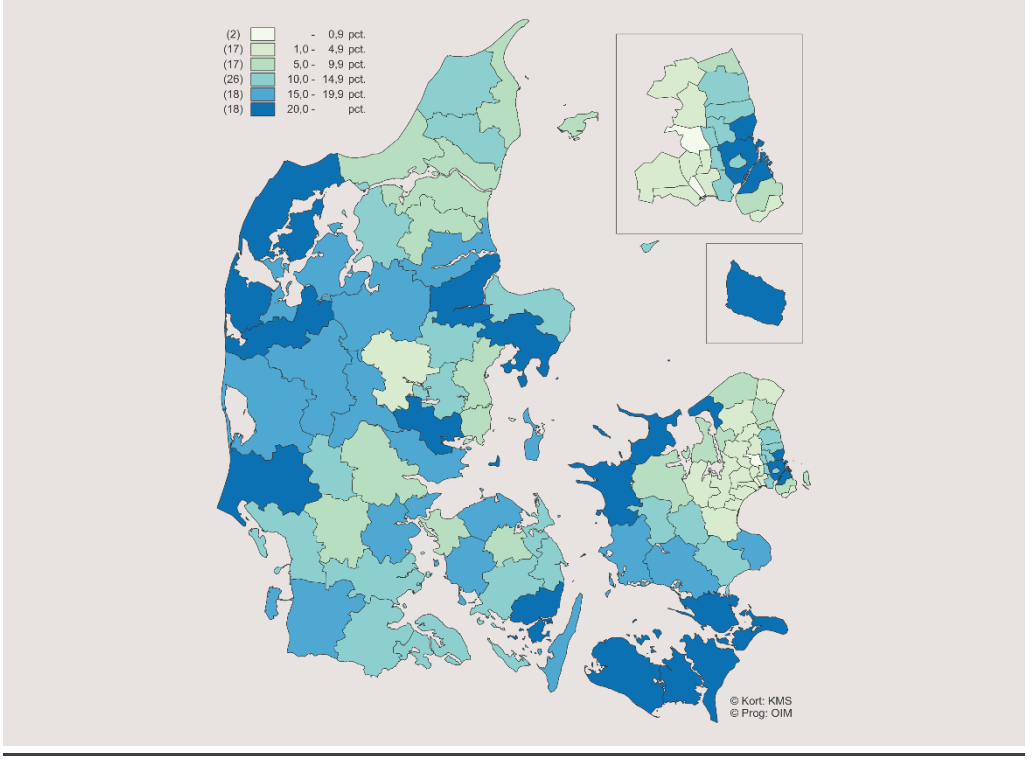


Kilde: Egne beregninger.

Skattelettelserne for de almene lejere er mindre systematisk fordelt på kommuner end for boligejere, *jf. figur 6.15*. Det afspejler, at skattebetalingen for lejere kun er påvirket af ændringerne i grundskylden, som fastsættes, så provenuet er uændret på kommuneniveau. Lejere er således ikke påvirket af den generelle omfordeling af ejendomsværdiskattebetaling fra områder med relativt høje effektive ejendomsværdiskattesatser (typisk landdistrikter) til områder med relativt lave effektive ejendomsværdiskattesatser (typisk byområder).

[75] Det skal ses i lyset af, at ejeren af en erhvervsejendom beskattes af det løbende afkast af ejendommen. For almene boligforeninger beskattes eventuelt overskud dog ikke. Endvidere vil der typisk ikke være, eller kun være et begrænset, overskud i almene boligforeninger, da huslejen fastsættes, så den dækker omkostningerne.

Figur 6.15. Fordelingen af skattelettelser for almene lejere ved overgangen til nyt boligbeskatningssystem i 2021 (pct. af skattebetalingen ved gældende regler)



Anm.: Ændringer i grundskylden forudsættes overvæltet i huslejen ud fra et beboerprincip.
Kilde: Egne beregninger.

6.6 Fordelingsmæssige konsekvenser af boligforliget

Virkning for familier i forskellige boligtyper

For familier i egen ejerbolig skønnes boligforliget at medføre en reduktion af boligskatterne under ét på ca. 11 pct. i 2021 stigende til 16 pct. i 2040 set i forhold til en videreførelse af gældende regler på nye vurderinger. Det svarer til en stigning i rådighedsbeløbet på 0,4 pct. i 2021 stigende til 0,7 pct. i 2040, *jf. tabel 6.5.*

Tabel 6.5. Boligforligets virkning på boligskatterne og rådighedsbeløb

	Ændring i skattebetalingen			Ændring i rådighedsbeløbet		
Pct.	2021	2025	2040	2021	2025	2040
Familier i egen bolig[1)]	**-11**	**-9**	**-16**	**0,4**	**0,4**	**0,7**
Enfamiliehuse	-11	-10	-18	0,5	0,4	0,9
Ejerlejligheder	-5	10	28	0,2	-0,4	-1,1
Øvrige	-13	-10	-10	0,5	0,4	0,4
Familier i lejebolig	**-13**	**-12**	**-24**	**0,2**	**0,2**	**0,6**
Almene	-12	-12	-28	0,2	0,2	0,7
Øvrige	-14	-11	-20	0,2	0,2	0,5
Familier i andelsbolig	**-9**	**-5**	**-17**	**0,1**	**0,1**	**0,5**
Øvrige familier	**-11**	**-8**	**-14**	**0,4**	**0,3**	**0,7**
I alt	**-11**	**-9**	**-17**	**0,4**	**0,3**	**0,7**

Anm.: Boligforligets virkninger er beregnet i forhold til en videreførelse af gældende skatteregler på nye vurderinger. Boligskatterne er opgjort som boligskatterne for de boliger, som de pågældende familier bor i, samt eventuelle øvrige ejendomsværdiskattepligtige boliger, dvs. primært eventuelle sommerhuse, som familien ejer. Ændringer i skatten på erhvervsejendomme er således ikke indregnet, herunder eventuel overvæltning af skatterne på forbrugerpriserne og/eller lønningerne.
1) Familier, hvor mindst én person ejer den bolig, som familien bor i.
2) Lejere er defineret som familier, som bor i en ikke-ejendomsværdiskattepligtig lejebolig, og hvor ingen i familien betaler ejendomsværdiskat. Dermed indgår ikke lejere, som samtidig ejer et sommerhus, og lejere, som kun lejer et værelse i en ejendomsværdiskattepligtig bolig. Disse indgår i stedet under øvrige familier.
3) Familier i andelsbolig er defineret som familier, som bor i andelsbolig, og hvor ingen i familien betaler ejendomsværdiskat. Dermed indgår ikke personer, som samtidig ejer et sommerhus. Disse indgår i stedet under øvrige familier.
Kilde: Egne beregninger.

For familier i ejerlejligheder skønnes boligskatterne i 2021 reduceret med 5 pct. i forhold til en videreførelse af gældende skatteregler, mens boligskatterne omvendt ventes forøget i 2025 og 2040. I 2025 svarer forøgelsen til en reduktion af rådighedsbeløbet på ca. 0,4 pct. Det skal ses i lyset af, at specielt grundværdierne for ejerlejligheder er væsentligt undervurderet i de nuværende vurderinger, *jf. kapitel 5,* hvilket først medfører markant højere boligskatter på længere sigt som følge af stigningsbegrænsningsreglen. Stigningerne i skattebetalingen for ejerlejligheder afspejler dermed, at boligskatterne for ejerlejligheder bringes tættere på de boligskatter, som ejere af enfamiliehuse med samme ejendomsværdier betaler.

Stigningen i forhold til 2021 kan desuden tilskrives det gradvise bortfald af skatterabatter, som finder sted i takt med, at eksisterende boligejere fraflytter boligen. I den forbindelse skal det bemærkes, at opgørelsen i *tabel 6.5* udelukkende afspejler de direkte konsekvenser af skatteændringerne. Der er med andre ord ikke taget højde for, at nye boligejere må forventes at tage højde for de nye boligskatter i deres købsproces og således justere det beløb, de er villige til at betale for en given bolig.

Det er derfor sandsynligt, at de højere skattebetalinger for nye boligejere helt eller delvist vil blive modgået af en lavere pris og dermed lavere renteudgifter som følge af mindre boliggæld. Ændringerne i skattebetalingen og rådighedsbeløbene vil derfor primært komme til udtryk som en ændret fordeling mellem nuværende og fremtidige ejere, hvor ejere af boliger, der får sat boligskatten op i 2021 før skatterabat, må forventes at opleve et vist kapitaltab.

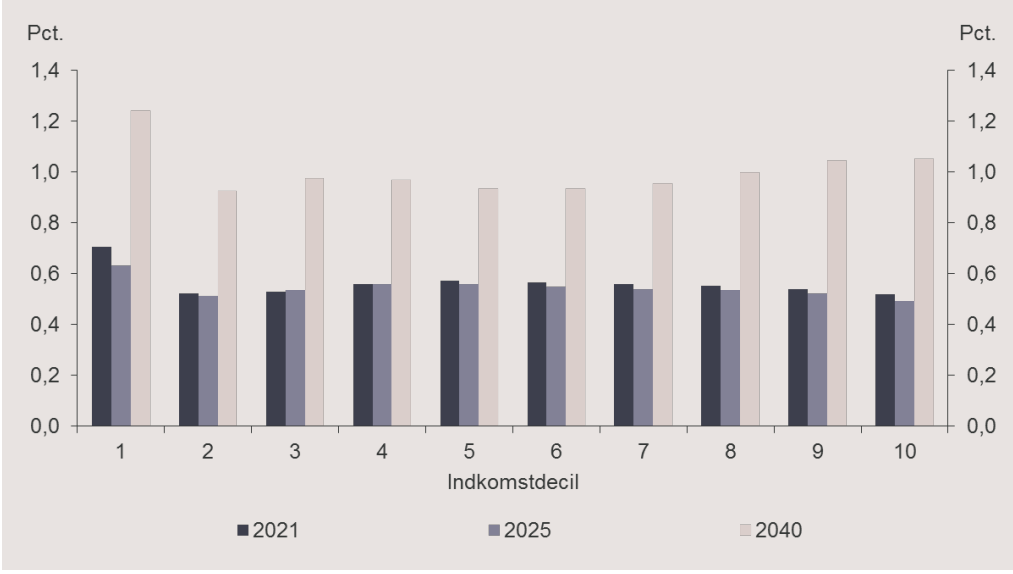
For lejere er den procentuelle reduktion i boligskatterne (dvs. grundskyld, som kan forventes overvæltet i huslejerne) generelt lidt større end for ejere, mens virkningen på rådighedsbeløbene generelt er lidt mindre. Denne forskel skyldes, at boligskatter i udgangspunktet udgør en mindre del af lejernes disponible indkomst sammenlignet med ejernes disponible indkomst.

Virkning på indkomstfordelingen

I forhold til indkomstfordelingen skønnes boligforliget at indebære et løft i de disponible indkomster på ca. 0,5 pct. i 2021 sammenlignet med, hvad de ville have været med gældende skatteregler på nye vurderinger. Stigningen i de disponible indkomster er nogenlunde jævnt fordelt på tværs af indkomstdecilerne, dog med en lidt større stigning i 1. indkomstdecil (dvs. de 10 pct. af befolkningen med lavest disponibel indkomst), *jf. figur 6.16*.

Frem mod 2025 reduceres stigningen i den disponible indkomst svagt for alle indkomstdeciler. Det afspejler, at skatterabatterne i perioden 2021-25 forventes at bortfalde hurtigere end stigningerne i boligskatterne ved en videreførelse af gældende regler. Det modsatte gør sig gældende efter 2025, hvilket indebærer, at ændringerne i de disponible indkomster er væsentligt større i 2040, *jf. figur 6.16*.

Figur 6.16. Boligforligets virkning på de disponible indkomster fordelt på indkomstdeciler

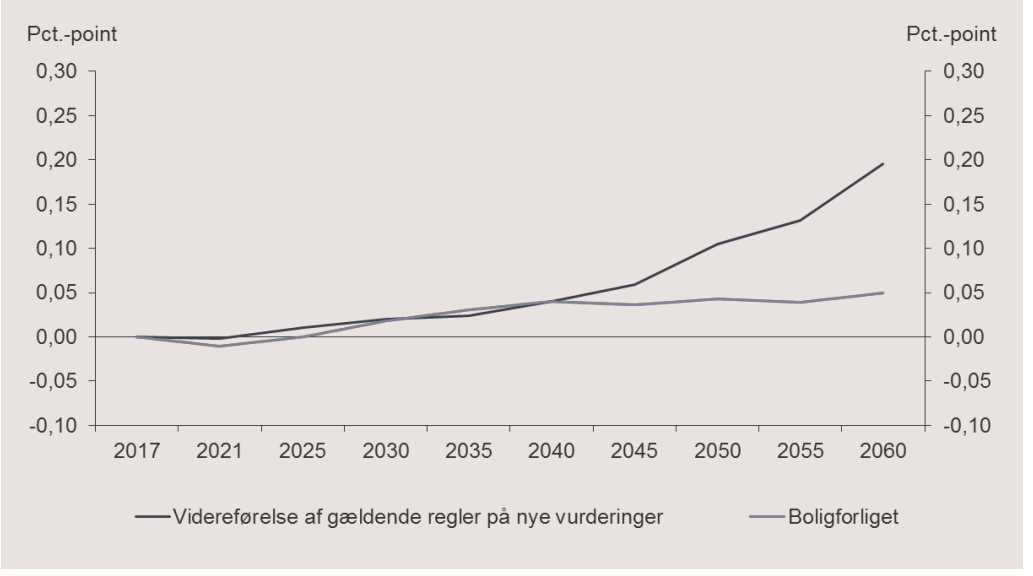


Anm.: Ændringerne i de disponible indkomster er beregnet på baggrund af ændringerne i skattebetalingerne i 2021 inkl. skatterabat sammenlignet med en videreførelse af gældende skatteregler på nye vurderinger. For lejere forudsættes det, at ændringer i grundskylden overvæltes i huslejen ud fra beboelsesandelen. Ændringer i skatterne for erhvervsejendomme, der ikke kan henføres direkte til personer, er fordelt ud på befolkningen på baggrund af fordelingen af de disponible ækvivalerede indkomster. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af familieækvivaleret disponibel indkomst i 2014. Beregningerne er foretaget på baggrund af de foreløbige 2015-ejendomsvurderinger for ejerboliger fra Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger fremskrevet til 2021 samt beregningstekniske fremskrivninger af beskatningsgrundlag for erhvervsejendomme, herunder lejeboliger. Tallene kan dermed ændre sig, når der foreligger nye, endelige vurderinger. Det skal endvidere bemærkes, at de initiale disponible indkomster blandt andet er beregnet ud fra de gældende 2011-vurderinger (afkast af ejerbolig i form af lejeværdien af egen bolig indgår i indkomstbegrebet). Ejerne af de ejerboliger, som i dag i særlig grad er undervurderet, vil derfor isoleret set ligge for lavt i indkomstfordelingen, samtidig med at disse boligejere i mindre omfang stilles bedre ved overgangen til nye regler (umiddelbart en højere skattebetaling ved overgangen til nye regler, som modsvares af skatterabatten).
Kilde: Skatteministeriet.

På baggrund af ovenstående skønnes boligforliget at indebære en begrænset reduktion i indkomstforskellene i 2021 – svarende til en meget svag reduktion af Gini-koefficienten på ca. 0,01 pct.-point.

Frem til 2040 skønnes udviklingen i indkomstforskellene at være omtrent den samme med boligforliget og ved en videreførelse af gældende regler. Der er væsentlig usikkerhed omkring denne parallelle udvikling, da den afhænger af, i hvilken takt skatterabatterne for ejerboliger falder bort, dvs. i hvilken takt de nuværende boligejere fraflytter deres bolig, *jf. figur 6.17*.

Figur 6.17. Virkning på indkomstforskelle af boligforliget og af videreførelse af gældende skatteregler på nye vurderinger målt ved ændring i Gini-koefficienten



Anm.: Figuren viser den isolerede virkning på indkomstforskellene (målt ved ændringer i Gini-koefficienten) af ændringerne i ejendomsskatterne i forhold til 2017 på de ækvivalerede disponible indkomster ved henholdsvis en videreførelse af gældende regler på nye vurderinger og boligforliget. Størrelsesordenen af ændringerne skal ses i forhold til, at de samlede indkomstforskelle i 2014 er opgjort til 26,6 pct. målt ved Gini-koefficienten, *jf. Fordeling og incitamenter 2016*, Skatteministeriet oktober 2016. Se i øvrigt anmærkning til figur 6.16.
Kilde: Egne beregninger.

På længere sigt (2060) skønnes boligforliget at medføre en større reduktion i indkomstforskellene i forhold til en situation med videreførelse af gældende skatteregler på nye vurderinger – svarende til en reduktion af Gini-koefficienten på ca. 0,15 pct.-point. Det afspejler, at de gældende regler indebærer en fortsat real udhuling af ejendomsværdiskatten, hvilket kommer boligejerne til gode, mens grundskylden under gældende regler vil stige relativt kraftigt, hvilket belaster både boligejerne og lejerne.

Selv med boligforliget er der en beskeden fremadrettet stigning i indkomstforskellene. Det afspejler, at de nye grundvurderinger ventes at stige relativt mere for etageejendomme end for enfamiliehuse. Beboere i etageejendomme vil således – uanset nedsættelsen af grundskyldspromillerne – over tid skulle betale mere i grundskyld end i 2020. Det vurderes isoleret set at øge indkomstforskellene en smule, men væsentligt mindre, end hvis de gældende skatteregler var blevet videreført.

Skatteøkonomisk redegørelse 2017

SKatteøkonomisk redegørelse sætter tal og ord på de skatter og afgifter, som danskerne betaler. Opkrævningen af skatterne har ikke kun betydning for finansieringen af de offentlige udgifter. Skatterne har også betydning for den økonomiske vækst og velstand i samfundet. Samtidig påvirker skatterne fordelingen af indkomsterne i befolkningen.

Skatteministeriet/
Ministry of Taxation

Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk