

Skatteøkonomisk Redegørelse 2018



Skatteministeriet

**Skatteministeriet/
Ministry of Taxation**

Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk



Skatteministeriet

Skatteøkonomisk Redegørelse

2018

Skatteøkonomisk Redegørelse 2018

Redaktionen er afsluttet den 15. juni 2018.

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 Eigtvæds Gade 28

1402 København K

T 33 92 33 92

Forord

En af de vigtigste politiske opgaver er at sammensætte samfundets skatter og afgifter på en hensigtsmæssig måde. Og her er der utrolig mange – somme tider modsatrettede – hensyn, der skal tages. Derfor har vi i Skatteministeriet valgt at udgive en årlig *Skatteøkonomisk Redegørelse*. Vores ambition er at levere et omhyggeligt udarbejdet og opdateret beslutningsgrundlag ved at belyse de mange facetter i skatte- og afgiftspolitikken.

Mit håb som minister er, at redegørelsen sætter læseren ind i økonomernes regnemetoder og løfter sløret for en række nye skatteøkonomiske konklusioner. Redegørelsen forklarer baggrunden for tidligere truffne politiske beslutninger og analyserer effekterne af det seneste års mange aftaler på skatteområdet. Den giver samtidig et bud på de samfundsmæssige konsekvenser af de forskellige politiske veje, vi kan vælge at gå i fremtiden.

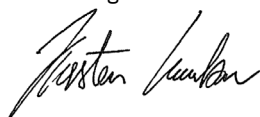
Skatteøkonomisk Redegørelse er dog ikke kun skrevet for politikernes skyld. Den er også skrevet til helt almindelige danskere, der gerne vil have en dybere viden om de ting, vi vedtager i Folketinget på skatteområdet.

Modsvaret på kritikken af økonomernes regnemetoder er – efter min opfattelse som parlamentariker og minister – at der skabes større åbenhed om den måde, der regnes på i centraladministrationen. Men også at såvel de politiske beslutningstagere som offentligheden er bevidste om, at en beregning altid vil være en vurdering med en vis grad af usikkerhed. Økonomiske beregninger hviler på en blanding af forudsætninger, skøn og viden. Og selvom meget vedvarende gøres, for at beregningerne er så objektive og videnskabelige som muligt, vil økonomiske vurderinger aldrig være den objektive sandhed. Regnemetoder skal ikke politiseres – det kommer der næppe noget godt ud af – men kvalificeres skal de, og det bidrager *Skatteøkonomisk Redegørelse* til.

I redegørelsens syv kapitler behandler nogle af statens dygtigste skatteøkonomer en række af de vigtigste emner på skatteområdet. De konstaterer blandt andet, at skattetrykket i Danmark har udvist en faldende tendens de seneste 3-4 år, i takt med at vi har lettet en række skatter og afgifter. Personligt er jeg glad for, at redegørelsen bekræfter mig i, at regeringens skattepolitik generelt har været fornuftig – ikke bare set ud fra mit eget moralske og ideologiske perspektiv som politiker, men også ud fra det samfundsøkonomiske perspektiv, som fagfolkene analyserer ud fra.

Samtidig er redegørelsen for mig en kilde til inspiration til regeringens fremtidige skattepolitik. Men uanset politisk ståsted kan man blive klogere på vores samfund af at læse med, og det vil jeg opfordre alle interesserede – politikere eller ej – til at gøre.

Med venlig hilsen



Skatteminister Karsten Lauritzen



Indhold

1. Indledning og sammenfatning	9
1.1 Aktuelle skatteøkonomiske temaer.....	9
1.2 Centrale konklusioner fra Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.....	20
2. Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken	31
2.1 Indledning.....	31
2.2 Oversigt over skattepolitiske aftaler siden sommeren 2017.....	32
2.3 Aftale om omlægning af bilafgifterne.....	33
2.4 Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer.....	36
2.5 Skatteinitiativer knyttet til aftale om finansloven for 2018.....	42
2.6 Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger.....	46
2.7 Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen.....	55
3. Bilbeskatningen i Danmark	57
3.1 Indledning.....	57
3.2 Oversigt over bilbeskatningen i Danmark.....	58
3.3 Provenu- og adfærdsvirkninger ved ændringer af bilafgifterne.....	68
3.4 Forbrugsadfærden ved ændringer af bilafgifterne.....	75
3.5 Arbejdsudbudsvirkning af ændret registreringsafgift.....	82
Appendiks 3A. Beregningseksempel med regler før og efter seneste bilaftale.....	94
Appendiks 3B. Metode til at danne fiktive bilforløb.....	96
Appendiks 3C. Følsomhedsberegninger: Arbejdsudbud og selvfinansieringsgrader.....	97
4. Boligforligets virkninger på boligmarkedet	103
4.1 Indledning.....	103
4.2 Boligforliget og den fremtidige boligbeskatning.....	104
4.3 Boligforligets betydning for boligpriserne.....	110
4.4 Boligforligets betydning for mobiliteten.....	125
Appendiks 4A. Beregning af virkningen af boligskatte på boligpriser.....	136
Appendiks 4B. Boligskatte og mobilitet: Erfaringer fra 1998-nedslagene.....	149

5. Grænsehandel	159
5.1 Indledning.....	159
5.2 Traditionel grænsehandel.....	160
5.3 Samfundsøkonomiske effekter af traditionel grænsehandel.....	170
5.4 E-grænsehandel.....	183
Appendiks 5A. Datakilder til opgørelse af grænsehandel.....	192
Appendiks 5B. Udviklingen i mængden af grænsehandel med nydelsesmidler.....	193
Appendiks 5C. Arbejdsudbudsvirkninger af afgifter på nydelsesmidler.....	194
6. Skatteudgifter.....	201
6.1 Indledning.....	201
6.2 Skatteudgifternes omfang.....	202
6.3 Skatteudgifter i internationalt perspektiv.....	210
6.4 Skatteudgifter og offentlige direkte tilskud.....	213
6.5 Skatteudgifternes virkning på de offentlige finanser.....	214
Appendiks 6A. Referenceramme og beregningsmetode.....	219
Appendiks 6B. Oversigt over samtlige skatteudgifter.....	224
7. Skattegab og offentlige finanser	229
7.1 Indledning.....	229
7.2 Ressourcer til skatteforvaltningen.....	230
7.3 Skattegab i Danmark og udlandet.....	236
7.4 Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og de offentlige finanser.....	243
7.5 Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og den samfundsøkonomiske velfærd.....	249
8. Bilagstabeller.....	259

1. Indledning og sammenfatning

I Danmark har vi et veludbygget velfærdssamfund, som primært finansieres ved opkrævning af skatter og afgifter. Men skatter og afgifter har også mærkbar betydning for den økonomiske vækst, velstanden og indkomstfordelingen i samfundet. Det skyldes, at niveauet for de forskellige skatter og afgifter påvirker danskerne's adfærd, herunder deres arbejdsudbud, valg af bil og bolig, og hvor meget de grænsehandler.

Skattepolitikken kan derfor eksempelvis anvendes til at nedbringe grænsehandlen eller til at sikre, at danskerne sparer mere op til pension eller køber mere trafikksikre biler. Hvorvidt det ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan være fornuftigt at ændre skattepolitikken, påvirkes løbende af den teknologiske udvikling og international skattekonkurrence etc. Det er derfor væsentligt, at der vedvarende er fokus på, hvilke samfundsøkonomiske konsekvenser de skattepolitiske instrumenter har, og om de står mål med den virkning, de har på danskernes adfærd.

I det følgende gennemgås *først* nogle aktuelle skatteøkonomiske temaer – blandt andet i tilknytning til skattetrykket. *Demæstsættes* der fokus på nogle af de centrale konklusioner fra de seks temakapitler i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

1.1 Aktuelle skatteøkonomiske temaer

Skattetrykket har i flere årtier været en central størrelse i den skattepolitiske debat i Danmark – og der er gennem tiderne fremlagt en række mere eller mindre konkrete målsætninger med henblik på at få nedbragt skattetrykket. Aktuelt fremgår det fx af regeringsgrundlaget *For et friere, rigere og mere trygt Danmark* (november 2016), at den nuværende regering har "et mål om at reducere skattetrykket strukturelt".

Skattetrykket er grundlæggende en simpel brøk, hvor tælleren omfatter de samlede indtægter fra skatter og afgifter, mens nævneren udgøres af samfundsøkonomiens størrelse målt ved bruttonationalproduktet (BNP). I 2017 udgjorde provenuet fra skatter og afgifter 1.000 mia. kr. i alt, mens BNP var på 2.145 mia. kr. – svarende til et skattetryk på 46,6 pct. af BNP, *jf. tabel 1.1*.

De personlige indkomstskatter – blandt andet i form af bundskat, topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat – udgjorde 25 pct. af BNP i 2017 og var dermed den største indtægtspost blandt de forskellige skatter og afgifter. Den næststørste skatteindtægt var moms på 9½ pct. af BNP i 2017, mens

indtægterne fra en række øvrige indirekte skatter – herunder registreringsafgift, diverse energiafgifter, grundskyld mv. – udgjorde ca. 6¾ pct. af BNP. Derudover giver selskabsskatten og pensionsafkastskatten også væsentlige bidrag til de samlede skatteindtægter.

Tabel 1.1. Skattetrykrets sammensætning, 2014-2017

Pct. af BNP	2014	2015	2016	2017
Personlige indkomstskatter ¹⁾	27,0	26,1	25,1	24,9
Pensionsafkastskat	2,7	1,1	1,6	1,5
Selskabsskatter	2,8	2,8	2,7	3,1
Moms	9,4	9,4	9,6	9,6
Øvrige indirekte skatter ²⁾	7,1	7,2	7,1	6,8
Øvrige skatter ³⁾	0,8	0,8	0,8	0,7
Skattetryk	49,8	47,4	46,8	46,6

1) Personlige indkomstskatter indeholder de statslige og kommunale indkomstskatter, ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger, hvor der var ekstraordinære indtægter i 2013-2015).

2) Øvrige indirekte skatter omfatter blandt andet registreringsafgift, diverse energiafgifter, grundskyld, afgifter på nydelsesmidler og tinglysningsafgift. Vægtafgift og grøn ejerafgift er også placeret under de øvrige indirekte skatter. Det afviger fra nationalregnskabet opførelse, hvor disse afgifter kategoriseres som direkte skatter (eller mere præcist som løbende indkomst- og formueskatter).

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

Kilde: Danmarks Statistik.

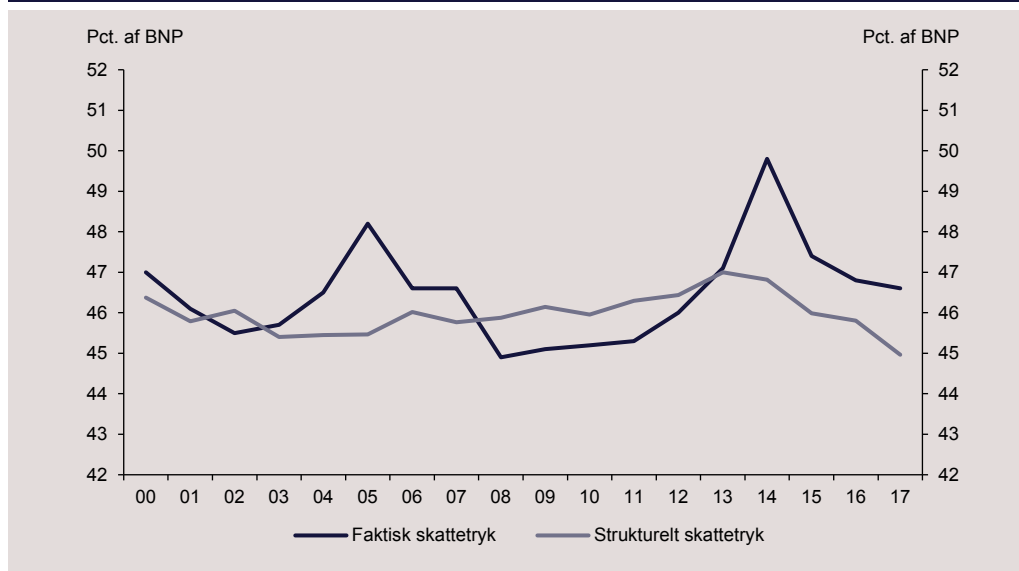
Det samlede skattetryk kan give en grov indikation af niveauet for skattebelastningen i samfundet. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at udviklingen i det faktiske skattetryk fra år til år ikke er et velegnet mål for den økonomiske politiks bidrag til ændringer i skattebelastningen. Det hænger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

Konjunkturudviklingen er således en væsentlig årsag til, at skattetrykket kan variere en del over tid. I perioder med høj økonomisk aktivitet – som typisk er karakteriseret ved høj og stigende beskæftigelse og mærkbar fremgang i det private forbrug – vil indtægterne fra en række skatter og afgifter ofte vokse hurtigere end BNP. Det vil alt andet lige medvirke til en slags automatisk stigning i skattetrykket, mens det omvendte kan være tilfældet i forbindelse med lavkonjunkturer.

Skatteindtægterne påvirkes imidlertid også af diverse andre forhold, som kan siges at være af midlertidig karakter. Det drejer sig ikke mindst om de stærkt fluktuerende indtægter fra pensionsafkastskatten, der er afhængig af udviklingen i renter og aktiekurser. Desuden er den del af selskabsbeskatningen, der omfatter aktiviteterne i Nordsøen, meget afhængig af udviklingen i olieprisen. Herudover kan deciderede engangsforhold også påvirke skatterne i udvalgte år. Det gælder fx engangsindtægterne fra den særlige afgift på SP-udbetalingerne i 2009 og de ekstraordinære indtægter i 2013-2015 fra omlægningen af eksisterende kapitalpensionsordninger, som indebar en fremrykning af beskatningen.

Derfor kan det umiddelbart være mere relevant at fokusere på udviklingen i det såkaldte *strukturelle* skatte-tryk. Det strukturelle skattetryk forsøger grundlæggende at tage højde for både konjunkturernes og øvrige midlertidige forholds påvirkning af indtægterne fra skatter og afgifter – herunder fx de førnævnte indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner. Det strukturelle skattetryk har generelt været noget mere stabilt end det faktiske skattetryk i perioden 2000-2017, jf. figur 1.1. Overordnet set har det strukturelle skattetryk udvist en svagt stigende tendens fra den første halvdel af 00'erne og frem til 2013, hvorefter det er faldet.

Figur 1.1. Faktisk og strukturelt skattetryk, 2000-2017

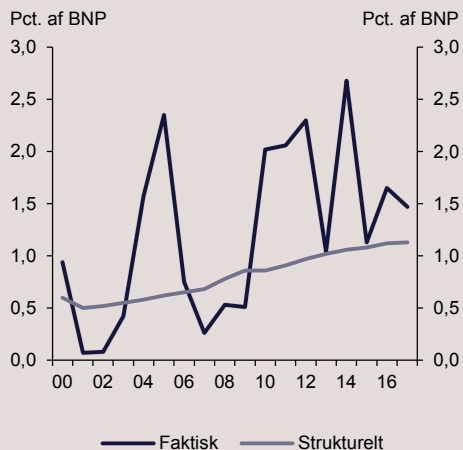


Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. Finansministeriet har dog i forbindelse med fx *Vækst og Velfærd 2025* (maj 2017) lavet en approksimeret beregning, der grundlæggende tager afsæt i den metode, der anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Det betyder, at der blandt andet tages højde for konjunkturernes påvirkning af skatter og afgifter, engangsindtægter fra omlægningen af kapitalpensioner og de midlertidige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten. Kilde: Danmarks Statistik (faktisk skattetryk) og Finansministeriet (strukturelt skattetryk), jf. *Sådan forlænger vi opsvinget – Jobreformens fase II*, august 2017.

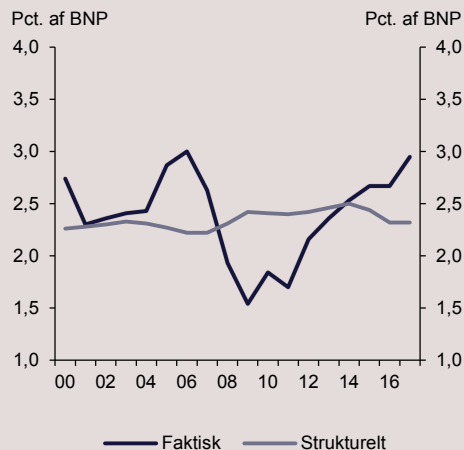
Det svagt stigende strukturelle skattetryk fra begyndelsen af 00'erne og frem mod 2013 hænger blandt andet sammen med udviklingen i de strukturelle skatteindtægter for pensionsafkastskatten og selskabsskatten. De strukturelle indtægter for pensionsafkastskatten skønnes fx at være steget fra ca. 1/2 pct. af BNP i starten af 00'erne til godt 1 pct. i 2013, jf. figur 1.2. Det afspejler ikke mindst, at pensionsformuen er vokset mærkbart hurtigere end BNP. De strukturelle indtægter fra selskabsskatten (ekskl. kulbrintevirksomhed) vurderes på tilsvarende vis at være steget en anelse fra ca. 2¼ pct. af BNP i begyndelsen af 00'erne til ca. 2½ pct. af BNP i 2013, jf. figur 1.3. Det skal blandt andet ses i lyset af en generel tendens til stigende skattepligtige overskud i virksomhederne.

Faktiske og strukturelle indtægter for pensionsafkastskat og selskabsskat

Figur 1.2. Pensionsafkastskat



Figur 1.3. Selskabsskat (ekskl. kulbrinteskatt mv.)



Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2018.

Faldet i det strukturelle skattetryk fra 2013 frem til 2017 afspejler blandt andet lavere strukturelle indtægter fra selskabsskatten (ekskl. kulbrintevirksomhed), jf. figur 1.3. De lavere strukturelle selskabsskatteindtægter i de senere år skal ses i sammenhæng med nedsættelsen af selskabsskattesatsen fra 25 pct. i 2013 til 22 pct. i 2016, som var et centralt element i *Aftaler om Vækstplan DK* (april 2013). Faldende oliepriser har desuden ført til lavere strukturelle indtægter fra selskabsskatten af kulbrintevirksomhed. Skattelemplerne i medfør af aftalerne om finanslovene for 2016 og 2017 – primært i form af nominel fastfrysning af grundskylden og nedsættelse af registreringsafgiften – bidrager isoleret set også til faldet i det strukturelle skattetryk i de senere år.

Frem mod 2025, som for nuværende er tidshorizonten i den mellemfristede økonomiske plan, er der umiddelbart udsigt til et yderligere fald i det strukturelle skattetryk. I årene efter 2017 vil de skattepolitiske aftaler, der er indgået i løbet af det seneste års tid, således samlet set bidrage til et lavere skattetryk, jf. kapitel 2. Det samme gælder for nedsættelsen af personskatterne i filnknytning til 2012-skattereformen, der i et vist omfang er finansieret af lavere overførselsindkomster via den såkaldte mindreregulering i perioden 2016-2023.

Selvom det strukturelle skattetryk er mere stabilt end det faktiske skattetryk, fordi det er renset for konjunkturpåvirkninger og andre midlertidige forhold, så er udviklingen i det strukturelle skattetryk ikke en helt perfekt indikator, hvad angår måling af skattepolitikens bidrag til ændringer i skattebelastningen. Det stigende strukturelle skattetryk op gennem 00'erne er et eksempel herpå.

I løbet af 00'erne steg det strukturelle skattetryk således på trods af det indførte skattestop i 2001/2002 og de øvrige skattereformer i 00'erne, som primært havde fokus rettet mod lavere skat på arbejde. Som allerede nævnt hænger det stigende strukturelle skattetryk i denne periode delvist sammen med højere strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten og selskabsskatten (herunder også som følge af stigende oliepriser omkring midten af 00'erne).

Herudover har den generelle tendens til et mærkbart lavere renteniveau i løbet af 00'erne bidraget til at reducere fradragene for renteudgifter i de skattepligtige indkomster, hvilket isoleret set har trukket i retning af højere indtægter fra de personlige indkomstskatter og dermed stigende strukturelt skattetryk.

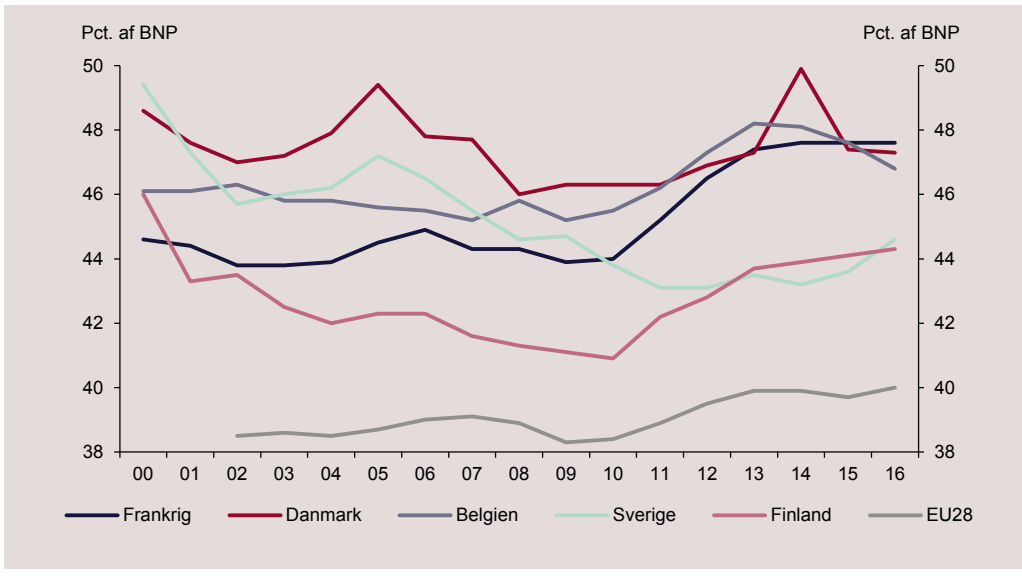
Skattetrykket i internationalt perspektiv

I et internationalt perspektiv er niveauet for skatter og afgifter højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af skattetrykket på tværs af EU-landene, *jf. figur 1.4*. Ifølge EU's opgørelse er skattetrykket i Frankrig aktuelt lidt højere end i Danmark, mens det belgiske skattetryk er omtrent på niveau med det danske. Danmarks skattetryk ligger imidlertid fortsat et godt stykke over gennemsnittet for EU's 28 medlemslande.

Det er vigtigt at understrege, at sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal fortolkes med betydelig forsigtighed. Det hænger sammen med, at det målte skattetryk påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande, der i realiteten er karakteriseret ved helt ens skattebelastning, vil således godt kunne have ret forskellige skattetryk alene af skattetekniske og opgørelsesmæssige årsager.

Forskellene kan fx opstå, hvis overførselsindkomsterne i overvejende grad er skattepligtige i det ene land og primært skattefrie i det andet. Forskelle i det målte skattetryk kan også afspejle, at det ene land i højere grad benytter sig af indirekte tilskud via skattemæssige fradragsmuligheder, mens det andet land i stedet bruger direkte tilskud. Den danske børne- og ungeydelse er således et eksempel på et direkte tilskud, der i andre lande kan være udformet som et skattefradrag. Desuden vil to lande med ens belastning, men som lægger forskellig vægt på henholdsvis direkte og indirekte skatter, også have forskellige skattetryk, *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, kapitel 2*.

Den internationale rangorden i forhold til skattetrykket afhænger herudover tillige af den konkrete opgørelsesmetode. Ifølge OECD's opgørelse for 2016 har Danmark således det højeste skattetryk blandt OECD-landene (heriblandt Frankrig), mens Danmark i samme år som nævnt indtager andenpladsen i EU's opgørelse af skattetrykket for de 28 medlemslande, hvor Frankrig også indgår. Forskellene i det opgjorte skattetryk for Danmark ifølge henholdsvis OECD, EU og Danmarks Statistik er beskrevet nærmere i *boks 1.1 nedenfor*.

Figur 1.4. Skattetrykket i udvalgte EU-lande med høje skatter, 2000-2016

Anm.: Figuren viser skattetrykket, som det er opgjort af Eurostat. Eurostats opgørelse er baseret på en lidt bredere afgrænsning af skatterne end den, der normalt bruges i Danmark. Eurostat medregner blandt andet frivillige sociale bidrag – herunder fx a-kassebidrag – i deres opgørelse af skatterne, jf. boks 1.1. Figuren viser skattetrykket i de 5 EU-lande, som har de højeste skattetryk i 2016. Kilde: Eurostat.

På trods af udfordringerne forbundet med internationale sammenligninger af skattetrykket kan det imidlertid konstateres, at Danmark ligger i den høje ende med hensyn til skattebelastning. Det afspejler, at Danmark og de øvrige nordiske lande er udbyggede skattefinansierede velfærdsstater. I Danmark har man fx valgt at lade en betydelig del af det individuelle forbrug – herunder sundhed, ældrepleje og børnepasning – være overvejende organiseret i den offentlige sektor 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.

På grund af den usikkerhed, der er forbundet med internationale sammenligninger af skattetrykket, giver det umiddelbart ikke mening at opstille konkrete politisk målsætninger om at bringe det faktiske danske skattetryk ned på niveau med fx gennemsnittet for EU-landene eller et specifikt land for den sags skyld. Det kan dog stadig 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.

Boks 1.1. Skattetrykket i Danmark ifølge OECD, EU og Danmarks Statistik

I forbindelse med internationale sammenligninger af skattetrykket har Skatteministeriet traditionelt anvendt OECD's årlige publikation *Revenue Statistics* som kilde. OECD's opgørelse afviger imidlertid i et vist omfang fra det skattetryk, som normalt bruges i en dansk sammenhæng, *jf. figur a*.

Figur a. Skattetryk for Danmark ifølge OECD, EU og Danmarks Statistik



Den nationale definition af det danske skattetryk tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks (DST) opgørelse af de samlede skatteindtægter og BNP. Det er alene afgrænsningen af de samlede skatteindtægter, som gør, at OECD's skattetryk for Danmark generelt ligger lavere end den nationale opgørelse. Det hænger blandt andet sammen med, at OECD korrigerer de samlede skatteindtægter for ikke-betalte skatter, mens DST kategoriserer de ikke-betalte skatter som kapitaloverførsler. Men det skyldes også, at OECD betragter den grønne check som en negativ skat, mens DST kategoriserer den grønne check som en overførselsindkomst.

Idet den grønne check blev indført i 2010, og de ikke-betalte skatter er særligt store i 2013-15 (hvor der er ekstraordinære ned- og afskrivninger af skatte- og afgiftsrestancer), så har OECD's skattetryk for Danmark ligget en del lavere end den nationale opgørelse siden 2010.

EU's opgørelse af det danske skattetryk ligger som oftest noget højere end den nationale opgørelse. Det skyldes primært, at EU's afgrænsning af de samlede skatteindtægter er noget bredere end Danmarks Statistiks. EU medregner således alle former for bidrag til sociale sikringsordninger – uanset om disse er obligatoriske, frivillige eller imputerede/beregne. Her medregner DST kun de obligatoriske bidrag i de samlede skatteindtægter, mens de frivillige bidrag i form af fx a-kasse- og efterlønsbidrag samt de imputerede bidrag til tjenestemandspensioner ikke kategoriseres som skatter. Ligesom OECD korrigerer EU dog de samlede skatteindtægter for ikke-betalte skatter. Disse er som nævnt særligt store i 2013-15, hvilket er årsagen til, at EU's skattetryk ligger ret tæt på den nationale opgørelse i disse år.

Gennemsnits- og marginalskat

Skatten på arbejde er faldet i Danmark over en længere årrække. Faldet skyldes primært, at rækken af skattereformer gennem de seneste årtier har medført, at skatten på arbejdsindkomst over hele indkomstskalaen er blevet reduceret – navnlig via indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelserne af topskattegrænsen.

Gennemsnitsskatten er et mål for, hvor stor en andel af danskernes indkomster, der går til at betale indkomstskatter, *jf. boks 1.2*. Skattereformerne har medført, at gennemsnitsskatten har været faldende. Generelt afhænger danskernes gennemsnitsskat blandt andet af de konkrete indkomstforhold, herunder om man er i beskæftigelse og har lønindkomst, eller er på offentlig forsørgelse og modtager overførselsindkomst.

Boks 1.2. Gennemsnitsskat versus marginalskat

Gennemsnitsskatten er et mål for, hvor stor en andel af indkomsten, der går til at betale de forskellige indkomstskatter, herunder blandt andet arbejdsmarkedsbidrag, bundskat, kommuneskat og topskat. En gennemsnitsskat på 40 pct. indebærer eksempelvis, at den samlede indkomstskattebetaling udgør 320.000 kr. ved en indkomst på 800.000 kr.

Skatten af den sidst tjente krone kaldes også for *marginalskatten*. En marginalskat på 50 pct. betyder eksempelvis, at en forøgelse af arbejdsindkomsten med 1.000 kr. isoleret set fører til en ekstra indkomstskattebetaling på 500 kr. Den økonomiske tilskyndelse for de beskæftigede til at yde en ekstra indsats afhænger af marginalskatten. En reduktion af marginalskatten vil øge gevinsten ved en ekstra arbejdstime, hvilket trækker i retning af at øge antallet af arbejdstimer.

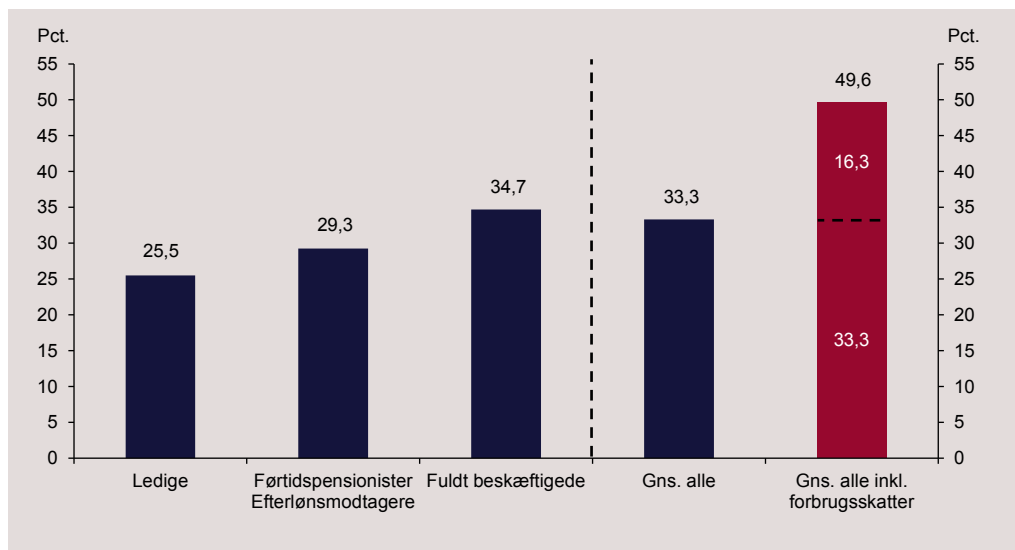
Som følge af progressionen i indkomstskattesystemet – fx i form af personfradraget og topskatten – vil gennemsnitsskatten normalt være lavere end marginalskatten.

For personer i den arbejdsdygtige alder skønnes gennemsnitsskatten samlet set at udgøre ca. 33 pct. i 2018, *jf. figur 1.5*. Den samlede gennemsnitsskat dækker imidlertid over en relativt stor spredning, idet gennemsnitsskatten for de fuldt beskæftigede er på knap 35 pct., mens den er 25½ pct. for de ledige. Denne spredning afspejler blandt andet, at det danske skattesystem er progressivt, dvs. at skattesatserne er stigende med indkomsten. Det er topskatten et eksempel på. Derfor vil gennemsnitsskatterne typisk være højest i den øverste del af indkomstskalaen.

Udover indkomstskatterne betaler danskerne også såkaldte *forbrugsskatter* i form af moms og diverse afgifter. I Danmark er forbrugsskatterne relativt høje. Set i et internationalt perspektiv er de blandt de højeste i EU. Forbrugsskatter indebærer højere forbrugerpriser, der reducerer reallønnen og den reale disponible indkomst, dvs. købekraften. På den måde virker forbrugsskatterne som en indirekte skat på indkomsten. I det lys opnås

et mere retvisende billede af danskernes samlede skattebelastning, når forbrugsskatterne indregnes i opgørelsen af gennemsnitsskatten. Den *effektive* gennemsnitsskat, der tager højde for forbrugsskatter, udgør ca. 50 pct. i 2018, hvoraf forbrugsskatterne udgør omtrent en tredjedel, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5. Gennemsnitsskatter for personer i den arbejdsdygtige alder (15-64 år)



Anm.: Opgørelsen omfatter personer i den arbejdsdygtige alder (15-64 år). Gennemsnitsskatten er beregnet som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten (arbejdsmarkedsbidrag tillagt personlig indkomst plus positiv kapitalindkomst). Kategorien "Ledige" er dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere mv. Kategorien "Fuldt beskæftigede" er personer med fuld ATP-indbetaling og selvstændige. Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i en tilbageløbsfaktor på 24½ pct.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er tale om 2014-data fremskrevet til 2018-niveau. Beregningerne tager afsæt i 2018-regler inkl. de aftalte ændringer i *Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018).

Gennemsnitsskatten for de beskæftigede er generelt stigende med indkomsten. I den lave ende af indkomstfordelingen er der typisk mange personer med deltidsarbejde og studiejob. Her betales en *marginalskat* på 8 pct., indtil lønindkomsten (før arbejdsmarkedsbidrag) overstiger personfradraget ved ca. 50.000 kr.¹, *jf. figur 1.6*. Dermed har personfradraget relativt stor betydning for gennemsnitsskatten i den lave ende af indkomstfordelingen.

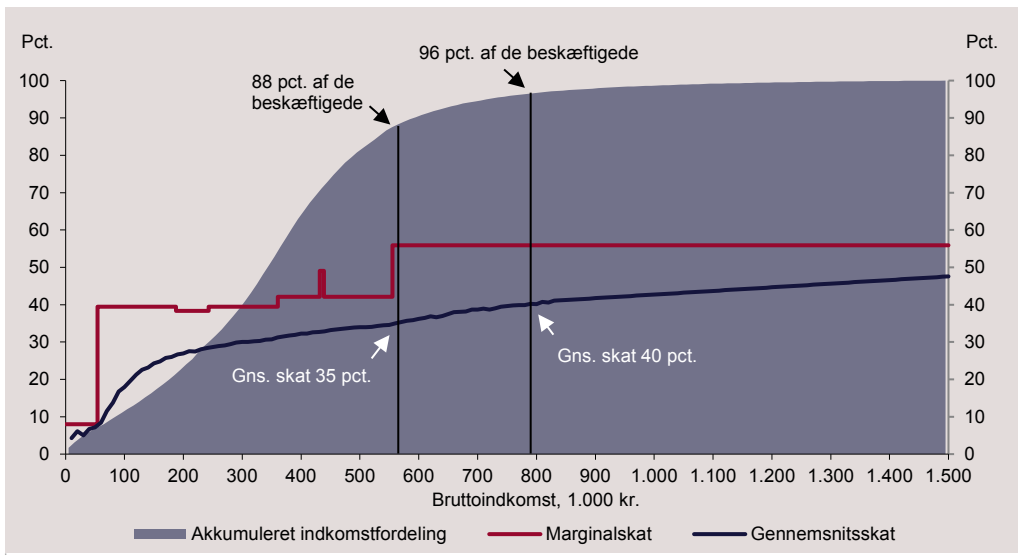
Størstedelen af de beskæftigede danskere har indkomster mellem 300.000 og 400.000 kr. I dette interval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-32 pct., mens marginalskatten er på ca. 40-42 pct. I det lys har cirka 88 pct. af de

¹ Personfradraget for alle, som er fyldt 18 år, udgør 46.000 kr. i 2018. Personfradraget er i personskatteloven opgjort *efter* arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget *før* arbejdsmarkedsbidrag udgør $46.000 / (1 - 0,08) = 50.000$ kr.

beskæftigede en gennemsnitskat, der er lavere end 35 pct., *jf. figur 1.6*. Topskatten sætter ind ved en lønindkomst (før arbejdsmarkedsbidrag) på ca. 542.000 kr. i 2018². Topskattesatsen udgør 15 pct. og betales af den del af indkomsten, som overstiger topskattegrænsen. Marginalskatten udgør knap 56 pct. for personer, der betaler topskat (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskat).

Men selvom marginalskatten for topskatteydere er på knap 56 pct., så betaler langt hovedparten af de beskæftigede danskere mindre end 40 pct. i gennemsnitskat af indkomsten. I 2018 forventes ca. 96 pct. af de beskæftigede at have en gennemsnitskat, der er lavere end 40 pct., *jf. figur 1.6*.

Figur 1.6. Marginalskat, gennemsnitskat og indkomstfordelingen for de beskæftigede



Anm: Marginalskatten er opgjort for en enlig i beskæftigelse ekskl. kirkeskat med en gennemsnitlig kommuneskat. Gennemsnitskatten er beregnet som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten (arbejdsmarkedsbidrag tillagt personlig indkomst plus positiv kapitalindkomst). Opgørelsen omfatter kun personer, der har et positivt arbejdsmarkedsbidrag.

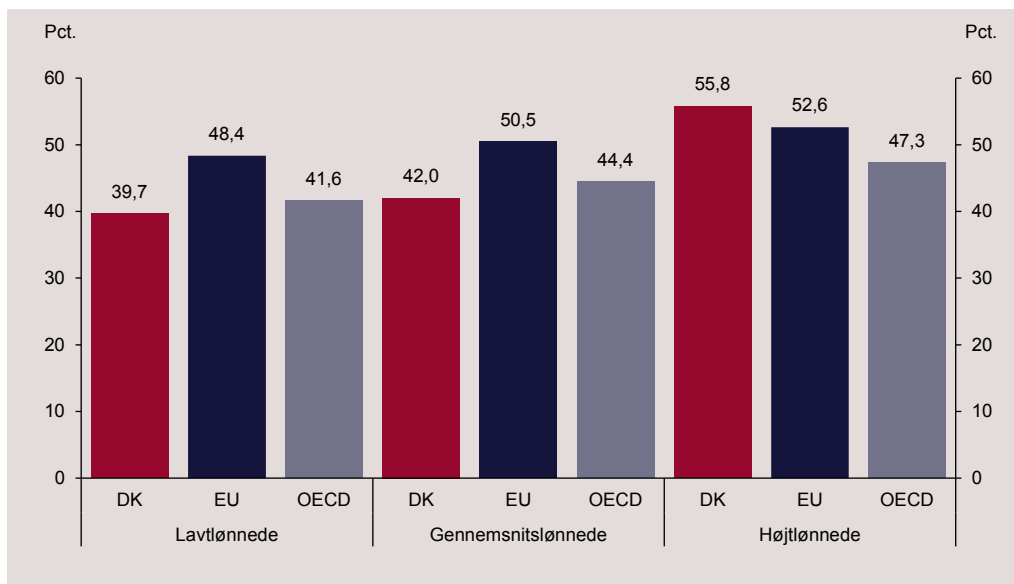
Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er tale om 2014-data fremskrevet til 2018-niveau. Beregninger tager afsæt i 2018-regler inkl. de aftalte ændringer i *Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018).

Marginalskatten for højtlønnede i Danmark udgør således aktuelt knap 56 pct., hvilket fortsat er højt i et internationalt perspektiv. Til sammenligning er gennemsnittet for OECD-landene godt 47 pct., mens gennemsnittet for EU-lande i OECD udgør knap 53 pct. Marginalskatten for lavt- og gennemsnitslønnede i Danmark udgør hen-

² Topskattegrænsen udgør 498.900 kr. i 2018. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort *efter* arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen *før* arbejdsmarkedsbidrag udgør $498.900 / (1 - 0,08) = 542.300$ kr.

holdsvis knap 40 pct. og ca. 42 pct., hvilket er lavere end for OECD som helhed og på EU-plan. Dermed er progressionen i skatten på arbejdsindkomst – målt ved forskellen på marginalsatten for højt- og lavtlønnede – forholdsvis høj i Danmark, *jf. figur 1.7.*

Figur 1.7. Marginalsatten på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD, 2017



Anm.: Højtlønnede, gennemsnitslønnede og lavtlønnede er defineret som enlige uden børn med en løn på henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. I Danmark er gennemsnitslønnen opgjort på baggrund af DA's årlige StrukturStatistik. Marginalsatten omfatter de personlige indkomstskatter, obligatoriske arbejdstager- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag samt andre lønskatter opgjort i pct. af de samlede lønomkostninger. "OECD" er et simpelt gennemsnit af marginalsatserne for OECD-landene. "EU" er et simpelt gennemsnit for de 22 EU-lande, der er medlem af OECD: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Nederlandene, Irland, Italien, Letland, Luxembourg, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

Kilde: OECD.Stat.

1.2 Centrale konklusioner fra Skatteøkonomisk Redegørelse 2018

Skatteøkonomisk Redegørelse 2018 omfatter seks temakapitler:

- Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken
- Bilbeskatningen i Danmark
- Boligforligets virkninger på boligmarkedet
- Grænsehandel
- Skatteudgifter
- Skattegab og offentlige finanser

Centrale pointer og konklusioner fra temakapitlerne er beskrevet i kort form i det følgende.

Skattepolitiske aftaler i løbet af det seneste år

Siden sommeren 2017 er der indgået fem aftaler, der indeholder skatte- og afgiftspolitiske tiltag, *jf. kapitel 2*. Samlet set skønnes aftalerne at indebære *umiddelbare skattelempelser* for ca. 11¾ mia. kr. netto (opgjort i 2018-niveau) i 2025, *jf. figur 1.8*. Efter tilbageløb af moms og afgifter samt adfærdsvirkninger – fx i form af et højere arbejdsudbud – ventes mindreprovenuet at udgøre ca. 8½ mia. kr. i 2025, *jf. figur 1.9*. Dermed vil aftalerne reducere den samlede skattebelastning, og skønnes isoleret set at reducere skattetrykket i Danmark med ca. 0,4 pct. af BNP i 2025.

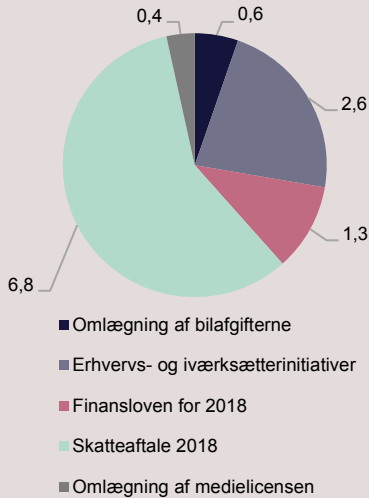
Siden folketingsvalget i juni 2015 er der indgået aftaler, som samlet set ventes at indebære umiddelbare skattelempelser for ca. 23½ mia. kr. i 2025. I det perspektiv står aftalerne siden sommeren 2017 for omtrent halvdelen af skattelempelserne siden det seneste valg til Folketinget. Herudover yder boligforliget *Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017) og *Aftale om afskaffelse af PSO-afgiften* (november 2016) også et væsentligt bidrag til de samlede skattelempelser frem mod 2025.

Med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) er det blevet billigere at købe mere trafik sikre og energivenlige biler. Samtidig er det med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018 – kaldet *Skatteaftale 2018*) blevet mere attraktivt at være i job frem for at være på passiv offentlig forsørgelse, mens det for betydeligt flere kan betale sig at spare op til pension. Et centralt hovedsigte med denne aftale er at håndtere det såkaldte *samspilsproblem*, der indebærer, at det for mange danskere ikke kan betale sig at spare op til pension, fordi yderligere pensionsindbetalinger vil føre til, at de som pensionister får reduceret deres folkepension på grund af indkomstaffrapning.

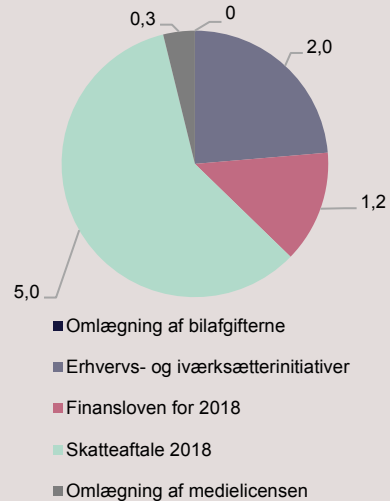
Det seneste års skattepolitiske aftaler indebærer desuden, at der er lagt op til at afskaffe en række skatter og afgifter – heriblandt nøddeafgiften, medielicensen og skatten på fri telefon. Desuden er BoligJobordningen blevet permanentgjort i forbindelse med *Aftale om finansloven for 2018* (december 2017).

Skattelempelser i 2025 siden sommeren 2017

Figur 1.8. Umiddelbare skattelempelser for ca. 11¼ mia. kr.



Figur 1.9. Skattelempelser efter tilbageløb og adfærd for ca. 8½ mia. kr.

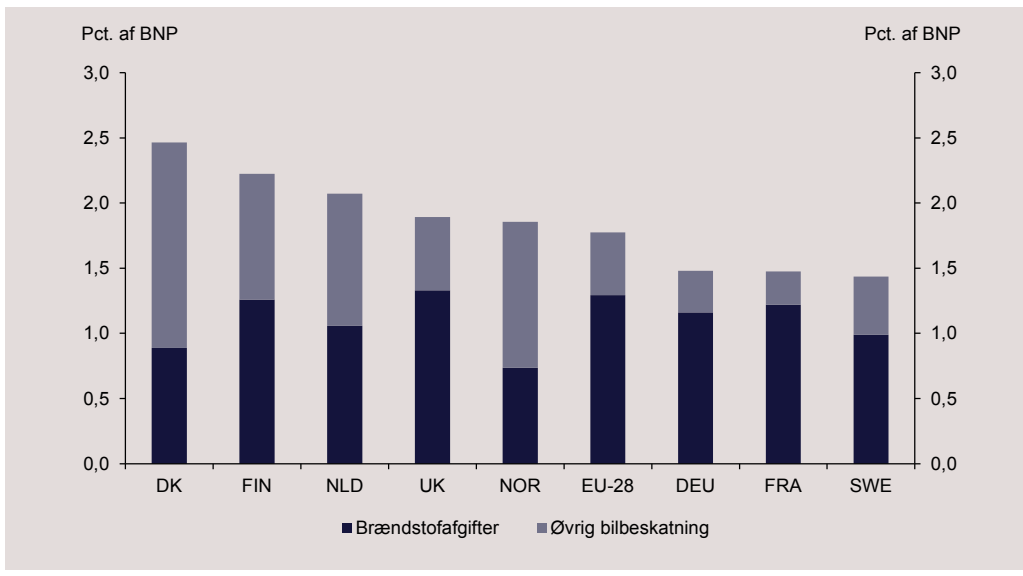


Anm.: Provenuene er opgjort i 2018-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Bilbeskatningen har betydning for danskernes bilkøb

Set i et helikopterperspektiv består bilbeskatningen i Danmark af tre dele, som samtidig modsvarer de forskellige typer af omkostninger, der helt generelt knytter sig til bilforbruget. Typisk vil størstedelen af omkostningerne kunne henføres til selve *anskaffelsen* af bilen, hvor registreringsafgiften ofte udgør en væsentlig del af bilens samlede pris. Derudover har bilejere også løbende omkostninger forbundet med både selve *ejerskabet* (fx i form af udgifter til forsikring) og *anvendelsen* af bilen (via udgifter til benzin og diesel). De løbende omkostninger påvirkes også af afgifter primært i form af grøn ejerafgift/vægtafgift og brændstofafgifter.

Set i et internationalt perspektiv er den samlede bilbeskatning forholdsvis høj i Danmark. Indtægterne fra den danske bilbeskatning udgjorde således knap 2½ pct. af BNP i 2016, hvilket er ca. ¾ pct.-point højere end gennemsnittet for EU-landene, jf. figur 1.10. Det er afgifterne knyttet til anskaffelsen og ejerskabet af bilen, der er mærkbart højere i Danmark. Det skyldes først og fremmest registreringsafgiften, der er meget høj i internationalt perspektiv. I bilproducerende lande som fx Tyskland og Sverige findes der slet ikke en registreringsafgift. Den samlede danske bilbeskatning er samtidig højere, end hvad der vurderes at være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, jf. kapitel 3.

Figur 1.10. Bilbeskatning i udvalgte lande i 2016

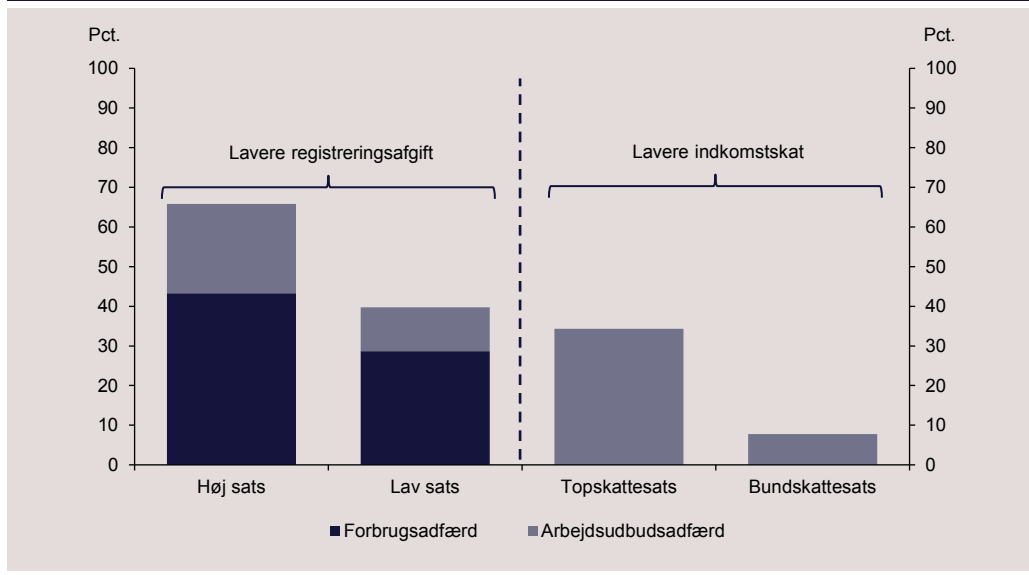
Anm.: For Danmarks vedkommende omfatter brændstofafgifterne (transport fuel taxes) primært benzin- og dieselaftgift, mens den øvrige bilbeskatning (transport taxes excl. fuel taxes) primært omfatter registreringsafgift og grøn ejerafgift/vægtafgift. Den øvrige bilbeskatning dækker med andre ord de afgifter, der er knyttet til anskaffelse og ejerskab af en bil. For Norge er anvendt fastlands-BNP.

Kilde: EU-Kommissionen *Taxation Trends in the European Union – 2017 Edition* baseret på Eurostat data.

Den forholdsvis høje bilbeskatning har betydning for bilforbruget i Danmark, herunder både kvaliteten og det antal biler, som danskerne efterspørger. Det er en medvirkende årsag til, at der i Danmark var ca. 420 biler pr. 1.000 indbygger i 2016 mod godt 550 i Tyskland.

En lavere bilbeskatning må forventes at øge danskernes bilforbrug. Lavere bilbeskatning kan både ændre sammensætningen af bilsalget – fx i retning af lidt større og mere trafikksikre biler – og få den samlede mængde solgte biler til at stige. Den ændrede forbrugsadfærd afledt af fx lavere registreringsafgift har en række positive afledte strukturforbedrende virkninger på de offentlige finanser, som ikke gør sig gældende ved lempelser af indkomstskatten.

Strukturforbedringen kan udtrykkes ved den såkaldte selvfinansieringsgrad, der viser, hvor stor en del af mindreprovenuet (efter tilbageløb af moms og afgifter) forbundet med en skattelempelse, der skønnes at "komme tilbage i statskassen" via adfærdsvirkninger i form af øget arbejdsudbud og ændret forbrugsmønster. En ned-sættelse af den høje sats for registreringsafgiften skønnes at have en selvfinansieringsgrad på 66 pct., mens selvfinansieringsgraden for en reduktion af den lave sats vurderes at udgøre 40 pct., *jf. figur 1.11.*

Figur 1.11. Selvfinansieringsgrad ved lavere registreringsafgift og lavere indkomstskat

Kilde: Skatteministeriet.

Til sammenligning skønnes en reduktion af topskattesatsen at have en selvfinansieringsgrad på 34 pct., mens selvfinansieringsgraden ved en nedsættelse af bundskattesatsen vurderes til 8 pct. Det er noget lavere end de samlede strukturforbedrende virkninger af at nedsætte de to registreringsafgiftssatser. Det gælder også, selvom en reduktion af topskattesatsen er forbundet med betydeligt større positive effekter på arbejdsudbudet.

Boligpriserne påvirkes samlet set kun i begrænset omfang af boligforliget

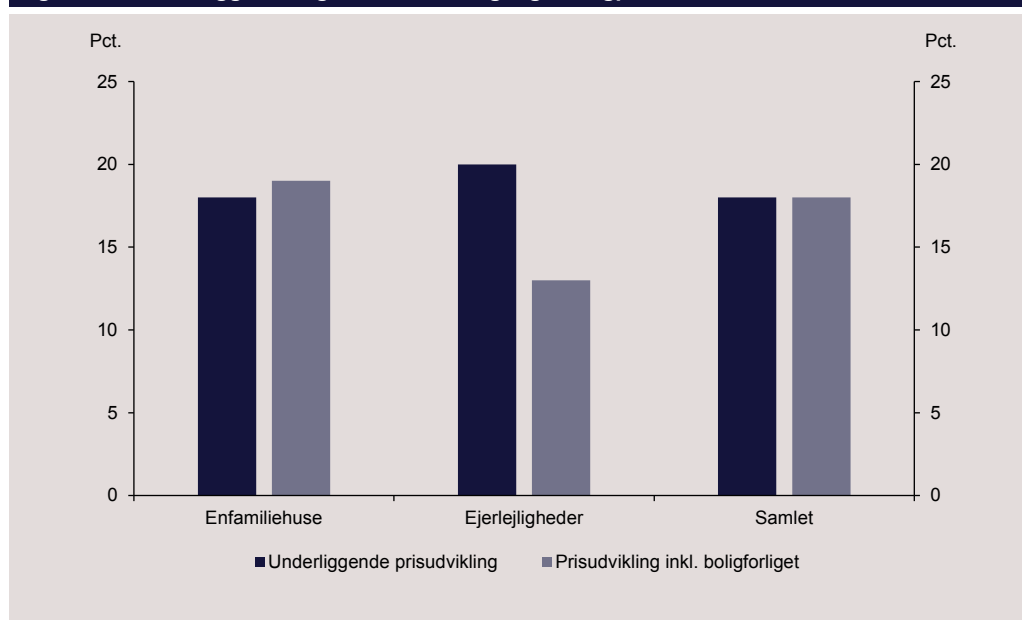
Med boligforliget *Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017) er der skabt klarhed om den fremtidige boligbeskatning i Danmark. Forliget indebærer, at der også fremover skal betales ejendomsværdiskat og grundskyld, men skattesatserne reduceres markant for at imødegå den isolerede virkning af højere ejendomsvurderinger (set under ét). Der indføres samtidig et forsigtighedsprincip, så beskatningsgrundlaget fastsættes 20 pct. under ejendomsvurderingen. Samtidig får boligejere, der umiddelbart står til en skattestigning, en tilsvarende skatterabat, så ingen nuværende boligejere i 2021 kan komme til at betale mere i samlede boligskatter end under gældende regler.

Det skønnes, at omtrent to tredjedele af boligejerne vil få en skattelettelse i 2021 sammenlignet med en videreførelse af gældende regler, mens de resterende boligejere vil få en skatterabat og dermed betale en uændret boligskat i 2021.

Boligskatterne udgør en væsentlig del af de løbende omkostninger ved at eje en bolig og har væsentlig betydning for, hvor meget boligkøberne er villige til at betale for en given bolig. Det betyder, at ændringer i boligbeskatningen – alt andet lige – vil sætte sig i priserne på huse og ejerlejligheder, *jf. kapitel 4*. Boligskatten er dog ikke ene om at have betydning for boligpriserne. Således har fx renteudviklingen typisk større betydning end boligskatten.

Samlet set vurderes boligforliget at have en nogenlunde neutral virkning på de gennemsnitlige boligpriser, der forventes at stige med godt 3 pct. om året frem mod 2021, svarende til en samlet prisvækst på ca. 18 pct. i årene 2017-2021. Sammenlignet med den underliggende udvikling i boligpriserne skønnes boligforliget således at medføre en beskedent højere prisvækst for enfamiliehuse frem mod 2021, *jf. figur 1.12*.

Figur 1.12. Underliggende og forventet fremgang i boligpriserne i årene 2017-2021



Kilde: Skatteministeriet.

For ejerlejligheder i etageejendomme ventes boligforliget isoleret set at bidrage til en mere afdæmpet prisudvikling. Med afsæt i den underliggende prisvækst er der dog fortsat udsigt til stigende priser på ejerlejligheder i etageejendomme i årene 2017-2021. Den mere afdæmpede prisudvikling hænger primært sammen med, at de nuværende grundvurderinger for ejerlejligheder i etageejendomme ligger væsentligt lavere end for sammenlignelige enfamiliehuse. Med de kommende mere retvisende vurderinger vil der blive rettet op på dette forhold, hvorved grundskylden for ejerlejligheder isoleret set vil stige sammenlignet med gældende regler.

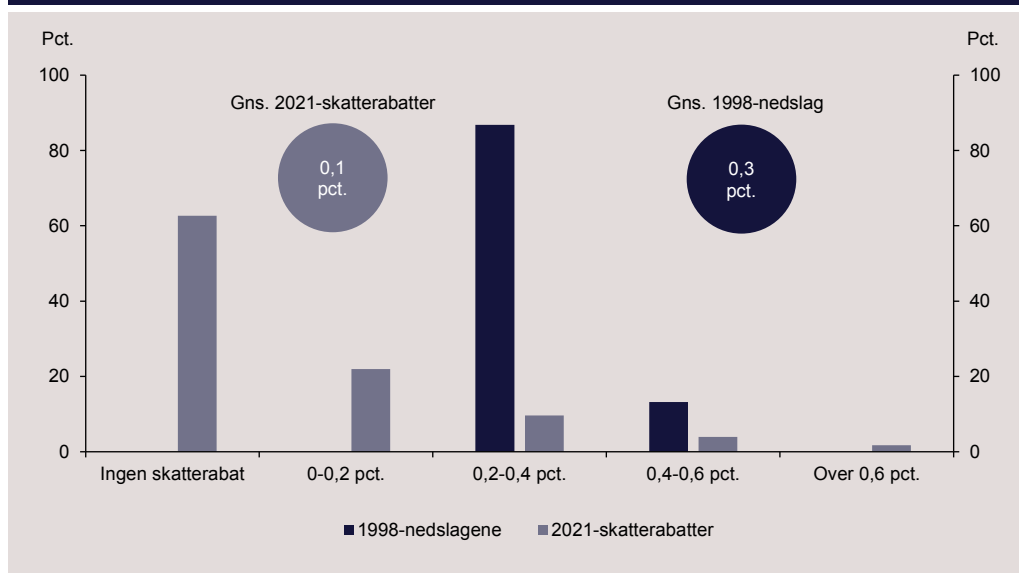
Boligforliget betyder, at boligskatterne fra 2021 følger udviklingen i boligpriserne, mens dette i mindre grad er tilfældet med de nuværende skatteregler. Fra 2021 vil stigende boligpriser derfor medføre højere boligskatter, hvilket mindsker prisstigningerne. Faldende boligpriser indebærer omvendt lavere boligskatter, hvilket dæmper et boligprisfald. Dermed dæmpes udsvingene i boligpriserne, hvilket bidrager til et *stabilt boligmarked*.

De kommende 2021-skatterabatter er markant mindre end 1998-nedslaget

I forbindelse med *Pinsepakken* fra juni 1998 blev der indført to særlige nedslag i ejendomsværdiskatten. Nedslagene omfatter boliger købt senest den 1. juli 1998 og kaldes derfor ofte for *1998-nedslagene*. Nedslagene bortfalder ved salg. Derfor indebærer den indbyggede skatterabat en vis tilskyndelse til, at de omfattede bolig-ejere udskyder et eventuelt salg af deres bolig. Med andre ord kan sådanne skatterabatter resultere i mindre mobilitet på boligmarkedet i en periode. På baggrund af den skønnede effekt af *1998-nedslagene*, er det muligt at give et kvantitativt bud på, hvordan de kommende *2021-skatterabatter* vil påvirke boligomsætningen, *jf. kapitel 4*.

Det vurderes, at de kommende 2021-skatterabatter gennemsnitligt udgør omtrent en tredjedel af 1998-nedslagene. I gennemsnit skønnes 2021-skatterabatterne således at udgøre ca. 0,1 pct. af ejendomsværdien, mens de gennemsnitlige 1998-nedslag lå på ca. 0,3 pct. af ejendomsværdien, *jf. figur 1.13*.

Figur 1.13. Gennemsnit og fordeling af 2021-skatterabatter og 1998-nedslag



Anm.: 2021-skatterabatterne og 1998-nedslagene er beregnet for enfamiliehuse og ejerlejligheder. Sommerhuse og stuehuse er ikke medtaget. På 1. akse er henholdsvis 2021-skatterabatterne og 1998-nedslagene opgjort i pct. af ejendomsværdien.
Kilde: Skatteministeriet.

Det er vurderingen, at 1998-nedslagene samlet set har medført, at antallet af bolighandler blev reduceret med omtrent 2.000 om året i gennemsnit i perioden 1998-2010. Det svarer til godt 3 pct. af boligomsætningen i den pågældende periode. Til sammenligning skønnes de kommende skatterabatter samlet set at reducere den samlede boligomsætning med ca. 1 pct. i årene umiddelbart efter 2021. De kommende 2021-skatterabatter ventes dermed at få en mere beskeden effekt på mobiliteten på boligmarkedet som helhed. For ejerligheder i de større byer kan effekten være større, fordi det er dette boligsegment, som vil opnå de største skatterabatter.

Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler er omtrent halveret siden starten af 00'erne

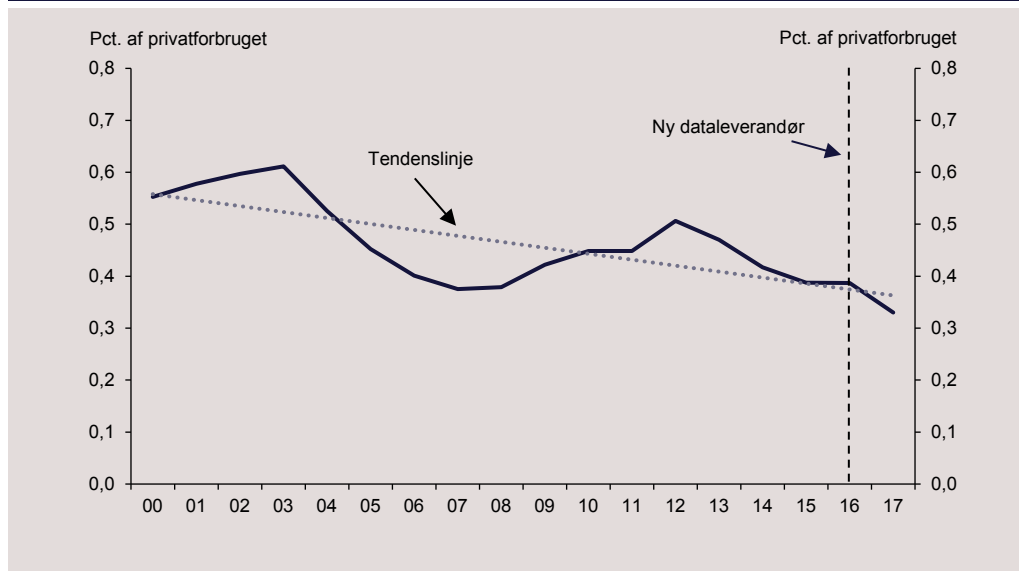
Danskerne handler i andre lande enten ved at tage varer med hjem over grænsen (også kaldet traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske internetbutikker (såkaldt e-grænsehandel). Handel på tværs af grænserne giver mulighed for at købe varer, der ikke er tilgængelige på det danske hjemmemarked, og som måske kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder.

De danske punktafgifter har betydning for omfanget af den traditionelle grænsehandel. Er grænsehandlen stigende eller høj, kan det skyldes, at de danske punktafgifter er højere end i vores nabolande. I nogle tilfælde kan punktafgifterne også være højere, end hvad der samfundsøkonomisk er hensigtsmæssigt, *jf. kapitel 5*. Grænsehandlen med nydelsesmidler – fx cigaretter, øl, vin, spiritus, sodavand, chokolade og slik – omfatter varer, der som oftest er afgiftsbelagt. Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, blandt andet fordi den påvirker statens provenu fra afgifterne.

Set over de seneste 15-20 år har den samlede *traditionelle* grænsehandel udvist en faldende tendens. Målt som andel af privatforbruget er grænsehandlen med nydelsesmidler således omtrent halveret fra ca. 0,6 pct. i starten af 00'erne til ca. 0,3 pct. i 2017, *jf. figur 1.14*.

Tendensen til faldende grænsehandel med nydelsesmidler kan afspejle en række forskellige forhold. Blandt andet blev øl- og sodavandsafgifterne sat ned i 2013, mens sodavandsafgiften helt blev afskaffet i 2014. Samtidig har nogle nydelsesmidler ikke været omfattet af den såkaldte indeksering af afgiftssatserne. Det har betydning, at realværdien af de afgifter, der er fastsat i kroner og øre, er faldet i takt med den almindelige prisudvikling.

Herudover kan den faldende tendens i grænsehandlen med nydelsesmidler også hænge sammen med, at priser og afgifter er steget i udlandet, så den økonomiske fordel ved grænsehandel er blevet reduceret. Det gælder fx for cigaretter, hvor afgifterne og dermed priserne særligt i de østeuropæiske lande er steget de senere år, fordi alle EU-lande har skullet leve op til minimumssatserne på området. Desuden kan der også være andre årsager til ændringer i grænsehandlen end afgifts- og prisforskelle, herunder fx nye rejsemønstre.

Figur 1.14. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler, 2000-2017

Anm.: Skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion i 2016 indebærer, at tallene for 2016 og 2017 ikke er direkte sammenlignelige med tallene for tidligere år. Hvad angår grænsehandlen med nydelsesmidler vurderes skiftet af dataleverandør umiddelbart ikke at have haft større betydning.

Kilde: Skatteministeriet (grænsehandel med nydelsesmidler) baseret på spørgeundersøgelser foretaget af Gallup og Epinion samt Danmarks Statistik (privatforbruget).

I international sammenhæng er skatteudgifterne umiddelbart forholdsvis lave i Danmark

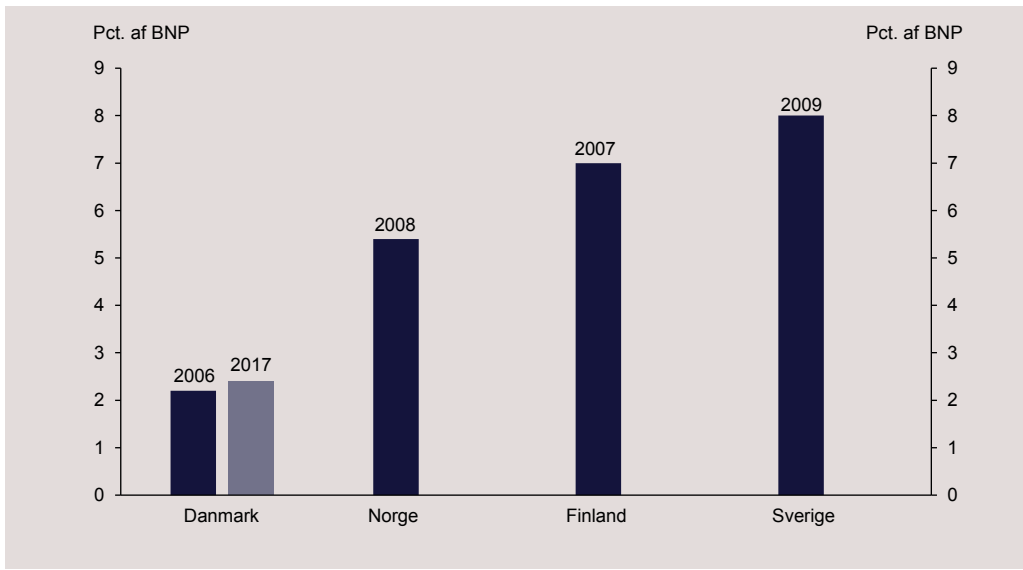
Måltrettet støtte til personer og erhverv kan udformes enten som *direkte* støtte i form af offentlige tilskud eller *indirekte* støtte i form af målrettede begunstigelser via skatte- eller afgiftsreglerne. Målrettede begunstigelser via skatte- eller afgiftsreglerne kaldes med en fællesbetegnelse for *skatteudgifter*. Således er skatteudgifter et værktøj – på lige fod med direkte offentlige tilskud – der benyttes til at understøtte bestemte samfundsøkonomiske hensyn og politiske prioriteringer. Hvilket instrument, der er ud fra en samfundsøkonomiske betragtning er bedst, vil typisk afhænge af det konkrete formål.

Der er 115 skatteudgifter i Danmark i 2017. Det drejer sig blandt andet om den skattefrie børne- og ungdomsuddannelse, den lavere indkomstbeskatning i forbindelse med forskerskatteordningen og nulmomsordningen for trykte aviser, hvor der ikke betales moms af avissalget. Det årlige umiddelbare mindreprovenu knyttet til skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre godt 50 mia. kr. – svarende til knap 2½ pct. af BNP i 2017, *jf. kapitel 6*. Dermed er niveauet for skatteudgifterne omtrent uændret sammenlignet med 2006, som er det seneste år, hvor der skete en lignende samlet opgørelse af skatteudgifterne i Danmark.

Der er betydelige udfordringer forbundet med sammenligninger af skatteudgifternes omfang på tværs af lande. Det skyldes blandt andet, at landene typisk har forskellige definitioner og fortolkninger af, hvad der kan anses for at være en skatteudgift eller ej. Forskellene beror i øvrigt ofte på den konkrete indretning af landenes skattesystemer. Fx har lande med differentierede momssatser som udgangspunkt højere skatteudgifter end lande som Danmark med én standardsats. Det er dog vurderingen, at skatteudgifterne i Danmark ligger i den lave ende i et internationalt perspektiv.

I 2009 blev der nedsat en nordisk arbejdsgruppe, som havde til formål at belyse skatteudgifterne. Resultaterne indikerede, at niveauet for skatteudgifterne i Danmark var mærkbart lavere end i Norge, Finland og Sverige, *jf. figur 1.15*. Det relativt høje niveau for skatteudgifterne i Sverige skyldes eksempelvis, at forskellen mellem den svenske standardmomssats på 25 pct. og de to reducerede satser på 6 og 12 pct. betragtes som skatteudgifter. Det høje niveau for Finland skyldes blandt andet, at finnerne har valgt at betragte beskæftigelsesfradrag og fradrag for renteudgifter som skatteudgifter, hvilket ikke er tilfældet i Danmark.

Figur 1.15. Skatteudgifter i de nordiske lande i udvalgte år



Kilde: Skatteministeriet og *Tax Expenditures in the Nordic Countries – A report from a Nordic working group*, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009.

Udgifter til dansk skatteforvaltning omtrent på niveau med andre nordiske lande

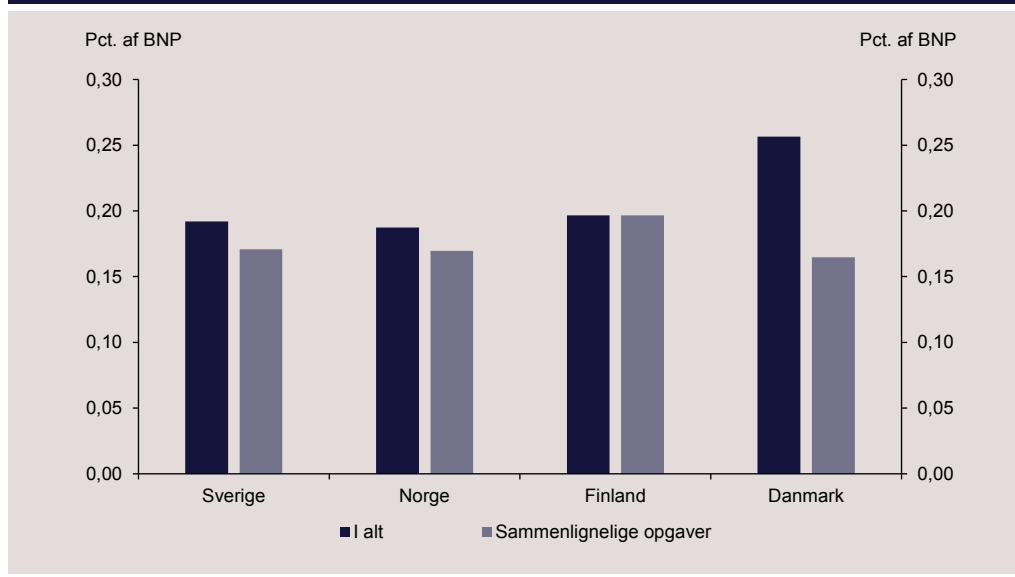
Hvis skatteyderne samlet set ikke betaler den korrekte skat, er der et såkaldt *skattegab*. Skattegabets udtrykker forskellen mellem de potentielle indtægter fra skatter og afgifter – hvor reglerne efterleves fuldt ud af borgere og virksomheder – og de faktiske indtægter. Det er et centralt mål for skatteforvaltningen at sikre det mindst

mulige skattegab. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at skattegabene aldrig vil kunne lukkes helt, blandt andet fordi fejl ikke helt kan undgås.

Øgede ressourcer til skatteforvaltningen, fx til kontrolopgaver, må umiddelbart forventes at medføre flere skatteindtægter og dermed et mindre målt skattegab. De ekstra skatteindtægter indebærer imidlertid også et øget skattetryk, som kan reducere den generelle økonomiske aktivitet i samfundet, hvilket isoleret set trækker i retning af lavere skatteindtægter. Samlet set foreligger der ikke et sikkert vidensgrundlag, som gør det muligt *på forhånd* at skønne over effekten på de strukturelle offentlige finanser af at tilføre ekstra ressourcer til skatteforvaltningen, *jf. kapitel 7*.

Udgifterne til skatteforvaltningen i Danmark fremstår umiddelbart lidt højere end i de andre nordiske lande, *jf. figur 1.16*. Det hænger imidlertid sammen med, at skatteforvaltningen i Danmark har en bredere opgaveportefølje. Når der tages højde for forskellene i de opgaver, som skatteforvaltningerne varetager, er udgifterne til den danske skatteforvaltning nogenlunde på niveau med andre nordiske lande.

Figur 1.16. Udgifter til skatteforvaltningerne i de nordiske lande, 2014



Anm.: Tallene for Norge er baseret på fastlands-BNP.

Kilde: SKAT (udgifter til skatteforvaltning i Sverige, Norge, Finland og Danmark), OECD (BNP i Sverige, Finland og Danmark) og Norges Sentralbyrå (fastlands-BNP).

2. Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken

2.1 Indledning

Der er indgået fem aftaler på det skattepolitiske område i løbet af det seneste års tid. Samlet set skønnes aftalerne at indebære *umiddelbare skattelempler* for netto ca. 11³/₄ mia. kr. (opgjort i 2018-niveau) i 2025, som p.t. er tidshorizonten i de mellemfristede økonomiske planer. Efter tilbageløb af moms og afgifter samt adfærdsvirkninger – fx i form af højere arbejdsudbud – ventes mindreprovenuet at udgøre ca. 8¹/₂ mia. kr. i 2025, *jf. afsnit 2.2*. Det svarer isoleret set til en reduktion af skattetrykket med ca. 0,4 pct. af BNP indfaset frem mod 2025.

Med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) er det blevet billigere at købe mere trafik sikre og energivenlige biler. Aftalen på bilområdet indebærer blandt andet, at den lave registreringsafgiftssats er sat ned fra 105 til 85 pct., mens det såkaldte skalaknæk – hvor den høje registreringsafgiftssats på 150 pct. sætter ind – er sat markant i vejret, *jf. afsnit 2.3*.

Med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017) bliver der indført en aktiesparekonto og et investorfradrag, der lemper den samlede beskatning af aktieindkomst. Aktiesparekontoen giver danskerne en tilskyndelse til at placere en større andel af deres opsparing i noterede aktiver, mens investorfradraget kan hjælpe iværksættelsesvirksomheder med risikovillig kapital. Aftalen indeholder også en grænsehandelspakke og afgiftssanering, der blandt andet indebærer en afskaffelse af nøddeafgiften, mens en planlagt indeksering af afgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer er annulleret, *jf. afsnit 2.4*.

I *Aftale om finansloven for 2018* (december 2017) indgår også en række skattepolitiske initiativer, herunder at BoligJobordningen bliver permanent fra og med 2018, mens skatten på fri telefon afskaffes med virkning fra 2020, *jf. afsnit 2.5*.

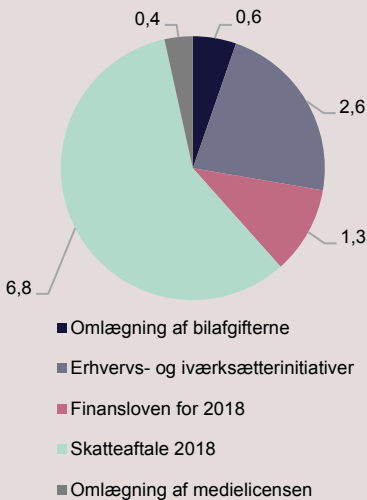
Desuden er det med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018) blevet mere attraktivt at være i job frem for at være på passiv offentlig forsørgelse. Samtidig styrkes den økonomiske tilskyndelse til at foretage pensionsopsparing for brede grupper på arbejdsmarkedet, *jf. afsnit 2.6*. Endelig er der med *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen* (marts 2018) opnået enighed om, at licensen erstattes af finansiering fra de generelle indkomstskatter via en mindreregulering af personfradraget, *jf. afsnit 2.7*.

2.2 Oversigt over skattepolitiske aftaler siden sommeren 2017

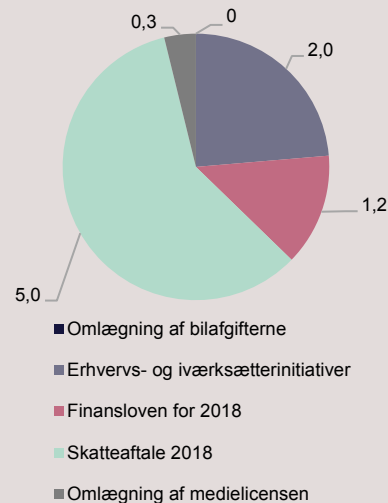
Siden offentliggørelsen af *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017* i juni 2017 er der indgået fem større politiske aftaler, der indeholder skatte- og afgiftsinitiativer. Det drejer sig om *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (21. september 2017), *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (12. november 2017), *Aftale om finansloven for 2018* (8. december 2017), *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (6. februar 2018) samt *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen* (16. marts 2018). Aftalerne indeholder en række tiltag, der sænker skatter og afgifter for både borgere og virksomheder. Samlet set skønnes de fem aftaler at medføre umiddelbare skatte- og afgiftslempelser for ca. 11¾ mia. kr. i 2025, jf. figur 2.1.

Skattelempelser i 2025 siden sommeren 2017

Figur 2.1. Umiddelbare skattelempelser for ca. 11¾ mia. kr.



Figur 2.2. Skattelempelser efter tilbageløb og adfærd for ca. 8½ mia. kr.



Anm.: Provenuerne er opgjort i 2018-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

To af de politiske aftaler har fokus rettet mod lempelser på personskatteområdet. Konkret indebærer *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (herefter kaldet *Skatteaftale 2018*) en lempelse af indkomstskatten via indførelse af et målrettet jobfradrag og en højere fradragsværdi for pensionsindbetalinger, mens *Aftale om finansloven for 2018* blandt andet gør Boligjobordningen permanent

fra 2018 og ophæver beskatningen af arbejdsgiverbetalt telefon fra 2020. De to aftaler skønnes samlet at medføre umiddelbare lempelser på personskatteområdet for godt 8 mia. kr. i 2025. Det svarer til godt 70 pct. af de samlede skattelempelser.

Efter tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd – herunder blandt andet øget arbejdsudbud – skønnes de fem aftaler at medføre et mindreprovenu på ca. 8½ mia. kr. i 2025, *jf. figur 2.2*. Dette mindreprovenu er tilvejebragt via finansieringselementer uden for skattesystemet. Derfor vil aftalerne reducere den samlede skattebelastning og skønnes isoleret set at reducere skattetrykket i Danmark med ca. 0,4 pct. af BNP i 2025.

Samlet set skønnes de skattepolitiske initiativer, der er opnået enighed om siden sommerferien 2017, isoleret set at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 1.200 fuldtidspersoner i 2025¹.

Siden folketingsvalget i juni 2015 er der indgået aftaler, som samlet set ventes at indebære skattelempelser for ca. 23½ mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, svarende ca. 15¾ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2025. Set i det perspektiv står aftalerne siden sommeren 2017 for omtrent halvdelen af skattelempelserne siden det seneste valg til Folketinget. Herudover yder boligforliget *Tryghed for boligejerne* (maj 2017) også et væsentligt bidrag til de samlede skattelempelser frem mod 2025.

2.3 Aftale om omlægning af bilafgifterne

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 21. september 2017 en *Aftale om omlægning af bilafgifterne*. Omlægningen indebærer blandt andet, at den lave registreringsafgiftssats er sat ned fra 105 til 85 pct., mens det såkaldte skalaknæk – hvor den høje sats på 150 pct. sætter ind – er blevet hævet. Det betyder, at omtrent 9 ud af 10 nyregistrerede biler fremover udelukkende vil blive omfattet af den lave sats – mod tidligere godt 5 ud af 10. Desuden lægges der nu større vægt på bilernes sikkerhed og energivenlighed i beregningen af registreringsafgiften. Dermed er det blevet billigere at købe trafik sikre biler.

Med denne aftale er registreringsafgiften blevet sat ned af tre omgange siden november 2015, hvor *Aftale om finansloven for 2016* indeholdt en nedsættelse af den høje sats fra 180 til 150 pct., mens *Aftale om finansloven for 2017* indeholdt en forhøjelse af skalaknækket. Set i et samfundsøkonomisk perspektiv har lempelsen af bilbeskatningen været hensigtsmæssig, *jf. kapitel 3*, der blandt andet også viser, at den samlede bilbeskatning i Danmark er forholdsvis høj i international sammenhæng.

¹ Den opgjorte arbejdsudbudsvirkning af skatteinitiativerne på 1.200 personer omfatter ikke virkningen af finansieringselementer uden for skattesystemet – herunder fx udvidet brug af optjeningsprincipper for ret til velfærdsydelse, som isoleret set også øger arbejdsudbuddet.

Mere konkret indeholder *Aftale om omlægning af bilafgifterne* følgende elementer:

- Registreringsafgiften lempes for personbiler, motorcykler og autocampere.
- Sanering af eksisterende sikkerhedsfradrag i registreringsafgiften.
- Tillægget og grænserne for dårlig brændstoføkonomi i registreringsafgiften forhøjes.
- Stramning af reglerne for leasing af biler.
- Gradvis forhøjelse af reparationsgrænsen.
- Den grønne ejerafgift forhøjes for nye personbiler.
- Der indføres en ny vejafgift.

I provenumæssig henseende udgøres de mest centrale aftaleelementer af ændringerne i registreringsafgiften, stramningen af reglerne for leasingbiler og forhøjelsen af den grønne ejerafgift for nye biler. Samlet set indebærer omlægningen af bilafgifterne en umiddelbar skattelempe på 1,4 mia. kr. i 2018 faldende til 0,6 mia. kr. i 2025, *jf. tabel 2.1*. Efter tilbageløb af moms og afgifter samt adfærdsvirkninger skønnes omlægningen samlet set at være nogenlunde provenuneutral i 2025.

Tabel 2.1. Skatte- og afgiftslempelser i *Aftale om omlægning af bilafgifterne*

Mio. kr. (2018-niveau)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Ændringer i registreringsafgiften ¹⁾	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Forhøjelse af reparationsgrænsen	0	0	100	100	100	100	100	100	100
Stramning af leasingregler	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600
Forhøjelse af ejerafgiften ²⁾	0	-200	-300	-400	-400	-500	-600	-600	-1.000
Ny vejafgift for person- og varebiler	0	0	-300	-300	-300	-300	-300	-300	-300
Umiddelbar virkning i alt	1.400	1.300	1.000	900	800	800	700	600	100
Efter tilbageløb og adfærd i alt	600	600	300	200	200	100	100	0	-300
Efter tilbageløb og adfærd i alt (ekskl. ny vejafgift)	600	600	600	500	500	400	400	300	0

Anm.: Afrunding kan medføre, at summen af de enkelte initiativer i visse år afviger fra totalen (i alt).

1) Inkl. lempelse af registreringsafgiften for autocampere.

2) I takt med at forhøjelserne af ejerafgiften får virkning på en større og større andel af bilbestanden, vil det ekstra provenu blive tilbageført til bilisterne via afgiftslempelser efter 2025. Den konkrete model vil blive udformet senest i 2025, *jf. Aftale om omlægning af bilafgifterne*.

Kilde: Skatteministeriet.

Omlægningen af bilafgifterne indebærer som nævnt en nedsættelse af registreringsafgiftens lave sats fra 105 til 85 pct. og en markant forhøjelse på ca. 80.000 kr. af grænsen for, hvornår registreringsafgiftens høje sats på 150 pct. skal betales, *jf. tabel 2.2*. Fradragene i den afgiftspligtige værdi for det lovpligtige sikkerhedsudstyr ABS og ESP afskaffes, mens fradragene for at opnå 5 stjerner på baggrund af Euro NCAP sikkerhedstest og for selealarmer er blevet forøget. Desuden forhøjes kilometergrænserne for tillæg og fradrag for god brændstoføkonomi, mens tillægget for dårlig brændstoføkonomi øges med 5.000 kr.

Tabel 2.2. Registreringsafgiften for personbiler efter *Aftale omlægning af bilafgifterne*

	Gamle regler	Nye regler
Lav sats (pct.)	105	85
Høj sats (pct.)	150	150
Skalaknæk (kr. i 2018-niveau)	109.000	189.200
Fradrag for ABS (kr.)	3.750	0
Fradrag for ESP (kr.)	2.500	0
Km-grænse for god brændstoføkonomi, benzin (km/l)	16	20
Km-grænse for god brændstoføkonomi, diesel (km/l)	18	22
Tillæg for dårlig brændstoføkonomi (kr.)	1.000	6.000
Fradrag for god brændstoføkonomi (kr.)	4.000 ¹⁾	4.000 ¹⁾
Fradrag for 5 stjerner i Euro NCAP (kr.)	2.000	8.000
Fradrag for pr. selealarm max. 3 stk. (kr.)	200	1.000

1) Selve fradraget i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi er uændret, men kilometergrænsen for, hvornår fradraget kan opnås, er forhøjet med 4 km/l både for benzin- og dieselmotorer.
Kilde: Skatteministeriet.

Omlægningen af bilafgifterne indebærer, at der er indført regler om genberegning og efteropkrævning af registreringsafgift for leasingbiler, udlejningsbiler, demobiler, værkstedsbiler mv. Det nye regelsæt har til formål at etablere et generelt loft over den fordel, der kan opnås ved, at fx flåderabatter kan indregnes i den afgiftspligtige værdi ved indregistrering af nye køretøjer.

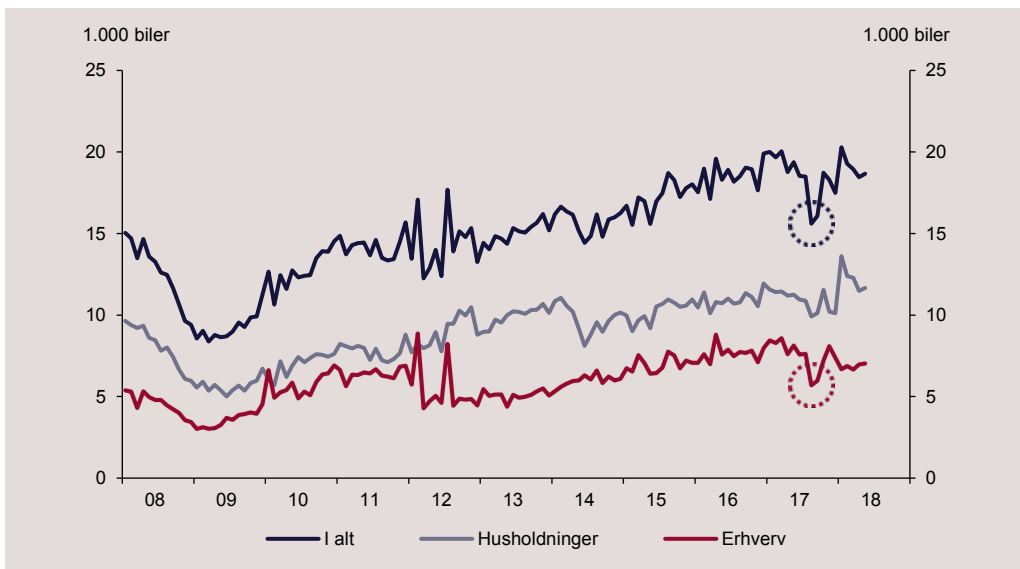
Konkret er der indført regler om, at der i forbindelse med videresalg (eller senest fire måneder efter anskaffelsen) skal ske en genberegning af den afgiftspligtige værdi baseret på handelsværdien af den brugte bil. På den måde bliver leasingbiler mv. værdifastsat efter de samme regler, som gælder for brugte importerede biler. Det sikrer, at der ved videresalg beregnes registreringsafgift af en pris for en tilsvarende bil solgt i almindelig handel.

Med omlægningen er den grønne ejerafgift for nye personbiler blevet forhøjet, idet den halvårige afgift som udgangspunkt er sat op med 250 kr. Ejerafgiftens størrelse afhænger af brændstofforbruget. I tilknytning til omlægningen er der også indført yderligere trin for de mere brændstoføkonomiske personbiler, idet skalaen for brændstoffeffektivitet for både benzin- og dieseldrevne personbiler er blevet udvidet.

Forslaget om at lempe registreringsafgiften blev annonceret ved offentliggørelsen af regeringens udspil *Sådan forlænger vi opsvinget – Jobreformens fase II* den 29. august 2017. Frem til indgåelsen af aftalen om omlægning af bilafgifterne den 21. september 2017 skete der en mærkbar opbremsning i salget af nye biler – især til erhvervene, jf. figur 2.3.

Denne opbremsning dækker dog over en "hamstring" af mindre biler, mens det især var salget af de lidt større biler, der lå underdrejet. Faldet i bilsalget satte sig også betydelige spor i privatforbruget og BNP, der faldt med henholdsvis 1,2 og 0,8 pct. i 3. kvartal 2017². Efterfølgende er bilsalget imidlertid nogenlunde normaliseret igen, idet købet af køretøjer ifølge nationalregnskabet steg med ca. 40 pct. i 4. kvartal 2017. For året 2017 som helhed var bilsalget omtrent på niveau med rekordåret 2016, idet der blev købt og leaset godt 220.000 biler.

Figur 2.3. Antal nyregistrerede biler, 2008-2018 (maj)



Anm.: Figuren viser den sæsonkorrigerede tilgang af ny biler til henholdsvis erhverv og husholdninger. Tilgang af biler dækker over såvel køb som leasing af biler.

Kilde: Danmarks Statistik.

2.4 Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer

Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik den 12. november 2017 en *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer*. Aftalen indeholder i alt 25 initiativer på skatteområdet inden for fem temaer. Samlet

² Baseret på sæsonkorrigerede kvartalsvise nationalregnskabstal.

set indebærer initiativerne umiddelbare skatte- og afgiftslempler på ca. 0,9 mia. kr. i 2018 stigende til ca. 2,6 mia. kr. i 2025 (opgjort i 2018-niveau), *jf. tabel 2.3*. Efter tilbageløb af moms og afgifter samt adfærdsvirkninger skønnes lempelsen at udgøre 2,0 mia. kr. i 2025.

Tabel 2.3. Skatte- og afgiftslempler i Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer

Mio. kr. (2018-niveau)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
1. Styrket iværksætter- og aktiekultur	35	445	535	605	665	780	780	780	770
- aktiesparekonto	-	170	260	330	390	390	390	390	390
- investorråd	-	115	115	115	115	230	230	230	220
2. Grønehandelspakke og afgiftssanering	435	590	800	790	780	770	765	760	755
- afskaffelse af nøddeafgift	100	100	195	195	195	195	195	195	195
- afskaffelse af tillægsafgift på al-koholsodavand	35	35	35	35	35	35	35	35	35
- annullering af planlagt indeksering af afgifter ¹⁾	285	280	275	275	270	270	270	270	270
- afskaffelse af emballageafgift for pantbelagte drikkevarer	-	125	245	240	235	225	220	215	210
3. Digitalisering, nye forretningsmodeller og grøn omstilling	175	285	405	215	225	225	230	235	160
- lempelse af elvarmeafgift ²⁾	175	285	405	215	225	225	230	235	160
4. Turisme- og landdistriktspakke	190	190	190	190	185	185	185	185	185
- ramme til deleøkonomiske initiativer ³⁾	160	160	160	160	155	155	155	155	155
5. Konkurrencevilkår og globalisering	80	270	360	470	470	650	650	650	740
- højere skattefradrag for forskning og udvikling (FoU) ⁴⁾	90	90	180	290	290	470	470	470	560
- udvidelse af forskerskatteordning fra 5 til 7 år	-20	10	10	10	10	10	10	10	10
Umiddelbar virkning i alt	915	1.780	2.290	2.270	2.325	2.610	2.610	2.610	2.610
I alt efter tilbageløb og adfærd	690	1.310	1.730	1.670	1.700	1.955	1.960	1.955	1.975

Anm.: De provenumæssige konsekvenser er i umiddelbar virkning. De provenumæssige konsekvenser vil blive konsolideret yderligere i forbindelse med fremsættelsen af de konkrete lovforslag. Administrative omkostninger er ikke medregnet. De eksplicit nævnte initiativer er ikke udtømmende i forhold til de fem temaområder.

1) Den planlagte indeksering omfattede afgifter på vin, chokolade og slik samt diverse forbrugsafgifter på blandt andet kaffe og glødepærer.

2) Som led i aftale om udmøntning af succesionsmidler blev det besluttet at fremrykke lempelsen, således at elvarmeafgiften nedsættes med 15 øre/kWh allerede fra den 1. maj 2018, frem for først den 1. januar 2019. I 2020 vil afgiftslempelsen udgøre 20 øre/kWh og fra og med 2021 vil lempelsen være 10 øre/kWh uden yderligere finansiering.

3) Administrative omkostninger ifm. deleøkonomiske initiativer er indregnet i rammen.

4) Som led i aftale om udmøntning af succesionsmidler blev det besluttet at fremrykke forhøjelsen af skattefradraget for FoU-udgifter, således at skattefradraget forhøjes til 101,5 pct. allerede fra 2018, frem for først i 2019.

Kilde: Skatteministeriet.

Aktiesparekonto og investorfradrag

Aktiesparekontoen er en ordning, hvor skattepligtige kan oprette en særlig konto, der kan bruges til at foretage investeringer i noterede aktier og aktiebaserede investeringsinstitutter. Indestående på aktiesparekontoen vil blive beskattet med 17 pct. efter et såkaldt lagerprincip. Beskatningen er dermed mere lempeligt end beskatningen af øvrig aktieindkomst, der i udgangspunktet beskattes med 27 pct.

Lagerprincippet betyder, at både aktieindkomst og ændringer i kursværdien af aktiebeholdningen beskattes. Det adskiller sig fra det nuværende system, der fungerer efter et såkaldt realisationsprincip, hvor kun aktieindkomst i form af realiserede kursgevinster og -tab samt udbetalt udbytte beskattes. Lagerprincippet for aktiesparekontoen medfører derfor typisk en mindre fremrykning af beskatningen sammenholdt med realisationsprincippet for den øvrige almindelige aktieindkomst uden for pensionsordninger. Derfor er det den lavere skattesats, der medfører, at aktiesparekontoen samlet set indebærer attraktive skattevilkår.

Investorfradraget er et særligt fradrag for investeringer foretaget i små og mellemstore unoterede aktieselskaber. Med fradraget kan investorer årligt fradrage halvdelen af investeringer for op til 400.000 kr. i perioden 2019-2022 og halvdelen af investeringer op til 800.000 kr. fra 2023 og frem. Skatteværdien af fradraget vil være 30 pct. Investorerne vil på den måde kunne få et nedslag i aktieindkomsts-katten på op til 60.000 kr. i perioden 2019-2022 og 120.000 kr. fra 2023. Herudover kan der opnås fradrag for investeringer foretaget indirekte gennem en særlig fond. Der kan fradrages investeringer op til 125.000 kr. gennem disse fonde i 2019-2022 og 250.000 kr. herefter.

Investorfradraget udgør en lempelse af beskatningen af små- og mellemstore unoterede aktieselskaber – de såkaldte iværksættervirksomheder. Med fradraget bliver det mere attraktivt at investere i iværksættervirksomheder, hvorved det bliver lettere at tiltrække risikovillig kapital til disse virksomheder. Det bemærkes, at investorfradraget adskiller sig fra aktiesparekontoen, som er rettet mod noterede aktier.

Aktiesparekontoen og investorfradraget lemper dermed den samlede beskatning af aktieindkomst med to væsensforskellige formål. Aktiesparekontoen har til formål at give almindelige danskere tilskyndelse til at placere en større del af deres opsparing i noterede aktier, mens investorfradraget er målrettet investorer, der kan hjælpe iværksættervirksomhederne med risikovillig kapital.

Begge initiativer øger i et vist omfang kompleksiteten i skattereglerne. For aktiesparekontoen indebærer lagerprincippet, at skatteyderne skal beregne potentielle kursgevinster også for de år, hvor de ikke foretager aktiehandel. Desuden vil det ofte være bankerne, der skal administrere aktiesparekontoen, hvilket kan medføre en omkostning for den enkelte kontohaver. Herudover kan investorfradraget bidrage til en skævvridning af investeringerne, fordi det kun er visse små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af investorfradraget.

Grænsehandelspakke og afgiftssanering

Danskerne handler ofte i andre lande, fx ved at tage varer med hjem over grænsen fra et andet land (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Den traditionelle grænsehandel med nydelsesmidler (øl, vin, sodavand, slik, mv.) har været svagt faldende i en årrække, mens e-grænsehandlen har været stigende, *jf. kapitel 5*.

Afgiftsændringer på forskellige grænsefølsomme varer har konsekvenser for, hvor meget danskerne køber med hjem fra vores nabolande, fx Tyskland. En afgiftslempelse på de grænsefølsomme varer kan således føre til mere omsætning i Danmark i form af hjemvendt grænsehandel.

Som en del af *Aftale om Erhvervs- og iværksætterinitiativer* indgår en grænsehandelspakke. Derudover blev der gennemført en sanering af afgifter, baseret på anbefalingerne i af rapporteringen fra det såkaldte Saneeringsudvalg. Samlet set består pakken og saneringen af 8 initiativer:

- Afskaffelse af nøddeafgiften.
- Annullering af planlagt indeksering af afgifter.
- Afskaffelse af emballageafgiften for pantbelagte drikkevarer (øl og sodavand).
- Afskaffelse af tillægsafgift på alkoholsodavand.
- Afskaffelse af afgift på te mv.
- Afskaffelse af PVC-afgift.
- Indførelse af bagatelgrænser for registrering af afgifter.
- Afgiftslettelse for små spiritusproducenter.

Samlet set skønnes grænsehandelspakken at medføre hjemvendt grænsehandel for ca. 220 mio. kr., *jf. figur 2.4*.

Det skal ses i lyset af, at Skatteministeriets grænsehandelsrapporter indikerer, at de danske afgifter på visse grænsehandelsfølsomme varer, fx chokolade og slik, er højere, end hvad der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. På den baggrund er en grænsehandelspakke skatteøkonomisk velbegrunnet, *jf. også kapitel 5*.

De samlede samfundsøkonomiske konsekvenser ved grænsehandelspakken består groft sagt på den ene side af et reduceret forvriddningstab i form af blandt andet hjemvendt grænsehandel (hvilket indebærer forøgede moms- og afgiftsindtægter i Danmark), større forbrug af de omfattede nydelsesmidler samt reducerede tids- og transportomkostninger på grund af mindre grænsehandel. På den anden side skal der tages højde for eventuelle eksternaliteter i form af fx de potentielle sundheds- eller miljømæssige omkostninger, der knytter sig til et øget forbrug af de omfattede nydelsesmidler. I de samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændret afgift indgår også ændringer i statens nettoprovenu og ændringer i danske borgeres udgifter til varen.

Figur 2.4. Mere omsætning i Danmark som følge af hjemvendt grænsehandel

Kilde: Skatteministeriet.

Grænsehandelspakken vurderes samlet set at have begrænsede sundhedsmæssige skadevirkninger. Afskaffelsen af tillægsafgiften på alkoholsodavand skønnes fx kun at øge danskernes samlede alkoholforbrug med ca. 0,1 pct. Med hensyn til annulleringen af indekseringen af diverse afgifter gælder, at danskernes samlede forbrug af vin samt af chokolade og slik skønnes at ville være faldet med ca. ½ pct., hvis afgifterne var blevet forhøjet med de planlagte 5½ pct. i 2018. Afskaffelsen af emballageafgiften på øl og sodavand skønnes at øge danskernes samlede forbrug af øl og sodavand med henholdsvis ca. 1 pct. og 2 pct.

Højere skattefradrag for udgifter til forskning og udvikling (FoU)

Som led i *Aftale om Erhvervs- og iværksætterinitiativer* blev det besluttet at forhøje det skattefradrag, som virksomheder har for udgifter knyttet til forskning og udvikling. Virksomhederne har indtil videre haft mulighed for at fratække (straksafskrive) investeringer i FoU i opgørelsen af deres skattepligtige indkomst – dvs. svarende til 100 pct. af de afholdte udgifter i et givet indkomstår. Ved investeringer i FoU forstås udviklingsarbejde knyttet til erhvervsvirksomheden, herunder fx lønudgifter, udgifter til råstoffer og udgifter til leje af laboratorier eller lignende.

Konkret hæves fradraget for virksomheders udgifter til forskning og udvikling fra de tidligere 100 pct. til 101,5 pct. fra 2018 og derefter gradvist til 110 pct. frem mod 2026.

Hovedargumentet for et højere skattefradrag for udgifter til FoU er, at ny viden i en given virksomhed kan have positive *spillover*-effekter på den generelle produktivitetsudvikling via en afsmittende effekt på andre virksomheders produktivitet. Ad den vej vil et højere skattefradrag for FoU kunne bidrage til højere vækst og velstand.

Men investeringer i forskning er ofte forholdsvis usikre og har en ret lang tidshorison, hvilket sammen med informationsasymmetri kan medføre, at ekstern finansiering af innovative projekter typisk er dyr eller decideret utilgængelig. Set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv medfører disse forhold, at virksomheder – alt andet lige – vil have en tendens til underinvestere i FoU. En af måderne at øge private virksomheders incitament til at investere mere i FoU er at reducere udgifterne (efter skat) forbundet med investeringerne. I det lys kan FoU-initiativet lidt forsimplet ses som et volumenbaseret ekstrafradrag for driftsudgifter til FoU, *jf. figur 2.5*.

Et volumenbaseret ekstrafradrag (på over 100 pct.) har den overordnede fordel, at ordningen er nem at administrere. På den anden side gives fradraget også for det allerede eksisterende niveau af FoU. Det medfører relativt store skattefradrag i forhold til den forventede mereeffekt på de private FoU-aktiviteter. Alternativet kunne have været en såkaldt inkrementel ordning, hvor ekstrafradraget er afgrænset til kun at omfatte nye FoU-aktiviteter. Det begrænser omfanget af indirekte skattemæssige tilskud til forskning, der ville være blevet foretaget under alle omstændigheder. En sådan inkrementel ordning vil dog som oftest være mærkbart tungere at administrere.

Figur 2.5. Ekstrafradrag for driftsudgifter til FoU

Indhold	Ved at indføre et såkaldt overparitetsfradrag kan virksomhederne fradrage deres udgifter til FoU med mere end 100 pct. Fradraget kan gives for både eksisterende og ny FoU, eller det kan forbeholdes øget niveau af FoU.
Virkning	Medfører lavere skattebetaling for virksomheder med udgifter til FoU. Dermed reduceres omkostningerne ved investeringer i FoU. Ny viden i én virksomhed kan have positive <i>spill-over</i> effekter på produktivitetsudviklingen generelt.
Fordele/ulemper	<i>Volumenbaseret:</i> Nem at administrere, men fradrag gives også for allerede eksisterende niveau af FoU. Det medfører relativt store skattefradrag i forhold til den forventede mereeffekt på privat FoU. <i>Inkrementel:</i> Kun fradrag for forøgelse af FoU-niveau. Det øger effekten på privat FoU pr. skattekrone, men gør samtidig ordningen mere administrativ tung.
Virksomheder	Den nuværende danske ordning omfatter umiddelbart alle virksomheder. Dog i princippet mulighed for at differentiere som fx i UK, hvor små og mellemstore virksomheder har et fradrag på 230 pct., mens fradraget er på 130 pct. for store virksomheder.

Kilde: Skatteministeriet.

Udvidelse af forskerskatteordningen

Det er aftalt, at forskerskatteordningen fra og med 2018 udvides fra 5 til 7 år, mens bruttoskatteprocenten for højes fra 26 til 27 pct. (efter AM-bidrag)³. Forskerskatteordningen kan anvendes af godkendte forskere og nøg- lemedarbejdere, der opfylder en række betingelser, herunder et lønkrav i 2018 på mindst 65.100 kr. pr. måned.

Udvidelsen fra 5 til 7 år indebærer, at personer kan forblive på forskerskatteordningen i flere år end tidligere. Dermed bliver det mere attraktivt for højt kvalificerede arbejdskraft at tage arbejde i Danmark. Dette vil blandt andet komme til udtryk ved, at det antal personer, som i dag forlader landet, når de overgår til almindelig indkomstbeskatning, bliver reduceret. Modsat forventes forhøjelsen af bruttoskattesatsen at gøre det mindre attraktivt for højt kvalificeret arbejdskraft at tage arbejde i Danmark, mens de personer, der anvender forskerordningen vil opleve en begrænset skattestigning. Det vurderes, at de to modsatrettede effekter har en omtrent neutral virkning på det samlede arbejdsudbud.

Samlet set skønnes ændringerne at føre til en øget anvendelse af ordningen med ca. 750 personer fra 2019 og frem. Denne stigning skyldes primært, at nogle personer, som i dag betaler almindelig indkomstskat, fremadrettet kan anvende forskerskatteordningen.

2.5 Skatteinitiativer knyttet til aftale om finansloven for 2018

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 8. december 2017 en *Aftale om finansloven for 2018*. Blandt hovedpunkterne i aftalen var fire skattepolitiske initiativer:

- En permanent BoligJobordning.
- Skatten på fri telefon fjernes.
- Udligningsskatten på pensionsudbetalinger afskaffes.
- Forhøjelse af loff over børneopsparingen.

Samlet set lempes de fire initiativer umiddelbart skatten med ca. 0,8 mia. kr. i 2018 stigende til omtrent 1¼ mia. kr. i 2020 (opgjort i 2018-niveau) og de efterfølgende år frem mod 2025. Opgjort efter tilbageløb af moms og afgifter samt adfærdsvirkninger skønnes de fire initiativer at indebære en skattelempelse på knap 1,2 mia. kr. i 2025, *jf. tabel 2.4*.

³ Med et arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. svarer en bruttoskatteprocent på 26 pct. (efter arbejdsmarkedsbidrag) til en samlet gennemsnitskattesats på 31,92 pct. inkl. arbejdsmarkedsbidrag ($8 + (1 - 0,08) * 26$). Med forhøjelsen af satsen til 27 pct. forhøjes den samlede gennemsnitskattesats til 32,84, hvilket er ca. 0,9 pct.-point højere.

Tabel 2.4. Skattelempler i medfør af Aftale om finansloven for 2018

Mio. kr. (2018-niveau)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
BoligJobordningen permanentgøres fra 2018	690	665	665	665	665	665	665	665	665
Skatten på fri telefon fjernes fra 2020	0	0	580	580	580	580	580	580	580
Udligningskatten afskaffes	140	80	0	0	0	0	0	0	5
Forhøjelse af loft over indskud på børneopsparing	0	0	0	5	5	5	5	5	5
Umiddelbar virkning i alt	830	745	1.245	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.255
I alt efter tilbageløb og adfærd	560	505	985	1.015	1.050	1.080	1.110	1.150	1.190

Anm.: Forhøjelsen af loftet over indskud på børneopsparing har virkning fra 2018. Der er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Afrunding kan medføre, at summen af de enkelte initiativer i visse år afviger fra totalen (i alt).

Kilde: Skatteministeriet.

En permanent BoligJobordning

BoligJobordningen blev oprindelig indført som en midlertidig ordning med virkning fra 1. juni 2011 frem til og med 2013, jf. *Aftale om en BoligJobplan* (maj 2011). Siden da er ordningen både blevet afkortet, forlænget og genindført med tilbagevirkende kraft. Med Finansloven for 2018 gøres ordningen permanent.

Den permanente BoligJobordning indebærer et skattemæssigt fradrag for lønudgifter til hjælp og vedligeholdelse i hjemmet. Der er som hidtil tale om et ligningsmæssigt fradrag, hvilket indebærer en skatteværdi af fradraget på 26½ pct. i 2018 (i en gennemsnitskommune inkl. kirkeskat). Konkret giver ordningen et fradrag på maksimalt 6.000 kr. pr. person for serviceydelser i hjemmet, mens der er et fradrag på op til 12.000 kr. pr. person til håndværksydelser. Samlet set udgør skatteværdien af de to typer fradrag dermed ca. 4.800 kr. i 2018.

Den permanente BoligJobordning skønnes at lempe skatten med ca. 690 mio. kr. i 2018 og ca. 665 mio. kr. årligt fra og med 2019.

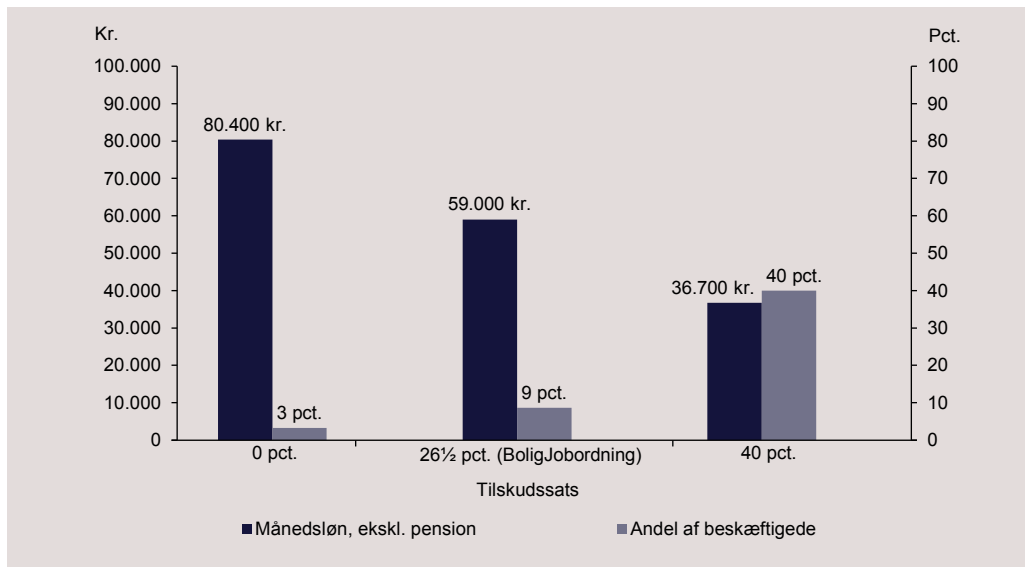
Det primære argument for en permanent BoligJobordning er dens mulige strukturforbedrende potentiale i form af mindre gør-det-selv arbejde (og derigennem et øget arbejdsudbud uden for hjemmet for de personer, der køber de pågældende ydelser) samt mindre sort arbejde. Mindre sort arbejde øger den registrerede beskæftigelse, men øger som udgangspunkt ikke arbejdsudbuddet.

Indfrielsen af det strukturforbedrende potentiale afhænger imidlertid af ordningens tidshorisont (midlertidig vs. permanent), indretning og omfang. I det lys styrker permanentgørelsen af BoligJobordningen i sig selv de positive strukturvirkninger, fordi husholdningerne kan planlægge og indrette deres arbejdstid i og uden for hjemmet over en længere årrække.

Der kan dog argumenteres for, at skatteværdien af fradraget for serviceydelser – der er tættere knyttet til husholdningens arbejdsudbudsbeslutning end håndværksydelser – med fordel kan øges, hvis BoligJobordningen i større udstrækning skal indfri dens strukturforbedrende potentiale. Det afspejler, at fradragsberettigede serviceydelser som fx rengøring først bliver en reel mulighed for personer med mere gennemsnitlige lønninger – og dermed ikke kun de højest lønnede – når det indirekte tilskud er tilstrækkeligt stort. Det er først i sådan en situation, at et bredere udsnit af skatteyderne vil afholde sig fra at udføre arbejdet selv eller købe det sort. Desuden vil det kræve et maksimalt fradrag af en vis størrelse, hvis ordningen skal medvirke til at skabe et større, hvidt marked for serviceydelser i hjemmet.

Med den nuværende BoligJobordning skal køber have en månedsløn før skat på ca. 59.000 kr. (ekskl. pension) for, at det umiddelbart kan betale sig at arbejde én time ekstra med henblik på at købe én times rengøring i hjemmet. Det er dog kun ca. 9 pct. af de beskæftigede i Danmark, som har så høj en månedsløn, jf. figur 2.6. Den relativt høje påkrævede indkomst, der skal betales topskat af, afspejler niveauet for mindstelønningerne (inkl. moms af rengøringsydelsen).

Figur 2.6. Hvad skal køber af en serviceydelse tjene for at have økonomisk incitament til at arbejde mere for at betale en times rengøring?



Anm.: Der er forudsat en timepris på 175 kr. ekskl. moms for serviceydelser. Tilskudssatsen på 26½ pct. svarer til skatteværdien af BoligJobfradraget i 2018 i en gennemsnitskommune (inkl. kirkeskat). Både personer med månedsløn på 59.000 og 80.400 kr. har en marginalskat på ca. 56 pct. i 2018 (topskattebetaler), mens marginalskatten for personer med en månedsløn på 36.700 kr. er på ca. 43 pct. i 2018 (bundskatteyder). Hvis køberen er mindre effektiv til at gøre rent end den ansatte i rengøringsfirmaet, vil køberen umiddelbart være villig til at arbejde tilsvarende mere for at købe én times rengøring.
Kilde: Skatteministeriet.

Hvis tilskudssatsen (skatteværdien af fradraget) blev øget til fx 40 pct., ville kravet til køberens månedsløn falde mærkbart til knap 37.000 kr. (ekskl. pension). Det markante fald i den påkrævede løn skyldes både det højere indirekte tilskud, og at der ikke betales topskat af en månedsløn på knap 37.000 kr. Samtidig er det ca. 40 pct. af de beskæftigede, som har en månedsløn af den størrelse eller højere.

For yderligere betragtninger omkring virkningen af et højere skattefradrag for serviceydelser henvises til *Evaluering af den svenske boligjobordning*, som kan findes på www.skm.dk.

Skatten på fri telefon fjernes

I dag bliver ca. 480.000 arbejdstagere beskattet af fri telefon. Med aftalen om finansloven for 2018 fjernes skatten på fri telefon og internet fra og med 2020.

En lønmodtager, der får stillet fri telefon og internet til rådighed af sin arbejdsgiver, skal i dag betale indkomstskat af 2.800 kr. årligt. Hvis to ægtefæller er omfattet af beskattningen, reduceres den skattepligtige værdi med en ægtefællerabat på 25 pct., dvs. til 2.100 kr. årligt. Der gælder tilsvarende regler for selvstændigt erhvervsdrivende. Anvendes arbejdstelefonen ikke privat, sker der ingen beskattning.

Afskaffelsen af skatten på fri telefon og internet indebærer en lempelse af skatten på op til ca. 1.600 kr. pr. person, der har fri telefon til rådighed. Samlet set medfører initiativet en skattelempelse på ca. 600 mio. kr. årligt fra og med 2020.

Initiativet vurderes isoleret set at medføre lavere skat til en bred gruppe af beskæftigede i både den private og den offentlige sektor. Samtidig forventes det, at en række lønmodtagere, der i dag ikke beskattes af fri telefon, fremover vil få en sådan stillet til rådighed.

Udligningsskatten på pensionsudbetalinger afskaffes

Med *Forårspakke 2.0* (marts 2009) blev der i forbindelse med afskaffelsen af mellemskatten indført en midlertidig udligningsskat for store pensionsudbetalinger, som skulle opkræves i perioden 2011-2019. Skattesatsen var 6 pct. i årene 2011-2014, hvorefter satsen er blevet reduceret med 1 pct.-point årligt, så udligningsskatten ville være fuldt udfaset i 2020. Med Finansloven for 2018 afskaffes udligningsskatten imidlertid allerede i 2018, hvilket skønnes at lempe skatten med ca. 140 mio. kr. i 2018 og ca. 80 mio. kr. i 2019.

Forhøjelse af loft over indskud på børneopsparingen

Beløbsgrænserne for loftet over det maksimale indskud på børneopsparingen (på 3.000 kr. årligt og 36.000 kr. i alt) har ikke været reguleret siden 1999. Med aftalen om finansloven for 2018 fordobles beløbsgrænserne for det maksimale indskud på børneopsparingskonti. Det skal blandt andet ses i lyset af, at fordelene ved en børneopsparing er blevet reduceret over tid på grund den løbende inflation.

2.6 Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 6. februar 2018 en *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (herefter kaldet *Skatteaftale 2018*). Et hovedsigte med aftalen er at håndtere det såkaldte *sampilsproblem*. Sampilsproblemet indebærer, at det for mange danskere ikke kan betale sig at spare op til pension, fordi yderligere pensionsindbetalinger vil føre til, at de som folkepensionister fx får indkomstafrappet deres pensionstillæg. Samtidig sikrer aftalen, at det bedre kan betale sig at arbejde for fuldtidsbeskæftigede med lave arbejdsindkomster.

Med aftalen lempes skatterne umiddelbart med ca. 6,8 mia. kr. i 2025 – svarende ca. 5 mia. kr. efter tilbageløb af moms og afgifter samt afledte adfærdsvirkninger, *jf. tabel 2.5*.

Tabel 2.5. Skattelemper i Skatteaftale 2018

Mio. kr., 2018-niveau	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
1. Fokus på håndtering af sampilsproblem	3.440	3.510	4.790	4.730	4.620	4.610	4.610	4.700	4.670
Ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger	2.950	3.050	4.350	4.300	4.200	4.150	4.150	4.250	4.200
Beskæftigelsesfradrag for pensionsindbetalinger	480	460	460	450	450	450	450	450	450
2. Fokus på øget arbejdsudbud	1.500	1.800	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.070
Nyt jobfradrag	830	1.140	1.420	1.420	1.420	1.420	1.420	1.420	1.410
Forhøjelse af loftet over beskæftigelsesfradraget	450	430	440	440	440	440	440	440	440
Lavere bundskat	220	220	230	230	230	230	230	230	220
Umiddelbar virkning i alt	4.950	5.310	6.880	6.810	6.710	6.690	6.690	6.780	6.730
Efter tilbageløb og adfærd i alt	3.670	3.920	5.050	5.000	4.920	4.910	4.910	4.980	4.950

Anm.: Afrunding kan medføre, at summen af de enkelte initiativer i visse år afviger fra totalen (i alt).
Kilde: Skatteministeriet.

Skatteaftale 2018 indeholder fem skatteinitiativer, som er med til at understøtte aftalens to fokuspunkter: håndtering af *sampilsproblemet* og *øget arbejdsudbud*, *jf. boks 2.1*. Sampilsproblemet er udtryk for den udfordring, at den sammensatte beskættning af pensionsopsparing på udbetalingstidspunktet – dvs. inkl. indkomstafrapning af navnlig pensionstillægget i folkepensionen – for *visse* grupper overstiger skatteværdien af fradraget for pensionsindbetalinger på indbetalingstidspunktet. En sådan asymmetri mellem den sammensatte beskættning på henholdsvis ind- og udbetalingstidspunktet for pensionsopsparing medfører, at *visse* grupper ikke – eller kun i et meget begrænset omfang – har økonomiske incitamentter til selv at spare op til deres pensionistilværelse.

Samspilsproblemet kan reduceres *enten* ved at øge skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet *eller* ved at reducere den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet – fx via en justering af de indkomstafhængige offentlige ydelser til pensionister. I *Skatteaftale 2018* er fokus rettet mod at styrke incitamentet til pensionsopsparing ved at øge skatteværdien af fradragene på indbetalingstidspunktet. Det sker både via indførelse af et ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger og ved at lade pensionsindbetalinger indgå i beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget. Det ny pensionsfradrag er ekstra højt fra 15 år før folkepensionsalderen, hvilket indebærer en særlig måretning i forhold til de aldersgrupper, hvor samspilsproblemet typisk er størst.

Boks 2.1. Oversigt over initiativer i *Skatteaftale 2018*

Fokus på håndtering af samspilsproblemet

- *Ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger:* Der indføres et nyt ligningsmæssigt fradrag for pensionsindbetalinger op til 70.000 kr. (opgjort i 2018-niveau) efter arbejdsmarkedsbidrag. Fuldt indfaset udgør fradraget 12 pct. af indbetalingerne indtil 15 år før egen folkepensionsalder og 32 pct. af pensionsindbetalingerne fra og med 15 år før og frem til folkepensionsalderen. Skatteværdien af ligningsmæssige fradrag er ca. 25 pct. i en gennemsnitskommune (ekskl. kirkeskat).
- *Beskæftigelsesfradrag for pensionsindbetalinger:* Med de hidtidige regler udgør beskæftigelsesfradraget 10,65 pct. (dog maksimalt 37.400 kr. i 2018-niveau) af arbejdsindkomsten *ekskl. pensionsindbetalinger*. Med aftalen udvides beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget til at omfatte arbejdsindkomsten *inkl. pensionsindbetalinger*, herunder pensionsindbetalinger med fradrag- eller bortseelsesret.

Fokus på øget arbejdsudbud

- *Nyt jobfradrag:* Jobfradraget udgør et nyt ligningsmæssigt fradrag, der fuldt indfaset udgør 4,5 pct. af arbejdsindkomsten over 187.500 kr., dog maksimalt 2.500 kr. Det maksimale fradrag opnås ved en arbejdsindkomst på ca. 243.100 kr. Jobfradraget er således målrettet fuldtidsbeskæftigede med lave arbejdsindkomster og giver relativt set (i procent af arbejdsindkomsten) den største gevinst for beskæftigede med lave indkomster.
- *Forhøjelse af loft over beskæftigelsesfradraget:* Det maksimale beskæftigelsesfradrag udgør med de hidtidige regler 37.400 kr. og opnås ved en arbejdsindkomst på ca. 351.200 kr. Med aftalen forhøjes det maksimale beskæftigelsesfradrag med 1.000 kr. til 38.400 kr. i 2018-niveau, og det maksimale fradrag opnås herefter ved en arbejdsindkomst (inkl. pensionsindbetalinger) på 360.600 kr. Forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag skal ses i sammenhæng med udvidelsen af grundlaget for beskæftigelsesfradraget.
- *Lavere bundskat:* Med aftalen reduceres bundskattesatsen fra 12,20 til 12,18 pct. – dog uden en tilsvarende reduktion af det skrå skatteloft.

Med *Skatteaftale 2018* lempes skatterne for ca. 4,4 mio. personer. Den marginale gevinst (skatteværdien på indbetalingstidspunktet) ved ekstra pensionsindbetalinger øges i *gennemsnit* med 5,1 pct.-point for de personer, der i dag foretager pensionsopsparring, jf. tabel 2.6. For den enkelte person kan gevinsten (målt ved skatteværdien) øges med op til ca. 10,9 pct.-point, jf. nedenfor. Samtidig øger skatteinitiativerne i aftalen arbejdsudbuddet med i alt ca. 600 personer – primært i form af øget deltagelse på arbejdsmarkedet.

Tabel 2.6. Virkning af Skatteaftale 2018

	Antal berørte	Øget gevinst af ekstra pensionsindbetalinger	Øget arbejdsudbud
	1.000 personer	Pct. point	Antal fuldtidspersoner
Fokus på håndtering af samspilsproblemet			
Ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger	3.080	3,9	600
Beskæftigelsesfradrag for pensionsindbetalinger	1.280	1,2	-700
Fokus på øget arbejdsudbud			
Nyt jobfradrag	2.280	-	350
Forhøjelse af loftet over beskæftigelsesfradraget	1.730	-	250
Lavere bundskat	4.420	-	50
I alt	4.420	5,1	600

Anm.: Den gennemsnitlige marginale gevinst af ekstra pensionsindbetalinger er opgjort som den gennemsnitlige stigning i skatteværdien af fradraget ved en ekstra pensionsindbetaling på 100 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag for personer, der allerede indbetaler til pension inkl. ATP-bidrag. Den marginale gevinst er opgjort inkl. kirkeskat.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Det ekstra skattefradrag for pensionsindbetalinger bidrager isoleret set til et øget arbejdsudbud, fordi det i overvejende grad er beskæftigede personer, der indbetaler til pension. Det ekstra fradrag øger således den økonomiske gevinst ved at være i arbejde frem for at modtage overførselsindkomst og bidrager dermed til højere beskæftigelse.

Udvidelsen af beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget til også at omfatte pensionsindbetalinger fjerner den eksisterende asymmetri mellem udbetalt løn og løn indbetalt på pensionsordninger og øger dermed incitamentet til pensionsindbetalinger for personer med arbejdsindkomster i optjeningsintervallet for beskæftigelsesfradraget (dvs. op til ca. 351.200 kr.). Det betyder samtidig, at eventuelle fremtidige forhøjelser af satsen for beskæftigelsesfradraget ikke sker på bekostning af incitamenterne til at foretage pensionsopsparring.

Udvidelsen af grundlaget for beskæftigelsesfradraget indebærer isoleret set en negativ arbejdsudbudsvirkning, fordi udvidelsen øger marginals-katten for nogle indkomstgrupper. Udvidelsen af grundlaget for beskæftigelsesfradraget betyder nemlig, at personer med pensionsindbetalinger når det maksimale beskæftigelsesfradrag ved en lavere arbejdsindkomst end under de hidtidige regler. Derfor vil personer, der inden udvidelsen af

grundlaget havde indkomster i optjeningsintervallet, men som efter udvidelsen opnår det maksimale fradrag, få en stigning i marginals-katten på ca. 2,7 pct.-point (svarende til skatteværdien af beskæftigelsesfradraget på 10,65 pct.).

Forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 1.000 kr. bidrager til gengæld isoleret set til at øge arbejdsudbuddet og modvirker dermed delvist den negative effekt på arbejdsudbuddet af at udvide beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget.

Det ny jobfradrag er målrettet fuldtidsbeskæftigede med lave arbejdsindkomster. Det øger den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst og bidrager til at øge arbejdsudbuddet – primært i form af en større deltagelse på arbejdsmarkedet (den såkaldte deltagelseeffekt).

Nedsættelsen af bundskattesatsen indebærer en lille reduktion af marginals-katten og øger dermed ligeledes arbejdsudbuddet – primært ved at de i forvejen beskæftigede arbejder flere timer (også kaldet timeeffekten).

De gunstigere forhold for pensionsopsparing i medfør af *Skatteaftale 2018* skal ses i forlængelse af *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* (juni 2017), der medfører, at der fra fem år før folkepensionsalderen årligt kan omlægges pensionsindbetalinger på op til 51.100 kr. efter skat (2018-niveau, fuldt indfaset i 2023) til *aldersopsparing*. Udbetalinger fra aldersopsparing giver ikke anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelse, og dermed reduceres den sammensatte beskatning af pensionsudbetalingen. For typiske *ikke-topskatteydere* er indbetalingsgrænsen på godt 51.000 kr. tilstrækkelig til, at hele deres almindelige arbejdsmarkedspension kan omlægges til aldersopsparing, og dermed kan samspilsproblemet undgås fra fem år før folkepensionsalderen.

Samlet set håndterer de to aftaler i udgangspunktet samspilsproblemet for personer med indbetalinger svarende til en almindelig arbejdsmarkedspension, som kan forvente aftrapning af folkepensionens pensionstil-læg. Den enkeltes faktiske tilskyndelse til pensionsopsparing afhænger dog fortsat af en række individuelle karakteristika såsom omfanget af nettorenteudgifter, civilstatus og indkomstaffrapning af offentlige ydelser ud over folkepensionen.

Nærmere om skatteaftalens bidrag til håndtering af samspilsproblemet

Et af hovedformålene med det danske pensionssystem er at sikre, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke er forbundet med et markant fald i levestandarden. Her spiller individuelle pensionsordninger og arbejdsmarkedspensionsordninger med løbende udbetalinger en central rolle, da de medvirker til at sikre et stabilt indtægtsgrundlag i årene som pensionist. Det drejer sig fx om individuelle ordninger og arbejdsmarkedspensioner, hvor udbetalingerne sker i rater eller som livrenter, og hvor der er fradrags- eller bortseelsesret på indbetalingstidspunktet, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2. Pensionsindbetalinger med fradrags- eller bortseelsesret

En ratepension udbetales i et bestemt antal år – typisk mellem 10-30 år – efter man er gået på pension, mens en livrentepension udbetales i hele ens pensionisttilværelse, dvs. indtil man dør.

Bortseelsesret er et begreb, man anvender i forbindelse med arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. Begrebet dækker over, at man kan se bort fra pensionsindbetalingerne ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Det gælder både arbejdsgiverens og lønmodtagerens del af den samlede indbetaling. Fælles for begge er, at fradraget ikke indgår på årsopgørelsen. Arbejdsmarkedsbidraget af de pågældende indskud betales af de relevante pensionsselskaber.

Fradragsretten gælder for private pensionsordninger, som man har oprettet i en bank eller et pensionsinstitut. Her består skattefriheden i, at man kan trække pensionsindbetalinger fra, når den skattepligtige indkomst skal opgøres. Disse indbetalinger fremgår således af årsopgørelsen.

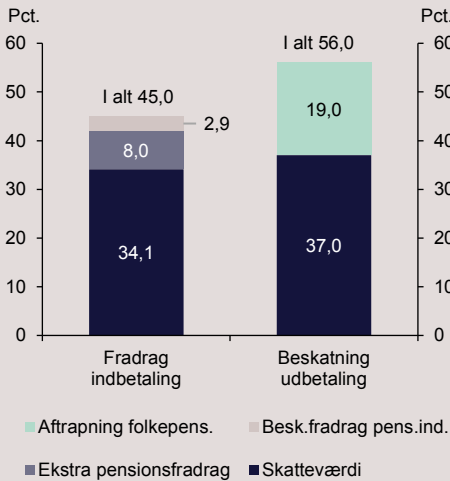
Samspilsproblemet forbundet med pensionsopsparing opstår primært, fordi skatteværdien af pensionsindbetalingerne for visse grupper er lavere end den efterfølgende sammensatte beskatning som pensionist, som omfatter skattesatsen på pensionsudbetalinger tillagt den samlede indkomstafrapning af diverse offentlige ydelser – herunder fx pensionstillægget.

For nogle *ikke-topskatteydere* vil skatteværdien af pensionsindbetalingerne udgøre godt 34 pct., mens den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet vil udgøre 56 pct., *jf. figur 2.7*. Forskellen på knap 22 pct.-point medfører, at der for visse grupper på arbejdsmarkedet er en tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til at foretage pensionsindbetalinger. Pensionsopsparing kan således samlet set være ufordelagtig sammenholdt med fri opsparing. Det hænger sammen med, at en tilsvarende fri opsparing som udgangspunkt ikke medfører en lige så udpræget aftrapning af indkomstafrapning af offentlige ydelser som den bundne pensionsopsparing.

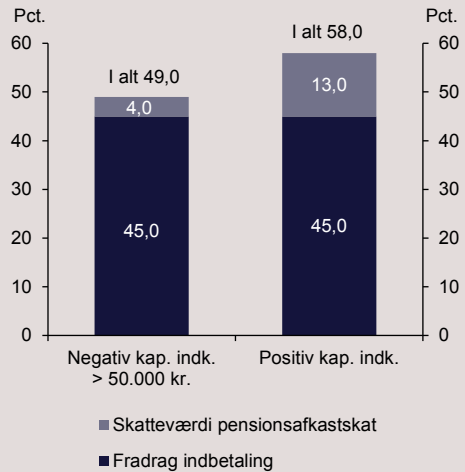
Med *Skatteaftale 2018* opnås en væsentlig besparelse i skattebetalingen på indbetalingstidspunktet, idet skatteværdien af pensionsindbetalinger øges med op til 10,9 pct.-point (8,0+2,9), *jf. figur 2.7*. Det gør det økonomisk mere attraktivt at spare op i pensionsordninger.

Skatteværdi på indbetalingstidspunktet og beskatning på udbetalingstidspunktet for en ikke-topskatteyder 15 år før folkepensionsalderen

Figur 2.7. Skatteværdi af indbetaling ekskl. pensionsafkastskat



Figur 2.8. Samlet skatteværdi af indbetaling inkl. pensionsafkastskat



Anm.: Figur 2.7: Indbetalingen er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag. Baseret på fuldt indfasede skatteregler i 2025 før implementering af *Skatteaftale 2018*. Der er taget udgangspunkt i en gennemsnitlig kommuneskattesats på 24,9 pct. og en bundskattesats på 12,18 pct. Eksemplet tager udgangspunkt i en *ikke-topskatteyder*, som ligger i optjeningsintervallet for beskæftigelsesfradraget, og får gavn af både det ekstra fradrag for pensionsindbetalinger og udvidelsen af grundlaget for beskæftigelsesfradraget, så det også omfatter pensionsindbetalinger. Udover indkomstaftrapning af pensionstillægget, som er vist i figuren, kan der også forekomme yderligere beskatning på udbetalingspunktet. Det gælder fx hvis folkepensionisten modtager boligydelse eller ældrecheck. Figur 2.8: Skattebegunstigelsen, der er knyttet til den relativt lave pensionsafkastskat, kan omregnes til en ekstra skatteværdi af den forudsatte pensionsindbetaling 15 år før folkepensionsalderen. For en ikke-topskatteyder, der har negativ kapitalindkomst større end 50.000 kr., kan skattebegunstigelsen ved pensionsafkastskatten omregnes til en ekstra skatteværdi på ca. 4 pct. af pensionsindbetalingen. Skattebegunstigelsen ved pensionsafkastskatten er højere for ikke-topskatteydere, der har negative kapitalindkomster mindre end 50.000 kr. (ca. 6 pct.) eller positive kapitalindkomster (ca. 13 pct.). Det skyldes, at skattesatser på kapitalindkomst er højere for disse personer, hvor den sammensatte marginalprocent på positiv kapitalindkomst forhøjes yderligere, da den medfører aftrapning af offentlige indkomstafhængige pensionsydelser. Beregningerne er baseret på en 20-årig udbetalingsperiode. Kilde: Skatteministeriet.

For pensionsindbetalinger foretaget frem til 15 år før folkepensionsalderen udgør det ekstra pensionsfradrag 12 pct. Det svarer til en forøgelse af skatteværdien af pensionsindbetalinger på ca. 3 pct.-point⁴, der bidrager til en reduktion af samspilsproblemet. Herefter udgør pensionsfradraget 32 pct. af pensionsindbetalingerne, hvorved skatteværdien af de omfattede pensionsindbetalinger øges med ca. 8 pct.-point⁵, hvilket ligeledes medvirker til at reducere samspilsproblemet.

⁴ Skatteværdien af et ekstra pensionsfradrag på 12 pct. udgør $0,249 \cdot 12 \text{ pct.} \approx 3 \text{ pct.}$ (ekskl. kirkeskat) i en gennemsnitskommune.

⁵ Skatteværdien af et ekstra pensionsfradrag på 32 pct. udgør $0,249 \cdot 32 \text{ pct.} \approx 8 \text{ pct.}$ (ekskl. kirkeskat) i en gennemsnitskommune.

Udvidelsen af grundlaget for beskæftigelsesfradraget til også at omfatte pensionsindbetalinger fjerner den hidtidige skattemæssige diskrimination af pensionsindbetalinger, der indebærer, at personer med lønindkomst i op-tjeningsintervallet for beskæftigelsesfradraget mistede beskæftigelsesfradrag, hvis dele af deres løn indbetales til pensionsordninger. Med reglerne for *Skatteaftale 2018* ville hver 100 kroner, der indbetales til arbejdsmarkedspension i stedet for løn, føre til et tab af beskæftigelsesfradrag på 10,65 kr. (100 kr.*10,65 pct.), svarende til en stigning i den betalte skat på 2,7 kr. i en gennemsnitskommune (10,65 kr.*24,9 pct.). Den forøgede skattebetaling på 2,7 kr. svarer – i forhold til pensionsindbetalingen på 92 kr. efter betaling af arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. – til en reduktion af skatteværdien af fradraget for pensionsindbetalinger på ca. 2,9 pct.-point⁶.

Hvorvidt der reelt er tale om et samspilsproblem, afhænger *ikke* kun af forskellen mellem den samlede beskatning af pensionsopsparing på udbetalingstidspunktet og skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet, men også af, at pensionsopsparing er skattebegünstiget i den forstand, at det løbende afkast i pensionsordninger bliver beskattet med en særlig lav skattesats på 15,3 pct. i form af pensionsafkastskatten.

Den relativt lave sats for pensionsafkastskatten bidrager isoleret set til en skattebegünstigelse af pensionsopsparing. Værdien af skattebegünstigelsen er stigende med antallet af år fra indbetalings- til udbetalingstidspunktet. Værdien af den løbende lave pensionsafkastskat afhænger desuden af beskatningen af skatteyderens øvrige (frie) opsparing, dvs. om skatteyderens nettokapitalindkomst er positiv (opsparing) eller negativ (gæld).

Værdien af den løbende lave pensionsafkastskat vil således være højest for de skatteydere, der netto har positiv kapitalindkomst, hvor skattesatsen er ca. 37 pct. – og lavest for skatteydere med en høj negativ kapitalindkomst, hvor skattesatsen er knap 25 pct. (svarende til den gennemsnitlige kommuneskattesats).

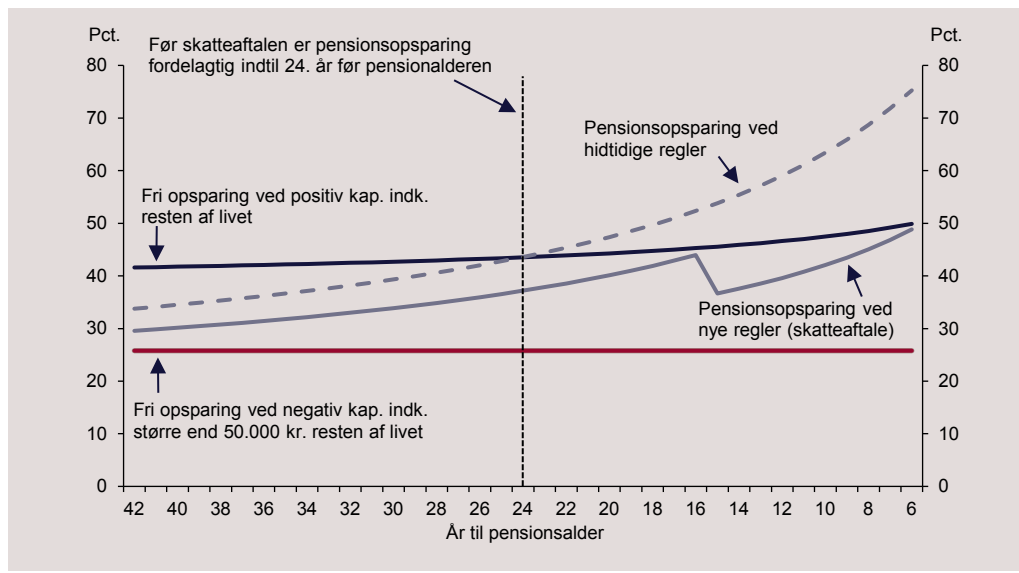
For ikke-topskatteydere med positiv kapitalindkomst kan den samlede skatteværdi på indbetalingstidspunktet udgøre 58 pct. (45+13), når der tages højde for værdien af den løbende lave pensionsafkastskat, *jf. figur 2.8*. Denne skatteværdi overstiger den sammensatte beskatning på 56 pct. på udbetalingstidspunktet.

Den reelle økonomiske tilskyndelse til at foretage pensionsopsparing kan også anskues ved at betragte den samlede beskatning af pensionsopsparing sammenlignet med beskatningen af andre typer formuedispositioner, herunder *fri opsparing*. Dette er udgangspunktet for *figur 2.9 nedenfor*, hvor afkastbeskatningen af pensionsopsparing set over livet (de grå kurver) holdes op mod den tilsvarende afkastbeskatning af to varianter af fri opsparing – henholdsvis i form af nedbringelse af gæld (den røde kurve) og opbygning af positiv fri formue

⁶ Når beskæftigede selv foretager indbetalinger til individuelle private pensionsordninger, udgør reduktionen af skatteværdien af indbetalingsfradraget efter gældende regler ca. 2,7 pct.-point. Hvis en lønmodtager fx disponerer 100 kr. af sin løn til egne indbetalinger på en individuel privat pensionsordning, er det kun selve pensionsindbetalingen på 92 kr. (løn efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct.), der fratrækkes grundlaget for beskæftigelsesfradraget.

(den mørkeblå kurve). Jo højere afkastbeskatningen er (dvs. jo højere kurven er placeret i figuren), desto mindre fordelagtig er den pågældende opsparingsform.

Figur 2.9. Effektiv afkastbeskatning af marginale fradrags- og bortseelsesberettigede pensionsindbetaling for ikke-topskatteydere



Anm.: Eksemplet tager udgangspunkt i en ikke-topskatteyder, der ligger i optjeningsintervallet for beskæftigelsesfradraget, betaler kirkeskat og som får aftrappet pensionstillægget på udbetalingstidspunktet. Den effektive afkastbeskatning angiver den samlede virkning af henholdsvis indkomstbeskatning (ind- og udbetalinger samt pensionsafkastskat) og aftrækning af offentlige ydelser på den fremtidige nettoforrentning af pensionsindbetalinger, der foretages i et givet år fx udgør 3,0 pct. indtil udbetalingstidspunktet, vil den effektive afkastbeskatning af årets pensionsindbetalinger udgøre ca. 33 pct. – da det årlige før skat afkast af opsparing er forudsat at udgøre 4,5 pct. Det er forudsat, at pensionsudbetalingerne sker over en 20-årig udbetalingsperiode. Hvis der alternativt forudsættes en kortere udbetalingsperiode, vil pensionsopsparing relativt set blive mindre fordelagtig og omvendt.

Kilde: Skatteministeriet

Beskatningen af husholdningernes opsparing er relativt høj i Danmark. Det gælder særligt, når der tages højde for, at en del af afkastet af opsparingen er en kompensation for den løbende inflation⁷. For en ikke-topskatteyder, der har negativ kapitalindkomst (gæld) gennem hele sit opsparingsforløb, vil den effektive afkastbeskatning af *fri opsparing* være konstant på omtrent 25 pct., jf. den røde kurve i figur 2.9. Negativ kapitalindkomst indebærer – i modsætning til positiv kapitalindkomst – ikke et afkast, som fører til aftrækning af offentlige ydelser mv.

⁷ Den formelle skattesats på negativ nettokapitalindkomst, der overstiger en fast nominal grænse på 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar) udgør 24,9 pct. i en gennemsnitskommune. Når der tages udgangspunkt i en årlig rente på 4,5 pct. og en prisstigningstakt på 1,8 pct. udgør den reale marginale skattesats ca. 42 pct. – givet ved $(0,249 \cdot 0,045) / (1,045 / 1,018 - 1) \cdot 100$. For en ikke-topskatteyder udgør den formelle skattesats på positiv nettokapitalindkomst 37,0 pct. i en gennemsnitskommune. Med tilsvarende forudsætninger om rente og prisstigninger udgør den reale marginale skattesats således ca. 63 pct. – givet ved $(0,37 \cdot 0,045) / (1,045 / 1,018 - 1) \cdot 100$.

For en ikke-topskatteyder, der netto har positiv kapitalindkomst (opsparing) gennem hele opsparingsforløbet, vil afkastet føre til indkomstafrapning af offentlige ydelser mv. Dette kommer til udtryk ved, at den effektive beskatning af afkastet af fri opsparing er gradvis stigende gennem opsparingsforløbet, *jf. den mørkeblå kurve i figur 2.9.*

Den relativt lave pensionsafkastskat bidrager isoleret set til en tilsvarende relativt lav effektiv afkastbeskatning af *pensionsindbetalinger*, der foretages mange år før folkepensionsalderen. Modsat bidrager aftrapningen af offentlige ydelser isoleret set til en relativt høj effektiv afkastbeskatning for ikke-topskatteydere gennem hele opsparingsforløbet. De to modsatrettede virkninger afspejles i en relativt høj effektiv afkastbeskatning af ikke-topskatteyders pensionsindbetalinger, hvor den effektive afkastbeskatning stiger gennem opsparingsforløbet i takt med, at værdien af skattebegunstigelsen via den relativt lave pensionsafkastskat får mindre betydning, *jf. den stiplede grå kurve i figur 2.9.*

Med de hidtidige regler (og de specifikke forudsætninger i regneeksemplet), ville det for personer med positiv kapitalindkomst kun være fordelagtigt at spare op til pension – sammenholdt fri opsparing – indtil ca. 24 år før folkepensionsalderen. Fra det tidspunkt er den effektive afkastbeskatning af pensionsopsparing således højere end afkastbeskatningen af fri opsparing, svarende til at den stiplede grå kurve ligger over den *mørkeblå kurve i figur 2.9.*

Dette ændres imidlertid med pensionstillagene i skatteaftalen, som markant reducerer den effektive afkastbeskatning af pensionsopsparing for ikke-topskatteydere. Med de nye skatteregler (og givet de specifikke forudsætninger i regneeksemplet) vil den effektive afkastbeskatning af pensionsindbetalinger - for ikke-topskatteydere, der har positiv kapitalindkomst – således være mindre end afkastbeskatningen af fri opsparing i hele opsparingsforløbet, svarende til at den *fuldt optrukne grå kurve i figur 2.9* ligger under den *mørkeblå kurve* for alle aldersgrupper.

Samlet set har *Skatteaftale 2018 og Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* markant forbedret incitamenterne til pensionsopsparing. Samtidig håndteres samspilsproblemet som udgangspunkt for personer, der kan forventte aftrapning af pensionstillægget og har pensionsindbetalinger, der svarer til en almindelig arbejdsmarkedspension. Imidlertid vil tilskyndelsen til pensionsopsparing for den enkelte fortsat afhænge af en række individuelle forhold såsom omfanget af nettorenteudgifter igennem (den resterende del af) livet og aftrapningen af offentlige ydelser ud over pensionstillægget.

2.7 Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 16. marts 2018 en *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen*. Aftalen indebærer en afskaffelse af medielicensen, idet licensen gradvist erstattes af finansiering fra de generelle indkomstskatter via en mindreregulering af personfradraget for alle, der er fyldt 18 år.

Med ændringen kan sortseere ikke længere undgå at bidrage til finansieringen, mens det særligt vil være de enlige, som opnår en skattelempe. Det skyldes, at afskaffelsen af licensen indebærer en umiddelbar skattelempe på 2.527 kr. (2018-priser) for en husstand – uafhængigt af antal personer i husstanden – mens mindrereguleringen af personfradraget vil afhænge af det konkrete antal personer i husstanden over 18 år. Medielicensen vil være fuldt afskaffet fra 2022.

Idet den offentlige finansiering af DR generelt reduceres, medfører aftalen samlet set en skattelempe. Det skal også ses i lyset af, at medielicensen for nuværende kategoriseres som en skat i nationalregnskabet og dermed fx indgår i opgørelsen af skattetryk. Den umiddelbare skattelempe skønnes at udgøre ca. 0,4 mia. kr. netto i 2025, jf. tabel 2.7. Efter tilbageløb af skatter og afgifter samt ændret adfærd skønnes lempelsen at være på ca. 0,3 mia.kr.

Tabel 2.7. Skattelempelser i Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen

Mio. kr. (2018 niveau)	2019	2020	2021	2022	2023	2025	Varig
Gradvis afskaffelse af medielicensen	1.410	2.665	4.085	5.420	5.370	5.275	5.115
Mindreregulering af personfradraget	-1.345	-2.520	-3.865	-4.870	-4.870	-4.870	-4.725
Umiddelbar virkning i alt (netto)	65	145	225	550	495	400	390
Efter tilbageløb og adfærd i alt (netto)	55	115	180	445	400	325	315

Anm.: Med *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen* erstattes medielicensen gradvist af finansiering gennem en mindreregulering af personfradraget for alle, der er fyldt 18 år. Det er i beregningen af den varige virkning lagt til grund, at medielicensen – hvis den ikke var blevet afskaffet – ville blive reguleret i takt med den almindelige lønudvikling efter 2025 (svarende til almindelige principper for fremskrivning efter den mellemfristede planlægningshorisont, som aktuelt er 2025). Det indebærer, at provenuet fra medielicensen forudsættes at udgøre en omtrent fast andel af BNP efter 2025 (som det også er forudsat om de offentlige udgifter generelt), så skattevirkningen af omlægningen er den samme i årene efter 2025 som i 2025. I provenuberegningerne frem til 2025 er det forudsat, at medielicensen forbrugerprisreguleres, svarende til det aftalte i forbindelse med de seneste medieforlig. Kilde: Skatteministeriet.

Nogle folke- og førtidspensionister er i dag omfattet af nedsat licens, mens blinde og svagsynede er helt fritaget fra licensbetaling. Derfor indebærer aftalen blandt andet, at der indføres en ny skattepligtig mediecheck til pensionister, som i dag er berettiget til nedsat licens. Dermed vil de pensionister, som i dag har nedsat licens, opleve en gevinst ved omlægningen. Samtidig oprettes der en pulje på 10 mio. kr. årligt målrettet blinde og svagsynede.

3. Bilbeskatningen i Danmark

3.1 Indledning

Afgifterne på biler udgør en central del af den samlede beskatning i Danmark. Således beløb statens samlede indtægter fra bilafgifterne sig til ca. 50 mia. kr. i 2017, hvilket svarer til ca. 2,3 pct. af BNP og omkring 5 pct. af det samlede afgifts- og skatteprovenu. Den største enkeltstående bilafgift er *registreringsafgiften*, som er knyttet til anskaffelsen af bilen. Derudover er der også betydelige afgifter knyttet til både ejerskabet af biler, herunder den *grønne ejerafgift*, og anvendelsen af biler, herunder navnlig *brændstofafgifterne*.

Det overordnede formål med bilafgifterne er at regulere danskernes bilforbrug. Baggrunden for reguleringen er, at bilforbruget påfører alle danskere en meromkostning – en såkaldt *negativ eksternalitet* – i form af luftforurening, udledning af drivhusgasser, ulykker, slitage på vejene og meget andet. Disse omkostninger bør ud fra en samfundsøkonomisk betragtning begrænses ved at lægge afgifter på bilforbruget. Samtidig bidrager bilafgifterne til at finansiere de offentlige udgifter.

Bilafgifterne er dog væsentligt højere i Danmark end i andre sammenlignelige lande. Analyser peger endvidere på, at bilafgifternes samlede niveau i Danmark er højere, end hvad omkostningerne forbundet med de omtalte negative effekter af bilkørsel umiddelbart kan motivere, *jf. afsnit 3.2*. De senere års nedsættelser af registreringsafgiften mv. skal blandt andet ses i det lys.

Bilafgifterne påvirker danskernes adfærd på flere måder. Således har fx registreringsafgiften betydelig virkning på husholdningernes *forbrugsadfærd* – både med hensyn til hvor mange biler og hvilke biler, der købes. Men bilafgifterne påvirker også husholdningernes *arbejdsudbudsadfærd*, fordi fx registreringsafgiften – på linje med indkomstskatterne – begrænser den forbrugsmulighed, man får ud af at arbejde. Disse adfærdseffekter har samlet set forholdsvis store afledte dynamiske virkninger på skatteprovenuet. Det betyder, at ved en afgiftslempelse kommer en forholdsvis stor del af det umiddelbare mindreprovenu "tilbage til statskassen" via afledte adfærdsvirkninger. Dette er illustreret med udgangspunkt i fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften, *jf. afsnit 3.3*.

Virkningen på forbrugsadfærden af ændringer i registreringsafgiften (og andre bilafgifter) beregnes med udgangspunkt i Skatteministeriets såkaldte *bilmodel*, som er beskrevet nærmere i *afsnit 3.4*. Metoden til at beregne virkningerne på arbejdsudbudsadfærden af ændringer i registreringsafgiften mv. er i forbindelse med denne analyse blevet udviklet og opdateret. Den ny metode og resultaterne heraf er beskrevet nærmere i *afsnit 3.5*.

3.2 Oversigt over bilbeskatningen i Danmark

Bilbeskatningen i Danmark består overordnet af tre dele, som samtidig modsvarer de forskellige typer af omkostninger, der generelt knytter sig til bilforbruget:

- Afgiftsbetaling knyttet til *anskaffelsen* af en bil – primært i form af registreringsafgift.
- Løbende afgifter knyttet til *ejerskabet* af bilen – primært den grønne ejerafgift (og vægtafgiften, der er under udfasning).
- Løbende afgifter forbundet med *anvendelsen* af bilen – primært afgifter på benzin og diesel.

Registreringsafgiften er den helt centrale afgift knyttet til *anskaffelse* af en bil. Registreringsafgiften blev indført i 1925 og er en engangsafgift, der betales, når et køretøj indregistreres i Danmark. Formålet med registreringsafgiften var oprindeligt at mindske importen af køretøjer med henblik på at styrke handels- og betalingsbalancen. Sidenhen er der blevet indbygget fradrag i afgiftsbetalingen for forhold, som fremmer sikkerheds-, miljø- og klimahensyn, og som dermed bidrager til at mindske de negative eksternaliteter knyttet til bilforbruget.

Registreringsafgiften udgør *85 pct.* (den lave sats) af bilens nettopris inkl. moms (den afgiftspligtige værdi) op til det såkaldte skalaknæk på 189.200 kr. *tillagt 150 pct.* (den høje sats) af den del af den afgiftspligtige værdi, som overstiger skalaknækket. Der gives nedslag i den afgiftspligtige værdi for fx et godt testresultat i EURO NCAP "crash"-testen. Derudover gives nedslag i registreringsafgiften, hvis bilen fx har selealarmer og en god brændstoføkonomi. Dårlig brændstoføkonomi kan omvendt indebære et tillæg til registreringsafgiften. Der henvises til *Appendiks 3A* for et konkret eksempel på, hvordan registreringsafgiften for en personbil beregnes.

De løbende afgifter i forbindelse med *bilejerskab* omfatter primært den grønne ejerafgift og vægtafgiften. Den grønne ejerafgift afhænger af bilens brændstoføkonomi, mens vægtafgiften afhænger af bilens vægt. Vægtafgiften er under udfasning, idet den kun omfatter personbiler indregistreret før 1. juli 1997. Aktuelt betales der vægtafgift af omtrent 5 pct. af den samlede bestand af personbiler, mens der betales grøn ejerafgift af de resterende ca. 95 pct. Formålet med disse afgifter er navnlig at tilskynde til køb af biler, hvis anvendelse indebærer en forholdsvis lav grad af miljø- og klimabelastning.

De løbende afgifter forbundet med *anvendelsen af bilen* omfatter først og fremmest brændstofafgifterne, som primært består af benzin- og dieselaafgiften, men også CO₂- og NO_x-afgifterne, samt vejbenyttelsesafgiften for tung godstransport¹. Brændstofafgifterne pålægges ved købet af brændstof og bidrager til at begrænse både

¹ Hertil kommer elafgiften, som er en indirekte afgift ved anvendelse af elbiler. Fremadrettet forventes elbiler at få mærkbart større indflydelse på sammensætningen af bilsalget. Idet elbilerne for nuværende udgør en meget lille del af bilbestanden – og den del af provenuet fra elafgiften, der vedrører brændstof til elbiler, aktuelt ikke kan adskilles fra de øvrige indtægter fra elafgiften (fx el brugt i husholdningerne) – er brændstofindtægterne fra elafgiften ikke indregnet i opgørelsen af de samlede indtægter fra bilafgifterne, *jf. nedenfor*.

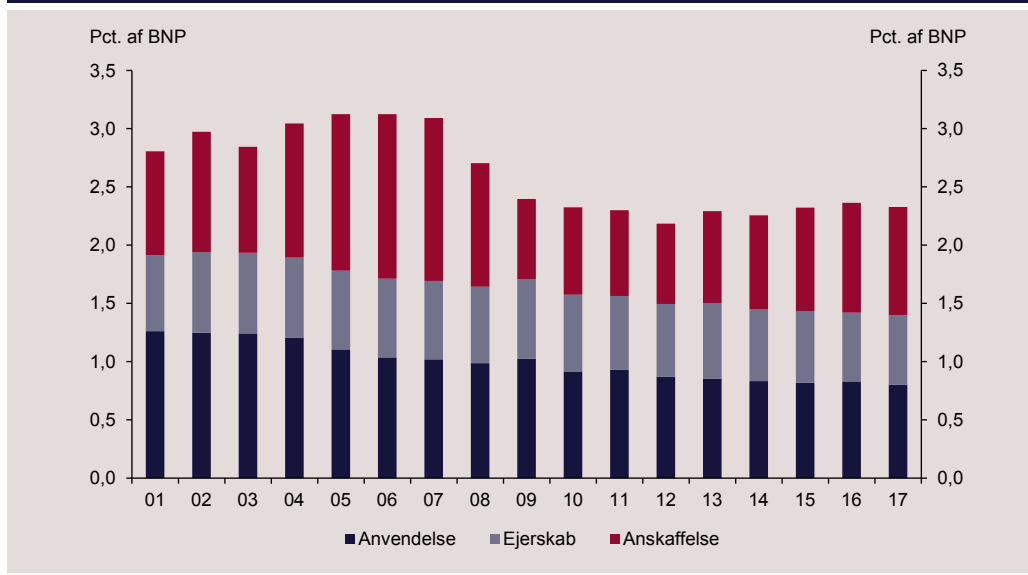
selve anvendelsen af bilen og CO₂- og NO_x-udledningen. Vejbenyttelsesafgiften omfatter både indenlandsk og udenlandsk tung godstransport for deres kørsel – og dermed slitage – på vejnettet i Danmark.

Udover de nationale hensyn bidrager bilafgifterne også til at sikre, at Danmark overholder sine forpligtelser i forhold til EU's miljø- og klimamålsætninger for de såkaldte ikke-kvoteregulerede sektorer, der blandt andet omfatter landtransport².

Udviklingen i indtægterne fra bilafgifterne

I 2017 udgjorde det samlede provenu fra bilafgifterne ca. 50 mia. kr., svarende til ca. 2,3 pct. af BNP. Set over de seneste godt og vel 15 år har indtægterne fra bilafgifterne overordnet udvist en faldende tendens, dog med en vis stabilisering siden 2009, *jf. figur 3.1*.

Figur 3.1. Udviklingen i indtægter fra bilafgifterne, 2001-2017



Anm.: "Anskaffelse" dækker over provenuet fra registreringsafgiften, "Ejerskab" dækker over provenuerne fra ejer- og vægtafgiften, udligningsafgiften samt ansvarsforsikringsafgiften, mens "Anvendelse" omfatter provenuerne fra brændstofafgifterne (ekskl. provenu fra den del af NO_x- og CO₂-afgifterne, som er pålagt motorbrændstof) og vejbenyttelsesafgiften.

Kilde: Danmarks Statistik.

Det er især indtægterne fra afgifterne knyttet til *anvendelsen* af bilen, som har bidraget til den faldende tendens. Provenuerne fra benzin- og dieselaftgifter mv. er således reduceret gradvist fra ca. 1¼ pct. af BNP i starten af 00'erne til ca. ¾ pct. af BNP i midten af 2010'erne. Denne udvikling afspejler blandt andet en generel

² I medfør af EU's klima- og energipakke skal Danmark reducere udledningen af drivhusgasser i de ikke-kvoteregulerede sektorer (herunder landtransporten) med 20 pct. i 2020 og 39 pct. i 2030 – målt i forhold til udledningen i 2005.

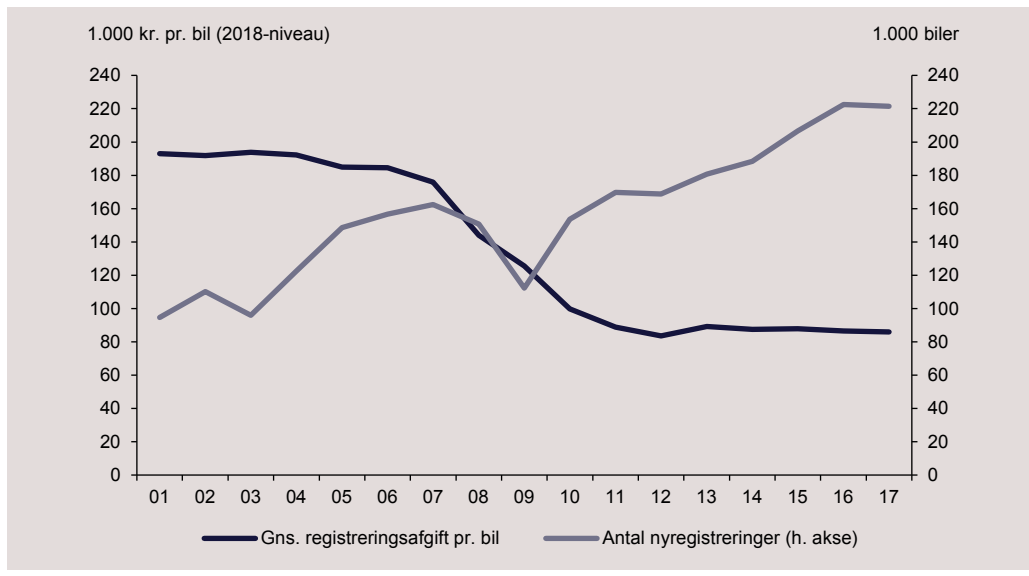
forbedring af bilernes brændstoføkonomi. Provenuet fra de afgifter, der er forbundet med *ejerskab* af en bil, har derimod udgjort en ret konstant andel af den samlede samfundsøkonomi – svarende til 0,6-0,7 pct. af BNP.

Indtægterne fra registreringsafgiften, som betales ved *anskaffelse* af en bil, er følsomme over for udsving i konjunkturerne. I perioder med gode konjunkturer – som blandt andet er karakteriseret ved høj beskæftigelse og stigende indkomster – er der en tendens til, at der bliver købt flere og dyrere biler, hvilket får indtægterne fra registreringsafgiften til at stige mærkbart. Under den seneste højkonjunktur omkring midten af 00'erne udgjorde indtægterne fra registreringsafgiften næsten 1½ pct. af BNP, mens der i kølvandet på finanskrisen har været en årrække med provenuer på omtrent ¾ pct. af BNP. I forbindelse med de seneste års opsving i dansk økonomi er bilsalget dog steget igen, så indtægterne fra registreringsafgiften (målt som andel af BNP) aktuelt er af nogenlunde samme størrelsesorden som i starten af 00'erne, *jf. figur 3.1*.

Udviklingen i danskernes bilforbrug

Danskernes bilforbrug er som nævnt relativt konjunkturfølsomt, men der har ikke desto mindre i perioden 2001-2017 været en ret klar tendens i retning af flere nyregistrerede biler. I 2017 udgjorde antallet af nyregistrerede biler ca. 221.000, hvilket er godt 127.000 flere end i 2001, *jf. figur 3.2*. I samme periode er den gennemsnitlige registreringsafgift pr. bil mere end halveret, hvilket blandt andet afspejler en ændret sammensætning af bilkøbet. Tendensen til et stigende antal nyregistreringer har isoleret set bidraget til større indtægter fra registreringsafgiften, mens faldet i den gennemsnitlige afgift pr. bil har trukket i den modsatte retning.

En medvirkende årsag til faldet i den gennemsnitlige afgift pr. bil er, at registreringsafgiften blev omlagt i 2007, *jf. Aftale om omlægning af bilbeskatningen* (april 2007). Omlægningen indebar blandt andet, at der blev indført fradrag for sikkerhedsudstyr og nedslag i registreringsafgiften for biler med god brændstoføkonomi, *jf. boks 3.1 nedenfor*. Det skete med henblik på at øge tilskyndelsen til at vælge sikre og mere energivenlige biler.

Figur 3.2. Gennemsnitlig registreringsafgift og antal nyregistrerede personbiler, 2001-2017

Anm.: Der foreligger ikke data for registreringsafgiften knyttet til nyregistrerede personbiler i hele den betragtede periode i Det Digitale Motorregister. Derfor er anvendt skøn for den gennemsnitlige registreringsafgift, hvor det er forudsat, at provenuandelen fra nyregistrerede personbiler udgør 92,5 pct. af det samlede registreringsafgiftsprovenu. Den gennemsnitlige registreringsafgift pr. bil er opgjort i 2018-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2018.

Navnlig for de små biler – herunder de såkaldte mikrobiler – medførte aftalen fra 2007 en forholdsvis stor reduktion af registreringsafgiften og dermed salgsprisen, da små biler ofte har en bedre brændstoføkonomi end større biler. Det bidrog til en betydelig stigning i købet af især mikrobiler, hvis andel af bilsalget voksede fra ca. 10 pct. i 2007 til over 30 pct. i 2012 og 2013, *jf. figur 3.3 nedenfor*.

Konjunkturtilbageslaget i 2008/2009 i kølvandet på finanskrisen styrkede yderligere tendensen i retning af flere små biler. Hertil har en forbedret brændstoføkonomi som følge af den teknologiske udvikling betydet, at antallet af biler, der har fået nedslag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi, er vokset, ligesom nedslaget i afgiften for den enkelte bil er steget. Omfanget af leasede biler, hvor der afregnes såkaldt forholds- mæssig registreringsafgift, kan også have påvirket udviklingen i den gennemsnitlige registreringsafgift pr. bil³.

Summen af disse forhold vurderes at være hovedforklaringen på det markante fald i den gennemsnitlige registreringsafgift pr. bil i slutningen af 00'erne og starten af 2010'erne. Det er samtidig et ganske illustrativt eksempel på den store dynamik på bilområdet.

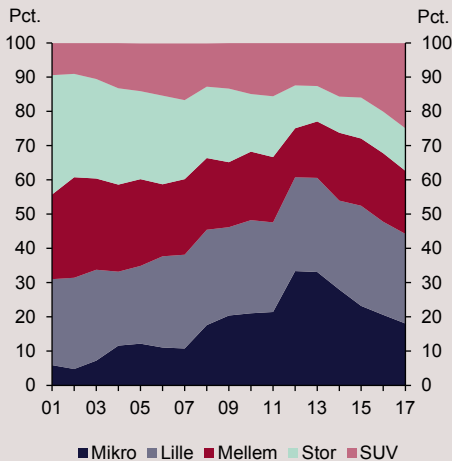
³ De danske leasingselskaber fik mulighed for at anvende reglerne om forholdsmæssig registreringsafgift i slutningen af 2008.

I årene efter 2012 har den gennemsnitlige registreringsafgift for nyregistrerede biler været omtrent uændret, *jf. figur 3.2*, hvilket dækker over flere modsatte forhold. På den ene side er registreringsafgiften blevet lempet i flere omgange de seneste år, hvilket isoleret set har trukket i retning af en lavere gennemsnitlig afgift. På den anden side har sammensætningen af bilkøbet siden 2013 ændret sig i retning af lidt større biler, hvilket blandt andet afspejler den generelle forbedring af de økonomiske konjunkturer, og som isoleret set har trukket i retning af en højere gennemsnitlig registreringsafgift pr. bil.

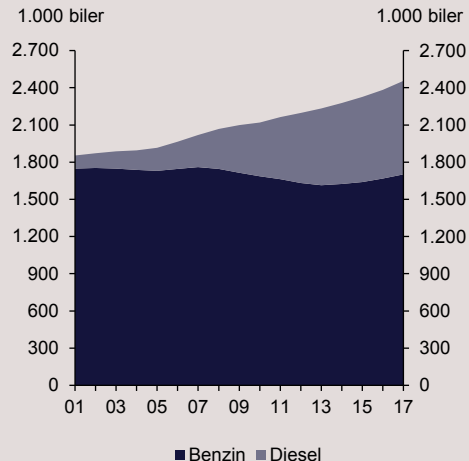
Set over hele perioden har sammensætningen af bilkøbet dog ændret sig i retning af betydeligt flere små biler, hvilket i høj grad har været drevet af udviklingen i salget af mikrobiler. I 2001 tilhørte godt 30 pct. af de nyregistrerede biler segmenterne "Lille" og "Mikro", mens disse segmenter i 2017 udgjorde ca. 45 pct., *jf. figur 3.3*. I samme periode faldt andelen af nyregistrerede biler i segmentet "Stor" til gengæld fra godt 30 pct. i 2001 til ca. 10 pct. i 2017. Samtidig er segmentet "SUV" (som også omfatter MPV'er) steget fra ca. 10 pct. til aktuelt op mod 25 pct.

Fordeling af nyregistrerede personbiler på bilsegmenter og bestand af personbiler, 2001-17

Figur 3.3. Nyregistreringer



Figur 3.4. Bestand



Anm.: Inddelingen i *figur 3.3* følger bilimportørernes segmentering af biler. "Stor" omfatter segmenterne "Stor" og "Premium", mens "SUV" omfatter segmenterne "SUV" og "MPV". Segmenterne "Luksus", "Sport" og "Øvrige" er ikke inkluderet i figuren, men udgør en nogenlunde konstant og ret lille andel på 1-2 pct. af nyregistreringerne i perioden 2001-2017. Bestanden af personbiler med alternative drivmidler (fx el) er udeladt af *figur 3.4*, da de udgør en meget lille andel af den samlede bestand.

Kilde: Skatteministeriet, De Danske Bilimportørers bilstatistik.dk (*figur 3.3*) og Danmarks Statistik (*figur 3.4*).

Stigningen i antallet af nyregistrerede biler fra 2001 til 2017 har været ledsaget af en stigning i den samlede bilbestand på godt 600.000 biler i samme periode, *jf. figur 3.4*. Samtidig er sammensætningen af bilbestanden

ændret i retning mod flere dieslbiler, idet bestanden af benzindrevne biler er reduceret med omkring 50.000, mens antallet af dieslbiler er steget med ca. 650.000.

Boks 3.1. Oversigt over registreringsafgiftssatser mv. i perioden 2006-2018

Med *Aftale om omlægning af bilbeskatning* (april 2007) blev der indført et fradrag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi og et tillæg for dårlig brændstoføkonomi, *jf. tabel a*. Derudover blev der blandt andet indført fradrag i den afgiftspligtige værdi (som registreringsafgiften beregnes af) for bedste score i EURO NCAP "crash"-testen, mens fradragene for sikkerhed blev omlagt. Som eksempel indebar ændringerne isoleret set en reduktion i registreringsafgiften på 18.500 kr. for en mindre benzindrevet personbil med et opgjort brændstofforbrug på 20 km pr. liter og 5 stjerner i NCAP-testen (se tabelnote).

Derudover blev skalaknækket forhøjet med 10.500 kr. (2018-niveau) i 2007. Denne forhøjelse blev dog modsvaret af, at skalaknækket (som de øvrige beløbsgrænser i skattesystemet) blev fastholdt nominelt i perioden 2010-2013 som følge af genopretningsaftalen fra 2010. Derfor var det reale niveau for skalaknækket omtrent det samme i 2015, som før forhøjelsen i 2007.

Tabel a. Centrale satser, beløbsgrænser mv. for registreringsafgiften, 2006-2018

	2006	2007	2015	2016	2017	2018
Høj sats, pct.	180	180	180	150	150	150
Lav sats, pct.	105	105	105	105	105	85
Skalaknæk, kr. (2018-niveau)	85.500	96.000	86.500	86.500	109.000	189.200
Brændstofgrænse for benzinbiler, km pr. liter	-	16	16	16	16	20
Brændstofgrænse for dieslbiler, km pr. liter	-	18	18	18	18	22
Fradrag pr. km/l over grænse, kr.	-	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Tillæg pr. km/l under grænse, kr.	-	1.000	1.000	1.000	1.000	6.000
Selealarm (max. 3 stk.), kr.	100	200	200	200	200	1.000
NCAP-fradrag, kr.	-	2.000	2.000	2.000	2.000	8.000

Anm.: Fradraget for 5 stjerner i NCAP-testen gives i den afgiftspligtige værdi, mens de øvrige viste fradrag/tillæg indregnes direkte i den opgjorte registreringsafgift. Med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) er fradragene for ESP og ABS udgået, da disse er lovpligtige for nye biler.

Note: En relativt billig bil med et benzinförbrug på 20 km/l, fem EURO-NCAP stjerner og tre selealmer får isoleret set reduceret registreringsafgiften med $4.000 \text{ kr.} \cdot (20-16) + 2.000 \text{ kr.} \cdot 105 \text{ pct.} + 100 \text{ kr.} \cdot 3 = 18.500 \text{ kr.}$ ved omlægningen i 2007.

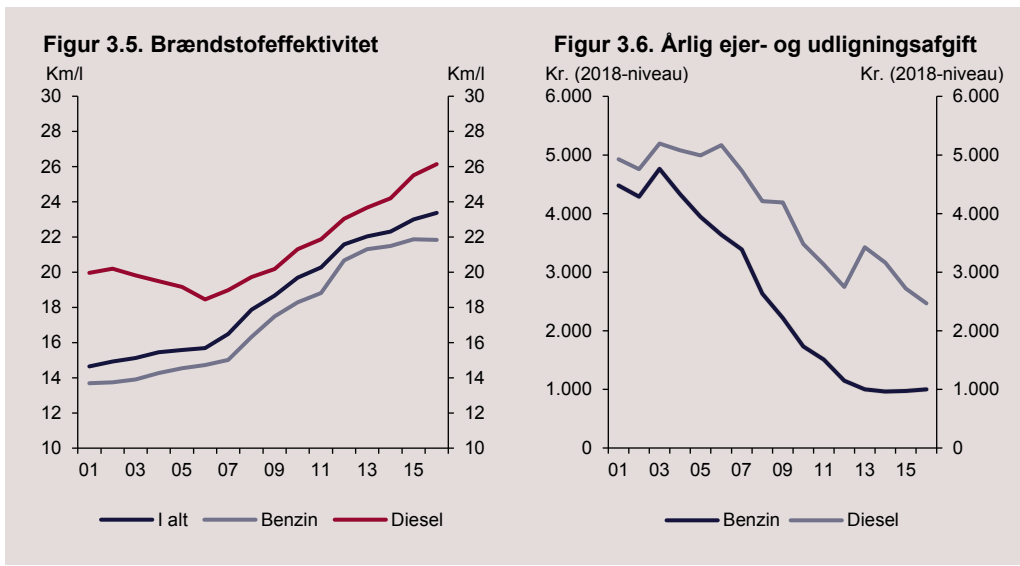
Med *Aftale om finansloven for 2016* (november 2015) blev den høje sats reduceret fra 180 til 150 pct., mens *Aftale om finansloven for 2017* (november 2016) indebar en forhøjelse af skalaknækket fra 86.500 til 109.000 kr. (i 2018-niveau).

Med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) er skalaknækket forhøjet yderligere til 189.200 kr. (i 2018-niveau). Desuden er tillægget for dårlig brændstoføkonomi sat op fra 1.000 til 6.000 kr. (pr. km over grænsen), mens NCAP-fradraget er forhøjet fra 2.000 til 8.000 kr. For en dieselbil, som efter aftalen koster 300.000 kr., kan reduktionen i registreringsafgiften opgøres til ca. 40.000 kr., *jf. appendiks 3A*.

Udviklingen i brændstoffeffektiviteten og ejer- og udligningsafgiften

Den styrkede økonomiske tilskyndelse til at vælge små, brændstoføkonomiske biler afspejles også i udviklingen i den målte brændstoffeffektivitet for nyregistrerede personbiler over perioden, *jf. figur 3.5*. Frem til 2007/2008 forbedredes den målte brændstoffeffektivitet med i gennemsnit ca. 2 pct. årligt, mens brændstoffeffektiviteten efterfølgende er forbedret med i gennemsnit ca. 4 pct. årligt. Set over hele perioden er den gennemsnitlige målte brændstoffeffektivitet steget med ca. 9 km pr. liter brændstof, så den for en gennemsnitlig nyregistreret bil i 2016 udgør ca. 23 km pr. liter brændstof⁴.

Gennemsnitlig brændstoffeffektivitet samt årlig ejer- og udligningsafgift for nyregistrerede personbiler 2001-16



Anm.: Der foreligger p.t. ikke data for brændstoffeffektiviteten for nyregistrerede benzin- og dieselbiler i 2017. Den årlige gennemsnitlige ejerafgift er i figur 3.6 opgjort på baggrund af satserne for ejerafgiften og det gennemsnitlige brændstofforbrug for nyregistrerede biler for hvert af årene i perioden. Dieselbiler betaler sideløbende med ejerafgift også en udligningsafgift, som er medtaget i opgørelsen. Den gennemsnitlige årlige ejer- og udligningsafgift pr. nyregistreret bil er opgjort i 2018-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Stigningen i brændstoffeffektiviteten afspejler blandt andet den teknologiske udvikling, men skal også ses i lyset af, at der bliver nyregistreret relativt flere dieselbiler, som i gennemsnit har en bedre brændstoføkonomi end benzinbiler.

⁴ Bilers brændstofforbrug blev indtil den 1. september 2017 målt efter EU's målemetode New European Driving Cycle (NEDC). Fra denne dato er taget en ny målemetode i brug, kaldet Worldwide Harmonized Light Duty Test Procedure (WLTP), som benyttes ved typegodkendelse af nye biler. WLTP-metoden anses at indebære en mere retvisende måling af bilers reelle kørsel og dermed faktiske brændstofforbrug end den hidtidige NEDC-metode. Ændringen i målemetoden vurderes at medføre, at bilers målte brændstofforbrug i gennemsnit stiger med ca. 21 pct. For at undgå at overgangen til WLTP vil medføre en stigning i den betalte registrerings-, ejer- og udligningsafgift for nye biler er der udarbejdet et lovforslag, der sikrer provenuneutralitet, og som forventes vedtaget i efteråret 2018.

Den forbedrede brændstoffektivitet har medvirket til, at den gennemsnitlige grønne ejerafgift for nyregistrerede personbiler er faldet, *jf. figur 3.6*. Det skyldes, at ejerafgiften er differentieret efter bilens brændstofforbrug, så biler, der kører langt på literen, betaler en lavere afgift end biler, der ikke kører så langt på literen. Den gennemsnitlige årlige ejerafgift for nyregistrerede benzinbiler er faldet med ca. 3.500 kr. fra 2001 til 2016.

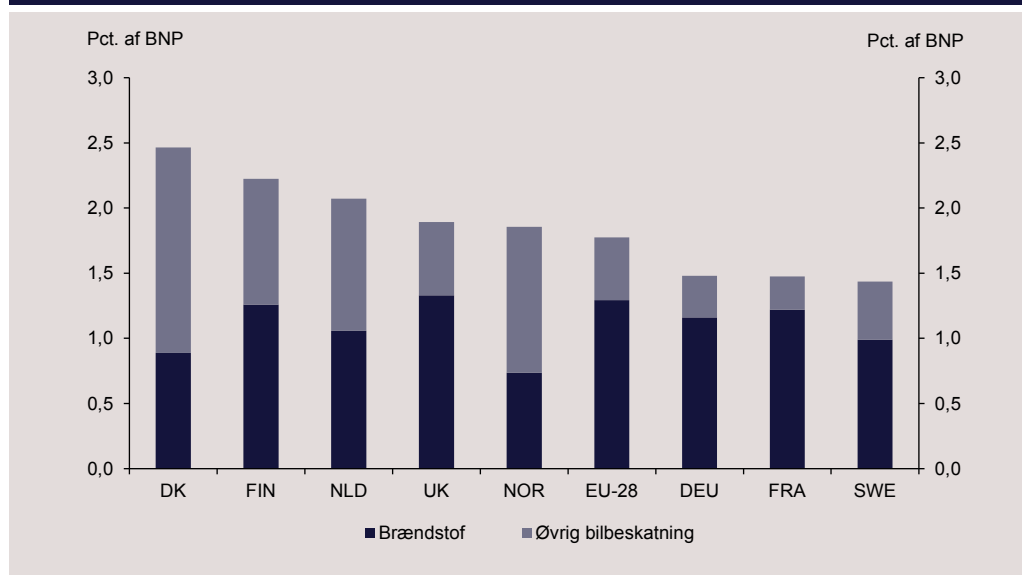
Tendensen til en gennemsnitlig lavere ejerafgift for nyregistrerede biler trækker isoleret set i retning af en udhuling af provenuet fra ejerafgiften, hvilket dog neutraliseres af stigningen i bestanden af biler over perioden, *jf. figur 3.3 ovenfor*. Derudover er udligningsafgiften⁵ for dieselmotorer indekseret og forhøjet i 2012, og ejerafgifterne er ligeledes indekseret fra og med 2012. Samlet set er det med til at forklare det nogenlunde stabile provenu (målt som andel af BNP) for afgifterne knyttet til ejerskab i perioden 2001-2016, *jf. figur 3.1 ovenfor*.

Bilbeskatning i et internationalt perspektiv

Provenuet fra bilbeskatningen i Danmark udgør en klart større andel af BNP end i andre sammenlignelige lande og set i forhold til gennemsnittet for EU-landene, *jf. figur 3.7*. I Danmark udgjorde provenuet af bilafgifterne således ca. 2,4 pct. af BNP i 2016, mens det i fx Tyskland, Frankrig og Sverige udgjorde omkring 1,5 pct. af BNP. Gennemsnittet for EU-landene var omkring 1,8 pct. af BNP i 2016.

I de andre EU-lande udgør *brændstofafgifterne* hovedparten af den samlede bilbeskatning, mens det i Danmark (og Norge) er den *øvrige beskatning* – som omfatter registreringsafgiften – der tegner sig for hovedparten af provenuet. Gennemgående er det samlede niveau for bilbeskatningen højere i de lande, som har en registreringsafgift (hvilket udover Danmark blandt andet omfatter Norge, Finland og Holland), end i de lande, som ikke har en registreringsafgift (herunder Sverige og Tyskland).

⁵ Udligningsafgiften har til formål at korrigere for, at afgiften på dieselolie er lavere end benzinafgiften og betales særskilt for dieselmotorer.

Figur 3.7. Indtægter fra bilbeskatning i udvalgte lande, 2016

Anm.: For Danmark omfatter brændstofafgifterne (transport fuel taxes) primært benzin- og dieselaftgift, mens øvrig bilbeskatning (transport taxes excl. fuel taxes) primært omfatter registreringsafgift og grøn ejerafgift/vægtafgift, dvs. afgifter knyttet til anskaffelse og ejerskab af en bil. For Norge er anvendt fastlands-BNP.

Kilde: EU-Kommissionen *Taxation Trends in the European Union – 2017 Edition* baseret på Eurostat data.

Bilbeskatning ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv

Ud fra et samfundsøkonomisk hensyn bør anskaffelse og anvendelse af biler pålægges afgifter, i det omfang bilforbruget giver anledning til eksterne afledte effekter – såkaldte *negative eksternaliteter* – i form af trængsel, ulykker, miljø-, klima- og sundhedsskadelig udledning af drivhusgasser, partikler mv.⁶ Afgifterne har således til formål at korrigere for markedsfejl, som bilister ellers ikke ville tage højde for i deres bilforbrug.

For eksempel sætter CO₂-afgiften en pris på omkostningen ved den CO₂-udledning, en bilist giver anledning til ved forbrug af brændstof ved bilkørsel. Med CO₂-afgiften betaler bilisten således for den eksterne skadespåvirkning, der er på klimaet (og derigennem på andres velbefindende) ved CO₂-udledning.

Optimalt set skal størrelsen af afgifterne balancere med de marginale skadesomkostninger, som eksternaliteten medfører, og afgifterne bør indrettes, så de bedst muligt tager højde for de afledte negative effekter. I et samfundsøkonomisk perspektiv bør afgifter således ikke afspejle fiskale hensyn. Med udgangspunkt i disse

⁶ Der til kan det også retfærdiggøre et vist beskatningsniveau, at biler – ligesom ejerboliger – kan betragtes som varige forbrugsgoder eller formuegoder, der producerer et afkast, som principielt bør beskattes. Mens ejerboliger giver ejeren et afkast i form af en boligydelse, der ofte benævnes som en lejeværdi og implicit beskattes gennem ejendomsværdiskatten, giver biler ligeledes ejeren et afkast i form af en transportydelse, som kan siges implicit at blive beskattet gennem bilafgifterne. I fravær af beskatning af disse afkast vil der principielt være tale om en skattemæssig forvriddning set i forhold til investering i formuegoder, hvor afkastet er beskattet.

principper har Det Miljøøkonomiske Råd i rapporten *Økonomi og Miljø 2018* konkluderet, at de danske bilafgifter generelt kan indrettes på en mere hensigtsmæssig måde, og at afgiftsniveauet samlet set er for højt, jf. boks 3.2.

Boks 3.2. Det Miljøøkonomiske Råds konklusioner om bilbeskatningen i Danmark

I Det Miljøøkonomiske Råds rapporter *Økonomi og Miljø 2013* og *Økonomi og Miljø 2018* konkluderes, at det af de nuværende bilafgifter kun er brændstofafgifterne, herunder CO₂- og NO_x-afgifterne, der er målrettet lavere udledning af CO₂ og NO_x, mens registrerings- og ejerafgiften ikke er indrettet på en hensigtsmæssig måde i forhold til at reducere de negative effekter ved bilkørsel. Eksternaliteter i form af trængsel, ulykker og støj begrænses næsten ikke af de nuværende bilafgifter. Derudover er niveauet for afgifterne for højt. På den baggrund anbefaler Det Miljøøkonomiske Råd, at bilafgifterne bør omlægges til *kørselsafgifter*, der skal differentieres efter kørselens omfang, sted og tidspunkt.

Kørselsafgifter fx via aflæsning af kilometertælleren vil kunne afregnes ud fra, hvor langt bilen kører, og dermed omfanget af slitage på vejene mv. Et GPS-system vil derudover kunne monitorere, hvor og hvornår bilen bliver brugt, og dermed i hvilken grad kørslen bidrager til trængsel og/eller støj. Differentieringen af kørselsafgifterne vil i så fald ske ud fra, hvor store samfundsøkonomiske omkostninger, der er forbundet med den enkelte trafikants kørsel. Fx vil der kunne differentieres mellem bilforbrug i byer, hvor afgiften bør være højere fx på grund af støjgener, og bilforbrug på landet, hvor støjgenerne er mindre. På den måde kan afgiften målrettes mere hensigtsmæssigt i forhold til de eksterne effekter ved bilkørsel.

Der er dog en række praktiske udfordringer forbundet med en omlægning til kørselsbaserede bilafgifter, hvilket Det Miljøøkonomiske Råd også fremhæver. Der er således ikke andre sammenlignelige lande, der har indført kørselsbaserede afgifter på nationalt niveau for alle køretøjer. Selvom det principielt vil være hensigtsmæssigt at omlægge bilafgifterne til differentierede kørselsafgifter, må en sådan omlægning afvente, at den nødvendige teknologi kan implementeres på større dele af vejnettet og til omkostninger, der står mål med provenuet og de samfundsøkonomiske gevinster.

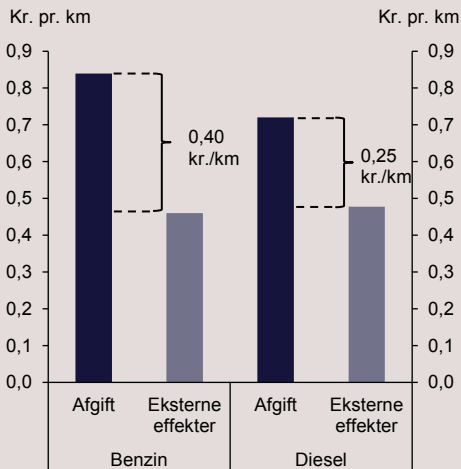
For nyregistrerede benzin- og dieslbiler er balancen mellem på den *ene side* de samlede bilafgifter (opgjort som registreringsafgift, ejer-, vægt- og udligningsafgift, brændstofafgifter og ansvarsforsikringsafgift) og på den *anden side* omkostningerne ved de eksterne effekter af bilkørsel (i form af ulykker, trængsel, støj, CO₂- og luftforurening) illustreret i *figur 3.8* og *figur 3.9*.

Med de anvendte forudsætninger overstiger afgiftsniveauet omkostningerne ved de eksterne effekter for både benzin- og dieslbiler. Den del af afgifterne, der overstiger de eksterne effekter, afspejler det såkaldt *fiskale element* i beskatningen – dvs. den del af afgiftsniveauet, der ligger ud over det samfundsøkonomisk optimale niveau.

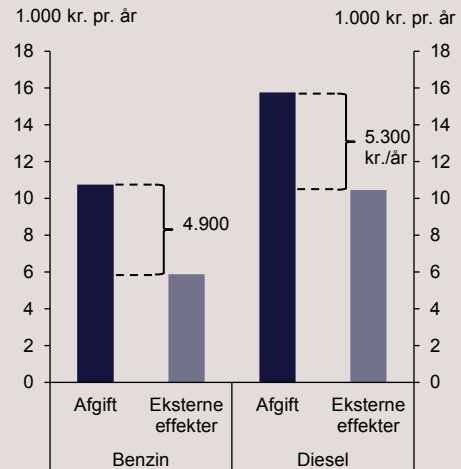
Opgjort i kroner pr. kørt kilometer er det fiskale element i beskatningen størst for benzinbiler, hvor afgifterne er ca. 0,40 kr. højere end de eksterne effekter pr. kilometer, mens det for dieselbiler er ca. 0,25 kr. højere end de eksterne effekter pr. kilometer, *jf. figur 3.8*. Når afgifter og eksterne effekter opgøres på årsbasis (forudsat en gennemsnitlig årskørsel på ca. 13.000 km for en benzinbil og ca. 22.000 km for en dieselbil), udgør det fiskale element omtrent 5.000 kr. både for en gennemsnitlig nyregistreret benzin- og dieselbil, *jf. figur 3.9*.

Bilbeskatning og eksterne effekter af bilforbrug, 2018

Figur 3.8. Fiskalt element pr. km



Figur 3.9. Fiskalt element på årsbasis



Anm.: Den gennemsnitlige afgift er opgjort for en gennemsnitlig nyregistreret benzin- og dieselreven personbil på baggrund af nybil-salget i 2016. Opgørelsen af de eksterne effekter er taget fra Det Miljøøkonomiske Råds rapport *Økonomi og Miljø 2018*. Det er forudsat, at levealderen for en gennemsnitlig bil er 15 år, og at benzinbiler i gennemsnit kører ca. 13.000 km årligt, mens dieselbiler i gennemsnit har en årskørsel på ca. 22.000 km. Beregningerne er følsomme overfor disse antagelser. Der er ikke foretaget en beregning for elbiler, da de udgør en meget lille del af salget af nye biler.

Kilde: Det Miljøøkonomiske Råd og egne beregninger.

I det perspektiv har de besluttede lempelser af registreringsafgiften de senere år været samfundsøkonomisk hensigtsmæssige, da de har været med til at sænke det fiskale element i bilafgifterne. Niveauet for de danske bilafgifter er dog stadig højere, end hvad de samfundsøkonomiske omkostninger ved bilkørsel kan betinge.

3.3 Provenu- og adfærdsvirkninger ved ændringer af bilafgifterne

Ændringer i bilafgifterne – fx i form af en lempelse af registreringsafgiften – giver anledning til en række afledte virkninger for de offentlige finanser. Bilafgifterne påvirker således både *forbrugsadfærden*, herunder primært i

form af ændringer i bilforbruget, og *arbejdsudbudsadfærden*. De samlede provenu- og adfærdsmæssige virkninger er forholdsvis komplicerede og illustreres i det følgende via fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften, der alle medfører et umiddelbart mindreprovenu på ½ mia. kr. Der fokuseres i det følgende primært på virkningen på de offentlige finanser af en ændring i bilafgifterne, og der ses i den forbindelse bort fra mulige afledte virkninger på de offentlige finanser af eventuelle ændringer i de negative eksternaliteter ved ændringer i bilforbruget.

Registreringsafgiften er grundlæggende en værdibaseret afgift. Beregningen af afgiften indeholder dog også elementer af mere teknisk karakter, relateret til bilens sikkerhedsudstyr og brændstoføkonomi (jf. boks 3.1 ovenfor). Registreringsafgiften kan således ændres på flere måder, som hver især giver anledning til forskellige afledte virkninger.

For et umiddelbart strukturelt mindreprovenu på ½ mia. kr. kan registreringsafgiftens høje sats reduceres fra 150 pct. af bilens afgiftspligtige værdi til 85 pct., svarende til niveauet for den lave sats, jf. *tabel 3.1*. Det svarer i praksis også til at fjerne skalaknækket i beregningen af registreringsafgiften. Alternativt kan registreringsafgiftens lave sats reduceres fra 85 pct. til 82,3 pct. inden for rammen af en umiddelbar provenuvirkning på ½ mia. kr. Begge disse hypotetiske lempelser reducerer værdielementet i registreringsafgiften, dvs. afgiftens direkte sammenhæng med bilens afgiftspligtige værdi.

Tabel 3.1 Fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften med et umiddelbart mindreprovenu på ½ mia. kr.

	Gældende regler	Beregningseksempel
Høj sats reduceres ¹⁾	150 pct.	85 pct.
Lav sats reduceres	85 pct.	82,3 pct.
NCAP-fradrag forhøjes	8.000 kr.	12.100 kr.
Fradrag for selealarm forhøjes	1.000 kr.	2.000 kr.

1) Svarer til at afskaffe skalaknækket.

Kilde: Egne beregninger.

Det er også muligt at lempe registreringsafgiften ved at ændre de tekniske elementer i beregningen af afgiften. For et umiddelbart strukturelt mindreprovenu på ½ mia. kr. er det fx muligt at forhøje fradraget for at få minimum 5 stjerner i EURO NCAP-testen med 4.100 kr. fra 8.000 kr. til 12.100 kr., mens fradraget for selealarmer kan forhøjes med 1.000 kr. til 2.000 kr. pr. selealarm.

Den hypotetiske forhøjelse af NCAP-fradraget med 4.100 kr. reducerer bilens afgiftspligtige værdi (inden registreringsafgiften beregnes), hvilket medfører en afgiftslempe på ca. 3.500 kr. (4.100*85 pct.) for biler med

en afgiftspligtig værdi under skalaknækket og ca. 6.200 kr. (4.100*150 pct.) for biler med en afgiftspligtig værdi over skalaknækket. Fradraget for selealarmer giver et direkte nedslag i den opgjorte registreringsafgift, dvs. den samlede hypotetiske lempelse afhænger alene af antallet af selealarmer og kan udgøre op til 3.000 kr. pr. bil (idet der maksimalt gives fradrag for tre selealarmer).

Det umiddelbare mindreprovenu på 1/2 mia. kr. for hver af de fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften afspejler i princippet den direkte effekt på de offentlige finanser, når der ses bort fra afledte virkninger på forbruget (herunder bilforbruget) og arbejdsudbuddet, *jf. søjle (1) i tabel 3.2.*

Tabel 3.2. Samlede provenuvirkninger af lavere registreringsafgift

	Umiddelbar provenuvirkning	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk provenu			Provenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansierungsgrad
			Forbrugsadfærd ¹⁾	Arbejdsudbud	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)+(4)	(6)= (2)+(5)	(7)=(2)/(5)
			Mio. kr.				Pct.
Høj sats ned	-500	-385	165	85	255	-130	66
Lav sats ned	-500	-385	110	40	155	-230	40
NCAP-fradrag op	-500	-385	105	30	135	-250	35
Fradrag for selealarm op	-500	-385	100	30	130	-255	34

Anm.: Der er i beregningerne set bort fra de afledte provenuvirkninger af, at et ændret bilforbrug kan påvirke de negative eksternaliteter (fx trængsel, forurening, antal uheld). Provenuer er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Selvfinansierungsgraden er afrundet til nærmeste pct.

1) Forbrugsadfærd er opgjort som den samlede provenuændring knyttet til ændret bilforbrug samt forbrug af øvrige varer, der ligger udover det automatiske tilbageløb.

Kilde: Egne beregninger.

Udover det umiddelbare mindreprovenu er der overordnet to typer af afledte effekter, som har betydning for den samlede virkning på de offentlige finanser. Det drejer sig på den ene side om det såkaldte automatiske tilbageløb og på den anden side om de dynamiske provenuvirkninger.

Det *automatiske tilbageløb* betegner, at en del af det umiddelbare mindreprovenu afledt af en afgiftslempelse vil komme tilbage i statskassen i form af øgede indtægter fra moms og diverse afgifter via øget forbrug, selvom adfærd i øvrigt antages uændret. Det afspejler en grundlæggende antagelse om, at øget købekraft (hvad enten den skyldes lavere indkomstskatter eller lavere forbrugsafgifter) vil omsættes i et højere forbrug. Ved uændret (forbrugs)adfærd, dvs. givet den aktuelle sammensætning af forbruget, vil den øgede købekraft som følge

af de hypotetiske lempelser af registreringsafgiften automatisk indebære et afledt provenu fra moms og diverse afgifter. Med Skatteministeriets sædvanlige regneprincipper antages dette tilbageløb ved afgiftslempelser at svare til 23 pct. af det umiddelbare mindreprovenu.

Provenuvirkningen efter automatisk tilbageløb udgør dermed 385 mio. kr. ($500 \cdot (1 - 0,23)$) for alle fire hypotetiske lempelser, *jf. søjle (2) i tabel 3.2.*

De *dynamiske provenuvirkninger* omfatter (i modsætning til det automatiske tilbageløb) de afledte effekter på de offentlige finanser, der følger af ændret adfærd. Ændringer af registreringsafgiften (og bilafgifterne generelt) giver overordnet anledning til to typer af adfærdseffekter. For det første ændringer i forbrugsadfærden og for det andet ændringer i arbejdsudbudsadfærden.

Den *ændrede forbrugsadfærd* afspejler, at en lempelse af registreringsafgiften (og af bilafgifterne generelt) vil påvirke bilforbruget særskilt. De fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften vil mere specifikt påvirke både sammensætningen af bilkøbet (fx fordelingen mellem små og store biler) og det samlede antal købte biler. Det ændrede bilforbrug vil imidlertid ikke kun have afledte virkninger på provenuet fra registreringsafgiften, men vil også påvirke provenuet fra moms, ejerafgift, udligningsafgift, brændstofafgifter etc. Den afledte adfærdsvirkning på bilforbruget mv. er nærmere beskrevet i *afsnit 3.4.* Den dynamiske provenuvirkning forbundet med den ændrede forbrugsadfærd opgøres som den del af de samlede afledte provenuvirkninger af ændringer i forbrugssammensætningen, der ligger *udover* det automatiske tilbageløb, *jf. søjle (3) i tabel 3.2.*

De samlede dynamiske provenuvirkninger omfatter også de afledte virkninger på de offentlige finanser, der stammer fra et *øget arbejdsudbud*, *jf. søjle (4) i tabel 3.2.* En lempelse af registreringsafgiften (og af bilafgifterne generelt) vil som nævnt øge husholdningernes købekraft og vil dermed også have en afledt effekt på arbejdsudbuddet. Beregningen af arbejdsudbudsvirkningen af ændringer i registreringsafgiften er nærmere beskrevet i *afsnit 3.5.*

Der er betydelig forskel på størrelsen af de samlede dynamiske provenuvirkninger, *jf. søjle (5) i tabel 3.2.* En lempelse af registreringsafgiftens høje sats (svarende til et umiddelbart strukturelt mindreprovenu på 500 mio. kr.) skønnes at indebære en samlet dynamisk provenuvirkning på 255 mio. kr. (heraf 165 mio. kr. fra ændret forbrugsadfærd og 85 mio. kr. fra ændret arbejdsudbud). En tilsvarende lempelse af den lave sats skønnes at indebære en noget mindre dynamisk provenuvirkning på i alt 155 mio. kr. (heraf 110 mio. kr. fra ændret forbrugsadfærd og 40 mio. kr. fra ændret arbejdsudbud). Forskellen afspejler primært, at den høje sats i udgangspunktet har større forvridende effekter på såvel forbrugsadfærden som arbejdsudbudsadfærden end den lave sats, *jf. nærmere omtale nedenfor.*

Med udgangspunkt i det automatiske tilbageløb og de dynamiske provenuvirkninger kan den samlede *provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd* beregnes, *jf. søjle (6) i tabel 3.2*, der således viser det samlede strukturelle mindreprovenu forbundet med de fire hypotetiske lempelser af registreringsafgiften. Mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd udgør 130 mio. kr. ved en reduktion af den høje sats og 230 mio. kr. ved en reduktion af den lave sats. Det er samtidig udtryk for det strukturelle finansieringsbehov (svarende til virkningen på den offentlige saldo) forbundet med de betragtede lempelser.

Med henblik på at kunne isolere de positive afledte strukturvirkninger på de offentlige finanser ved skatte- og afgiftslempelser fokuseres der ofte på de dynamiske provenuvirkninger via ændret adfærd, mens virkningerne af det automatiske tilbageløb (som ville indtræde også uden ændringer i adfærden) så at sige "renses ud" af beregningen. Størrelsesordenen af de dynamiske provenuvirkninger måles ofte ved *selvfinansieringsgraden*, der konkret angiver den dynamiske provenuvirkning målt i procent af mindreprovenuet opgjort efter tilbageløb, *jf. søjle (7) i tabel 3.2*.

Opgjort på denne måde vil en reduktion af den høje sats for registreringsafgiften indebære en selvfinansieringsgrad på 66 pct. Det betyder, at ved en hypotetisk umiddelbar lempelse af den høje sats for 500 mio. kr. skønnes 66 pct. af mindreprovenuet opgjort efter automatisk tilbageløb, som udgør ca. 385 mio. kr., at komme tilbage til statskassen via afledte adfærdsvirkninger.

En tilsvarende lempelse af registreringsafgiftens lave sats, som vil medføre, at alle biler bliver billigere, skønnes at have en noget lavere selvfinansieringsgrad på 40 pct. Højere fradrag for bedste score i EURO NCAP-testen eller for selealarmer, som særskilt øger efterspørgslen efter sikre biler, skønnes at have selvfinansieringsgrader på henholdsvis 35 og 34 pct.

Selvfinansieringsgraden ved en skatte- eller afgiftslempelse kan principielt beregnes på mere end én måde, *jf. boks 3.3 nedenfor*. Det bemærkes, at den konkret anvendte definition af selvfinansieringsgraden ikke påvirker den skønnede provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd – og dermed finansieringsbehovet – forbundet med de betragtede lempelser af registreringsafgiften.

Boks 3.3. Selvfinansierungsgrader, dynamiske virkninger og finansierungsbehov

Selvfinansierungsgraden benyttes generelt som et *relativt* mål for størrelsesordenen af de afledte dynamiske effekter – dvs. den isolerede provenuvirkning af de afledte adfærdsændringer – som følger af en skatte- eller afgiftslempe. Der findes forskellige definitioner af selvfinansierungsgraden, som i varierende grad afspejler dette overordnede fokus.

Den definition af selvfinansierungsgraden, der er brugt i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* (og som hyppigst anvendes af de økonomiske ministerier), er givet ved det dynamiske provenu (DP) i procent af det umiddelbare mindreprovenu (UP) opgjort efter tilbageløb af moms og afgifter (hvor t_c angiver tilbageløbsfaktoren):

$$SFG^{DP} = \frac{DP}{UP - t_c UP} = \frac{DP}{(1 - t_c)UP} \quad (1)$$

Denne definition af selvfinansierungsgraden afspejler netop de *dynamiske provenuvirkninger*, idet det automatiske tilbageløb (som ville indtræde også uden ændringer i adfærden) er "renset ud" af beregningen. Denne selvfinansierungsgrad omtales ofte som den *ukompenserede* selvfinansierungsgrad (hvilket henviser til, at der i beregningen af de dynamiske virkninger ikke er gjort specifikke forudsætninger om, hvordan den pågældende skattelempe konkret er finansieret).

Selvfinansierungsgraden kan alternativt opgøres som et mål for størrelsen af de samlede afledte effekter – dvs. summen af det dynamiske provenu (DP) og det automatiske tilbageløb ($t_c UP$) – i procent af det umiddelbare mindreprovenu (UP), givet ved:

$$SFG^{FB} = \frac{t_c UP + DP}{UP} = t_c + (1 - t_c)SFG^{DP} = 1 - \frac{FB}{UP} \quad (2)$$

Denne definition af selvfinansierungsgraden kan siges at afspejle *finansierungsbehovet* (FB), som angiver den andel af det umiddelbare provenu, som *ikke* kommer tilbage i statskassen via tilbageløb og afledte adfærdsvirkninger. SFG^{FB} er systematisk større end SFG^{DP} , jf. *tabel a*, men giver ikke anledning til en ændring af rangordningen med hensyn til størrelsen af selvfinansierungsgraden. Den del af "selvfinansieringen" i SFG^{FB} , der hidrører fra det automatiske tilbageløb, afspejler ikke de dynamiske effekter af skattelempelsen, jf. ligning (2).

Tabel a. Selvfinansierungsgrader med alternativt fokus

Skattelempe	Fokus på afledte dynamiske effekter (SFG^{DP})	Fokus på samlet finansierungsbehov (SFG^{FB})
Høj sats reduceres	66	74
Lav sats reduceres	40	54
NCAP-fradrag forhøjes	35	50
Fradrag for selealarm forhøjes	34	49
Topskattesats reduceres	34	50
Bundskattesats reduceres	8	30

Anm.: Der anvendes en tilbageløbsfaktor på 23 pct. vedr. afgiftslempelser og 24,5 pct. vedr. indkomstskattelempelser. Forskellen skyldes, at det automatiske tilbageløb ved indkomstskattelempelser forudsættes også at indeholde øget provenu af kapitalindkomstbeskatning som følge af øget opsparing.

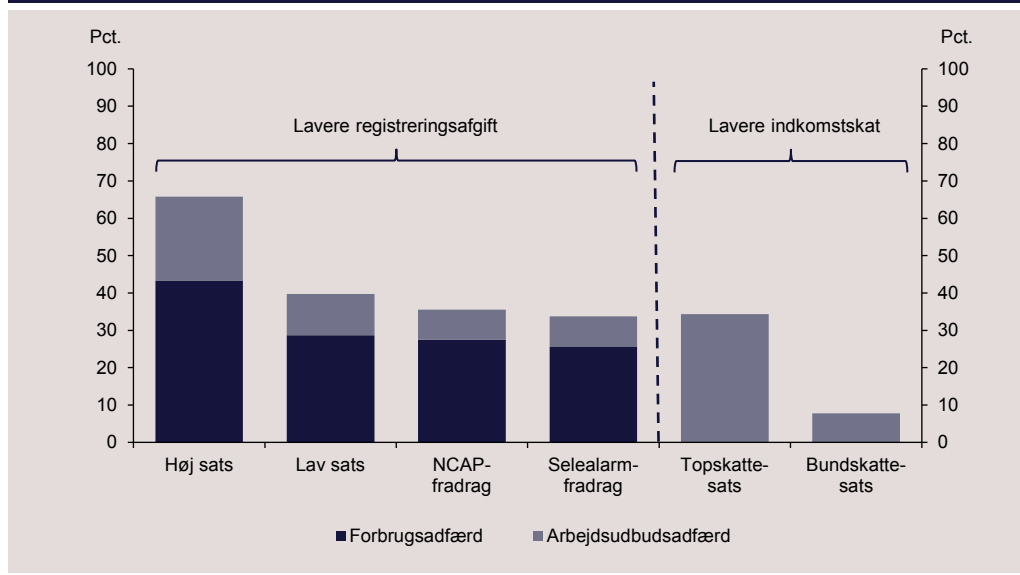
Kilde: Egne beregninger.

Det bemærkes endvidere, at der ved opgørelse af provenuvirkningerne for de offentlige finanser af de hypotetiske lempelser af registreringsafgiften er set bort fra værdien af eventuelle afledte effekter på de såkaldte *negative eksternaliteter*, som kan være en konsekvens af et øget og ændret bilforbrug. Årsagen hertil er blandt andet, at det er vanskeligt præcis at fastlægge den isolerede effekt af de negative eksternaliteter på de offentlige finanser. I det omfang niveauet for sådanne negative eksterne effekter øges – og dette påvirker de offentlige finanser – vil de opgjorte samlede positive strukturvirkninger forbundet med en lavere registreringsafgift i nogen grad reduceres. Det betyder, at finansieringsbehovet ville blive større, og at selvfinansierungsgraden af lempelserne ville blive mindre.

Selvfinansierungsgraderne forbundet med de betragtede lempelser af registreringsafgiften kan sammenlignes med selvfinansierungsgraderne ved lignende hypotetiske lempelser af indkomstskatten, *jf. figur 3.10*. Selvfinansierungsgraderne ved lempelser af registreringsafgiften er generelt højere på grund af de relativt store dynamiske provenuvirkninger knyttet til ændringer i forbrugsadfærden. Lempe af indkomstbeskatningen påvirker derimod ikke forbrugsadfærden (men kun de enkelte personers *samlede* forbrug), idet de relative priser mellem de forskellige forbrugsgoder som udgangspunkt ikke ændres. Lempe af indkomstskatterne forudsættes således alene at påvirke arbejdsudbudsadfærden.

En hypotetisk, marginal reduktion af topskattesatsen skønnes at have en selvfinansierungsgrad på 34 pct. Det er omtrent på niveau med selvfinansierungsgraden ved at reducere den lave registreringsafgiftssats eller forhøje fradraget for bedste score i EURO NCAP-testen eller for selealarmer, men markant lavere end selvfinansierungsgraden ved at reducere den høje sats for registreringsafgiften. Lavere topskattesats indebærer dog isoleret set en noget større arbejdsudbudsvirkning.

Lavere bundskat skønnes at have en selvfinansierungsgrad på ca. 8 pct. Det er klart mindre end selvfinansierungsgraderne forbundet med at lempe registreringsafgiften. Arbejdsudbudsvirkningen ved lavere bundskat er dog omtrent på niveau med lempelserne vedrørende de to former for fradrag for sikkerhed (EURO NCAP og selealarmer).

Figur 3.10. Selvfinansieringsgrad ved lavere registreringsafgift og lavere indkomstskat

Kilde: Egne beregninger – herunder *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*.

Den høje selvfinansieringsgrad ved en lempelse af den høje registreringsafgiftssats skal holdes op imod, at denne lempelse vil øge indkomstforskellene mere end de andre betragtede lempelser af registreringsafgiften. På tilsvarende vis skal også den relativt høje selvfinansieringsgrad ved en lempelse af topskatten ses i sammenhæng med, at lavere topskat indebærer en større forøgelse af indkomstforskellene end fx lavere bundskat, jf. kapitel 3 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*.

3.4 Forbrugsadfærd ved ændringer af bilafgifterne

Ændringer af bilafgifterne har som nævnt en særskilt virkning på danskernes bilforbrug, hvilket vil have provenumæssige konsekvenser for staten og dermed den offentlige saldo.

En ændring af bilafgifterne – herunder fx en lempelse af registreringsafgiften – påvirker konkret forbrugsadfærd på to måder: Dels ændres sammensætningen af bilkøbet (givet antallet af købte biler) – kaldet *sammensætningseffekten* – dels ændres antallet af købte biler, kaldet *mængdeeffekten*. Ændringen i sammensætningen og antallet af købte biler medfører en ændring i indtægterne fra moms og registreringsafgift i forbindelse med *anskaffelsen*. Derudover påvirkes de løbende afgifter forbundet med *bilejerskabet* i form af ændrin-

ger i indtægterne fra den grønne ejerafgift, udligningsafgiften for dieselbiler og motoransvarsforsikringsafgiften. Endelig vil der kunne ske ændringer i indtægterne fra de afgifter, som er tilknyttet *anvendelse* af personbilerne, dvs. brændstofafgifterne og den hertil knyttede moms.

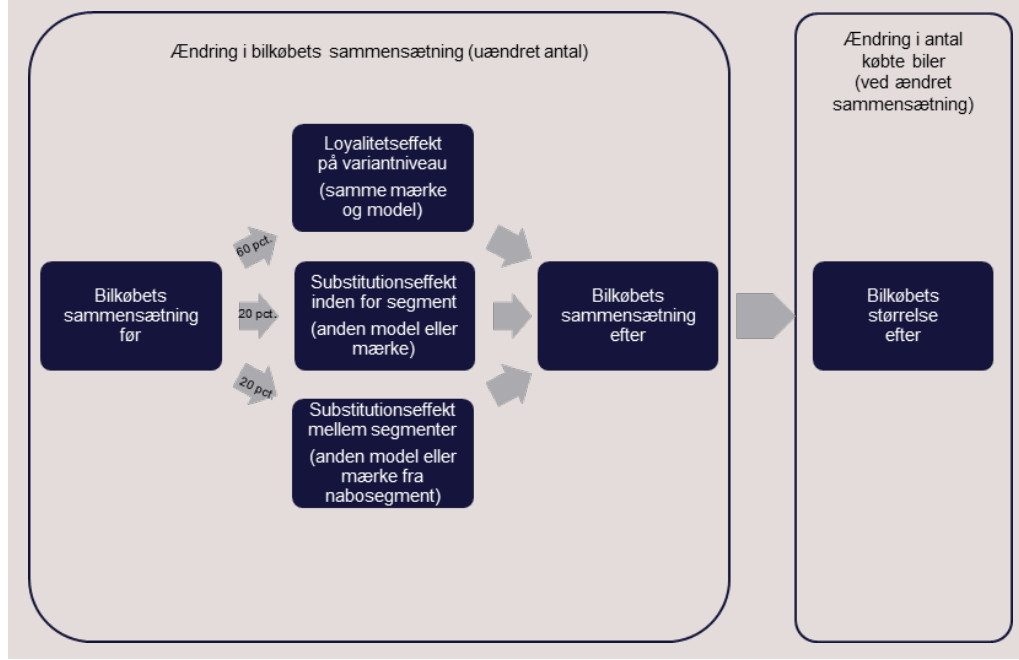
Virkingen på danskernes bilforbrug af ændringer i registreringsafgiften og ejerafgiften beregnes med *Skatteministeriets bilmodel*, som beskrives nærmere nedenfor.

Virksomheder på bilkøbet af ændrede bilafgifter

En ændring i bilafgifterne vil påvirke *sammensætningen* af bilkøbet. Fx vil en reduktion af registreringsafgiften gøre det muligt for en bilkøber at købe en anden og dyrere bil, end han ellers ville have købt. I Skatteministeriets bilmodel fokuseres der i det første beregningstrin alene på disse sammensætningseffekter, idet antallet af købte biler holdes uændret, *jf. figur 3.11*. Det forudsættes desuden generelt, at bilernes nettopriser (ekskl. registreringsafgift) er uændrede.

Sammensætningseffekten i bilkøbet forudsættes at være karakteriseret ved en relativt stor prisfølsomhed, *jf. boks 3.4 nedenfor*. Det indebærer, at selv ret små (relative) prisændringer har forholdsvis stor betydning for valget af en bestemt bilvariant frem for en anden. Virkingen på bilkøbets sammensætning som følge af ændringer i de relative priser omfatter tre effekter, *jf. figur 3.11*.

Figur 3.11. Struktur for beregninger i Skatteministeriets bilmodel



Kilde: Skatteministeriet.

For det første er der en såkaldt *loyalitetseffekt*. Loyalitetseffekten indebærer, at en forholdsvis stor del af ændringen i sammensætningen af bilkøbet retter sig mod *andre varianter inden for samme bilmærke og model*. Det kan fx indebære et skifte fra en Skoda Octavia med en 1,0 liters motor til en variant med en 1,2 liters motor.

For det andet er der en substitutionseffekt *inden for* hvert bilsegment. Det indebærer, at en vis del af sammensætningseffekten retter sig mod *andre bilmodeller og eventuelt andre bilmærker inden for det samme segment*. Det kan fx indebære skifte fra en Citroën C1 til en Volkswagen UP, som begge er i "mikrosegmentet".

For det tredje er der en substitutionseffekt *mellem* bilsegmenter, dvs. fra en mindre til en større bil eller omvendt. Det kan fx indebære et skifte fra en Citroën C1 fra "mikrosegmentet" til en Citroën C3 eller en Volkswagen Polo fra "Lillesegmentet". I bilmodellen kan et skifte fra et givet bilsegment kun ske til et *nabosegment*, hvor bilpriserne ligger relativt tæt op ad det oprindelige segment (fx fra *Mikro* til *Lille*, men ikke til *Luksus*).

Loyalitetseffekten antages at være større end de to substitutionseffekter og udgør således 60 pct. af sammensætningseffekten, mens de to substitutionseffekter hver især vægter med 20 pct., *jf. boks 3.4*.

Boks 3.4. Beregningsforudsætninger i Skatteministeriets bilmodel

Den umiddelbare provenuvirkning og den afledte forbrugsadfærd ved en ændring i bilafgifterne beregnes i Skatteministeriets bilmodel. Datagrundlaget i bilmodellen består af de faktiske bilkøb fra det senest tilgængelige år, som er inddelt i de mest populære varianttyper. Varianterne er grupperet efter bilmærke og -model (fx Skoda Octavia), og på det bilsegment som bilen tilhører (fx Mellemsegmentet). I 2016 er bilsalget inddelt på ca. 2.600 varianter fordelt på 370 bilmodeller, som giver et detaljeret grundlag for at opgøre den enkelte forbrugers mulige bilvalg ved eventuelle afgiftsændringer.

Det antages i bilmodellen, at den strukturelle levealder for en nyregistreret bil er 15 år (registreringsafgiften antages dog afskrevet i løbet af 13 år og to måneder, *jf. afsnit 3.5*). Antagelsen har betydning for provenuet af de løbende bilafgifter knyttet til ejerskab og anvendelse, idet levetiden bestemmer, hvor mange år der går, før en afgiftsændring for nyregistrerede biler er slået fuldt igennem i bilbestanden. Det gælder fx for den grønne ejerafgift.

Sammen med husholdningerne står erhvervene for en stor del af bilkøbet af nyregistrerede biler. I bilmodellen lægges det dog til grund, at hele registreringsafgiftsprovenuet vedrører husholdningerne. Baggrunden herfor er, at bilejerskabet typisk overgår til husholdningerne inden for et kort tidsrum (*jf. også afsnit 3.5*), og ændringer i registreringsafgiften vil således hovedsageligt overvæltes til husholdningerne. For så vidt angår leasingbiler, henføres hele afgiftsbetalingen for nyregistrerede biler til det år, hvor bilen indregistreres første gang.

De priser, der anvendes til beregning af adfærdsvirkningerne i modellen, er for hver bilvariant opgjort som bilens købspris inkl. registreringsafgift tillagt nutidsværdien af ejerafgiften, opgjort over bilens forudsatte levetid (på 15 år). Det er ændringer i denne pris, som i modellen medfører ændringer i bilefterspørgslen (og som omtales som "bilens pris" i dette afsnit).

Ved beregning af ændringen i *sammensætningen* af bilkøbet anvendes en fast egenpriselasticitet på -4,0 på variantniveau. Det betyder, at et prislejls på en given bilvariant på 1 pct. isoleret set vil øge efterspørgslen efter denne variant med 4 pct. Den forudsatte egenpriselasticitet er på niveau med resultaterne i rapporten "*Demand for Cars and their Attributes*" fra 2008 lavet af konsulentvirksomheden *Economics for the Environment*. Ændringen i sammensætningen af efterspørgslen efter de enkelte bilvarianter sker ved, at en del af bilkøbet – via loyalitets- og substitutionseffekterne – flyttes hen til de bilvarianter, modeller og segmenter, der falder relativt mest i pris ved afgiftsændringen.

Ved beregning af ændringen i *antallet* af købte biler anvendes en egenpriselasticitet på -0,55, som er baseret på skøn udarbejdet af COWI i forbindelse med en række tidligere projekter for Skatteministeriet. Dette skøn er på niveau med den egenpriselasticitet på langt sigt, der fremgår af Fosgerau, Holmblad og Pilegaard (2004), "*ART – en aggregeret prognosemodel for dansk vejtrafik*". Elasticiteten skal tolkes på den måde, at hvis den gennemsnitlige bilpris (inkl. nutidsværdien af ejerafgiften) falder med 1 pct. – efter korrektion for sammensætnings-effekten – vil den samlede efterspørgsel, dvs. det ønskede antal biler, stige med 0,55 pct.

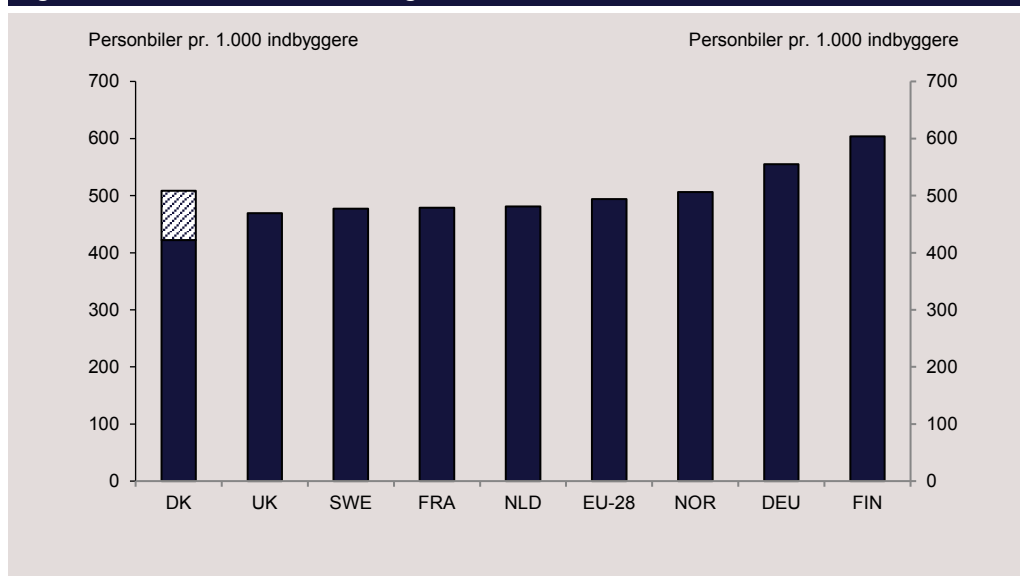
Det årlige kørselsomfang har betydning for provenuet fra både brændstofafgifterne og momsen på brændstofforbruget. I bilmodellen er det forudsat, at det årlige kørselsomfang pr. bil er aftagende med bilbestandens størrelse. Det betyder, at den marginale bil vil have et lidt mindre årligt kørselsomfang end den gennemsnitlige bil i bestanden.

En afgiftsændring påvirker ikke blot sammensætningen af det eksisterende bilkøb, men påvirker også *antallet* af købte biler. I Skatteministeriets bilmodel antages det, at et fald i priserne på biler – fx som følge af en lempe af registreringsafgiften – vil få forbrugerne til at efterspørge flere biler og omvendt, hvis priserne på biler stiger, *jf. sidste del af figur 3.11.*

Danskerne bilforbrug i internationalt perspektiv

De relativt høje danske bilafgifter er med til at begrænse bilbestanden i Danmark, som generelt er noget mindre end i andre sammenlignelige lande, målt på antallet af personbiler pr. 1.000 indbyggere, *jf. figur 3.12.*

Figur 3.12. Personbilbestand i udvalgte lande i 2016



Anm.: Det skråstribede felt illustrerer den skønnede stigning i antal personbiler pr. 1.000 indbyggere i 2016 ved en hypotetisk afskaffelse af registreringsafgiften i Danmark.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Det kan noteres, at i lande som Sverige og Tyskland, hvor der ikke er registreringsafgift på biler, er antallet af biler pr. 1.000 indbyggere noget højere end i Danmark. En hypotetisk fuldstændig afskaffelse af registreringsafgiften skønnes med stor usikkerhed (idet bilmodellen i udgangspunktet er mest velegnet til at skønne over virkningen af mindre afgiftsændringer) at øge bilbestanden i Danmark med 20-25 pct., *jf. det skråstribede felt i figur 3.12*, hvilket i givet fald ville bringe bilforbruget i Danmark mere på linje med gennemsnittet for EU28-landene.

Forskellene i registreringsafgiften og niveauet for de samlede bilafgifter er formentlig ikke den eneste forklaring på den forholdsvis lave bilbestand i Danmark og – mere generelt – på forskellen i bilbestanden mellem

lande. Når bilbestandens størrelse varierer mellem lande, der er karakteriseret ved nogenlunde det samme overordnede velstandsniveau, kan det eksempelvis skyldes forskelle i landenes geografi, graden af urbanisering samt omfanget og kvaliteten af den offentlige transport. Fx er antallet af personbiler pr. 1.000 indbyggere ret stort i Finland, selvom bilbeskatningen samtidig er forholdsvis høj, *jf. figur 3.7 ovenfor*.

Provenuvirkning af ændret forbrugsadfærd ved hypotetiske lempelser af registreringsafgiften

I det følgende uddybes de konkrete beregninger af de dynamiske provenuvirkninger afledt af ændret forbrugsadfærd ved lempelser af registreringsafgiften. En reduktion af den høje sats for registreringsafgiften til 85 pct. (svarende til en afskaffelse af skalaknækket) skønnes at medføre en dynamisk provenuvirkning via ændret forbrugsadfærd på 165 mio. kr., mens en reduktion af den lave registreringsafgiftssats fra 85 pct. til 82,3 pct. skønnes at medføre en dynamisk provenuvirkning fra forbrugsadfærden på 110 mio. kr., *jf. tabel 3.3*.

Tabel 3.3. Dynamisk provenuvirkning fra forbrugsadfærd ved hypotetiske lempelser af registreringsafgiften for 500 mio. kr. (ekskl. arbejdsudbudsvirkning)

	Umiddelbar strukturel virkning	Provenu efter Tilbageløb	Dynamisk provenu fra forbrugsadfærd	Forbrugsadfærdens selvfinansieringsgrad
	(1)	(2)	(3)	(4) = -(3)/(2)
		Mio. kr.		Pct.
Høj sats ned	-500	-385	165	43
Lav sats ned	-500	-385	110	29
NCAP-fradrag op	-500	-385	105	27
Fradrag for selealarm op	-500	-385	100	26

Anm.: Det dynamiske provenu fra forbrugsadfærden er opgjort som den samlede ændring i indtægterne fra moms og diverse afgifter knyttet til ændret bilforbrug og forbrug af øvrige varer, der ligger udover det automatiske tilbageløb. Provenuer er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Selvfinansieringsgraden er afrundet til nærmeste pct.

Kilde: Egne beregninger.

Den andel af den samlede selvfinansieringsgrad, som isoleret set kan tilskrives ændret forbrugsadfærd, udgør 43 pct. for den høje sats og 29 pct. for den lave sats, *jf. søjle (4) i tabel 3.3*. Ved en forhøjelse af fradragene for sikkerhedsudstyr er bidragene til selvfinansieringsgraden fra ændret forbrugsadfærd lidt lavere end ved reduktion af den lave registreringsafgiftssats. De isolerede dynamiske provenuvirkninger og selvfinansieringsgrader fra ændret forbrugsadfærd må ikke forveksles med de samlede effekter, som også omfatter afledte virkninger fra ændringer i arbejdsudbuddet, *jf. afsnit 3.3 ovenfor*.

Det dynamiske provenu afledt af ændret forbrugsadfærd er (som tidligere omtalt) defineret som den del af den samlede ændring i indtægterne fra moms og diverse afgifter knyttet til ændret bilforbrug mv., der ligger *udover* det automatiske tilbageløb. Idet det automatiske tilbageløb er det samme i alle fire regneeksempler,

afspejler forskellen i de opgjorte dynamiske provenuvirkninger derfor de underliggende forskelle i de samlede afledte ændringer i afgiftsprovenuene ved ændringer i bilforbruget, *jf. tabel 3.4.*

Provenubidraget fra *sammensætningseffekten* er positivt ved en reduktion af den høje registreringsafgiftssats, men negativt ved de øvrige hypotetiske lempelser af registreringsafgiften, *jf. søjle (1) i tabel 3.4.* Sammensætningseffekten betegner provenuvirkningen af en ændret sammensætning af bilkøbet. Ved en reduktion af den høje sats vil bilkøbet ændres i retning af marginalt dyrere biler – målt på prisen før afgift – fordi afgiftslempelsen giver mulighed for at købe en større bil til den samme (eller lavere) pris inkl. registreringsafgift som før lempelsen. Den ændrede sammensætning af bilkøbet ved en reduktion af den høje sats medfører isoleret set, at gennemsnitsprisen – før afgift – for de købte biler stiger med ca. 0,8 pct., *jf. første søjle i tabel 3.5 nedenfor.* Omvendt skønnes de øvrige lempelser, herunder lempelsen af den lave sats, at ændre sammensætningen af bilkøbet i retning af billigere biler, hvilket samtidig fører til en reduktion i den gennemsnitlige nettopris før afgift.

Det bemærkes, at nettopriserne (før afgift) for de *enkelte bilmodeller* forudsættes ikke at være påvirket af afgiftsændringer (i Skatteministeriets bilmodel). En stigning eller et fald i den gennemsnitlige nettopris afspejler således alene, at sammensætningen af bilkøbet ændrer sig i retning af enten (marginalt) dyrere eller billigere biler end før afgiftslempelsen. I alle fire regneeksempler falder den gennemsnitlige købspris pr. bil, når afgiftsbesparelsen medtages, *jf. anden søjle i tabel 3.5.*

Tabel 3.4. Afledte ændringer i afgiftsprovenuet som følge af ændret forbrugsadfærd ved lavere registreringsafgift

Mio. kr.	Ændret forbrugsadfærd					Automatisk tilbageløb	Dynamisk provenu fra forbrugsadfærd
	Ændring i registreringsafgift ved ændret bilkøb		Andre afledte virkninger	Tilbageløb fra øvrige varer	I alt		
	Sammensætning	Mængde					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1)+...+(4)	(6)	(7) = (5)-(6)
Høj sats ned	150	35	95	0	280	115	165
Lav sats ned	-30	120	135	20	225	115	110
NCAP-fradrag op	-35	120	135	20	220	115	105
Fradrag for selealarm op	-65	135	145	25	215	115	100

Anm.: Provenuet fra "andre afledte virkninger" dækker over ændringer i provenuet fra ejer- og udigningsafgiften, brændstofafgifterne (heraf moms på brændstof), ansvarsforsikringsafgiften og moms på bilkøb. Provenuer er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Se i øvrigt anmærkning til tabel 3.3.

Kilde: Egne beregninger.

Provenubidraget fra *mængdeeffekten* er markant mindre ved en reduktion af den høje sats end ved de øvrige lempelser, *jf. søjle (2) i tabel 3.4.* Det skyldes, at de øvrige lempelser giver anledning til markant større stignin-

ger i antallet af købte biler, *jf. tredje søjle i tabel 3.5 nedenfor*. Forskellen i mængdeeffekten afspejler, at de relative prisændringer inkl. registreringsafgift (anden søjle i tabel 3.5) – givet ændringerne i sammensætningen af bilkøbet – er klart mindre ved nedsættelsen af den høje sats end ved de øvrige lempelser.

Provenubidraget fra *andre afledte virkninger* – som omfatter virkninger fra ejerafgifter og brændstofafgifter mv. relateret til det ændrede bilforbrug – *jf. søjle (3) i tabel 3.4*, er lidt mindre ved en reduktion af den høje sats end ved reduktionen af den lave sats og forhøjelsen af sikkerhedsfradragene. Det er et udtryk for, at de afledte afgiftsindtægter fra ejerskab og anvendelse af nye biler samlet set er lidt større, når en provenuækvivalent lempelse af registreringsafgiften fører til køb af flere biler frem for lidt dyrere biler (målt før afgifter) end ellers. Det afspejler blandt andet, at visse afgifter, fx den obligatoriske ansvarsforsikringsafgift, skal betales af alle bilkøbere.

Tabel 3.5. Ændring i efterspørgslen på biler ved lavere registreringsafgift

Pct.	Ændring i gns. nettopris (ekskl. reg. afgift)	Ændring i gns. bilpris (inkl. reg. afgift)	Stigning i antal nyregistreringer	Ændring i km/l
Høj sats ned	0,8	-0,5	0,3	-0,0
Lav sats ned	-0,0	-1,5	0,8	0,1
NCAP-fradrag op	-0,1	-1,5	0,9	0,1
Fradrag for selealarm op	-0,2	-1,7	0,9	0,1

Anm.: Nettoprisen (ekskl. afgift) er bilens pris ekskl. afgift, men inkl. moms, og svarer til den afgiftspligtige værdi (før evt. fradrag). Der ses bort fra, at nettopriserne evt. vil ændres som følge af den hypotetiske afgiftslempelse. Tal er afrundet til nærmeste 0,05 pct.
Kilde: Egne beregninger.

Skiftet over mod lidt billigere biler ved reduktionen af den lave sats og forhøjelsen af sikkerhedsfradragene medfører, at brændstoffektiviteten øges med ca. 0,1 pct., *jf. sidste søjle i tabel 3.5*. Ved en reduktion af den høje sats er brændstoffektiviteten i gennemsnit stort set uændret.

3.5 Arbejdsudbudsvirkning af ændret registreringsafgift

Ændringer i registreringsafgiften har ikke alene afledte virkninger på forbrugsadfærden, men også på arbejdsudbuddet. Den enkelte husholdning udbyder sin arbejdskraft for at kunne opnå et ønsket forbrug af varer og tjenester, herunder bilforbrug. Købekraften af arbejdsindkomsten afhænger såvel af indkomstkatterne, som af de afgifter, der pålægges forbruget, dvs. de såkaldte forbrugsskatter, *jf. kapitel 4 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*. Derfor påvirkes arbejdsudbuddet ikke blot af indkomstkatterne, men også af afgifterne, herunder registreringsafgiften.

Virkningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring forudsættes som hovedregel at svare til virkningen af en provenuækvivalent ændring af indkomstskatterne, som har samme *incidens* – forstået som samme virkning på fordelingen af de disponible indkomster. Hvis fx en reduktion af den høje sats for registreringsafgiften har samme incidens som en bestemt kombination af højere beskæftigelsesfradrag og lavere topskat – så forudsættes den afledte virkning på arbejdsudbuddet af den nedsatte høje registreringsafgiftssats at svare til arbejdsudbudsvirkningen af den pågældende kombination af ændringer i indkomstbeskatningen.

Ud fra dette overordnede princip – og med udgangspunkt i velbelyste fordelings- og arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i indkomstskatterne, *jf. fx kapitel 3 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2017* – kan et skøn for arbejdsudbudsvirkningen af en given ændring i registreringsafgiften beregnes ud fra kendskab til incidensen af den konkrete ændring.

Teoretisk set vil arbejdsudbudsvirkningen af en ændring i en given afgift afhænge af den kausale sammenhæng mellem de disponible indkomster og forbruget af den pågældende afgiftsbelagte vare eller tjeneste. Hvis denne sammenhæng er drevet af andre faktorer (fx alder eller uddannelse), kan det være nødvendigt at korrigere den anvendte metode. For så vidt angår registreringsafgiften vurderes det dog rimeligt at forudsætte en kausal sammenhæng mellem indkomsterne og bilforbruget (og dermed mellem registreringsafgiften og de disponible indkomster).

Dette afsnit belyser indledningsvis, hvordan registreringsafgiften er fordelt i forhold til borgernes disponible indkomster – dvs. registreringsafgiftens incidens – hvorefter der vises konkrete beregninger af arbejdsudbudsvirkningerne af de fire hypotetiske ændringer i registreringsafgiften, som er beskrevet i *afsnit 3.3*.

Fordelingen af registreringsafgiften

Der findes flere forskellige typer bilforbrug. Den mest udbredte er, at en privatperson kan have *direkte ejerskab* over den benyttede personbil. Et alternativ til det direkte ejerskab er, at bilen *privatleases* i en årrække, hvorved betalingen for en del af bilen sker indirekte via leasingydelse. En tredje mulighed er *firmabilordningen*, hvor arbejdstageren får en bil stillet til fri rådighed af arbejdsgiveren som en del af lønnen.

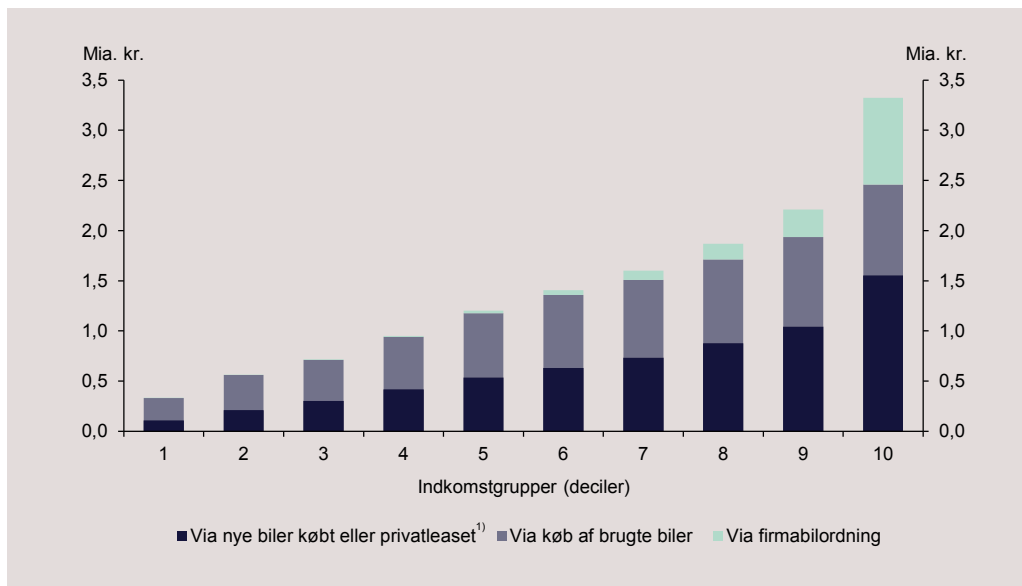
Den registreringsafgift, der opkræves ved købet af en bil, påhviler alle ejere af bilen set over hele dens levetid. For privatejede biler er det således ikke kun den første ejer, der bærer udgiften til registreringsafgiften. Idet den betalte registreringsafgift påvirker prisen på brugte biler, overvælttes en del af registreringsafgiften i realiteten på de senere ejere i forbindelse med brugtbilskøb. Bilister, der privatleaser, betaler indirekte registreringsafgift via leasingydelse af den bil, de kører i. Bilister med fri bil bærer ligeledes en indirekte udgift knyttet til registreringsafgiften via beskatningen af fri bil og en eventuel lønreduktion.

Ved opgørelsen af den *reelle* afgiftsbelastning af registreringsafgiften, dvs. incidensen, bør man derfor medtage registreringsafgiftens gennemslag på alle typer af bilforbrug, herunder både den omfordeling af registreringsafgift, der sker via køb af brugte biler, og afgiftsbetalingen forbundet med privatleasede biler og firmabiler.

Her er det forsimplet forudsat, at udgiften til at privatlease en bil svarer til den udgift, *der ville have været tale om*, hvis bilen i stedet var privatejet i samme periode. Der forudsættes med andre ord samme afgiftsbelastning af registreringsafgiften for såvel privatejede som privatleasede personbiler. For firmabiler gælder det særskilt, at det er nødvendigt at udnytte indkomstskatteoplysninger til at fordele registreringsafgiften.

Den samlede afgiftsbelastning vokser omtrent proportionalt med indkomsten fra ca. 0,3 mia. kr. i 1. decil til knap 1,9 mia. kr. i 8. decil. Herefter vokser afgiftsbelastningen noget hurtigere, så den udgør ca. 2,2 mia. kr. for 9. decil og 3,3 mia. kr. for 10. decil, *jf. figur 3.13*.

Figur 3.13. Fordeling af den endelige afgiftsbelastning



Anm.: Datagrundlaget er justeret (med samme relative justering for alle biler) for at tage højde for, at de seneste tre ændringer i registreringsafgiften forventes at medføre køb af dyrere biler (ekskl. afgift). Det drejer sig om *Aftale om finansloven for 2016* (november 2015), *Aftale om finansloven for 2017* (november 2016) og *Omlægning af bilafgifterne* (september 2017). Dermed antages det, at alle bilkøbere køber en lidt dyrere bil (ekskl. afgift) set i forhold til 2014/2015. Registreringsafgiften skønnes strukturelt at udgøre ca. 15 mia. kr. i 2018-niveau. Der er i analysen set bort fra knap 6 pct. af afgiftsbelastningen, som kan henføres til erhvervet.

1) Omfatter registreringsafgift, der kan knyttes til første primære bruger af bilen, indtil bilen videresælges.

Kilde: Egne beregninger.

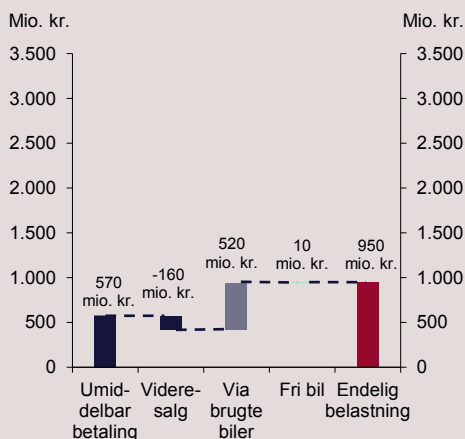
Køb af brugte biler bidrager til at omfordele en betydelig del af den umiddelbare betaling af registreringsafgiften fra personer med relativt høje disponible indkomster til personer med lavere disponible indkomster. For

personer i 1. til 8. indkomstdecil overstiger den indirekte afgiftsbelastning via køb af brugte biler således belastningen via køb af nye biler, som kan knyttes direkte til husholdningerne. Afgiftsbelastningen via firmabilordningen er derimod meget koncentreret i toppen af indkomstfordelingen, navnlig i 10. indkomstdecil.

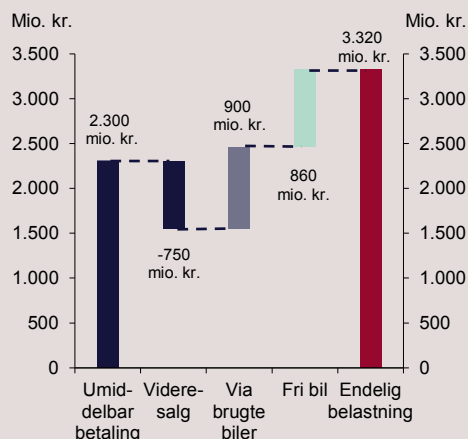
Den beregnede samlede afgiftsbelastning udgør eksempelvis knap 1 mia. kr. i 4. indkomstdecil og ca. 3,3 mia. kr. i 10. indkomstdecil. Personer i 4. decil betaler umiddelbart ca. 0,6 mia. kr. i registreringsafgift for nye biler, der direkte kan tilknyttes husholdningerne (dvs. nye købte og privatleasede personbiler). Som følge af videre salg af disse biler til andre indkomstgrupper, reduceres afgiftsbelastningen dog med knap 0,2 mia. kr., *jf. de mørkegrå søjler i figur 3.14*, så den samlede afgiftsbelastning via nye biler udgør ca. 0,4 mia. kr. Personer i 10. decil betaler umiddelbart ca. 2,3 mia. kr. i registreringsafgift for nye biler, som reduceres med knap 0,8 mia. kr. på grund af videresalg til de øvrige indkomstgrupper. For personer i 10. decil udgør den samlede afgiftsbelastning via nye biler dermed knap 1,6 mia. kr., *jf. figur 3.15*.

Eksempler på sammenhæng mellem umiddelbar og endelig betaling af registreringsafgift for personer i henholdsvis 4. og 10. indkomstdecil

Figur 3.14. 4. indkomstdecil



Figur 3.15. 10. indkomstdecil



Anm.: "Videresalg" indeholder den registreringsafgift, som overvæltes til senere ejere af de biler, som købes og privatleasés som nye i det pågældende indkomstdecil. Køb af brugte biler dækker over den registreringsafgift, som overvæltes til det pågældende indkomstdecil via køb af brugte biler. Se desuden anmærkning til figur 3.13.

Kilde: Egne beregninger.

Personer i 4. decil betaler indirekte godt 0,5 mia. kr. i registreringsafgift via køb af brugte biler, herunder køb af tidligere firmabiler, mens dette beløb udgør ca. 0,9 mia. kr. for personer i 10. decil.

Endelig er afgiftsbelastningen via firmabilordningen tæt på nul for personer i 4. decil, mens den udgør knap 0,9 mia. kr. for personer i 10. decil. I Det Digitale Motorregister er det umiddelbart muligt at identificere de primære brugere af privatejede og privatleasede biler, mens de personer, der får en bil stillet til fri afbenyttelse af arbejdsgiveren, ikke entydigt kan identificeres. Medtagelse af firmabilerne i opgørelsen af registreringsafgiftens samlede incidens kræver derfor brug af indkomstskatteoplysninger for at knytte personer med fri bil til en bil i Det Digitale Motorregister, *jf. boks 3.5.*

Boks 3.5. Registreringsafgift fra firmabiler

Som hovedregel findes der ikke direkte oplysninger om, hvem brugeren af den enkelte firmabil er. Det skyldes, at det typisk er arbejdsgiveren, der betaler de faste udgifter direkte knyttet til bilen (og ofte også de variable omkostninger). De direkte omkostninger omfatter blandt andet anskaffelsen af bilen og dermed registreringsafgiften. Arbejdsgiverne kan også vælge at erhvervslease bilen.

Det er imidlertid muligt via indkomstskatteoplysninger at identificere personer, der beskattes af fri bil. Firmabiler har typisk et beskatningsgrundlag, som kan afvige lidt fra den faktiske købspris, men her antages det forsimplet i beregningerne, at beskatningsgrundlaget svarer til købsprisen. Ved hjælp af bilernes pris kan der herefter foretages et "match" med biler, der har den samme pris i Det Digitale Motorregister, og som har en virksomhed registreret både som ejer og bruger.

I løbet af 2015 blev omkring 87.000 personer beskattet af fri bil i dele af eller hele året. På baggrund af kvartalsvise indkomstskatteoplysninger skønnes antallet af nyregistrerede biler, som årligt kan knyttes til personer med fri bil, at udgøre ca. 40.000. De resterende personer med fri bil skønnes således at køre i biler, der er ældre end ét år.

Personer med en bil stillet til fri afbenyttelse af en arbejdsgiver forudsættes at udskifte bilen (eller at udtræde af ordningen) efter højst 2½ år. I beregningerne forudsættes registreringsafgiften fra de nye firmabiler derfor maksimalt at svare til 2½ års afskrivning. Via overgangssandsynligheder fra virksomheder til privatpersoner i Det Digitale Motorregister tillades bilerne at overgå til husholdningerne tidligere end efter 2½ år, hvis det fremgår af data.

Det antages forsimplet, at personer med fri bil belastes af registreringsafgiften via beskatningen af fri bil samt en eventuel lønreduktion. Den opgjorte belastning forudsættes yderligere at følge samme afskrivningsprofil som ved private køb og privatleasing.

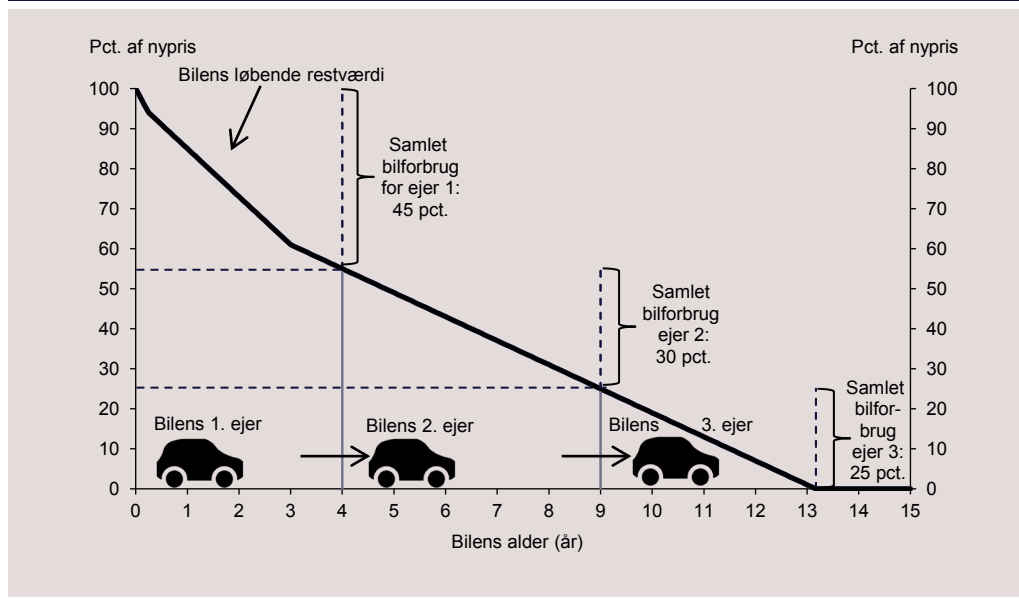
Registreringsafgiftsindhold i brugte biler

En personbil er et flerårigt forbrugsgode, hvis værdi løbende forringes på grund af slid (samt den teknologiske udvikling mv.). En person, der køber en ny bil, må således forvente en løbende afskrivning af bilens værdi, som afspejler sig i forskellen mellem nyprisen og gensalgsværdien på et givet tidspunkt. Afskrivningen svarer samtidig til værdien af ejerens bilforbrug i ejerperioden, hvor der desuden er udgifter til brændstof, forsikring, service mv.

I beregningen af afgiftsbelastningen lægges det overordnet til grund, at en del af prisen på brugte biler udgøres af den oprindeligt betalte registreringsafgift, som forudsættes afskrevet i takt med den generelle løbende afskrivning af bilens værdi. Det er forudsat, at afskrivningsprofilen for registreringsafgiften er den samme for alle biler og kun afhænger af bilens alder. I praksis er der naturligvis flere parametre – såsom antal kørte kilometer, bilens stand, farve, den teknologiske udvikling mv. – der afgør den faktiske afskrivning. Derudover har fluktuationer i salget af nye biler også en virkning på brugtvognspriserne.

Tages der udgangspunkt i en ny bil til 300.000 kr., hvoraf registreringsafgiften udgør knap 134.000 kr. (med gældende regler, *jf. appendiks 3A*), skønnes den samlede afskrivning på bilen efter fire år at udgøre 45 pct. af bilens nypris (svarende til 135.000 kr.), *jf. figur 3.16*. I det registreringsafgiften indgår som en del af bilens nypris, forudsættes registreringsafgiften afskrevet proportionalt med bilens samlede værdiforringelse. Efter fire år vil 45 pct. af registreringsafgiften (på knap 134.000 kr.) derfor være afskrevet, svarende til at den første ejer reelt har betalt en registreringsafgift på godt 60.000 kr. som en del af sit bilforbrug.

Figur 3.16. Illustration af afskrivningen for en personbil



Anm.: Det er lagt til grund, at afskrivningen sker med 2 pct. om måneden de første 3 måneder, herefter 1 pct. om måneden indtil bilen er tre år og dernæst ½ pct. om måneden. Registreringsafgiften er dermed afskrevet efter 13 år og to måneder. Afskrivningen følger "beregning af registreringsafgift for leasingkøretøjer, der registreres med henblik på tidsbegrænset anvendelse her i landet", *jf. § 3b, Bekendtgørelse af lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v.*

Kilde: Egne beregninger.

Gensalgsprisen efter fire år skønnes at udgøre 55 pct. af bilens nypris (når der ses bort fra en eventuel forhandleravance), svarende til en brugtvognspris på 165.000 kr. I denne pris er ligeledes indeholdt 55 pct. af den oprindelige registreringsafgift, hvilket svarer til knap 74.000 kr., som umiddelbart bæres af den nye køber.

Ejes bilen efterfølgende i fem år af bilejer nummer to, vil afskrivningen udgøre yderligere 30 pct. af bilens nypris svarende til 90.000 kr., hvoraf afskrivningen af registreringsafgiften udgør godt 40.000 kr. Endelig vil den tredje – og i dette illustrative eksempel sidste – ejer opleve, at bilens resterende værdi på 25 pct. af nyprisen afskrives fuldt ud, dvs. de resterende 75.000 kr., heraf godt 33.000 kr. i registreringsafgift. Bilen vil ofte stadig have en vis brugsværdi i handel, men selve registreringsafgiften forudsættes at være fuldt afskrevet efter 13 år og to måneder, *jf. anmærkning til figur 3.16*.

Den rigtige fordeling af registreringsafgiftens belastning burde ideelt set inkludere fremtidige videresalg af nyregistrerede biler med udgangspunkt i det seneste års bilkøb. I praksis er fordelingen af afgiftens belastning dog baseret på *fiktive bilforløb*, som er dannet med udgangspunkt i køb/salg af nye og brugte biler fra 2015⁷. Der er anvendt *statistisk match* til at danne de fiktive bilforløb, *jf. appendiks 3B*.

Registreringsafgiftens incidens

Registreringsafgiftens incidens udtrykker afgiftens fordeling målt i forhold til befolkningens disponible indkomster, fx opdelt på indkomstdeciler. Idet de disponible indkomster opgøres efter betaling af indkomstskat – men før køb af varer og tjenester og dermed før betaling af afgifter – forudsættes det beregningsteknisk, at den opgjorte belastning fra registreringsafgiften svarer til en tilsvarende ændring i den disponible indkomst for de berørte husholdninger.

Den endelige incidens af registreringsafgiften, dvs. når der tages højde for alle typer bilforbrug og alle brugere af bilerne henover bilernes levetid, udgør i gennemsnit mellem 1 og 2 pct. af den disponible indkomst på tværs af indkomstdeciler, når der tages udgangspunkt i det faktiske forbrug, *jf. de mørke søjler i figur 3.17*.

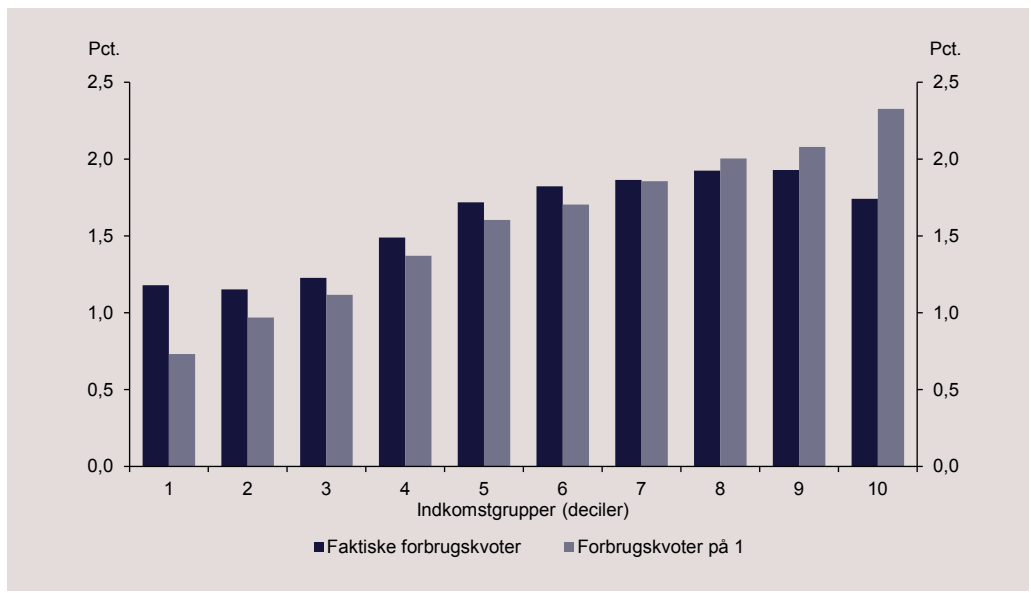
Den relative belastning af registreringsafgiften er samlet set størst for personer i 5.-9. indkomstdecil. Personer i 10. decil belastes således mindre set i forhold til deres disponible indkomster end personer i 5.-9. decil. Det skyldes blandt andet, at personer med relativt høje indkomster typisk har en lavere forbrugskvot (større opsparing) end personer med relativt lave indkomster. Derudover kan der være en tendens til, at en større del af 10. decils forbrug generelt afholdes uden for Danmark.

Registreringsafgiftens andel af den disponible indkomst er omvendt relativt høj for personer i 1. decil sammenlignet med fx 2. og 3. decil. Det skal ses i sammenhæng med, at forbrugskvoten i 1. decil typisk er større end 1.

⁷ Det skyldes, at 2015 er det seneste år med tilgængelige indkomstoplysninger, som anvendes i analysen.

Det vil sige, at forbruget i et givet år overstiger den registrerede disponible indkomst. Det skyldes blandt andet personer med selvstændig virksomhed, som kan have ret svingende indkomster fra år til år⁸.

Figur 3.17. Registreringsafgiftens andel af disponibel indkomst



Kilde: Egne beregninger.

For at få et mere retvisende billede af sammenhængen mellem registreringsafgiften og den disponible indkomst foretages en korrektion af forbrugskvoterne, så de sættes til 1 for alle deciler, *se også kapitel 4 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*. Det indebærer, at incidensen af registreringsafgiften bliver mere ”progressiv”, da den positive sammenhæng mellem bilforbrug og disponibel indkomst bliver mere udtalt, *jf. de lyse søjler i figur 3.17*.

I de følgende opgørelser af arbejdsudbudsvirkningerne benyttes den korrigerede incidens, hvor forbrugskvoterne i gennemsnit er 1 for hvert indkomstdecil. Selvfølgelig bliver isoleret set løftet med 2-3 pct.-point som følge af korrektionen, *jf. appendiks 3C*.

⁸ Hvis den disponible indkomst fx udgør 900.000 kr. i år 1 og 100.000 kr. i år 2, kan forbruget i princippet udgøre 500.000 kr. i begge år. Ved at se på et enkelt års forbrug i forhold til den disponible indkomst vil forbrugskvoten dermed være henholdsvis 0,56 i år 1 (500.000/900.000) og 5 i år 2 (500.000/100.000), mens den vil udgøre 1, hvis der ses på begge år under ét.

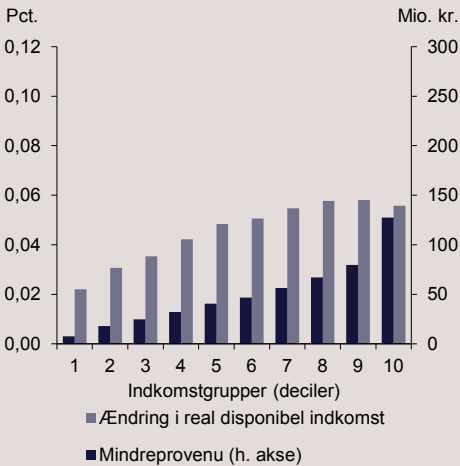
Arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i registreringsafgiften

Arbejdsudbudsvirkningen forbundet med (små) hypotetiske ændringer i registreringsafgiften forudsættes som nævnt at svare til arbejdsudbudsvirkningen af ændrede indkomstskatter med tilsvarende umiddelbar provenuvirkning og samme incidens på tværs af indkomstfordelingen.

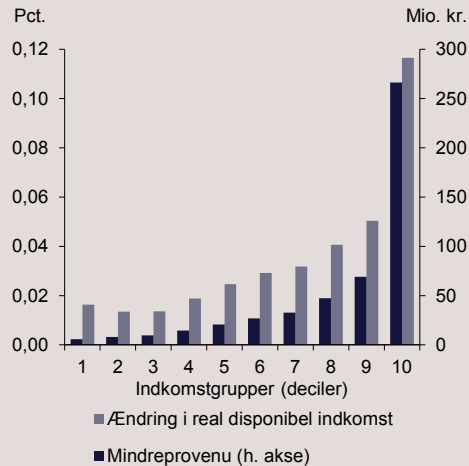
For et umiddelbart strukturelt mindreprovenu på 0,5 mia. kr. kan den lave registreringsafgiftssats hypotetisk reduceres med 2,7 pct.-point, dvs. fra 85 til 82,3 pct. Den endelige afgiftslempelse i kroner vil være omtrent proportionalt stigende med den disponible indkomst, fra knap 8 mio. kr. i 1. decil til ca. 80 mio. kr. i 9. decil, *jf. de mørkeblå søjler i figur 3.18*, mens 10. decil vil få en lempelse på knap 130 mio. kr. Den relative afgiftslempelse målt i procent af den disponible indkomst, *jf. de lyse søjler i figur 3.18* – dvs. incidensen – vil ligeledes være stigende med indkomsten, dog mindre udtalt og kun op til 9. decil, hvorefter den relative gevinst aftager svagt for de højeste indkomster.

Fordelingsevirkning af hypotetiske lempelser af registreringsafgiften med en umiddelbar provenuvirkning på ca. 0,5 mia. kr.

Figur 3.18. Reduktion af lav sats



Figur 3.19. Reduktion af høj sats



Anm.: Der er foretaget en forbrugskorrektion, således at den gennemsnitlige forbrugskvoter er 1 for hvert decil. Belastningen på knap 6 pct., som kan henføres til erhvervene, er proportionalt fordelt på indkomstdecilerne.

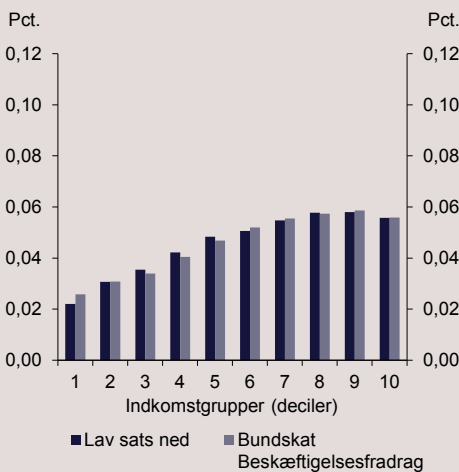
Kilde: Egne beregninger.

For samme umiddelbare provenuvirkning på ca. 0,5 mia. kr. kan den høje registreringsafgiftssats reduceres til 85 pct. (dvs. til niveauet for den lave sats og svarende til en afskaffelse af skalaknækket⁹). Den endelige afgiftslempelse i kroner vil her være mere udtalt stigende med indkomsten, da lempelsen i højere grad omfatter de dyrere biler, *jf. figur 3.19*. Samtidig vil den relative afgiftslempelse målt i procent af den disponible indkomst være markant større i 10. indkomstdecil sammenlignet med en reduktion af den lave sats. Til gengæld vil den relative afgiftslempelse være lavere for de øvrige indkomstgrupper.

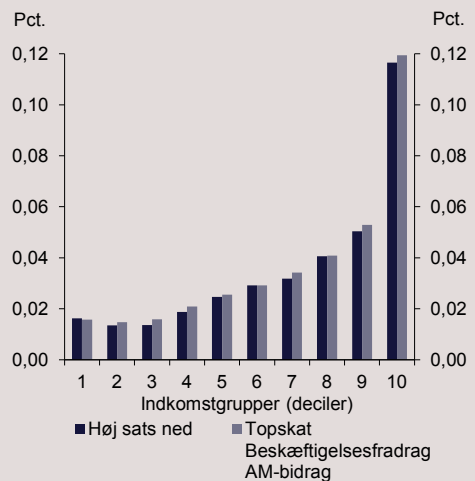
En kombination af lavere bundskat og højere beskæftigelsesfradrag kan give stort set samme virkning på de reale disponible indkomster som en reduktion af den lave sats for registreringsafgiften svarende til en umiddelbar strukturel provenuvirkning på ca. 0,5 mia. kr., *jf. figur 3.20*.

Illustration af fordelingsvirkning af lavere registreringsafgift sammenlignet med lempelser af indkomstskatterne med samme fordelingsvirkning

Figur 3.20. Reduktion af lav sats



Figur 3.21. Reduktion af høj sats



Anm.: Der er foretaget en forbrugskorrektion, således at den gennemsnitlige forbrugskvoté er 1 for hvert decil. Belastningen på knap 6 pct., som kan henføres til erhvervene, er proportionalt fordelt på indkomstdecilerne. Den bedste kombination af lempelser i indkomstskattesystemet er fundet via numerisk optimering, *jf. appendiks 3C*.
 Kilde: Egne beregninger.

⁹ For mindre lempelser end 0,5 mia. kr. – dvs. hvor skalaknækket ikke afskaffes helt – vil incidensen ved forhøjelser af skalaknækket være en smule mindre progressiv end ved en reduktion af den høje sats.

Tilsvarende kan en indkomstskattelempelse via lavere arbejdsmarkedsbidrag, højere beskæftigelsesfradrag og lavere topskattesats medføre omtrent samme fordelingsvirkninger som en reduktion af den høje sats, *jf. figur 3.21*¹⁰.

Forudsat at arbejdsudbudsvirkningen vil være nogenlunde den samme ved lavere registreringsafgift og ved lavere indkomstbeskatning, hvis fordelingsvirkningerne er ensartede, kan arbejdsudbudsvirkningen ved en reduktion af den lave sats fra 85 til 82,3 pct. skønnes til ca. 200 fuldtidspersoner, *jf. tabel 3.6*. En nedsættelse af den høje sats til 85 pct. skønnes på samme vis at medføre en arbejdsudbudsvirkning på ca. 275 fuldtidspersoner.

Tabel 3.6. Dynamisk provenuvirkning af arbejdsudbudsadfærd (ekskl. forbrugsadfærd) ved hypotetiske lempelser af registreringsafgiften for 500 mio. kr.

	Umiddelbar virkning	Provenu efter tilbageløb	Arbejdsudbudsadfærd		Arbejdsud- buddets selv- finansierings- grad
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=-/(4)/(2)
	Mio. kr.	Mio. kr.	Fuldtidspersoner	Mio. kr.	Pct.
Høj sats ned	-500	-385	275	85	23
Lav sats ned	-500	-385	200	40	11
NCAP-fradrag op	-500	-385	150	30	8
Fradrag for selealarm op	-500	-385	150	30	8

Anm.: Arbejdsudbudsvirkningen og selvfinansieringsgraden er opgjøret for en kombination af lempelser i indkomstskattesystemet, som medfører omtrent samme incidens på tværs af indkomstdeciler, *jf. figurer ovenfor og appendiks 3B*. Arbejdsudbudsvirkningen er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. henholdsvis 25 fuldtidspersoner. Selvfinansieringsgraden er afrundet til nærmeste pct.

Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden fra det øgede arbejdsudbud ved at reducere den lave registreringsafgiftssats kan opgøres til 11 pct. set i forhold til mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter. Selvfinansieringsgraden fra øget arbejdsudbud er omtrent dobbelt så stor ved en reduktion af den høje sats og kan opgøres til 23 pct.¹¹ Den skønnede arbejdsudbudsvirkning svarer dermed stort set til resultatet af den regnemetode, der blev anvendt i forbindelse med *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017), *jf. boks 3.6*.

¹⁰ De beregnede fordelingsækvivalente kombinationer af personskatteændringer kan gives den intuitive fortolkning, at registreringsafgiften reelt fungerer som en kombination af en (delvis) progressiv indkomstskat – hvilket afspejler, at bilforbruget generelt er voksende med indkomsten – og et beskæftigelsesfradrag, hvor det sidste afspejler, at bilforbruget i et vist omfang afhænger af, om man er i beskæftigelse eller ej.

¹¹ Forskellen beror udover ændringen i arbejdsudbuddet i fuldtidspersoner også på forskelle i det afledte dynamiske provenu pr. person.

For samme umiddelbare provenu kan NCAP-fradraget som nævnt hypotetisk forhøjes fra i dag 8.000 kr. til 12.100 kr., *jf. afsnit 3.3*. Arbejdsudbudsvirkningen skønnes at udgøre ca. 30 mio. kr. svarende til 150 fuldtids-personer, mens selvfinansieringsgraden udgør ca. 8 pct. Det har dermed en lidt mindre positiv virkning på strukturerne (med hensyn til arbejdsudbuddet) end en reduktion af den lave registreringsafgiftssats, men omvendt er fradraget mere målrettet mod at fremme køb af trafiksikre biler. En forhøjelse af fradraget for selealarmer skønnes at have omtrent samme arbejdsudbudsvirkning som et større fradrag for bedste resultat i Euro NCAP-testen.

Boks 3.6. Arbejdsudbudsvirkning sammenlignet med hidtidig metode

Den seneste større analyse af sammenhængen mellem registreringsafgiften og husholdningernes købekraft blev foretaget i 2006. På det tidspunkt var registreringsafgiften generelt på et højere niveau end i dag. Det skyldes dels, at værdielementet var større (højere satser og lavere skalaknæk), dels at der tidligere fx ikke var fradrag i registreringsafgiften for god brændstøføkonomi.

I analysen fra 2006 blev der desuden set bort fra firmabilordningen. Af andre større forskelle kan nævnes, at der i analysen i dette kapitel er medtaget oplysninger om ejerskab af flere biler tilknyttet samme husholdning. Ifølge analysen fra 2006 udgjorde selvfinansieringsgraderne forbundet med arbejdsudbuddet 13 pct. ved reduktion af den lave sats og 30 pct. ved reduktion af den høje sats for registreringsafgiften, *jf. tabel a*.

Tabel a. Selvfinansieringsgrader af ændret arbejdsudbud ved ændringer i reg.afgift

	<i>Analysen fra 2006</i>	<i>Nuværende metode</i>	<i>Ny metode</i>
Reduktion af lav sats, pct.	13,0	11,5	11,0
Reduktion af høj sats, pct.	30,0	23,5	22,5

Anm.: Selvfinansieringsgraden er defineret som det dynamiske provenu forbundet med arbejdsudbudsvirkningen målt i procent af det umiddelbare mindreprovener efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter.
Kilde: Egne beregninger.

Som en konsekvens af at registreringsafgiften er reduceret flere gange siden 2006, blev selvfinansieringsgraderne nedjusteret i forbindelse med regeringens udspil til jobreformens fase II, *jf. Sådan forlænger vi opsvinget* fra august 2017. Efter nedjusteringen udgjorde selvfinansieringsgraderne henholdsvis 11,5 og 23,5 pct. Samtidig blev det besluttet at gennemføre en ny, dybdegående analyse af registreringsafgiftens arbejdsudbudsvirkning.

Selvfinansieringsgraderne opgjort med den ny metode, som er præsenteret i dette kapitel, ligger omtrent på niveau med den nuværende metode. Der er således tale om beskedne nedjusteringer på ½-1 pct.-point. De skønnede effekter skal i øvrigt ses i sammenhæng med den generelle usikkerhed knyttet til beregningerne.

Appendiks 3A. Beregningseksempel med regler før og efter seneste bilaftale

Den samlede bilpris består for det første af forhandlerens nettopris (1) tillagt moms (2), *jf. tabel 3A.1*. Nettoprisen inkl. moms – den afgiftspligtige værdi før fradrag (3) – svarer i udgangspunktet til den værdi, der beregnes registreringsafgift på baggrund af. Der gives dog fradrag i den afgiftspligtige værdi. Fx gives et fradrag på 8.000 kr. for højeste score i EURO NCAP testen.

Boks 3A.1. Eksempel på beregning af registreringsafgift for en personbil i 2018

Kr.		Gældende regler	Tidligere regler	Ændring
Nettopris inkl. forhandleravance	(1)	132.866	132.866	0
Moms	(2)	33.216	33.216	0
Afgiftspligtig værdi før fradrag	(3)	166.082	166.082	0
<i>Fradrag i afgiftspligtig værdi</i>				
Ét Integreret sæde	(4)	-6.000	-6.000	0
ABS-bremser	(5)		-3.750	3.750
Seks Airbags	(6)	-5.120	-5.120	0
ESP	(7)		-2.500	2.500
NCAP	(8)	-8.000	-2.000	-6.000
Afgiftspligtig værdi, (3) + ... + (8)	(9)	146.962	146.712	250
<i>Registreringsafgift</i>				
Lav sats af (9) op til skalaknæk	(10)	124.918	114.450	10.468
Høj sats af (9) over skalaknæk	(11)	0	67.882	-67.882
Registreringsafgift uden nedslag, (10) + (11)	(12)	124.918	182.332	-57.414
<i>Tillæg og nedslag i registreringsafgift</i>				
Brændstofforbrug, 20 km/l (diesel)	(13)	12.000	-8.000	20.000
3 selealarmer	(14)	-3.000	-600	-2.400
Registreringsafgift, (12) + (13) + (14)	(15)	133.918	173.732	-39.814
Samlet pris, (3) + (15)		300.000	339.814	-39.814

Anm.: Med tidligere regler forstås registreringsafgiftssatser mv. før *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017). Der henvises til boks 3.1. for en oversigt over satser og beløbsgrænser mv. fra 2006-2018.
Kilde: Skatteministeriet.

For det andet består bilprisen af registreringsafgiften. Af den afgiftspligtige værdi (9) betales med gældende regler 85 pct. i registreringsafgift op til skalaknækket på 189.200 kr. Derudover betales 150 pct. i afgift af den afgiftspligtige værdi, som evt. overstiger skalaknækket.

Endelig kan der opnås nedslag i eller tillæg til den samlede registreringsafgift på baggrund af bilens brændstoføkonomi samt et yderligere nedslag for op til tre selealarmer. Brændstofgrænsen for en dieselbil udgør 22 km/l, hvorved registreringsafgiften i regneeksemplet vil blive tillagt 2*6.000 kr.

Summen af forhandlerens nettopris inkl. moms og den endelige registreringsafgift udgør dermed 300.000 kr. Den betalte registreringsafgift er i dette eksempel alt andet lige reduceret med knap 40.000 kr. som en følge af *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017).

Appendiks 3B. Metode til at danne fiktive bilforløb

Den endelige afgiftsbelastning er beregnet ud fra en række fiktive bilforløb, der er dannet via *statistisk match* med udgangspunkt i et 2-årigt panel. Der dannes i alt ca. 184.000 bilforløb, hvor hvert enkelt forløb består af kortere dele af forskellige bilforløb. Et sammensat bilforløb strækker sig over 13 år og 2 måneder svarende til, at registreringsafgiften forudsættes at være fuldt afskrevet inden for dette tidsrum.

Hvert bilforløb består af en række oplysninger fra en repræsentativ gruppe af biler, der matches ud fra tre kriterier: 1) bilens alder, 2) bilens segment (baseret på Danmarks Statistiks definition) og 3) brugerens disponible indkomst.

Segmenterne A (Mikro), B (Mini), C (Medium), D (Stor), M2 (Lille MPV) og M3 (Stor MPV) er yderligere inddelt i to prisklasser – henholdsvis over og under medianprisen for det pågældende segment – for at tage højde for, at salgsmønstre kan variere mellem relativt billige og dyre biler inden for samme segment. Segmenterne F (Luk-sus), S (Sport) og JL (Stor SUV) er derimod i analysen slået sammen til ét segment for at tage højde for, at brugere af bilerne skal være repræsenteret i hele indkomstfordelingen.

Udgangspunktet for et sammensat bilforløb er en nyregistreret personbil fra 2014. Denne bil følges gennem 2015 og matches ved årets udgang med en i gennemsnit ét år ældre bil fra den eksisterende bilpark. Den netop matchede bil følges derpå gennem 2015 for igen ved årets udgang at blive matchet med en i gennemsnit ét år ældre bil fra bilparken. Denne fremgangsmetode fortsættes, indtil det sammensatte bilforløb dækker 11 år, hvor det forsimplet antages, at samme bruger benytter bilen i den resterende levetid. Denne antagelse skyldes, at segmenteringen i Det Digitale Motorregister kun dækker biler fra perioden 2004 og frem (dvs. aktuelt svarende til 11 "bil-levår").

Et videresalg kan forekomme op til flere gange i løbet af et bilforløb og er defineret ved, at bilens bruger skifter indkomstdecil i løbet af et år. En bil kan i realiteten skifte bruger op til flere gange i løbet af samme år, men det er (forsimplet) brugeren ultimo året, der vil være registreret som brugeren for det pågældende år. Med denne metode vil et videresalg til en bruger i samme indkomstdecil ikke registreres som et ejerskifte. Det har dog ingen betydning for den endelige afgiftsbelastning, da den netop opgøres på indkomstdeciler.

De sammensatte bilforløb afspejler dynamikken i salg og køb af brugte biler i 2015. Det er ikke muligt at anvende nyere data, da de seneste indkomstoplysninger er for 2015. Det har blandt andet den betydning, at salgsmønstrene ikke indeholder de nyeste tendenser. Eksempelvis har husholdningerne i stigende grad benyttet sig af privatleasing i 2016, mens der p.t. er usikkerhed om udviklingen efterfølgende.

Appendiks 3C. Følsomhedsberegninger: Arbejdsudbud og selvfinansieringsgrader

Til at skønne over registreringsafgiftens arbejdsudbudsvirkning og selvfinansieringsgrad tages udgangspunkt i fordelingsvirkningerne af syv hypotetiske indkomstskattelempler med en umiddelbar strukturel provenuvirkning på 1 mia. kr.

Via numerisk optimering fastlægges den kombination af indkomstskattelempler, hvor fordelingsvirkningerne for hvert enkelt indkomstdecil bedst muligt genskaber fordelingsvirkningerne af en lempelse af registreringsafgiften, *jf. figur 3.20 og 3.21*. Der ledes efter den kombination, som minimerer summen af de kvadrerede afvigelser for alle 10 indkomstdeciler, mens det umiddelbare mindreprovenu skal udgøre 0,5 mia. kr.

Der er beregnet en række kombinationer, hvor én eller flere af de syv skatteelementer er udeladt for at finde den bedst mulige kombination. Nedenfor er de fire bedste kombinationer for hvert eksperiment gengivet.

Reduktion af den lave sats

Den kombination af indkomstskattelempler, som rammer tættest på fordelingsvirkningerne af at reducere den lave sats for registreringsafgiften (nr. 1), indebærer, at 65 pct. af det umiddelbare provenu anvendes på at reducere bundskatten, 15 pct. anvendes til at forhøje sats og loft parallelt for beskæftigelsesfradraget, 17 pct. anvendes på at forhøje loftet for beskæftigelsesfradraget, og 3 pct. anvendes på at reducere topskattesatsen, *jf. tabel 3C.1*.

Kombination nr. 2, hvor bundskatten reduceres og loftet over beskæftigelsesfradraget forhøjes, genskaber fordelingsvirkningerne næsten lige så godt som nr. 1., og medfører omtrent samme selvfinansieringsgrad og arbejdsudbudsvirkning. Kombinationerne i nr. 3 og 4 kan ikke i samme omfang genskabe den søgte fordelingsvirkning.

Tabel 3C.1. Følsomhedsberegninger af ændring i lav sats for registreringsafgiften

	Kombinationer			
	1	2	3	4
<i>Sum af kvadrerede afvigelser</i>	24,6	26,8	167,4	191,7
<i>Arbejdsudbud, fuldtidspersoner</i>	200	200	150	225
<i>- virkning, mio. kr.</i>	40	40	40	45
<i>Selvfinansieringsgrad, pct.</i>	11	11	10	11
Selvfinansieringsgrad, pct.	<i>Fordeling, pct.</i>			
Lavere arbejdsmarkedsbidrag 4,1	-	-	-	57
Højere personfradrag -6,7	-	-	-	-
Lavere bundskat 7,8	65	77	92	-
Parallel forhøjelse af sats og maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget 8,6	15	-	-	-
Højere maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget 21,5	17	22	-	43
Højere topskattegrænse 35,0	-	-	8	-
Lavere topskattesats 34,3	3	1	-	-
I alt	100	100	100	100

Anm.: Selvfinansieringsgraden er defineret som arbejdsudbudsvirkning i forhold til provenuvirkning efter automatisk tilbageløb. Arbejdsudbud er afrundet til nærmeste 25 personer henholdsvis 5 mio. kr.

Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 og egne beregninger.

Reduktion af den høje sats

Den kombination af indkomstskattelempelser, der bedst genskaber fordelingsvirkningerne af at reducere den høje sats for registreringsafgiften, indebærer, at 54 pct. af provenuet anvendes på lavere topskattesats, 17 pct. på lavere arbejdsmarkedsbidrag, 20 pct. på en parallel forhøjelse af sats og loft for beskæftigelsesfradraget og 9 pct. på at forhøje loftet for beskæftigelsesfradraget, *jf. tabel 3C.2*. Kombinationerne nr. 2, 3 og 4 genskaber fordelingsvirkningerne en smule dårligere, men medfører omtrent samme selvfinansieringsgrad og arbejdsudbudsvirkning som nr. 1.

Tabel 3C.2. Følsomhedsberegninger af ændring i høj sats for registreringsafgiften

	Kombinationer			
	1	2	3	4
<i>Sum af kvadrerede afvigelser</i>	31,4	31,8	33,3	39,2
<i>Arbejdsudbud, fuldtidspersoner</i>	275	250	275	250
<i>- virkning, mio. kr.</i>	85	85	85	85
<i>Selvfinansieringsgrad, pct.</i>	23	22	23	22
Selvfinansieringsgrad, pct.	<i>Fordeling, pct.</i>			
Lavere arbejdsmarkedsbidrag 4,1	17	15	-	-
Højere personfradrag -6,7	-	-	4	-
Lavere bundskat 7,8	-	-	-	14
Parallel forhøjelse af sats og maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget 8,6	20	24	37	30
Højere maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget 21,5	9	7	-	-
Højere topskattegrænse 35,0	-	-	4	2
Lavere topskattesats 34,3	54	55	55	54
I alt	100	100	100	100

Anm.: Selvfinansieringsgraden er defineret som arbejdsudbudsvirkning i forhold til provenuvirkning efter automatisk tilbageløb. Arbejdsudbud er afrundet til nærmeste 25 personer henholdsvis 5 mio. kr.
 Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 og egne beregninger.

Virkning af forbrugskorrektion

Med samme tilgang – men uden den forbrugskorrektion, som foretages i hovedscenariet – skønnes arbejdsudbuddet ved en reduktion af den lave sats for 0,5 mia. kr. til 125 personer og selvfinansieringsgraden til 7 pct., jf. tabel 3C.3.

En reduktion af den høje sats skønnes at medføre en arbejdsudbudsvirkning på 250 personer og en selvfinansieringsgrad på 20 pct.

Tabel 3C.3. Forbrugskorrektionens betydning for arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad

	Med forbrugs- korrektion		Uden forbrugs- korrektion		Forskel	
	(1)		(2)		(3)=(2)-(1)	
Sats for registreringsafgiften						
	Lav	Høj	Lav	Høj	Lav	Høj
<i>Arbejdsudbud, fuldtidspersoner</i>	200	275	125	250	75	25
<i>- virkning, mio. kr.</i>	40	85	25	75	15	10
<i>Selvfinansieringsgrad, pct.</i>	11	23	7	20	4 ¹⁾	3 ¹⁾
	<i>Fordeling, pct.</i>				<i>Pct.-point</i>	
Lavere arbejdsmarkedsbidrag	-	17	-	-	-	+17
Højere personfradrag	-	-	9	25	-9	-25
Lavere bundskat	65	-	38	-	27	-
Parallel forhøjelse af sats og maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget	15	20	53	-	-38	20
Højere maksimumbeløb for beskæftigelsesfradraget	17	9	-	33	17	-24
Højere topskattegrænse	-	-	-	-	-	-
Lavere topskattesats	3	54	-	42	3	12
I alt	100	100	100	100	0	0

Anm.: Selvfinansieringsgraden er defineret som arbejdsudbudsvirkning i forhold til provenuvirkning efter automatisk tilbageløb. Arbejdsudbud er afrundet til nærmeste 25 personer henholdsvis 5 mio. kr.

1) Pct.-point.

Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 og egne beregninger.

For begge lempelser skyldes de lidt lavere arbejdsudbudsvirkninger, at der skal anvendes en kombination af indkomstskattelempelser, som er mindre progressiv, for at genskabe fordelingsvirkningerne, når der ikke forbrugskorrigeres.

Ved forbrugskorrektionen flyttes samme *andel* af belastningen fra registreringsafgiften fra de lavere indkomster op i indkomstfordelingen. Da gevinsten ved en ændring i den lave sats er større end ved en provenuækvivalent ændring i den høje sats for de lavere indkomstdeliciler, vil der dermed "flyttes" flere provenukroner op i indkomstfordelingen ved forbrugskorrektion for ændringen i den lave sats. Det betyder, at løftet i arbejdsudbudsvirkningen for den lave sats vil være større end for den høje sats, når der forbrugskorrigeres. Det afspejles af forskellene i tabellen, hvor selvfinansieringsgraden øges med 4 pct.-point for den lave sats og med 3 pct.-point for den høje sats.

4. Boligforligets virkninger på boligmarkedet

4.1 Indledning

I maj 2017 blev der indgået et bredt politisk forlig om boligbeskatningen, der skaber tryghed for boligejerne fremadrettet. Boligforliget indebærer nye skatteregler, der fra 2021 erstatter de gældende regler, som over tid ville have medført væsentligt højere boligskat. Boligskatterne reduceres således med ca. 6 mia. kr. i 2021 og ca. 11 mia. kr. i 2040 i forhold til en situation, hvor de gældende boligskatteregler var videreført, *jf. afsnit 4.2*.

Konsekvenserne af boligforliget for de samlede boligskatter og for den enkelte boligejer og -lejer blev belyst i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*. Dette kapitel følger op på den tidligere analyse og udfolder nogle af forligets virkninger på selve boligmarkedet. For det første analyseres, hvordan de nye boligskatter isoleret set kan forventes at påvirke prisdannelsen på boligmarkedet og dermed udviklingen i boligpriserne. For det andet analyseres, hvorvidt den nye skatterabat kan forventes at påvirke mobiliteten på boligmarkedet.

Boligforliget ventes at føre til, at ca. 66 pct. af ejerne af enfamiliehuse og ejerlejligheder i 2021 får en lavere boligskattebetaling end ved videreførelse af gældende skatteregler. For de øvrige 34 pct. sikrer skatterabatten, at den samlede boligskat ikke stiger. Lavere boligskatter forventes isoleret set at bidrage til højere boligpriser, mens højere boligskatter – før skatterabat – bidrager til lavere boligpriser. For boligmarkedet – og dermed for boligejerne – set under ét forventes de nye skatteregler dog ikke at have nogen væsentlig virkning på udviklingen i de gennemsnitlige boligpriser. For enfamiliehuse ventes en marginalt højere prisudvikling, mens der for ejerlejlighederne, især i de større byer, må forventes en mere afdæmpet prisudvikling efter flere år med store prisstigninger. En af de væsentligste virkninger af de nye boligskatteregler er, at de medvirker til at dæmpe udsvingene i boligpriserne fremover og dermed fører til en mere stabil udvikling på boligmarkedet, *jf. afsnit 4.3*.

Boligforliget indebærer som nævnt, at der indføres en skatterabat, der sikrer nuværende boligejere mod stigninger i boligskatten, når de nye skatteregler træder i kraft i 2021. Ejere af boliger købt før 2021, der har fået en skatterabat, kan have incitament til at blive boende længere tid i deres bolig end ellers for at bevare den relativt lave beskatning. De kommende skatterabatter ventes dog kun at medføre meget begrænsede indlåsnings effekter i form af reduceret mobilitet på boligmarkedet. Denne konklusion er baseret på en analyse af et lignende nedslag i ejendomsværdiskatten, de såkaldte 1998-nedslag, der skønnes kun at have haft beskedne effekter på boligudbuddet. Skatterabatten i 2021 har nogenlunde samme egenskaber som 1998-nedslagene, men er i gennemsnit tre gange mindre, og forventes dermed at have en endnu mere beskedne effekt på omsætningen på boligmarkedet, *jf. afsnit 4.4*.

4.2 Boligforliget og den fremtidige boligbeskatning

I maj 2017 indgik et bredt politisk flertal – regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre – forlig om fremtidens boligbeskatning. Hovedelementerne i aftalen er:

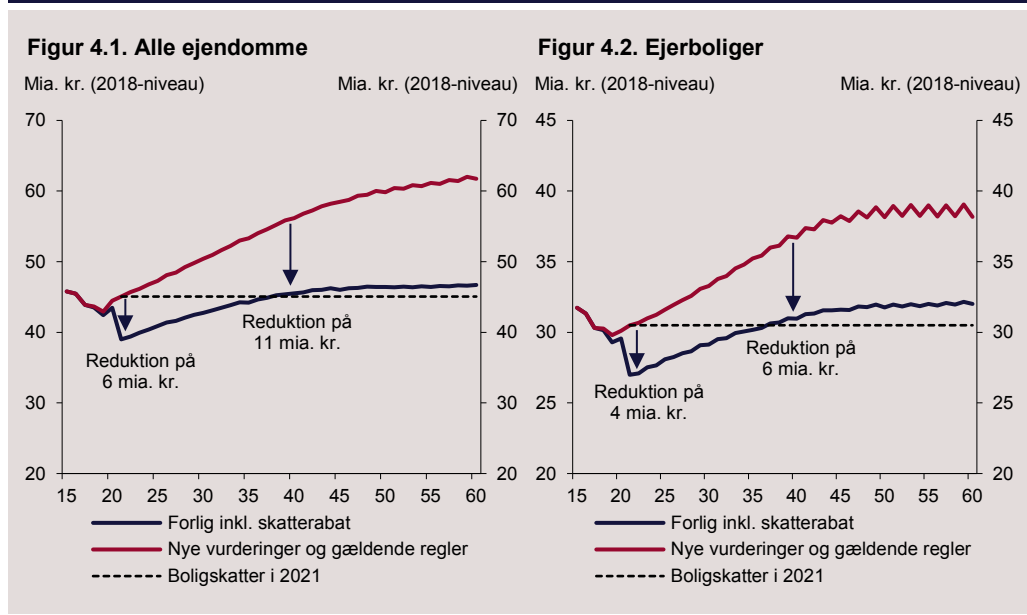
- Lavere boligsattesatser: Markant reduktion i de gennemsnitlige satser for både grundskyld og ejendomsværdiskat.
- Forsigtighedsprincip: Beskatningsgrundlaget fastsættes 20 pct. under ejendoms- og grundvurderingerne, når de nye vurderinger indføres i beskatningsgrundlagene – for ejendomsværdiskatten fra 2019, for grundskylden fra 2020 (for ejerboliger) og for grundskylden for erhvervsjendomme samt dækningsafgifterne fra 2021.
- Skatterabat: Ingen nuværende boligejer skal betale mere i samlede boligskatte i 2021 ved nye regler end under de gældende regler på nye vurderinger. Hvis der er udsigt til, at de samlede boligskatte umiddelbart stiger, tildeles boligejeren en tilsvarende skatterabat. Skatterabatten videreføres nominelt, indtil boligen sælges.
- Indefrysningsordning: I perioden 2018-2020, hvor ejendomsværdiskatten ligger fladt, indefrysnes nominelle stigninger i grundskylden ud over 200 kr. for boligejere. Efter 2021 indefrysnes de samlede nominelle stigninger i grundskylden og ejendomsværdiskatten for boligejere. Indefrysning kan fravælges fra 2021. Nye boligejere skal betale den fulde boligskat det første år efter købet, men kan herefter indefryse eventuelle yderligere stigninger.

De nye regler erstatter fra 2021 de gældende regler, som over tid ville have medført væsentligt højere boligskatter, hvis de var blevet videreført uændret. Aftalen tager på den måde hånd om de udfordringer, der aktuelt er i boligbeskatningen, og som ville være blevet større ved en videreførelse af de gældende regler, når de nye ejendoms- og grundvurderinger træder i kraft. En videreførelse af gældende regler, herunder fortsat stigningsbegrænsning for de årlige stigninger i grundskylden og det nominelle ejendomsværdiskattestop, skønnes at ville have medført en stigning i provenuet fra boligskatte fra ca. 44 mia. kr. i 2018 til ca. 62 mia. kr. (2018-niveau) i 2060, *jf. figur 4.1.*

De nye boligskatte regler indebærer, at ejendomsværdiskatten og grundskylden fremadrettet følger udviklingen i ejendoms- og grundpriserne. Det har en række positive virkninger på samfundsøkonomien, herunder navnlig at udsvingene i boligpriserne dæmpes. Herudover aflyses de markante stigninger i grundskylden, der ellers var udsigt til efter 2021. Konkret indebærer boligforliget, at boligskatte skønnes reduceret med ca. 6 mia. kr. i 2021 og ca. 11 mia. kr. i 2040 i forhold til en situation, hvor de gældende boligskatte regler var blevet videreført, *jf. figur 4.1.* Omtrent halvdelen af reduktionen i boligskatte skønnes at vedrøre ejerboliger, *jf. figur 4.2.*

Når boligskatterne selv med boligforliget på langt sigt øges en smule i forhold til niveauet i 2021, skyldes det et bortfald af visse *eksisterende* rabatter i ejendomsværdiskatten, herunder særligt 1998-skattenedslagene, som videreføres med boligforliget. 1998-nedslagene bortfalder således i takt med, at boligejere, der har købt deres bolig senest 1. juli 1998, fraflytter deres bolig. Dette er således ikke udtryk for en reel boligskattestigning, men afspejler alene, at ens boliger kommer til at blive beskattet ens.

Skønnede indtægter fra ejendomsskatterne med og uden boligforliget, 2015-2060



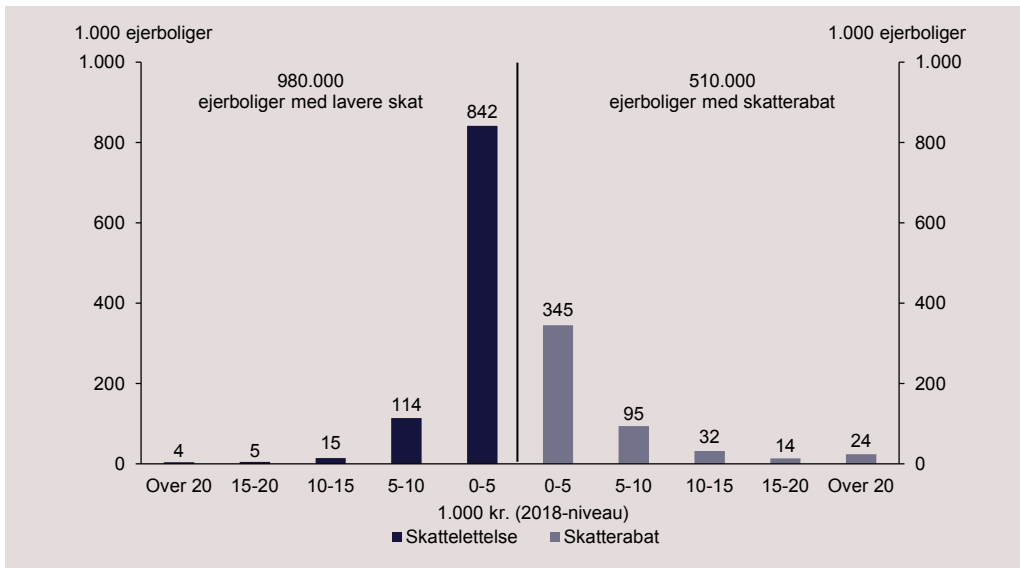
Anm.: Kurverne viser det samlede skatteprovenu fra ejendomsværdiskatten, grundskylden og dækningsafgifterne henholdsvis ved en videreførelse af gældende regler og med boligforliget. Begge scenarier er baseret på de nye foreløbige vurderinger. Skønnet over de fremtidige vurderinger tager afsæt i de foreløbige, modelbaserede 2015-vurderinger, der først er fremskrevet med de realiserede handelspriser opdelt på kommuner og segmenter frem til september 2017 og herefter fremskrevet med den skønnede boligprisudvikling i Økonomisk Redegørelse samt i efterfølgende år med den forventede boligprisudvikling i de mellemfristede fremskrivninger. Den takkede udvikling i ejendomsskatterne for ejerboliger skyldes, at der foretages ejendomsvurderinger hvert andet år. Derfor stiger (falder) det reale provenu fra ejendomsskatterne i år med (uden) nye vurderinger. Nominelt er der tale om, at boligskatterne ligger fladt hvert andet år.
 Kilde: Egne beregninger.

Boligforliget ventes at medføre, at ejerne af knap 1 mio. ud af landets i alt ca. 1,5 mio. enfamiliehuse og ejerlejligheder, svarende til ca. 66 pct., får en lavere skattebetaling i 2021, jf. figur 4.3. For de resterende ca. 34 pct., som umiddelbart står til at få en højere boligskat, indføres en skatterabat, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatter i 2021 med nye regler end med gældende regler. Her er der taget højde for den justerede tidsplan for udsendelse af nye ejendomsvurderinger.

For hovedparten af boligejerne medfører boligforliget kun mindre ændringer i skattebetalingen. Således forventes ejerne af ca. 842.000 enfamiliehuse og ejerlejligheder at få en årlig skattelettelse på højst 5.000 kr. (2018-niveau). Ligeledes forventes ejerne af ca. 345.000 enfamiliehuse og ejerlejligheder at opleve en umiddelbar skattestigning på højst 5.000 kr. og dermed opnå en årlig skatterabat af samme størrelse. Tilsammen udgør disse to grupper ca. 80 pct. af alle ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder, *jf. figur 4.3*.

Skatterabatten fastholdes nominelt, indtil boligejeren sælger sin bolig, hvorefter den bortfalder. Den følger således formen på de nedslag, der blev givet til oprindelige ejere i forbindelse med indførelsen af ejendomsværdiskatten i 2000, de såkaldte 1998-nedslag, *jf. afsnit 4.4*.

Figur 4.3. Antal ejerboliger efter skønnet størrelse af skattelettelsen og skatterabatten i 2021 fordelt på 5.000 kr.-intervaller



Anm.: Ejerboliger er opgjort ekskl. sommerhuse. Skatterabatten fastholdes nominelt, indtil boligen sælges. Det reale mindreprovenu, som følger af skatterabatten, reduceres således i takt med den løbende pris- og lønudvikling, samt i forbindelse med boligsalg. Kilde: Egne beregninger.

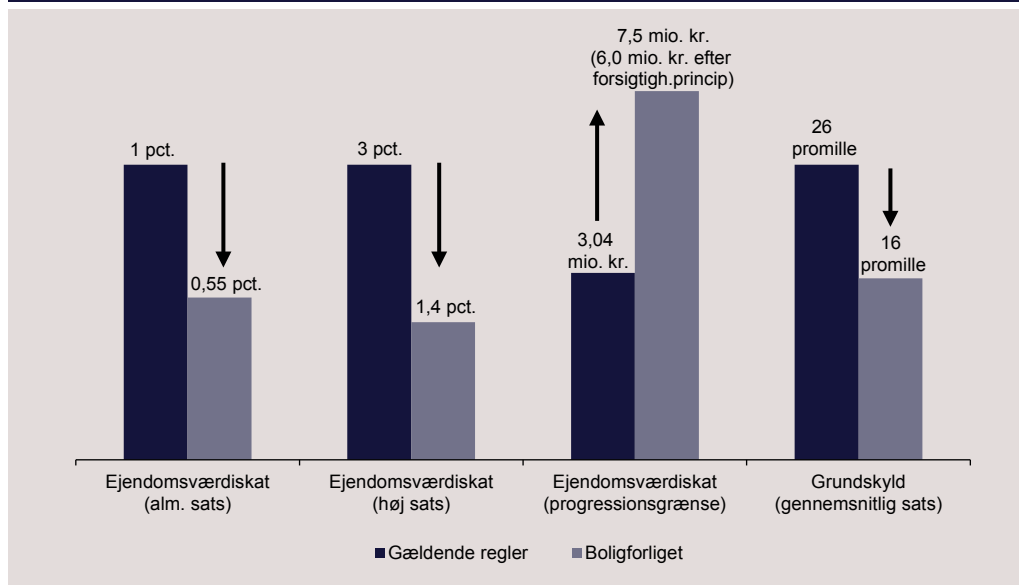
Forliget indebærer også lempelser for personer i lejebolig i 2021, idet grundskylden reduceres for den gennemsnitlige udlejningsejendom, og grundskylden typisk overvæltes i huslejen. Boligforliget vurderes samlet set at være omtrent fordelingsneutralt, *jf. også Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, kapitel 6*.

Lavere skattesatser

De nye skatteregler indebærer en nedsættelse af de gennemsnitlige satser for både ejendomsværdiskatten og grundskylden. Konkret skønnes den almindelige ejendomsværdiskattesats at blive nedsat fra 1 pct. i dag til foreløbigt ca. 0,55 pct. i 2021. Den progressive ejendomsværdiskattesats reduceres fra 3 pct. i dag til 1,4 pct. i 2021, mens progressionsgrænsen i 2021 foreløbigt skønnes hævet fra 3,04 mio. kr. til 6 mio. kr. (2017-niveau) af beskatningsgrundlaget (ejendomsvurderingen fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet) – dvs. progressionsgrænsen skønnes foreløbigt fastsat til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. før nedslag for forsigtighedsprincippet, *jf. figur 4.4.*

Grundskyldspromillerne forventes foreløbigt nedsat fra et landsgennemsnit på 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.*

Figur 4.4. Nedsættelse af satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld i 2021 (forventede satser og forventet progressionsgrænse), 2017-niveau



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 i 2017-niveau og fastsættes endeligt (ved lov) i 2020.

Kilde: Egne beregninger.

De nye satser for ejendomsværdiskatten og grundskylden samt progressionsgrænsen for ejendomsværdiskatten fastsættes først endeligt (ved lov) i 2020, når de nye vurderinger 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 og progressionsgrænsen vist i *figur 4.4* er således de foreløbigt *forventede* satser og den foreløbigt forventede progressionsgrænse. Den høje ejendomsværdiskattesats er dog endeligt fastsat til 1,4 pct.

For grundskylden fastsættes promillerne (ved lov) 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 afskaffes¹. Ingen grundskyldspromille kan blive sat op i forbindelse med omlægningen. Af hensyn til boligejernes tryghed kan kommunerne i perioden 2021-25 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 således, 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 foreløbigt at indebære en almindelig ejendomsværdiskattesats på 0,57 pct.² Herfra trækkes diskretionært ca. 0,02 pct.-point, hvorved satsen foreløbigt bliver ca. 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 senest 1. juli 1998, videreføres i de nye regler og tilpasses til reduktionen i den almindelige ejendomsværdiskattesats, således at ejendomsværdiskattesatsen efter nedslag ikke kan blive negativ (som det heller ikke er tilfældet i dag). Beløbsgrænserne videreføres nominelt som under gældende regler.

¹ Kommuner, hvor det lavere lof 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.

² Satsen fastsættes i procent med to decimaler.

Forsigtighedsprincip

Der indføres et forsigtighedsprincip, som indebærer, at beskatningsgrundlaget opgøres ved de nye grund- og ejendomsvurderinger fratrukket et forsigtighedsnedslag på 20 pct. Forsigtighedsprincippet træder i kraft i takt med de nye ejendomsvurderinger.

Vurderingerne har til hensigt at afspejle den aktuelle handelspris på tidspunktet for vurderingsterminen. Imidlertid vil der, selv med de bedste vurderinger, altid vil være usikkerhed om en ejendoms værdi. Denne usikkerhed kan allerede i dag observeres, idet handelspriserne for selv ens boliger, der handles samtidig, varierer. 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, ejendommejerne skal betale skat af, sættes 20 pct. lavere end ejendoms- og grundvurderingen³.

Når der tages højde for forsigtighedsprincippet, vil de effektive skattesatser være lavere end de formelle (lovfastsatte). 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.

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 den automatiske indefrysningsordning for ejerboliger sikre, at boligejeres *betalte* boligskatter ikke stiger (nominelt) i løbet af ejerperioden⁴.

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 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

³ Forsigtighedsnedslaget skal også ses i lyset af, at en ejendoms- eller grundvurdering i det ny 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.

⁴ For de boligejere, som har købt deres bolig før 2018, tager indefrysningsordningen udgangspunkt i skattebetalingen i 2017. Ellers tages udgangspunkt i skattebetalingen i handelsåret.

gennemsnitlige rente for udestående realkreditobligationer. Det svarer til renten i den nuværende indefrysningssordning for pensionisters grundskyld.

Det indefrosne beløb skal betales, når boligen sælges, men kan overdrages mellem ægtefæller. Indefrysningssordningen 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 indefrysningssordningen, at nye boligejere altid vil skulle betale boligskat, der afspejler de gældende vurderinger på købstidspunktet. På den måde bliver den fulde skattebetaling synlig i købsprocessen. Samtidig vil efterfølgende stigninger i boligskatte, 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 friværdi⁵.

Dette står i kontrast til den nuværende stigningsbegrænsningsregel for grundskylden, som kan medføre, at boligkøbere har vanskeligt ved at gennemskue den fulde skattebetaling i købsprocessen. Efterfølgende stigninger i boligskatte 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.

I det følgende ses der nærmere på, hvordan forliget om den nye boligbeskatning forventes at påvirke boligmarkedet. På den ene side indebærer forliget, at boligskatte for boligkøbere ændrer sig fra 2021, hvilket har betydning for, hvor meget de er villige til at betale for en bolig. Dette forventes at sætte sig i boligpriserne.

På den anden side får nuværende boligejere, der står til en umiddelbar skattestigning som følge af de nye regler, en skatterabat, der fastholdes, indtil boligen sælges. Dermed kan der være forskel mellem den skat, en boligkøber vil skulle betale, og den skat, som boligejeren betaler. Dette kan reducere udbuddet af boliger og dermed omsætningen på boligmarkedet.

4.3 Boligforligets betydning for boligpriserne

Beregningerne i denne analyse er baseret på *foreløbige* modelbaserede 2015-vurderinger for ejerboliger fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger, der er fremskrevet med handelspriser til

⁵ 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. Indefrysningssordningen 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. Det bemærkes, at grundvurderingen og dermed den pligtige grundskyld teoretisk set godt kan stige, uden at boligpriserne og ejendomsvurderingen er steget. Det vil dog kun ske, hvis der har været misforhold mellem ejendoms- og grundvurdering, således at grundvurderingen har været undervurderet ift. ejendomsvurderingen. Ejendomsvurderingen kan principielt ligeledes godt stige, uden at boligpriserne er steget. Det vil dog kræve, at ejendomsvurderingen har været undervurderet ift. den reelle boligpris.

2017 og herefter med den skønnede boligprisudvikling.⁶ Således er der endnu ikke færdiggjort nye vurderinger efter de nye vurderingsmetoder. Hertil kommer, at der er usikkerhed om størrelsen af virkningerne af en given skatteændring på boligpriserne. De beskrevne konsekvenser er derfor generelt behæftet med usikkerhed og vil kunne ændre sig, når de endelige vurderinger bliver kendte.

Udviklingen i boligpriserne afhænger ikke blot af boligskatterne, men af de samlede boligomkostninger – som også omfatter udviklingen i boligrenter, låneregler, udgifter til vedligeholdelse mv. – samt af den generelle indkomstudvikling (der blandt andet afhænger af udviklingen i beskæftigelsen). Den generelle stigning i indkomsterne indebærer en forventning om en underliggende stigning i boligpriserne, som isoleret set skønnes at svare til en gennemsnitlig (nominel) prisstigning på ca. 3 pct. årligt frem til 2025.

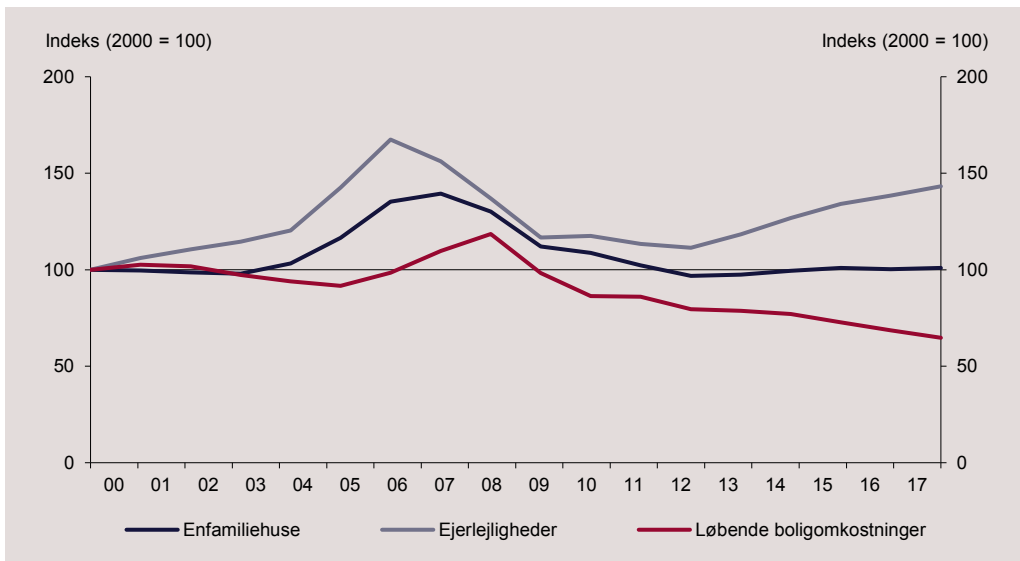
Udviklingen i boligpriser og boligomkostninger

Priserne på *enfamiliehuse* har set over de sidste knap 20 år fulgt indkomstudviklingen, *jf. den mørkeblå kurve i figur 4.5*. I midten af 2000'erne steg priserne dog kraftigere end indkomstudviklingen. Men efter de relativt store prisfald fra 2007 til 2009, og nogle år med svagere prisudvikling, har boligpriserne enfamiliehuse siden 2012 omtrent fulgt udviklingen i indkomsterne.

Udviklingen i priserne på ejerlejligheder var kraftigere end for enfamiliehuse frem mod 2006, *jf. den grå kurve i figur 4.5*. Dog var det også for ejerlejlighederne, at de største prisfald efterfølgende indtraf. I de senere år har udviklingen i priserne på ejerlejligheder på ny været kraftig, og de er dermed løbet foran udviklingen i priserne på enfamiliehuse igen. Noget af forklaringen skal findes i, at ejerlejlighederne er koncentreret i de større byer, hvor boligpriserne generelt, dvs. også for enfamiliehuse, er steget kraftige end på landsplan, blandt andet som følge af nettotilflytning.

Mens boligpriserne i midten af 2000'erne udviklede sig kraftigere, end indkomstudviklingen ville tilsige, så har de senere års *nominelle* boligprisstigninger været ledsaget af aftagende, relative omkostninger ved at eje en bolig, forstået som de løbende udgifter til lån, boligskatter og vedligeholdelse som andel af den disponible indkomst, *jf. den røde kurve i figur 4.5*. Særligt renteudviklingen har bidraget til at reducere de relative boligomkostninger.

⁶ De foreløbige modelbaserede 2015-vurderinger for ejerboliger fremskrives med den historiske prisudvikling fordelt på kommuner og segmenter frem til seneste opdelte data fra Danmarks Statistik (september 2017). Herefter fremskrives vurderingerne med den skønnede boligprisudvikling i Økonomisk Redegørelse frem til 2019 og efterfølgende på baggrund af forudsatte boligprisudvikling i de mellemfristede fremskrivninger.

Figur 4.5. Udviklingen i reale boligpriser og relative boligomkostninger, 2000-2017

Anm.: De relative boligomkostninger er her opgjort som husholdningernes udgifter til boligskat, renteudgifter til realkreditgæld efter skat og løbende vedligeholdelse i pct. af disponibel indkomst. Det anvendte omkostningsbegreb er ikke sammenligneligt med det, som benyttes til at vurdere virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne, da der her er tale om en samlet betragtning af husholdningernes omkostninger under ét. Boligpriserne er ligeledes opgjort i forhold til disponibel indkomst. Der er således ikke tale om de nominelle eller reale boligpriser, men derimod boligpriserne opgjort i fast købekraft.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Sammenhængen mellem boligskatte og boligpriser

For en boligkøber er det som udgangspunkt ikke væsentligt, hvordan boligomkostningerne er sammensat. 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, herunder boligskatte, har dermed også betydning for, hvor meget boligkøberen har råd til eller er villig til at betale for boligen – dvs. boligens pris. Boligpriserne er således på kortere sigt hovedsageligt bestemt af boligkøberens betalingsvillighed.

En lavere boligbeskatning betyder således isoleret set, at de løbende boligomkostninger falder, hvorfor en boligkøber har råd til at låne flere penge og øge sine renteudgifter. Dermed kan boligkøberen betale mere for en bolig, uden at de samlede boligomkostninger øges. Det gælder for alle potentielle boligkøbere, hvorfor lavere boligbeskatning vil øge markedsprisen på boliger, mens en højere boligbeskatning vil medføre lavere priser. For boligkøbere vil ændringer i boligskatte, der er kendte eller forventede på købstidspunktet, altså som udgangspunkt ikke påvirke boligkøberens samlede boligomkostninger.

Køb af en bolig er typisk en langsigtet beslutning. Det betyder, at en økonomisk rationel boligkøber ikke kun vil kigge på førsteårsomkostningerne, når vedkommende vurderer, hvad boligen er værd. En sådan boligkøber vil også tage højde for, hvad der forventes at ske med boligomkostningerne og boligpriserne fremadrettet. Det kan fx være, at grundskylden for boligen vil stige fremadrettet selv uden nye grundværdistigninger (som følge af stigningsbegrænsningsreglen, der medfører, at gennemslaget af større grundværdistigninger kommer gradvist). Eller det kan være, at det pågældende område er ved at blive udviklet, hvilket på sigt må forventes at løfte boligpriserne. Ligeledes må forventninger om kommende rentestigninger kunne medvirke til at dæmpe boligprisudviklingen.

På baggrund af denne logik er det muligt at skønne over, hvad ændringer i boligskatterne i dag og i fremtiden vil betyde for boligpriserne, *jf. boks 4.1*. Boligpriserne forventes således i en *ligevægtssituation* at være bestemt ved, at omkostningerne ved at eje boligen skal svare til ejerens boligafkast, herunder brugsværdien af boligen og de forventede fremtidige prisstigninger. På baggrund af denne sammenhæng kan det vurderes, hvordan boligpriserne tilpasser sig, når omkostningerne ved at eje boligen ændres.

En af de store usikkerhedsfaktorer forbundet med skøn over virkningen på boligpriserne af boligforliget er at vurdere, hvordan nye boligkøbere – forud for indgåelse af boligforliget – forventede, at boligskatterne ville have udviklet sig fremover, *jf. også appendiks 4A*. Dette er en generel udfordring ved vurdering af effekten af sådanne politikændringer.

I denne analyse er udgangspunktet for at vurdere virkningen af boligforliget på boligpriserne, at såvel boligskatterne som boligpriserne efter 2020 – i fravær af diskretionære ændringer i boligbeskatningen – ville udvikle sig *i takt med indkomsterne i samfundet*⁷. Det modsvarer en forventning om, at boligskatterne i fravær af boligforliget ville udgøre den samme andel af indkomsterne (dvs. opgjort i fast købekraft) i årene efter 2020, svarende til de stiplede, vandrette linjer (i 2018-niveau) i *figur 4.1 og 4.2 ovenfor*.

⁷ Boligskatterne antages dermed samtidig at udgøre en fast procent af boligernes værdi.

Boks 4.1. En model for virkningen af ændret boligskat på boligpriserne i ligevægt

Boligprisen afhænger overordnet set af forholdet mellem den værdi, en køber tillægger boligen, og de omkostninger, der er forbundet med at eje den. Der tages udgangspunkt i, at boligprisen er fastsat ud fra efterspørgslen, idet udbuddet på kortere sigt er relativt fast. Skatteministeriet har udviklet en registerbaseret model, der kan give et bud på, hvordan boligpriserne påvirkes, når boligbeskatningen ændres. Modellen er baseret på veletableret økonomisk teori og i overensstemmelse med empiriske resultater. Den registerbaserede kapitaliseringsmodel er nærmere beskrevet i *Appendiks 4A. Beregning af virkningen af boligskatter på boligpriserne*.

Det centrale i modellen er en stiliseret *ligevægtsbetingelse* på boligmarkedet givet ved, at boligkøberens boligomkostninger svarer til boligkøberens forventede boligafkast:

$$u_t V_t = B_t + g_t V_t \quad (a)$$

Hvor u_t er boligomkostningsraten (også benævnt brugeromkostningerne), V_t er boligens værdi på tidspunkt t , B_t er det løbende afkast i form af lejeværdien af boligen¹, og g_t er de (forventede) fremtidige prisstigninger på boligen. Ud fra betingelsen i ligning (a) kan boligens værdi i ligevægt udledes som forholdet mellem lejeværdien af boligen og brugeromkostningerne korrigeret for den forventede fremtidige prisvækst:

$$V_t = \frac{B_t}{u_t - g_t} \quad (b)$$

Boligbeskatningen er en central del af boligomkostningerne, og ændringer i boligskatterne vil derfor isoleret set ændre boligens pris (via såkaldte kapitaliseringseffekter) givet ligning (b) ovenfor. Udtrykket for boligomkostningsraten kan skrives på følgende måde:

$$u_t = (1 - \tau_t)r + a + s_t + q \quad (c)$$

hvor τ_t er skatteværdien af rentefradraget, r er boligrenten (inkl. bidragssats), a er afskrivningsraten (kun relevant for bygningsdelen), s_t er den effektive ejendomsskattesats, og q kan fortolkes som øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie ved at eje en bolig.

Boligen kan opdeles i hhv. en grund- og en bygningsdel, som er forbundet med forskellige omkostninger. For grunddelen skal der fx betales både grundskyld og ejendomsværdiskat (da ejendommen er summen af bygningen og grunden), mens der for bygningsdelen kun betales ejendomsværdiskat. Omvendt er de løbende omkostninger til vedligeholdelse primært knyttet til bygningsdelen.

Boligudbuddet forventes kun at være delvist fast på længere sigt. Det gælder særligt for bygningsdelen, hvor prisen på en given bygning på længere sigt bestemmes af genopførelsesomkostningerne. Bygningspriserne er altså forankrede i et prisniveau, der udelukkende bestemmes af byggeomkostningerne. Denne "genopretning" af bygningspriser sker gennem en real reduktion af bygningsmassen. Tilpasningen af bygningsmassen er dog træg, da de årlige boliginvesteringerne kun udgør en lille del af den samlede boligmasse. Bygningspriserne påvirkes derfor stadig af boligomkostningerne på kort sigt. Modsat bygningsdelen, forudsættes udbuddet af grunde at være tilnærmelsesvis konstant, hvorved der ikke er et anker for grundpriserne. Grundprisen påvirkes derfor også på langt sigt af ændringer i boligomkostningerne.

¹ Den økonomiske lejeværdi af at have brugsret til boligen (herunder fx herlighedsværdien af boligen) må ikke forveksles med den lejeværdi af egen bolig, som dannede grundlag for boligbeskatningen før 2000, om end ideen bag de to er den samme.

Det er dog ikke åbenlyst, hvad der alternativt ville være sket med boligskatteerne efter 2020 i fravær af boligforliget fra maj 2017. De forudgående aftaler på boligområdet omfattede som udgangspunkt et ejendomsværdiskattestop frem til og med 2020, som dog hypotetisk set kunne være blevet forlænget. De kommende, nye ejendoms- og grundvurderinger, der følger af aftalen om nye vurderinger fra november 2016, ville – ved en uændret videreførelse af de hidtil gældende boligskatte regler – umiddelbart have ført til relativt kraftigt stigende grundskyldsbetaling, *jf. også figur 4.1 og 4.2*. Det er dog ikke oplagt, at det ville være rationelt af boligkøberne at have forventet fuldt gennemslag af nye grundvurderinger på grundskylden. Således var der allerede før indgåelse af boligforliget et politisk fokus på at skærme boligejerne mod kraftige stigninger i grundskylden. Hertil kommer en usikkerhed i form af, at de nye vurderinger endnu ikke foreligger.

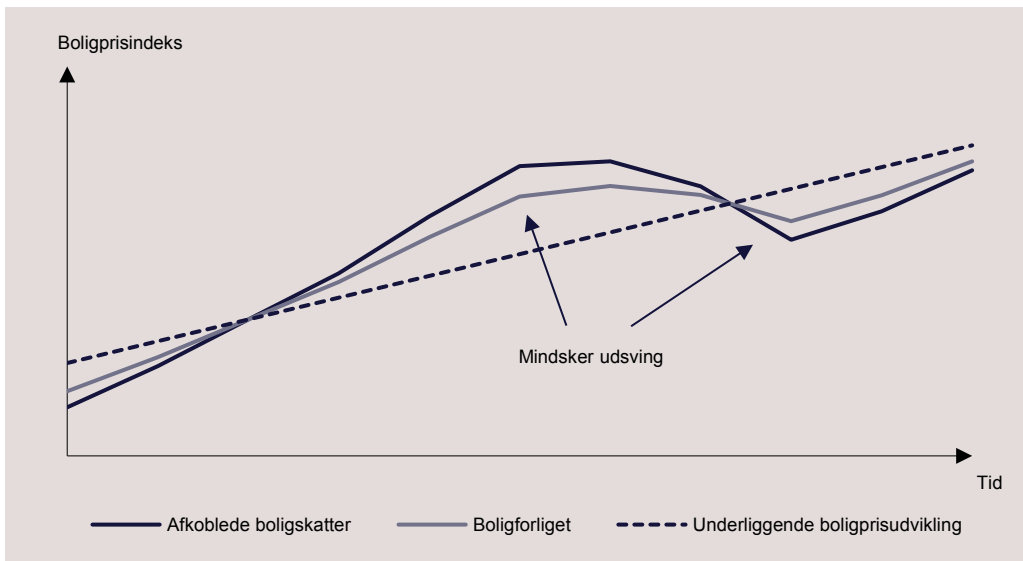
På den baggrund – og ud fra den betragtning, at boligkøberne kun vanskeligt ville kunne vurdere de langsigtede konsekvenser for skattebetalingen ved en videreførelse af gældende regler – er det derfor som nævnt lagt til grund, at boligskatteerne i fravær af boligforliget kunne forventes at følge indkomstudviklingen efter 2020.

Boligforliget har en stabiliserende virkning på boligpriserne

Som nævnt medfører højere boligskatte alt andet lige lavere stigningstakt i boligpriserne, mens lavere boligskatte alt andet lige øger boligpriserne.

Boligforliget betyder, at boligskatteerne fra 2021 følger udviklingen i boligpriserne, mens dette i mindre grad er tilfældet under de nuværende skatte regler. Fra 2021 vil stigende boligpriser således medføre højere boligskatte, hvilket mindsker prisstigningerne, mens faldende boligpriser omvendt giver anledning til lavere boligskatte, hvilket dæmper et boligprisfald. Dermed dæmpes udsvingene i boligpriserne, hvilket bidrager til et stabilt boligmarked, *jf. figur 4.6⁸*.

⁸ Nationalbanken har dokumenteret den stabiliserende virkning af boligskatte, der følger udviklingen i ejendomsværdierne, på boligpriserne. Nationalbanken working paper (2017): Pedersen. *What are the effects of changes in taxation and new types of mortgages on the real economy? – The case of Denmark during the 00'.*

Figur 4.6. Stabiliserende virkning af boligforliget på boligpriserne (illustration)

Anm.: Figuren illustrerer udsving i boligpriserne langs en underliggende, stigende tendens. Når boligskatte følger boligpriserne, således at de stiger ved stigende boligpriser og tilsvarende falder ved faldende boligpriser, så dæmpes udsving i boligpriserne i forhold til en situation, hvor boligskatte er *afkoblet* fra boligprisudviklingen. Boligskatte er i øjeblikket helt afkoblet fra boligprisudviklingen som følge af, at SKATs ejendomsvurderinger er suspenderet, indtil det nye ejendomsvurderingssystem er klar.

Kilde: Skatteministeriet

Samtidig påvirkes de nuværende boligejeres aktuelle skattebetaling ikke af stigningerne i de pligtige boligskatte, da stigningen kan indfryses, mens lavere boligskatte slår fuldt igennem. Da boligkøbere i første år i ejerperioden betaler den fulde aktuelle skat, vil indfrysningens ordning ikke reducere den stabiliserende virkning af boligforliget på boligpriserne.

Forventet udvikling i boligpriserne – inkl. virkningen af ændrede boligskatte

Samlet set forventes boligforliget at have en nogenlunde neutral virkning på de gennemsnitlige boligpriser. I forhold til den underliggende udvikling i boligpriserne skønnes boligforliget således for enfamiliehuse at medføre en marginalt højere prisudvikling frem mod 2021, *jf. tabel 4.1*. For ejerlejligheder må der forventes en mere afdæmpet prisudvikling som følge af boligforliget. Det skyldes, at de samlede boligskatte for enfamiliehuse under ét lempes en smule, mens den samlede boligskat for ejerlejligheder under ét ventes at stige, *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, kapitel 6*.

Den samlede virkning af boligforliget på boligpriserne skønnes som nævnt at være tæt på neutral. Det skal ses i lyset, af boligforliget samlet set har en nogenlunde neutral virkning på de samlede boligskatte på længere sigt.

De samlede boligskatte lempes væsentligt i 2021 som følge af skatterabatten, men denne har ikke betydning for boligpriserne fra 2021 og frem.

Tabel 4.1. Skønnet udvikling i boligpriserne som følge af boligforliget (i ligevægt)

Pct.	Enfamiliehuse	Ejerlejligheder	Samlet ¹
2017-2021			
Underliggende prisudvikling (basisår 2016)	18	20	18
Prisudvikling inkl. boligforliget (basisår 2016)	19	13	18
<i>Relativ forskel (pct.)</i>	1	-6	0
2017-2040			
Underliggende prisudvikling (basisår 2016)	85	91	85
Prisudvikling inkl. boligforliget (basisår 2016)	87	79	85
<i>Relativ forskel (pct.)</i>	1	-6	0

Anm.: Den forventede, underliggende stigning i boligpriserne drives af stigningen i husholdningernes indkomster og væksten i samfundsøkonomien generelt. Den forventes i gennemsnit at ligge på omkring 2½ pct. om året fra 2021.

1) Opgjort inkl. sommerhuse.

Kilde: Egne beregninger og *Danmarks Konvergensprogram 2018*, Økonomi- og Indenrigsministeriet (april 2018).

Det bemærkes, at begrebet enfamiliehuse dækker over parcel-, række- og tofamiliehuse, herunder de fleste villalejligheder. Begrebet ejerlejligheder dækker hovedsageligt over ejerlejligheder i etageejendomme. Når påvirkningen af boligpriserne for villalejligheder minder om påvirkningen for enfamiliehuse, skyldes det, at grundvurderingerne for villalejligheder afspejler det højere niveau for enfamiliehuse, mens grundvurderingerne for etageejendomme er systematisk undervurderede og derfor kan forventes at stige relativt kraftigt.

I perioden 2017-2021 skønnes boligpriserne under ét at stige med samlet set ca. 18 pct. svarende til godt 3 pct. årligt. Efter 2021 skønnes en langsommere, underliggende udvikling i boligpriserne på knap 2½ pct. årligt.

Stiliseret tilpasning af boligpriserne, hvis boligkøberne fuldt ud kunne gennemskue virkningen af boligforliget allerede ved indgåelsen af forliget

Det er vanskeligt entydigt at fastslå, *hvornår* virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne indtræffer. For det første forudsætter tilpasning af boligpriserne, at boligkøberne under ét vil kunne gennemskue de specifikke konsekvenser på boligbeskatningen, der dels følger af de ændrede boligskatte regler, men lige så meget af de nye vurderinger, *der endnu ikke er kendte*.

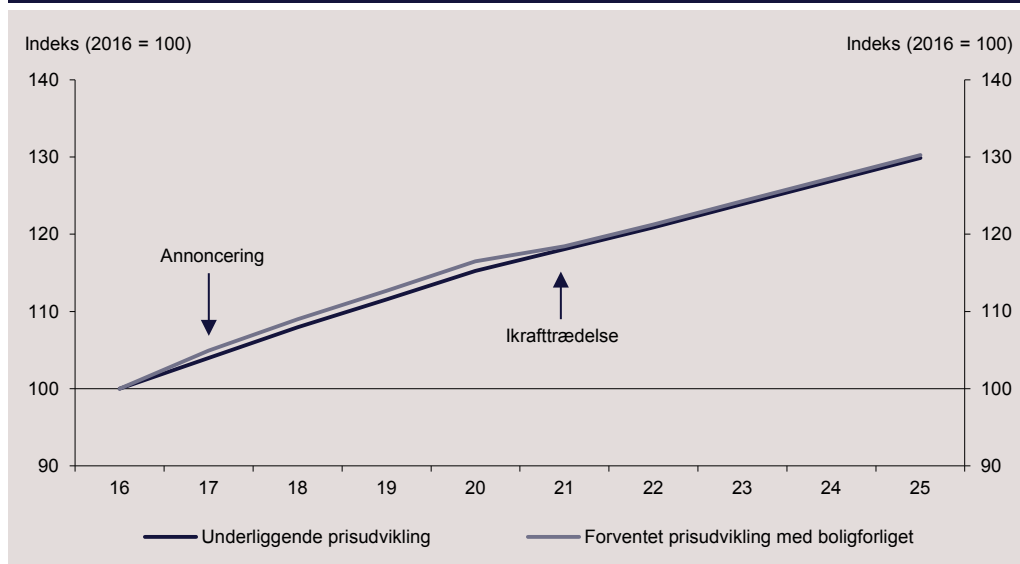
Ved indgåelsen af boligforliget i maj 2017 blev de overordnede økonomiske konsekvenser fremlagt på baggrund af forventninger til de kommende vurderinger. Men eftersom de nye ejendomsvurderinger, der ligger til grund for de nye boligskatte fra 2021, først offentliggøres i løbet af 2019, er konsekvenserne for den enkelte bolig – og dermed potentielle boligkøber – fortsat usikker. Derudover fastsættes de nye satser for boligskatte først endeligt i 4. kvartal 2020.

Derfor må tilpasningen af boligpriserne i realiteten forventes at komme gradvist fra indgåelsen af boligforliget og frem mod udgangen af 2020, hvor de nye boligskattesatser bliver kendte. Hertil kommer, at der helt generelt er en vis træghed i, hvordan boligpriserne reagerer på ændringer i de underliggende økonomiske forhold, herunder ikke mindst renteutviklingen. Specifikt må det forventes, at der ved offentliggørelse af de nye vurderinger i løbet af 2019 sker en diskretionær ændring af boligpriserne.

I det følgende illustreres virkningen på boligpriserne som følge af boligforliget under forudsætning af, at boligkøberne fuldt ud kunne gennemskue de økonomiske virkninger for den enkelte bolig allerede ved indgåelsen af forliget i maj 2017 (annoncering), såkaldt *perfekt information*. Boligpriserne ved perfekt information bør afspejle ændringerne i boligbeskatningen allerede fra det tidspunkt, hvor de annonceres. Imidlertid er det først i løbet af 2019, at de nye vurderinger offentliggøres, og først ved udgangen af 2020, at de nye boligskattesatser bliver kendte.

Når boligpriserne ved perfekt information må forventes tilpasset, før de nye boligskatte træder i kraft, skyldes det, at en rationel boligkøber må forventes at indregne den fremadrettede udvikling i boligomkostningerne, når boligkøberen afgiver et prisbud. Beregningerne forudsætter således, at boligkøberne fuldt ud kan gennemskue, hvilke konsekvenser boligforliget og de nye vurderinger har for skattebetalingen.

Samlet set forventes boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget at udvikle sig en smule kraftigere end den underliggende udvikling frem til 2021, jf. figur 4.7. Når de nye boligskatte træder i kraft i 2021, forventes boligpriserne herefter at vende tilbage til den underliggende prisudvikling. Med andre ord er den samlede virkning af boligforliget omtrent neutral efter ikrafttrædelsen. Det afspejler grundlæggende, at de samlede boligskatte (uden skatterabatten) ventes omtrent at følge udviklingen i de samlede indkomster i samfundet efter 2021. Forløbet er stiliseret og skal først og fremmest betragtes som illustrativt, da de nye vurderinger og endelige boligskattesatser som nævnt endnu ikke er kendte.

Figur 4.7. Stileret udvikling i boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget, 2016-2025

Anm.: Figuren viser, hvordan de underliggende boligpriser forventes at udvikle sig, og hvordan boligpriserne i ligevægt forventes at afvige fra den underliggende udvikling under forudsætning af perfekt information omkring boligforligets økonomiske konsekvenser ved indgåelsen i 2017.

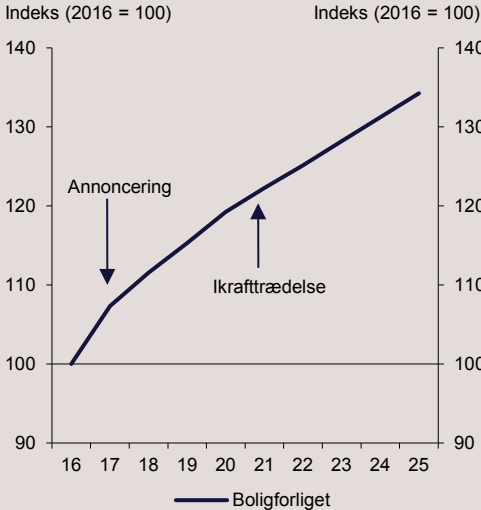
Kilde: Egne beregninger og *Danmarks Konvergensprogram 2018*, Økonomi- og Indenrigsministeriet (april 2018).

Hvad angår de boliger, som får en skattelettelse i 2021, er der med boligforliget udsigt til en samlet prisstigning på ca. 22 pct. fra 2016 frem mod 2021, jf. figur 4.8. Dette er en lidt kraftigere prisvækst, end den underliggende udvikling på ca. 18 pct. tilsiger. Det skyldes den førnævnte sammenhæng mellem boligskatter og den pris, som en boligkøber vil kunne betale. Lavere boligskatter betyder nemlig, at en boligkøber kan betale en højere pris for boligen ved en given boligudgift.

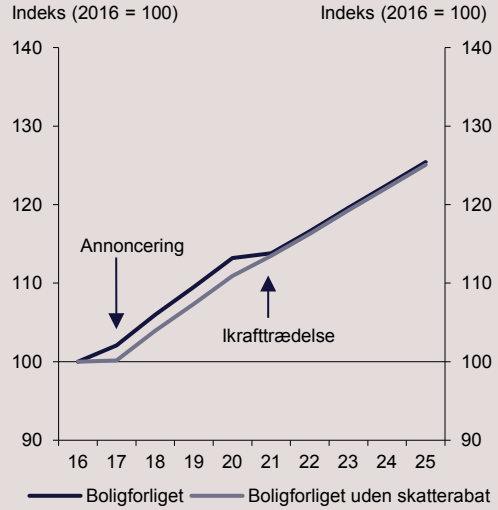
Også for de boliger, som får en umiddelbar skatteforøgelse (før skatterabat), er der udsigt til en gennemsnitlig stigning i boligpriserne frem mod 2021 (givet underliggende boligprisstigninger på godt 3 pct. årligt), jf. figur 4.9. Samtidig holder skatterabatten hånden under prisudviklingen for boligerne frem til 2021, således at tilpasningen til de nye boligskatter forløber mere jævnt. Den umiddelbare skatteforøgelse (før skatterabat) som følge af boligforliget, forventes således umiddelbart ikke at føre til egentlige prisfald, men blot en mere afdæmpet prisvækst i en årrække. Skatterabatten "flytter" med andre ord en del af pristilpasningen fra det tidspunkt, hvor boligkøberne bliver opmærksomme på de nye skatteregler, til 2021, hvor nye boligkøbere ikke længere vil kunne opnå en skatterabat. Det er også årsagen til, at den samlede priseffekt for alle boliger under ét er positiv frem til 2020, jf. figur 4.7 ovenfor.

Stiliseret udvikling i boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget, 2016-2025

Figur 4.8. Boliger med en skattelettelse i 2021



Figur 4.9. Boliger med en umiddelbar skattestigning (før skatterabat) i 2021



Anm.: Virkningen af skatterabatten er indregnet ved en forventet ejerperiode på 10 år. Figuren viser, hvordan boligpriserne i ligevægt forventes at udvikle sig under forudsætning af, at boligkøberne har perfekt information omkring boligforligets økonomiske konsekvenser ved indgåelsen i 2017.

Kilde: Egne beregninger.

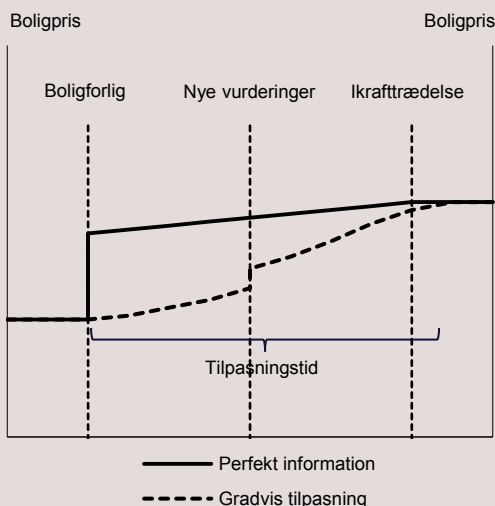
Mere gradvis tilpasning, hvis boligkøberne ikke fuldt ud kunne gennemskue virkningen allerede ved indgåelse af boligforliget

Boligforliget blev indgået i maj 2017, hvor de overordnede økonomiske konsekvenser af forliget også blev annonceret. Det betyder, at boligkøberne allerede fra dette tidspunkt har haft mulighed for at få en vis indsigt i, hvilke overordnede konsekvenser boligforliget vil have for de fremtidige boligskatter.

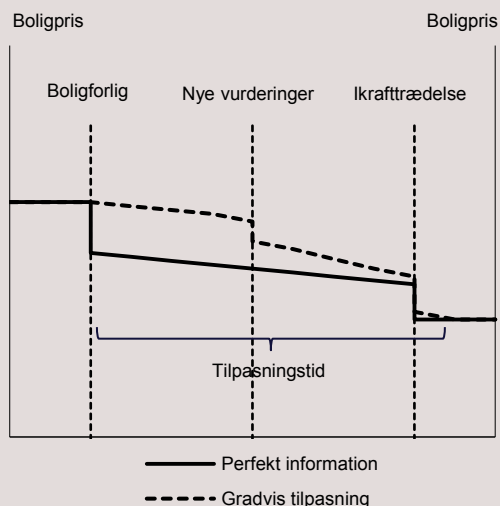
Imidlertid vil man for den enkelte bolig først få et reelt billede af de kommende skatter og skatterabatter efter offentliggørelsen af de nye ejendomsvurderinger i løbet af 2019 og de endelige nye skattesatser i 4. kvartal 2020. Derfor kan der i praksis opstå en situation, hvor der sker en mere gradvis tilpasning af priserne, *jf. de sorte stiplede linjer i figur 4.10 og 4.11.*

Illustration af gradvis pristilpasning som følge af ændrede boligskatte

Figur 4.10. Boliger med en skattelettelse i 2021



Figur 4.11. Boliger med en umiddelbar skattestigning i 2021 (før skatterabat)



Kilde: Skatteministeriet

Figur 4.10 illustrerer pristilpasningen for boliger, som vil få en lavere skattebetaling med omlægningen af boligskatte i 2021. Af figuren fremgår den isolerede virkning på boligpriserne ved perfekt information (fuld gennemskelighed) og ved et forløb med en mere gradvis tilpasning. På tilsvarende vis illustrerer figur 4.11 pristilpasningen for boliger, som har udsigt til en højere skattebetaling i 2021, hvilket udløser en skatterabat. I en situation, hvor konsekvenserne af boligforliget er fuldt gennemskelige for den enkelte bolig på annonceringstidspunktet, forventes pristilpasningen at følge de fuldt optrukne sorte linjer – vel at mærke i fravær af træghed i tilpasningen af boligpriserne.

Som beskrevet ovenfor er det dog ikke sandsynligt, at der på annonceringstidspunktet har været et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere de fulde konsekvenser for den enkelte bolig, da hverken de nye ejendomsvurderinger, der danner grundlag for den fremtidige beskatning, eller de nye, lavere skattesatser er endeligt kendte.

Derfor er det umiddelbart forventningen, at boligpriserne vil tilpasse sig mere gradvist i takt med, at der bliver større klarhed om konsekvenserne af boligforliget (inkl. de nye vurderinger). Det kunne eksempelvis svare til den stiplede linje i figurene. Særligt for de boliger, der står til en umiddelbar skattestigning (og dermed skatterabat), må det forventes, at en del af pristilpasningen først indtræffer i 2021, når nye boligkøbere ikke længere vil modtage en skatterabat.

Skatterabatten kan i en periode, efter den indføres i 2021, mindske boligomsætningen som følge af indlåsningseffekter, *jf. afsnit 4.4*. Denne effekt kan dog også have afledte virkninger på boligpriserne, *jf. boks 4.2*.

Boks 4.2. Mulige afledte boligprisvirkninger ved skatterabatten

Skatterabatterne, der udløber ved ejerskifte, medfører, at boligskatterne for sælgere og købere af en bolig fra 2021 bliver uens, idet rabatten gør, at boligskatten er lavere for den nuværende ejer. Det betyder, at de boligejere, som får en skatterabat, har incitament til at blive boende længere i deres bolig, hvilket i en periode efter 2021 forventes at mindske den samlede boligomsætning, *jf. afsnit 4.4*.

Konsekvenserne af lavere boligomsætning er ikke indregnet i de viste boligprisberegninger. Hvis færre boligejere er interesserede i at fraflytte deres bolig (som følge af skatterabatten), medfører det mindre boligomsætning, hvorved boligpriserne i nogle områder i en periode vil kunne være højere end ellers som følge af dynamikken mellem udbud og efterspørgsel. Denne virkning på boligpriserne må forventes at være relativt størst i områder, hvor en relativt stor andel af boligejerne får en skatterabat i 2021.

Skatterabatten må også forventes at påvirke boligpriserne, inden den indføres i 2021, da boligkøbere vil tillægge de reducerede boligomkostninger en værdi. Boligkøberens værdiansættelse af skatterabatten vil afhænge af boligkøberens forventede ejerperiode. Det forhold, at annonceringstidspunktet ligger ca. 3½ år før ikrafttrædelsesdatoen, medfører, at især boligjere, der forventer en lang ejerperiode, kan nå at købe bolig inden udgangen af 2020.

Derfor må det forventes, at skatterabatternes effekt på boligpriserne kan afhænge af, hvilket boligsegment der er tale om. Eksempelvis må det forventes, at en given skatterabat for en stor ejerlejlighed vil have større værdi for køberen end en tilsvarende skatterabat for en lille ejerlejlighed, idet den gennemsnitlige, forventede ejerperiode for en stor ejerlejlighed er længere end for en lille. Derfor kan der opstå en situationen, hvor efterspørgslen på bestemte segmenter af boliger, hvor ejerperioden er relativt lang, stiger i perioden op til skæringsdagen for at opnå skatterabatten.

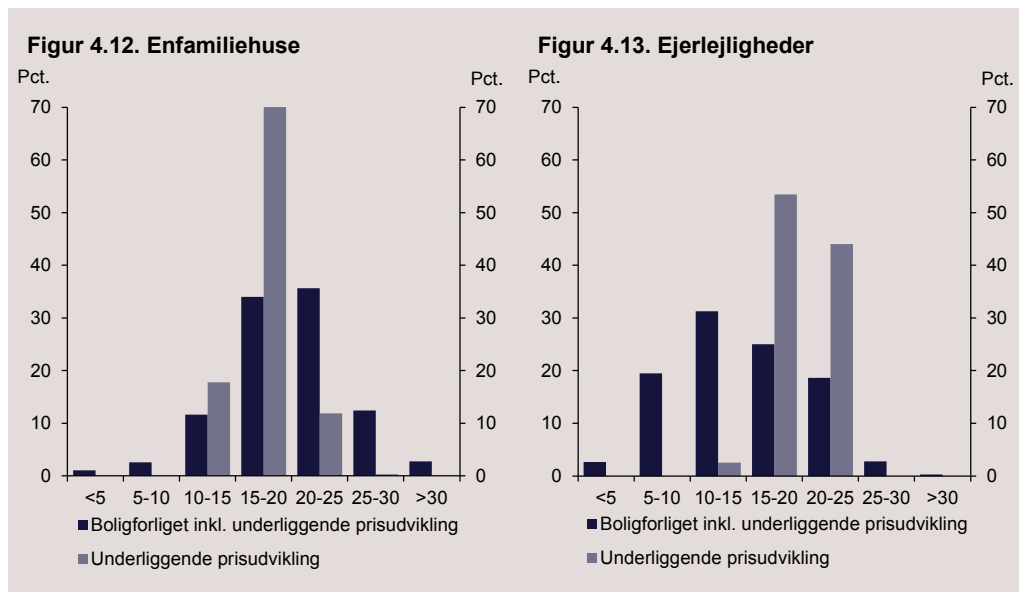
Spredning i boligprisændringerne efter boligtype og beliggenhed

Priserne på ejerboliger er som nævnt i gennemsnit omtrent upåvirket af boligforliget set i forhold til den forventede, underliggende prisudvikling. Der er dog en vis variation i prisændringerne – blandt andet mellem forskellige boligtyper og mellem kommuner.

Det skyldes grundlæggende, at de ejerboliger, som får en skattelettelse i 2021, alt andet lige vil stige i pris, og at størrelsen af den isolerede prisstigning afhænger af størrelsen af skattelettelsen. Omvendt vil priserne isoleret set falde for de ejerboliger, som får en umiddelbar skattestigning (før skatterabat).

For 8 ud af 10 *enfamiliehuse* forventes boligpriserne inkl. virkningen af boligforliget at stige med mellem 10 og 25 pct. i perioden 2017-2021, *jf. figur 4.12*. Det svarer til en gennemsnitlig prisvækst på mellem 2 og 4½ pct. om året i perioden.

Fordeling af skønnet boligprisudvikling som følge af boligforliget i perioden 2017-2021



Anm.: Førsteaksen angiver den samlede prisudvikling i perioden 2017 til 2021 opgjort i procent af ejendomsværdien.
Kilde: Egne beregninger.

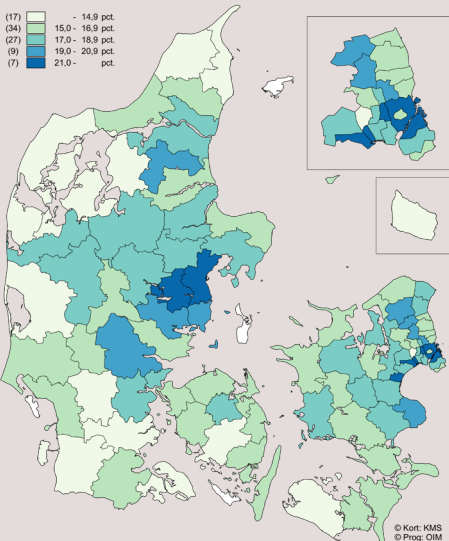
For *ejerlejlighederne* skønnes den underliggende prisudvikling frem mod 2021 at være en smule kraftigere end for *enfamiliehuse*. Det afspejler hovedsageligt, at størstedelen af *ejerlejligheder* ligger i de større byer, hvor særligt befolkningsvæksten forventes at drive den underliggende boligprisudvikling op. Boligforliget indebærer, at der for *ejerlejlighederne* må forventes en mere afdæmpet prisudvikling frem mod 2021, *jf. figur 4.13*. Der forventes ikke at være tale om deciderede prisfald i perioden, men derimod, at den gennemsnitlige prisvækst dæmpes fra et underliggende niveau på ca. 3½ pct. til ca. 2½ pct. om året som følge af boligforliget.

Forskellen mellem *enfamiliehuse* og *ejerlejligheder* afspejler primært, at de nuværende grundvurderinger for mange *ejerlejligheder* i etageejendomme (særligt i de større byer) er systematisk undervurderede, og at deres skattebetaling i dag derfor er væsentligt lavere end for *enfamiliehuse* med nogenlunde samme ejendomsværdi. Med de nye, mere retvisende vurderinger vil grundvurderingerne for *ejerlejligheder* i etageejendomme i højere grad afspejle den reelle værdi af den grund, de er bygget på.

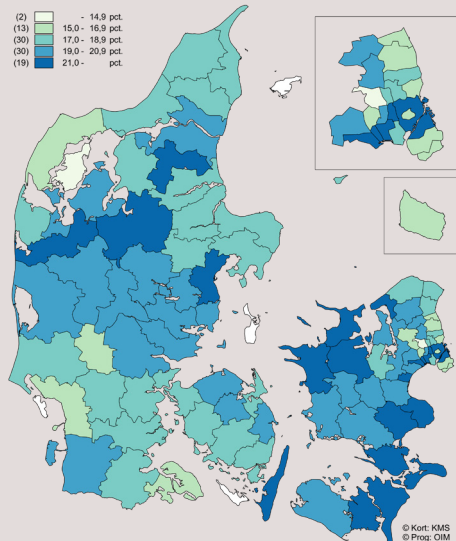
Set i forhold til *beliggenhed* er det særligt enfamiliehuse i landkommunerne, hvis priser forventes isoleret set at blive påvirket positivt af boligforliget. I de fleste landkommuner skønnes således en kraftigere prisvækst frem mod 2021 set i forhold til den underliggende udvikling, jf. figur 4.14 og 4.15. I de større byer skønnes boligforliget derimod ikke at give anledning til de store ændringer i prisudviklingen for enfamiliehuse i forhold til den underliggende prisudvikling. I de større byer må der imidlertid forventes en kraftigere underliggende prisudvikling i forhold til landkommunerne. Dermed forventes boligforliget at føre til, at boligprisudviklingen for enfamiliehuse bliver mere ensartet på tværs af by- og landkommuner.

Skønnet boligprisudvikling for enfamiliehuse fordelt på kommuner, 2016-2021

Figur 4.14. Underliggende prisudvikling



Figur 4.15. Prisudvikling med boligforliget



Anm.: Prisudviklingen er opgjort fra 2016 til 2021. Derudover er Læsø, Samsø, Fanø og Ærø undladt, da de nye vurderinger her fortsat er behæftet med væsentlig usikkerhed. Virkningen på ejerlejligheder er ikke vist fordelt på kommuner, da grundlaget for en sådan opdeling ikke er tilstrækkeligt.

Kilde: Skatteministeriets beregninger.

Dette billede genfindes også i *tabel 4.2*, som viser den samlede prisudvikling i perioden 2017-2021 opdelt på henholdsvis storbykommuner, bykommuner og landkommuner. Blandt enfamiliehuse udligner boligforliget således en del af den underliggende forskel mellem kommunetyper i forventet prisudvikling frem mod 2021. Særligt for ejerlejligheder i de større byer må der som følge af boligforliget forventes en mere afdæmpet prisudvikling. Ejerlejligheder beliggende uden for de større byer har udsigt til en omtrent uændret prisudvikling i forhold til den underliggende prisudvikling.

Table 4.2. Skønnet prisudvikling som følge af boligforliget på kommunetyper, 2017-2021

Pct.	Underliggende prisudvikling	Prisudvikling med boligforliget
<i>Enfamiliehuse</i>		
Storbykommuner	19	20
Bykommuner	18	19
Landkommuner	16	19
Hele landet	18	19
<i>Ejerlejligheder</i>		
Storbykommuner	21	12
Bykommuner	18	16
Landkommuner	17	17
Hele landet	20	13

Anm.: Den gennemsnitlige samlede prisudvikling er opgjort i perioden 2017 til 2021. Storbykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. af befolkningen bor i hovedstadsområdet eller i byer med over 100.000 indbyggere. Bykommuner er defineret som de kommuner, som ikke er storbykommuner, og hvor mindst 50 pct. eller 40.000 personer bor i byer med over 10.000 indbyggere. Landkommuner er defineret som de kommuner, der falder uden for disse kriterier. Med denne afgrænsning er der 19 storbykommuner, 27 bykommuner og 52 landkommuner.

Kilde: Egne beregninger.

4.4 Boligforligets betydning for mobiliteten

Mobiliteten på boligmarkedet er et vigtigt element i en velfungerende samfundsøkonomi. Det skyldes for det første, at mobiliteten på boligmarkedet er med til at understøtte fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Et mobilt boligmarked gør det nemmere at flytte i forbindelse med jobskifte og dermed at tage job forskellige steder i landet. For det andet medvirker mobiliteten på boligmarkedet til, at der sikres en bedre udnyttelse af de eksisterende boliger. Fx ved at en familie nemmere kan flytte fra en type bolig til en anden, i takt med at familiens boligbehov ændrer sig.

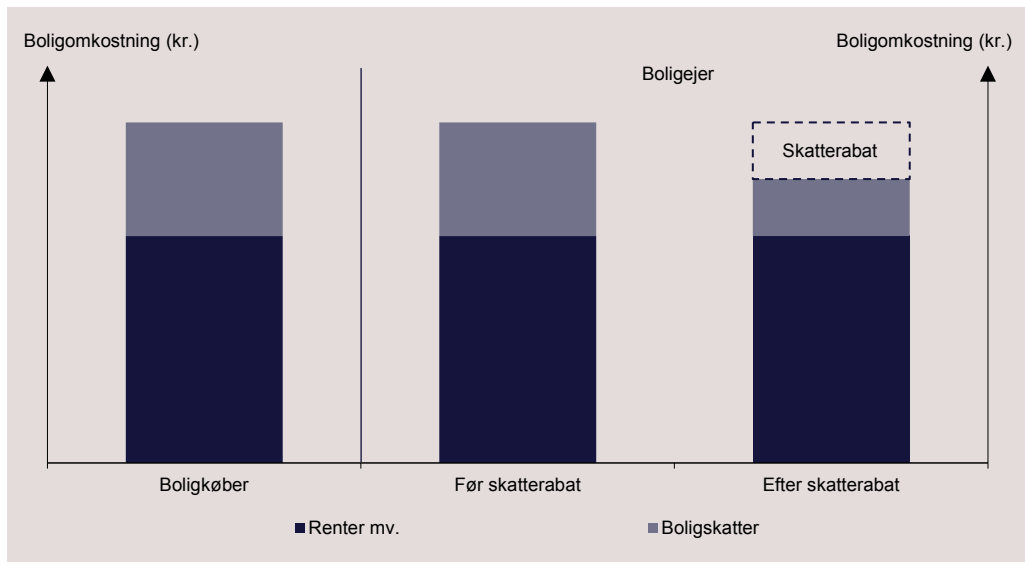
De to danske boligskatte, ejendomsværdiskat og grundskyld, er udformet, så de i udgangspunktet ikke påvirker mobiliteten på boligmarkedet⁹. Det skyldes, at de hovedsagelig er *ejendomspecifikke*, hvilket vil sige, at beskattningen afhænger af værdien af den konkrete grund og bygning – men som udgangspunkt ikke af, hvem ejeren er.

Denne indretning betyder samtidig, at boligbeskattningen er *ens* for de nuværende boligejere og de potentielle boligkøbere, dvs. at boligskatte har samme virkning på boligomkostningerne og dermed på boligens værdi, både for den nuværende ejer og for den potentielle køber. Så længe boligskatte er symmetriske, påvirker de derfor ikke omsætningen på boligmarkedet, *jf. de første to søjler i figur 4.16.*

⁹ Tinglysningssafgiften, der blandt andet betales ved køb af en bolig, er omvendt et eksempel på en (transaktions)skat, som påvirker mobiliteten på boligmarkedet.

En skatterabat, der *kun* reducerer skattebetalingen for den nuværende boligejer – men ikke for potentielle boligkøbere – vil imidlertid betyde, at boligskatterne bliver *uens, jf. den sidste søjle i figur 4.16*. Det indebærer, at boligomkostningerne bliver mindre og boligens værdi dermed højere for den nuværende ejer end for en potentiel køber. Sådanne skatterabatter vil derfor give de nuværende boligejere en tilskyndelse til at blive boende, fremfor at sælge af boligen. Dermed skabes isoleret set en såkaldt *indlåsningseffekt*, som i en periode vil bidrage til at reducere omsætningen på boligmarkedet.

Figur 4.16. Illustration af hvordan boligskatterne kan påvirke omsætningen på boligmarkedet



Anm.: Figuren viser en situation, hvor boligkøber og boligejer (sælger) har den samme boligomkostning før skat. Så længe skatten er den samme for de to parter, *jf. før skatterabat*, ændrer den ikke på, om boligen sælges. Skatterabatten, *jf. efter skatterabat*, betyder, at boligejerens boligomkostninger bliver lavere end boligkøberens. Derfor værdisætter boligejeren sin bolig højere end boligkøberen og er derfor mindre tilbøjelig til at sælge. Skatterabatten reducerer dermed isoleret set omsætningen på boligmarkedet. Kilde: Skatteministeriet.

Både grundskylden og ejendomsværdiskatten er som nævnt som udgangspunkt eksempler på ejendomsspecifikke boligskatter. Ejendomsværdiskatten, der blev indført i 2000, indeholder imidlertid to undtagelser. Den første undtagelse omfatter boligejere, der har købt deres bolig senest 1. juli 1998, den anden undtagelse omfatter pensionister¹⁰. De førstnævnte får et generelt nedslag i ejendomsværdiskatten på 2 promille af beskatningsgrundlaget samt et yderligere nedslag for parcelhuse og sommerhuse på 4 promille (dog højst 1.200 kr.). Disse såkaldte *1998-nedslag* i ejendomsværdiskatten er beskrevet nærmere i *boks 4.3 nedenfor*.

¹⁰ Pensionister får et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af beskatningsgrundlaget, dog højst 6.000 kr. Nedslaget aftrappes ved indkomst over et vist niveau.

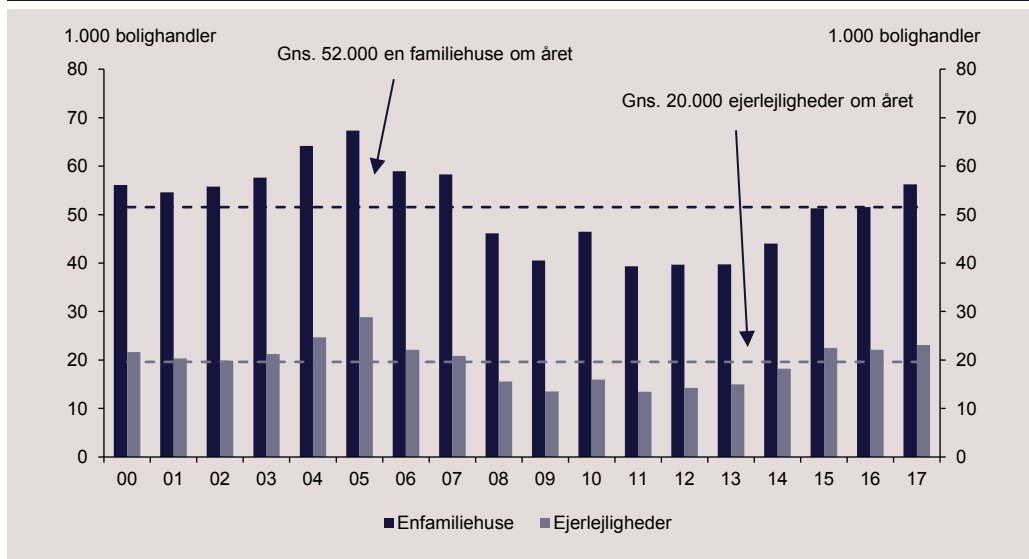
I praksis har 1998-nedslagene reelt virket som en fast nominal rabat i ejendomsværdiskatten. Det skyldes, at skattestoppet fra 2001/2002 og de efterfølgende boligprisstigninger har medført, at langt hovedparten af ejerne af enfamiliehuse i Danmark betaler ejendomsværdiskat på basis af deres 2001-vurdering. Desuden ramte næsten alle enfamiliehuse den nævnte maksimumsgrænse på 1.200 kr. i 2001.

Dermed har stort set alle enfamiliehuse, som er omfattet 1998-nedslagene, haft et årligt nedslag i ejendomsværdiskatten på 1.200 kr. og et ejendomsspecifikt nedslag på 2 promille af grundlaget for ejendomsværdibeskatningen. Det samlede nominelle 1998-nedslag i ejendomsværdiskatten udgør for et gennemsnitligt enfamiliehus knap 2.900 kr. årligt (i 2018-niveau). Boligejere, der ikke er flyttet siden 1998, har frem til fx 2010 i gennemsnit opnået et samlet skattnedslag svarende til ca. 45.000 kr. i 2018-niveau.

Omsætningen på boligmarkedet

Omfanget af bolighandler varierer meget fra år til år og afhænger blandt andet af konjunktursituationen og befolkningsudviklingen mv. Siden 2000 er der i gennemsnit blevet handlet omkring 52.000 enfamiliehuse og 20.000 ejerlejligheder årligt, jf. figur 4.17. Det svarer til, at 4-5 pct. af alle enfamiliehuse får nye ejere hvert år, mens det tilsvarende tal for ejerlejligheder er 8-10 pct. De observerede bolighandler er et udtryk for, at enfamiliehuse udgør en langt større andel af boligmassen, mens omsætningshastigheden for ejerlejligheder omtrent er dobbelt så stor som for enfamiliehuse.

Figur 4.17. Antal bolighandler, 2000-2017



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Fra 2007 til 2009 faldt antallet af bolighandler med mere end 30 pct. I de seneste år har omsætningen på boligmarkedet været stigende, så antallet af bolighandler igen ligger over gennemsnittet for de sidste knap 20 år. Antallet af bolighandler varierer således i takt med boligpriserne og medfører, at udsvingene i boligpriserne bliver lidt mindre end ellers. Den lavere omsætningshastighed i perioder med boligprisfald skal ses i lyset af, at boligsælgere i disse perioder oftere ikke vil kunne opnå en pris på markedet, som svarer til den værdi, de selv tillægger boligen, samt at boligkøbere, der umiddelbart har udsigt til et tab på boligen, ofte vil vælge af udskyde salget.

Boks 4.3. Baggrund for 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten

Med aftalen om Pinsepakken i juni 1998 blev det besluttet at erstatte den hidtidige lejeværdi-beskatning med en ejendomsværdiskat med virkning fra 2000. Den generelle ejendomsværdiskattesats blev fastsat til 1 pct., mens beskatningsgrundlaget udgøres af den offentlige ejendomsvurdering (værdien af bygning og grund). For den del af ejendomsværdien, der overstiger 3.040.000 kr., blev skattesatsen dog fastsat til 3 pct.

Et af de overordnede formål med Pinsepakken var at bidrage til at dæmpe den kraftige konjunkturfremgang, der havde været i dansk økonomi siden midten af 1990'erne, og som blandt andet havde ført til ret markante stigninger i boligpriserne. I det lys blev den ny ejendomsværdiskat indrettet, så boligbeskatningen blev forøget sammenlignet med den hidtidige lejeværdiskat. Samtidig blev skatteværdien af rentefradraget også reduceret med Pinsepakken – blandt andet med henblik på at øge den private opsparing og dæmpe boligprisudviklingen.

I forbindelse med Pinsepakken blev det imidlertid også besluttet, at der for alle typer ejerboliger erhvervet senest 1. juli 1998 skulle gives et nedslag i ejendomsværdiskatten på 2 promille af beskatningsgrundlaget. Herudover blev der særskilt for parcelhuse og sommerhuse erhvervet senest 1. juli 1998 indført et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af grundlaget – dog maksimalt 1.200 kr. Disse særlige nedslag i ejendomsværdiskatten omtales som *1998-nedslagene*. De to nedslag bortfalder ved ejerskifte.

1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten afspejlede blandt andet et politisk ønske om, at eksisterende boligejere omkring aftaletidspunktet for Pinsepakken i store træk skulle friholdes for den skattestramning, som overgangen fra lejeværdibeskatningen til ejendomsværdiskatten reelt indebærer.

Tabel a. Regneeksempel på ejendomsværdiskatten for et enfamiliehus købt senest den 1. juli 1998

		Kr.
(1) Offentlig ejendomsvurdering i 2001+5 pct. (beskatningsgrundlag)		850.000
(2) Ejendomsværdiskat (hvis huset var købt efter den 1. juli 1998)	1 pct. * (1)	8.500
(3) Nedslag på 2 promille af beskatningsgrundlaget	0,2 pct. * (1)	1.700
(4) Nedslag på 4 promille (maks. 1.200 kr.)	0,4 pct. * (1)	1.200
(5) Samlet årlig værdi af 1998-nedslagene	(3) + (4)	2.900
(6) Ejendomsværdiskat efter 1998-nedslagene	(2) - (5)	5.600

Den kapitaliserede værdi i ejendomsprisen af en årlig nominel rabat på 2.900 kr. udgør omtrent 40.000 kr. (2018-niveau) under standardforudsætninger. Det betyder, at boligejeren værdisætter sit hus ca. 40.000 kr. højere, end hvis vedkommende skulle købe det samme hus efter 1. juli 1998 og derfor ikke ville være berettiget til 1998-nedslagene.

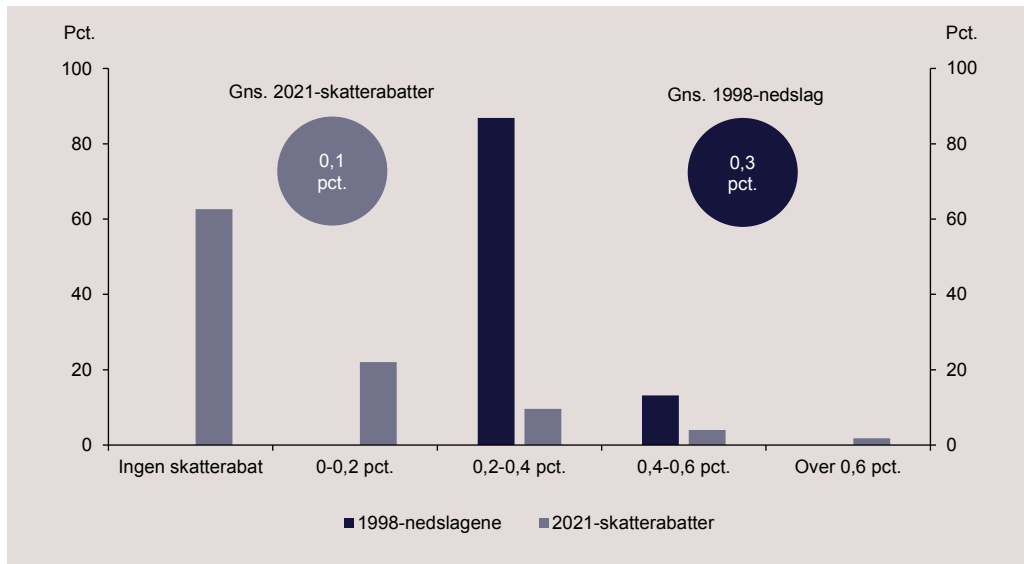
Forventet virkning af de kommende skatterabatter på mobiliteten på boligmarkedet

Boligforliget ventes at medføre, at knap 1 mio. enfamiliehuse og ejerlejligheder – svarende til ca. 66 pct. – får en lavere skattebetaling i 2021. For de resterende ca. 34 pct. af ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder indfø-

res en skatterabat, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatter i 2021 end med gældende regler. Skatterabatten fastholdes nominelt i årene efter 2021 og falder bort i forbindelse med ejerskifte, *jf. afsnit 4.2.*

For de berørte boligejere afhænger rabatternes størrelse af, hvor meget den samlede boligskat umiddelbart ville stige ved overgangen til de nye skatteregler. Hovedparten af de berørte ejerboliger får en relativt lille skatterabat på op til 0,2 pct. af ejendomsværdien (dvs. op til 4.000 kr. for en ejerbolig til 2 mio. kr.). Det er samtidig kun ca. 2 pct. af boligejerne – svarende til ca. 27.000 ejerboliger – som forventes at få en skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien. Samlet set vurderes den gennemsnitlige kommende skatterabat at ville udgøre ca. 0,1 pct. af ejendomsværdien, *jf. figur 4.18.*

Figur 4.18. Forventet fordeling af 2021-skatterabatter og oprindelig fordeling af 1998-nedslag i pct. af ejendomsværdi



Anm.: Skatterabatterne/-nedslagene er beregnet for ejendomsværdiskattepligtige enfamiliehus og ejerlejligheder.
Kilde: Egne beregninger.

Til sammenligning omfattede 1998-nedslagene som udgangspunkt alle ejerboliger, mens nedslagene størrelse udgjorde mellem 0,2 pct. og 0,6 pct. af ejendomsværdien. Dermed skønnes de kommende skatterabatter i gennemsnit kun at udgøre omkring en tredjedel af størrelsen af de gennemsnitlige 1998-nedslag målt i pct. af

ejendomsværdien. For et mindre antal boliger skønnes de kommende skatterabatter i pct. af ejendomsværdien at kunne overstige det maksimale 1998-skattenedslag. Der er således udsigt til en større spredning i de kommende skatterabatter sammenlignet med 1998-nedslagene, *jf. figur 4.18*.¹¹

Størrelsen af de kommende skatterabatter varierer på tværs af boligtyper og geografi. De relativt set største skatterabatter skønnes at tilfalde ejerlejlighederne i de større byer, hvor den gennemsnitlige skatterabat i 2021 forventes at udgøre ca. 0,3 pct. af ejendomsværdien (dvs. ca. 12.000 kr. for en lejlighed til 4 mio. kr.), *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3. Forventet fordeling af de kommende 2021-skatterabatter på kommunetyper

	Gennemsnitlig skatterabat i pct. af ejendomsværdien	Andel med en skatterabat på over 0,2 pct. af ejendomsværdien	Andel med en skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien
<i>Enfamiliehuse</i>			
Storbykommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
Bykommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
Landkommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
<i>Ejerlejligheder</i>			
Storbykommuner	0,30	65 pct.	5 pct.
Bykommuner	0,10	20 pct.	Mindre end 2 pct.
Landkommuner	0,05	5 pct.	Mindre end 2 pct.

Anm.: Storbykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. af befolkningen bor i hovedstadsområdet eller i byer med over 100.000 indbyggere. Bykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. eller 40.000 personer bor i byer med over 10.000 indbyggere (og som ikke er storbykommuner). Landkommunerne udgøres af de resterende kommuner. Med denne afgrænsning er der 19 storbykommuner, 27 bykommuner og 52 landkommuner.
Kilde: Egne beregninger.

Når de nye boligskatte indføres fra 2021, forventes de at udgøre omtrent 1 pct. af ejendomsværdien. De kommende skatterabatter forventes således i 2021 at udgøre i gennemsnit ca. 5 pct. af boligskattebetalingen (før skatterabat) for enfamiliehuse og ca. 30 pct. af boligskattebetalingen (før skatterabat) for ejerlejligheder i de større byer. De løbende boligomkostninger omfatter som nævnt ikke blot boligskatte, men også blandt andet renteudgifter og vedligeholdelse. Rabattens procentvise reduktion af de samlede boligomkostninger er altså væsentligt mindre end den procentvise reduktion af boligskatte.

De kommende skatterabatter kan på samme måde som 1998-nedslagene føre til en lavere mobilitet på boligmarkedet. I det 1998-nedslagene på mange måder er sammenlignelige med de kommende skatterabatter, kan

¹¹ Sammenligningen af de kommende skatterabatter med 1998-nedslagene gælder for ejendomsværdiskattepligtige ejerboliger. Ejerboliger, som anvendes til udlejning, betaler ikke ejendomsværdiskat og var derfor ikke omfattet af 1998-nedslagene. I 2021 kompenserer skatterabat-ten både for stigninger i grundskylden og ejendomsværdiskatten.

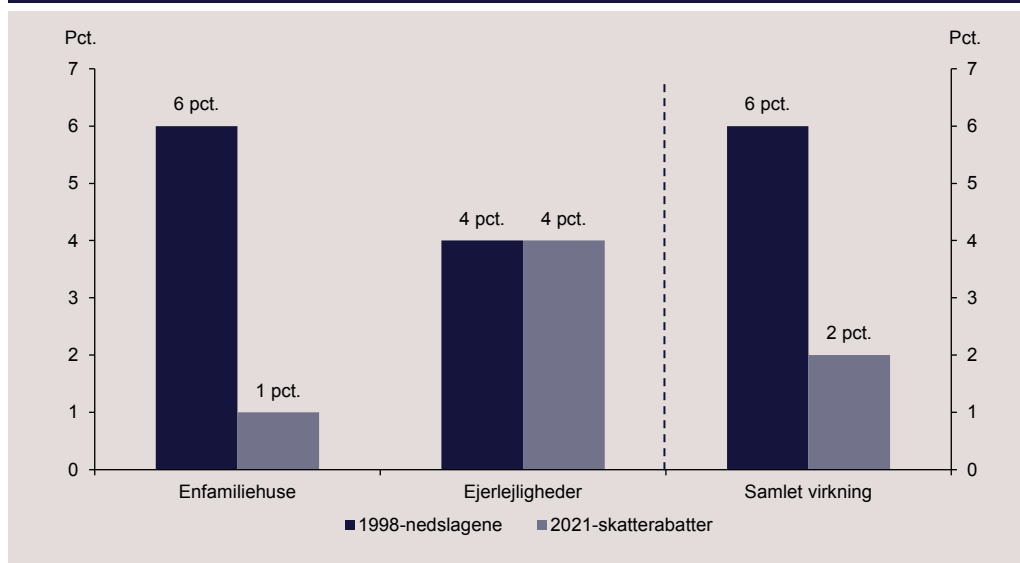
erfaringerne fra 1998-nedslagene danne grundlag for en vurdering af de kommende skatterabatters virkning på mobiliteten på boligmarkedet efter 2021¹².

Baseret på de beregnede generelle virkninger af 1998-nedslagene for enfamiliehuse på landsplan skønnes de kommende skatterabatter at medføre en yderst begrænset reduktion i omsætningen af boliger på ca. 1 pct. for enfamiliehuse og ca. 4 pct. for ejerlejligheder¹³ i årene umiddelbart efter 2021, *jf. figur 4.19*. Det svarer til en årlig reduktion i boligsalget på ca. 4-500 enfamiliehuse og ca. 7-800 ejerlejligheder. Det er særligt for ejerlejlighederne i de større byer, at boligsalget reduceres, hvilket afspejler, at det netop er her, at de kommende skatterabatter i gennemsnit er størst.

¹² Oprindeligt var 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten udformet som en relativ rabat, der kunne ændre sig over tid i takt med ejendomsvurderingen, mens de kommende skatterabatter er udformet som en nominelt fastholdt rabat i kroner. Som følge af skaffestoppet for ejendomsværdiskatten blev 1998-nedslagene dog i realiteten fastfrosset i nominelle kroner indtil boligsalg, hvilket svarer til de kommende skatterabatter.

¹³ Skønnet for de kommende skatterabatters virkning for ejerlejligheder er beregnet på baggrund af den estimerede effekt for enfamiliehuse. Da 1998-nedslagene for ejerlejligheder var relativt begrænsede (2 promille), og prissigningerne i storbyområderne, hvor ejerlejligheder primært ligger, var meget store i perioden, er det ikke muligt at vurdere virkningen af 1998-nedslagene på ejerlejligheder. Derfor benyttes den estimerede effekt for enfamiliehuse, dvs. det antages implicit, at de kommende skatterabatter relativt set påvirker ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder ens.

Figur 4.19. Skønnet reduktion i omsætningen på boligmarkedet som følge af de kommende 2021-skatteletter og 1998-nedslagene i årene umiddelbart efter deres indførelse



Anm.: De skønnede årlige reduktioner i omsætningen på boligmarkedet er beregnet på følgende måde: Af de boliger, som blev købt umiddelbart efter 1. juli 1998, var ca. 22 pct. blevet solgt igen i 2002. Til sammenligning var knap 21 pct. af de boliger, som blev købt umiddelbart op til skæringsdagen, blevet solgt igen i 2002. Det svarer til, at 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten reducerede den årlige omsætning af enfamiliehuse med godt 6 pct. i årene umiddelbart efter, at nedslagene blev indført. Med afsæt i det gennemsnitlige 1998-nedslag for enfamiliehuse på 0,33 pct. af ejendomsværdien og gennemsnitlige kommende skatteletter for de pågældende boligtyper, kan den skønnede reduktion i omsætningen på boligmarkedet afledt af skatteletterne beregnes. Effekten på ejerlejligheder er baseret på estimerne for enfamiliehuse. Den samlede virkning er opgjort inkl. sommerhuse.
Kilde: Egne beregninger.

Til sammenligning skønnes 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten at have medført en reduktion i omsætningen på boligmarkedet på 6 pct. for enfamiliehuse i årene umiddelbart efter, at de blev indført, *jf. figur 4.19.*

Hvis de estimerede effekter for enfamiliehuse anvendes på ejerlejligheder, skønnes 1998-skattenedslagene at have reduceret omsætningen med ca. 4 pct. Effekten er mindre end for enfamiliehuse, da ejerlejlighederne kun var omfattet af 2-promille-nedslaget og ikke af 4-promille-nedslaget.

Samlet set vurderes det således, at virkningen af de kommende skatteletter kun vil have begrænsede effekter på mobiliteten på boligmarkedet. Effekterne forventes generelt at være omtrent en tredjedel af virkningerne af 1998-nedslagene.

Udover at rabatterne knyttet til 1998-nedslagene i gennemsnit er cirka tre gange større end de kommende skatteletter, og fordelingsprofilen er anderledes, så blev 1998-nedslagene ydermere annonceret blot en

måned før skæringsdagen¹⁴, mens de kommende skatterabatter er blevet annonceret ca. 3½ år før skæringsdagen¹⁵.

Det mærkbart tidligere annonceringstidspunkt i forbindelse med de kommende skatterabatter indebærer alt andet lige, at især boligejere, der forventer en lang ejerperiode, kan nå at købe bolig inden udgangen af 2020. Imidlertid kan størrelsen på de kommende skatterabatter først beregnes for den enkelte bolig, når de nye skattesatser offentliggøres i 4. kvartal 2020, dvs. ca. 1-2 måneder før skæringsdagen¹⁶. Men for nogle boligtyper – såsom ejerlejligheder i de større byer – kan der allerede nu forventes en vis skatterabat, selvom den præcise størrelse ikke er kendt endnu. Derfor kan der opstå en situation, hvor antallet af solgte ejerlejligheder stiger i perioden op til skæringsdagen. Det ændrer dog ikke umiddelbart på, at skatterabatterne også for disse boligejere må forventes at forlænge den gennemsnitlige ejerperiode.

Den langsigtede virkning af 1998-nedslagene

1998-nedslagene skønnes samlet set at have medført ca. 24.000 færre solgte enfamiliehuse i perioden 1998-2010 svarende til godt 3 pct. af boligomsætningen i perioden, *jf. figur 4.20*. Den årlige effekt på antallet af handlede enfamiliehuse var størst i perioden 1998-2002, hvor den årlige reduktion i gennemsnit udgjorde godt 3.000 bolighandler. Det er denne *kortsigtede* virkning, der danner grundlag for ovenstående skøn for reduktionen i omsætningen som følge af de kommende skatterabatter.

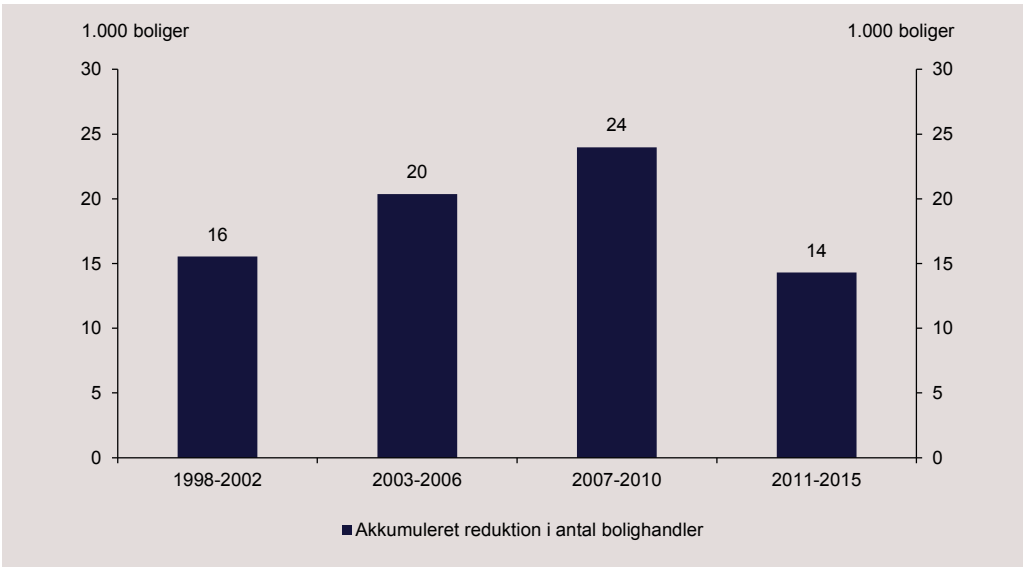
Fra 2003 til 2010 reduceredes virkningen gradvist til ca. 1.000 bolighandler pr. år. Fra 2011 og fremefter begynder nogle af de tidligere udskudte bolighandler fra perioden 1998-2010 at blive realiseret, hvorved den årlige effekt af 1998-skattenedslagene går fra at have været negativ til at blive positiv. Det skønnes således, at 1998-nedslagene isoleret set har *øget* det årlige antal bolighandler med ca. 2.000 handler i perioden 2011-2015. På langt sigt forventes den akkumulerede virkning af 1998-nedslagene på antallet af bolighandler at være nul, når der ses bort fra gentagne handler af den samme bolig.

¹⁴ Udspillet til Pinsepakken blev fremlagt i begyndelsen af juni 1998.

¹⁵ Målt i forhold til indgåelsen af forliget. Regeringens forslag til den kommende bolighedskat blev dog allerede præsenteret i oktober 2016.

¹⁶ De nye skattesatser offentliggøres i 4. kvartal 2020. Når de nye skattesatser foreligger, vil de fleste boligejere have en god indikation af deres kommende bolighedskat/skatterabatter, mens de præcise konsekvenser først kendes, når der offentliggøres ejendomsvurderinger i løbet af 2021. Skatterabatten vil fremgå af årsopgørelsen for 2021, der offentliggøres i marts 2022.

Figur 4.20. Estimeret reduktion i antallet af bolighandler af enfamiliehuse som følge af 1998-nedslagene



Anm.: Faldet i antal bolighandler af enfamiliehuse er estimeret på baggrund af den estimerede ændring i salgstilbøjeligheden som følge af 1998-nedslagene og antallet af enfamiliehuse omfattet af dem.
 Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 4A. Beregning af virkningen af boligskatter på boligpriser

Sammenhængen mellem boligomkostninger og boligpriser

I økonomisk teori kan en bolig betragtes som et aktiv, der dels genererer et løbende afkast i form af lejeværdien af at have brugsret til boligen (herunder fx herlighedsværdien af boligen), dels et afkast i form af eventuelle prisstigninger på boligen. Det at eje en bolig er dog også forbundet med en række omkostninger, som fx renteudgifter (inkl. bidrag) til finansiering af fx realkreditgæld, afskrivninger og vedligeholdelse på selve bygningen, ejendomsskatter mv.

Sammenhængen mellem en boligs pris, boligafkastet og de samlede boligomkostninger ved at eje boligen kan stiliseret set beskrives ud fra følgende ligevægtsbetingelse på boligmarkedet:

$$u_t V_t = B_t + g_t V_t \quad (1)$$

hvor V_t er boligens værdi på tidspunkt t , B_t er lejeværdien (det løbende afkast) af boligen¹⁷, u_t er boligomkostningerne relativt til boligens værdi, og g_t er (forventede) prisstigninger på boligen.

Betingelsen skal forstås således, at markedet er i ligevægt, når boligomkostningerne ved at eje boligen ($u_t V_t$) svarer til afkastet ved at eje boligen, som er givet ved summen af det løbende afkast (B_t) og afkastet i form af (forventede) prisstigninger ($g_t V_t$). Hvis dette ikke var tilfældet, ville der være arbitragemuligheder på boligmarkedet, dvs. en person kunne opnå en gevinst (afkast fratrukket omkostninger) ved at erhverve sig en bolig, hvis boligprisen er for lav. Dette ville presse priserne op, indtil arbitragemulighederne var udtømt.

Ud fra ligning (1) kan boligens pris i ligevægt udledes som forholdet mellem lejeværdien og boligomkostningerne korrigeret for de forventede prisstigninger:

$$V_t = \frac{B_t}{u_t - g_t} \quad (2)$$

Det skal bemærkes, at det med denne sammenhæng antages, at boligkøberne i et eller andet omfang er fremadskuende, da de forventede boligprisstigninger indgår i udtrykket. Ligningen siger dog i sig selv ikke noget om, hvorvidt forventningerne er rationelle eller ej.

Udtrykket for ligevægtsprisen for boligen indebærer, at en ændring i boligomkostningerne isoleret set medfører en prisændring på:

¹⁷ Den økonomiske lejeværdi af boligen må ikke (direkte) forveksles med den lejeværdi af egen bolig, som dannede grundlag for boligbeskattningen for 2000. Ideen bag de to koncepter er dog principielt den samme.

$$\frac{dV}{du} = -\frac{B}{(u-g)^2} \Leftrightarrow \frac{dV/V}{du} = -\frac{1}{u-g} \quad (3)$$

Dette er en såkaldt semi-elasticitet, der fortæller, at en stigning i boligomkostningerne på ét pct.-point medfører et fald i boligpriserne på $\frac{1}{u-g}$ pct. Ved at skønne over de forskellige komponenter, der indgår i boligomkostningerne, er det således muligt at skønne over virkningen af ændringer i boligomkostningerne på boligpriserne.

En registerbaseret kapitaliseringsmodel

Med udgangspunkt i den teoretiske sammenhæng mellem boligomkostningerne og boligpriserne er der opstillet en model, der på baggrund af registerdata beregner boligomkostningerne for alle ejerboliger i Danmark. Modellen tager afsæt i de forventede grund- og boligpriser samt i individuelle beskatningsforhold, herunder rentefradraget. Endelig sammenholdes modellens resultater med en række empiriske studier af, hvordan ændringer i boligomkostningerne påvirker boligpriserne.

Resultatet er en model, som er teoretisk konsistent med en ligevægtsbetragtning af boligmarkedet og i overensstemmelse med resultaterne fra empiriske studier. I det følgende beskrives det, hvordan de forskellige komponenter i boligomkostningerne fastsættes.

De forskellige komponenter i boligomkostningerne kan variere fra boligejer til boligejer. Det gælder blandt andet skatteværdien af rentefradraget, ejendomsværdiskat¹⁸ og fra kommune til kommune, som følge af forskelle i grundskyldspromillerne og som følge af forskellige stigningsbegrænsninger. Dette vil i den registerbaserede model medføre individuelle boligomkostninger, hvorved disse variationer opfanges i beregningerne.

Værdien af en given bolig vil desuden typisk kunne opdeles i en værdi af grunden (i ubebygget stand) og en værdi af bygningen, hvor der vil knytte sig en specifik omkostning til hver. Omkostningerne for henholdsvis grund- og bygningsdelen kan dog overordnet beregnes som:

$$u_{it} = (1 - \tau_{it})r + a + s_{it} + q \quad (4)$$

hvor τ_{it} er skatteværdien af rentefradraget for bolig i på tidspunkt t , r er renten (inkl. bidragssats), a er afskrivningsraten (kun relevant for bygningsdelen) og s_{it} er den samlede effektive ejendomsskattesats, der for grunden består af ejendomsværdiskat og grundskyld, mens den for bygningen udelukkende er ejendomsværdiskat. Endeligt kan q fortolkes som øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie, som afspejler, at

¹⁸ Den formelle ejendomsværdiskat er for fleste boligejere på 1 pct. af ejendomsværdien. Pga. af det nominelle ejendomsskattestop, som typisk fastsætter beskatningsgrundet for ejendomsværdiskatten til 2001/2002 vurderinger, er der dog opstået forskelle i den effektive ejendomsværdiskattesats på tværs af boligerne.

prisudviklingen på boligmarkedet typisk er mere usikker end en investering i obligationer. Afdrag på boliglån indgår ikke, da disse er en form for opsparing og dermed ikke en reel udgift for boligejeren.

Skatteværdien af rentefradraget beregnes ud fra renteudgifterne til et boliglån med en gennemsnitlig rente på r (fastsættes nedenfor) givet en belåningsgrad på 95 pct. Argumentet for at anvende denne relativt høje belåningsgrad til beregning af skatteværdien af rentefradraget, selvom mange boligejere har en lavere belåningsgrad, er, at det primært er betalingsvilligheden blandt boligkøberne, som bestemmer boligpriserne. Nye boligkøbere vil typisk have en større belåningsgrad end gennemsnittet for alle boligejere, hvorved værdien af rentefradraget har relativt større betydning for nye boligkøbere.

Ejerforholdene for den enkelte bolig afgør herefter, hvor stor en del af renteudgifterne, der har den høje henholdsvis den lave fradragsværdi. Det gælder særligt i forhold til om en bolig er ejet af en enlig eller et ægtepar, da skatteværdien af rentefradraget udgør ca. 33 pct. i en gennemsnitskommune for renteudgifter op til 100.000 kr. for par og 50.000 kr. for enlige. Renteudgifter herover har en fradragsværdi på ca. 25 pct. i en gennemsnitskommune, når Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset. Renteudgifterne vedrørende sommerhuse, der ikke benyttes som helårsbolig forudsættes altid at have den lave fradragsværdi. Beløbsgrænserne på henholdsvis 50.000/100.000 kr. fastholdes nominelt, hvorved en større del af renteudgifterne berøres af den lave skatteværdi, i takt med at boligpriserne stiger.

Den effektive ejendomsskattesats fastsættes separat for grunden og bygningen, da grundskyld kun betales af grunden, mens ejendomsværdiskat betales af hele ejendommen, dvs. både grunden og bygningen. Den effektive grundskyld og ejendomsværdiskat beregnes i hvert år som forholdet mellem skattebetalingerne og henholdsvis grund- og ejendomsværdien, hvor skattebetalingerne beregnes i en separat lovmodel for ejendomsbeskatningen (Skatteministeriets ejendomsbeskatningsmodel). Under gældende regler er ejendomsskatterne således beregnet inkl. virkningen af stigningsbegrænsningen i beskatningsgrundlaget for grundskyld og det nominelle skattestop på ejendomsværdiskatten.

Parameterværdierne for den nominelle rente og afskrivningsraten på bygningsdelen fastsættes, så de er konsistente med de mellemfristede fremskrivninger, *jf. tabel 4A.1*.

Tabel 4A.1. Parameterforudsætninger for boligomkostninger for hhv. grunde og bygninger

	Grundværdier	Bygningsværdier
Nominal rente ¹⁾	4,5 pct.	4,5 pct.
Værdi af rentefradraget ²⁾	33-25 pct.	33-25 pct.
Effektiv skattesats ³⁾	ca. 1,6 pct.	ca. 0,4 pct.
Afskrivninger ⁴⁾	0 pct.	2,2 pct.
Forventede langsigtede prisstigninger ⁵⁾	2,8 pct.	2,8 pct.
Øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie ⁶⁾	2 pct.	2 pct.

1) Den nominelle rente er fastsat til den langsigtede rente i de mellemfristede fremskrivninger.

2) Skatteværdien af rentefradraget afhænger af boligejerens samlede gæld, idet fradraget for renteudgifter under 50.000 kr. pr. person udgør ca. 33 pct. i en gennemsnitskommune, mens skatteværdien udgør ca. 25 pct. for renteudgifter over 50.000 kr. pr. person. Det marginale rentefradrag vil derfor blandt andet afhænge af boligens pris.

3) Den samlede effektive skattesats for grunde består af den effektive ejendomsværdiskattesats samt den effektive grundskyldspromille, mens den effektive skattesats for bygninger er givet ved den effektive ejendomsværdiskattesats alene. Disse skattesatser er her vist som gennemsnit i 2021 under en videreførelse af gældende regler med nye vurderinger, men varierer blandt andet på tværs af boligtype og geografi.

4) Afskrivningsraten er fastsat til den langsigtede afskrivningsrate for boliger i de mellemfristede fremskrivninger.

5) De forventede prisstigninger er fastsat, så de er konsistente med forudsætningerne i de mellemfristede fremskrivninger.

6) Disse omkostninger kan dække over en række andre omkostninger forbundet med boligens værdi, herunder forsikringspræmier, likviditetsbegrænsninger (fx at nye boligkøbere efter gældende regler ikke kan låne til de sidste 5 pct. af boligens pris), samt en risikopræmie som følge af, at den forventede udvikling i boligpriserne er usikker og kan have betydelige udsving over tid.

Kilde: Egne beregninger.

De øvrige omkostninger er fastsat til 2 pct. af ejendomsværdien. Da de øvrige omkostninger omfatter usikkerhed i prisudvikling, forsikringspræmier, likviditetsbegrænsninger, transaktionsomkostninger m.m., vurderes størrelsesordenen af den fastsatte værdi at være realistisk. Den implicite semi-elasticitet for grundpriserne i modellen er konsistent med det empiriske resultat fra De Økonomiske Råd (2016), *jf. nedenfor*.

Boligomkostningerne beregnes som nævnt som individuelle omkostninger for henholdsvis grunden og bygningen for hver enkelt bolig. Modellen indebærer således, at der er variation i boligomkostningerne på tværs af boliger.

For 90 pct. af boligerne udgør omkostningerne på grundene mellem 6,0 og 8,9 pct. i 2021, mens omkostningerne for bygningerne for 90 pct.'s vedkommende ligger mellem 7,5 og 8,1 pct. Omkostningerne for grundene udviser således væsentlig større spredning end for bygningerne, *jf. tabel 4A.2*. Det hænger blandt andet sammen med, at grundskyldspromillen varierer fra kommune til kommune, og at stigningsbegrænsningen for grundskylden medfører, at beskatningsgrundlaget kan være betydeligt lavere end den faktiske grundværdi. Det gælder især for boliger, som er steget kraftigt i pris, og for ejerlejligheder, hvor grundværdierne i mange tilfælde har været markant undervurderet i de nuværende vurderinger.

Tabel 4A.2. Fordeling af beregnede boligomkostninger i 2021 under gældende regler på nye vurderinger

	Grundværdier	Bygningsværdier
5. percentil	6,0 pct.	7,5 pct.
25. percentil	6,7 pct.	7,7 pct.
50. percentil	7,2 pct.	7,8 pct.
75. percentil	7,9 pct.	7,9 pct.
95. percentil	8,9 pct.	8,1 pct.
Gennemsnit	7,3 pct.	7,8 pct.
Gnst. nettoboligomkostning ¹⁾	4,5 pct.	5,0 pct.

Anm.: Boligomkostningerne er beregnet ud fra ligning (2), parameterværdierne i tabel 1 samt de individuelle effektive skattesatser for hver enkelt bolig.

1) Nettoboligomkostningen er beregnet som den samlede boligomkostning inkl. øvrige omkostninger fratrukket de forventede langsigtede boligprisstigninger.

Kilde: Egne beregninger.

Ændringer i boligpriserne ved ændrede boligomkostninger

Inden den opstillede model anvendes til at beregne virkningen på boligpriserne af ændringer i boligomkostninger – fx forårsaget af nye skatteregler – foretages en kalibrering af modellen¹⁹. Dette indebærer konkret, at lejeværdien af henholdsvis grund- og bygningsdelen fastsættes, så modellen initialt er i ligevægt ud fra den forudsatte underliggende udvikling i boligpriserne. Når udviklingen i boligpriserne (som kan opdeles i henholdsvis en grund- og bygningsværdi) og boligomkostningerne er kendt, kan lejeværdierne beregnes ud fra en omskrivning af ligning (1) til:

$$B_t = (u_t - g_t)V_t \quad (5)$$

Det forudsættes konkret, at prisen for hvert enkelt bolig underliggende følger udviklingen i Skatteministeriets ejendomsbeskatningsmodel. Det betyder, at priserne for grunde og bygninger på landsplan følger forudsætningerne i de mellemfristede fremskrivninger. Når lejeværdierne for henholdsvis grund- og bygningsdelen for hver enkelt bolig er fastsat, kan nye boligpriser som følge af ændrede boligomkostninger beregnes ud fra ligning (1).

For at illustrere pristilpasningerne i modellen foretages et stød til boligomkostningerne på 0,1 pct.-point i 2021. Det forudsættes, at forøgelsen annonceres allerede i 2017. Pristilpasningerne afledt af dette stød kan overordnet opdeles i en række intervaller.

¹⁹ Kalibreringen af lejeværdierne foretages kun for at kunne beregne efterfølgende prisniveauer. I forhold til prisændringerne kan disse beregnes direkte ud fra ligning (3), og er dermed uafhængige af kalibreringen.

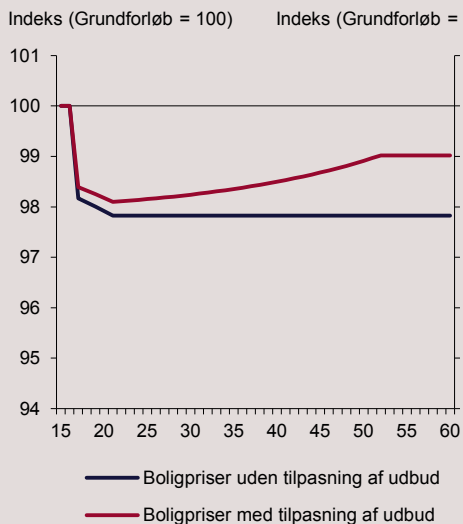
Ved annonceringen i 2017 er boligomkostningerne endnu ikke ændret, men boligpriserne vil alt andet lige reagere på de ændringer i boligomkostningerne, der er udsigt til ved ikrafttrædelsen i 2021, forudsat at disse ændringer afviger fra, hvad der tidligere måtte have været forventningen, *jf. diskussion senere i dette appendiks*. Ved en forøgelse af boligomkostningerne i 2021 vil boligpriserne alt andet lige skulle falde, og det forventede fald i boligpriserne vil påvirke boligpriserne allerede ved annoncering, *jf. ligning (1)*. Dette kaldes derfor *annonceringseffekten*, som potentielt kan indebære en kraftig ændring i boligpriserne allerede i 2017, *jf. figur 4A.1*.

I tiden efter annonceringstidspunktet og frem til selve ikrafttrædelsen i 2021 vil boligpriserne gradvist falde yderligere. Når boligpriserne ikke med det samme falder til det lavere niveau i 2021, afspejler det, at boligejere i perioden før ikrafttrædelsen i 2021 kan købe en relativt billig bolig, men fortsat betale de gamle, lavere boligomkostninger. Efterhånden som denne gunstige periode bliver kortere, falder boligpriserne gradvist.

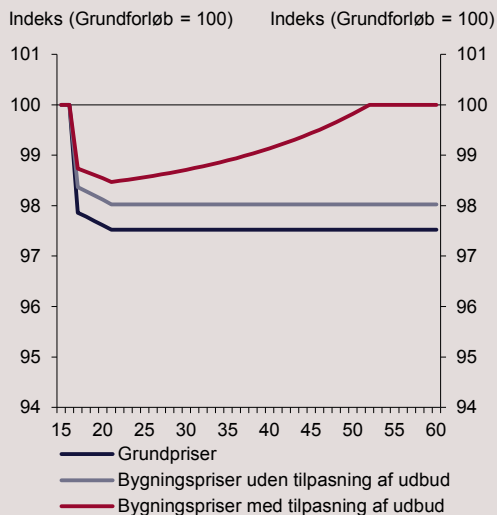
Ved et konstant boligudbud fastholdes faldet i boligpriserne på ca. 2 pct. i forhold til grundforløbet i årene efter 2021, *jf. den mørkeblå kurve i figur 4A.1*.

Pristilpasninger ved en forøgelse af boligomkostninger med 0,1 pct.-point, 2015-2060

Figur 4A.1. Gennemsnitlige boligpriser



Figur 4A.2. Grund- og bygningspriser



Kilde: Egne beregninger.

Boligudbuddet må dog forventes kun at være delvist fast på længere sigt. Det gælder særligt for bygningsdelen, hvor prisen på en given bygning på længere sigt bestemmes af genopførelsesomkostningerne. Bygningspriserne er således forankrede i et prisniveau, der udelukkende bestemmes af byggeomkostningerne, hvilket betyder, at det i en periode bliver mindre attraktivt at opføre nye boliger. Højere boligomkostninger medfører således en reduktion i bygningsmassen på langt sigt, mens bygningspriserne på langt sigt er upåvirkede²⁰.

Tilpasningen af bygningsmassen er dog træg – konkret forudsat til 30 år – da de årlige boliginvesteringer kun udgør en lille del af den samlede boligmasse. Bygningspriserne påvirkes derfor stadig af boligomkostningerne på kort sigt. Det initiale fald i priserne er dog mindre, end hvis de ikke havde været forankrede i byggeomkostningerne, *jf. figur 4A.2*. Dette hænger igen sammen med, at boligkøberne antages at være fremadskuende og derfor ikke bliver overraskede over udviklingen i boligpriserne – bortset fra ved annonceringen af ændringer i boligomkostningerne.

Modsat bygningsdelen forudsættes udbuddet af grunde at være konstant, hvorved der ikke er et anker for grundpriserne. Disse påvirkes således også på langt sigt af ændringer i boligomkostningerne, *jf. figur 4A.2*.²¹

De samlede boligpriser, der dannes som summen af grund- og bygningspriserne, vil ved en forøgelse af boligomkostningerne følge en udvikling, der ligger et sted mellem udviklingen i grund- og bygningspriserne. Dvs. et initialt fald i prisen efterfulgt af en delvis tilbagevenden til det oprindelige niveau i takt med at bygningsmassen har tilpasset sig, *jf. den røde kurve i figur 4A.1*.

Ændringerne i boligpriserne som følge af stødet til boligomkostningerne kan omsættes til implicitte semi-elasticiteter, der angiver den procentvise ændring i boligpriserne, når boligomkostningerne forøges med ét pct.-point.

På kort sigt er semi-elasticiteten på -19, når bygningspriserne er forankrede i byggeomkostningerne, *jf. tabel 4A.3*. Det betyder, at en stigning i boligomkostningen på ét pct.-point medfører et prisfald på 19 pct. på kort sigt. I dette tilfælde i 2021. På langt sigt er effekten væsentligt mindre med en semi-elasticitet på -10, da bygningsmassen her er fuldt tilpasset, og bygningspriserne derfor er vendt tilbage til grundforløbet.

²⁰ Prisbevægelserne for bygninger er konsistente med en Tobin's Q model, hvor udbuddet af bygninger på langt sigt er perfekt elastisk, dvs. at bygningspriserne på langt sigt er bestemt af byggeomkostningerne. Et positivt stød til boligomkostningerne rykker efterspørgselskurven indad, hvorved den umiddelbare påvirkning på prisen er negativ. I takt med at boligmassen tilpasser sig den nye ligevægtsmængde, stiger prisen, indtil den igen svarer til byggeomkostningerne. Prisbevægelserne for grunde er ligeledes konsistente med en Tobin's Q model, hvor udbuddet af grunde dog er perfekt inelastisk.

²¹ Selvom udbuddet af jord i hele landet stort set er konstant, er det ikke givet, at det også gælder for jord til boligformål. Særligt uden for de større byer er det muligt at udstykke produktionsjord til byggegrunde, hvilket indebærer, at udbuddet af grunde på langt sigt ikke er helt uelastisk. En alternativ antagelse om et elastisk udbud af grunde ville isoleret set mindske prisreduktionen ved en forøgelse af boligomkostningerne, men effekten heraf ville være ubetydelig.

Tabel 4A.3. Semi-elasticitet ved ændringer i boligomkostningerne på boligpriserne

	Grunde	Bygninger	Ejendomme
Kort sigt	-25	-15	-19
Langt sigt	-25	0	-10

Kilde: Egne beregninger.

Afsnittet *Følsomhedsanalyser* præsenterer en række følsomhedsanalyser i forhold til virkningerne af ændrede boligomkostninger på boligpriserne.

Empirisk grundlag

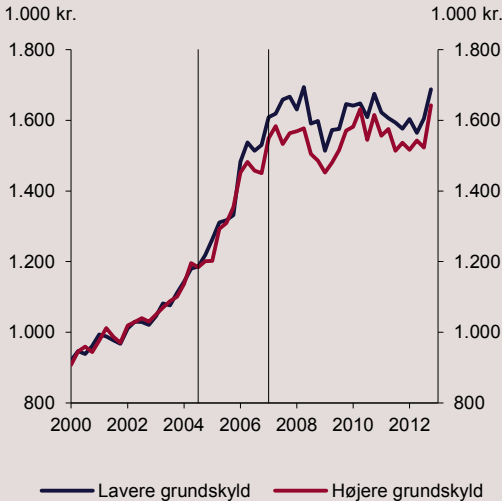
Der findes umiddelbart fire nyere analyser, der undersøger boligomkostningernes virkning på boligpriserne. Tre af analyserne anvender tidsserievariationen i boligomkostningerne uden at have direkte fokus på virkningen af ændrede boligskatte, mens den fjerde analyse fra De Økonomiske Råd (2016a,b) benytter den variation i grundskyldspromiller, der opstod som følge af Kommunalreformen i 2007 i et difference-in-difference setup.

Kommunalreformen betød, at grundskyldspromillerne i de nye, sammenlagte kommuner blev harmoniseret. Derved fik nogle boligejere i de nye kommuner grundskylden sat ned, mens andre fik sat den op. Dette giver en relativt unik mulighed til at undersøge virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne.

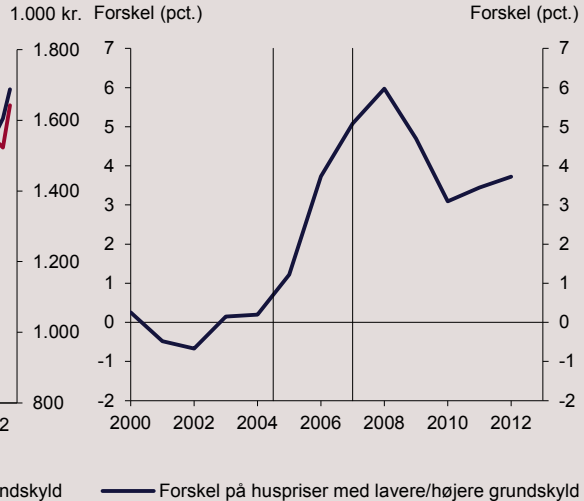
Konkret opdeler De Økonomiske Råd (2016a,b) ejerboligerne i to grupper bestående af henholdsvis de boliger, som fik sat grundskylden op og de boliger, som fik sat den ned. De Økonomiske Råd (2016a,b) finder, at boligpriserne for grupperne følger hinanden op til året før kommunesammenlægningerne, hvor de nye grundskyldspromiller bliver kendt. Herefter opstår der en niveauforskel mellem de to grupper med en i gennemsnit højere boligpris for de boliger, der fik en lavere grundskyld, jf. figur 4A.3 og figur 4A.4.

Central figur fra analysen af De Økonomiske Råd (2016)

Figur 4A.3. Udvikling i boligpriserne for grupperne med hhv. højere og lavere grundskyld



Figur 4A.4. Gennemsnitlig forskel i boligpriserne mellem grupperne med hhv. højere og lavere grundskyld



Anm.: De lodrette streger angiver henholdsvis tidspunktet for indgåelsen af aftalen om strukturreformen og sammenlægningen af kommunerne. I figur 4 er forskellen opgjort i log point og beregnet som gennemsnit over året.

Kilde: De Økonomiske Råd (2016a,b) og egne beregninger.

DØR's resultater indebærer en semi-elasticitet på -24,5 på kort sigt, *jf. tabel 4A.4*, hvilket er på linje med den opfillede kapitaliseringsmodel. Da variationen i boligomkostningerne udelukkende stammer fra ændringer i grundskylden (som ikke påvirker bygningsmassen), relaterer den estimerede semi-elasticitet sig dog principielt kun til ændringer i grundpriserne, og dermed ikke, hvordan bygningsprisen reagerer på kort sigt ved ændringer i boligomkostningerne.

Det kan de øvrige studier kaste lys over. Disse anvender som nævnt tidsserievariationen i boligomkostningerne til at estimere virkningen på boligpriserne. Størstedelen af denne variation er drevet af ændringer i renteniveauet, som både påvirker grund- og bygningspriserne.

Dam m.fl. (2011, 2014) estimerer en simpel (enkeltlignings-) fejlkorrektionsmodel. Denne modelramme adskiller sig fra difference-in-difference metoden ved kun at tillade gradvise tilpasninger af boligpriserne. Tilpasningerne er således konkret modelleret, så forskellen mellem de nye ligevægtspriser og de faktiske priser årligt indsnævres med en fast procentsats. Det kan bemærkes, at denne funktionelle form for tilpasningen ikke nødvendigvis er korrekt i alle årene.

Efter en fuld pristilpasning – dvs. på mellemlangt sigt – svarer resultaterne i de to analyser af Dam m.fl. (2011, 2014) til en semi-elasticitet på henholdsvis -12,5 og -15,5, *jf. tabel 4A.4.*

Tabel 4A.4. Oversigt over seneste empiriske resultater for virkningen af boligomkostningerne på boligpriserne

	Semi-elasticitet		Tilpasningstid
	Kort sigt	Mellemlangt sigt	Halveringstid (år)
<i>De Økonomiske Råd (2016a,b)</i>	-24,5		
<i>Danmarks Nationalbank (2014)</i>		-12,5	3,6
<i>Danmarks Nationalbank (2011)</i>		-15,5	3,8
<i>Finansministeriet (2010)</i>		-17,8	5,7

Kilde: De Økonomiske Råd (2016a): Dansk Økonomi, forår 2016, kapitel 4. De Økonomiske Råd (2016b): Kapitalisering af grundskylden i enfamiliehuse. Baggrundsnotat af Rahbek, Jørgensen og Høj. Danmarks Nationalbank (2014): Dam, Hvolbøl og Rasmussen (2014), Boligmarked i flere hastigheder, Kvartalsoversigten, 3. kvartal, 2014. Danmarks Nationalbank (2011): Dam, Hvolbøl, Pedersen, Sørensen og Thamsborg (2011), Udviklingen på ejerboligmarkedet i de senere år – Kan boligpriserne forklares?, Kvartalsoversigt, 1. kvartal, del 2. Finansministeriet (2010): Skaarup og Bødker (2010), House prices in Denmark: are they far from equilibrium?, Finansministeriets Arbejdsrapportserie, nr. 21/2010.

Skaarup og Bødker (2010) benytter i stedet en VAR-model bestående af to simultant estimerede ligninger: én for ændringer i boligpriserne og én for ændringer i boliginvesteringerne. Efter en fuld pristilpasning svarer resultaterne her til en semi-elasticitet på -17,8, *jf. tabel 4A.4.*

De tre analyser giver – grundet estimation af langsigtrelationer – også et bud på, hvor hurtigt ændringer i fx boligomkostningerne slår igennem på boligpriserne. Dam m.fl. (2011, 2014) finder, at priserne tilpasser sig med en hastighed, der svarer til, at halvdelen af tilpasningen har fundet sted i løbet af $3\frac{1}{2}$ -4 år. Skaarup og Bødker (2010) finder til sammenligning, at halvdelen af tilpasningen finder sted på knap 6 år, *jf. tabel 4A.4.*

Som nævnt indebærer modelrammerne i både Dam m.fl. (2011, 2014) og Skaarup og Bødker (2010), at priserne hvert år mekanisk forudsættes at indsnævres med en fast procent af forskellen mellem de nye ligevægtspriser og de faktiske priser. Dvs. at hvis halvdelen af tilpasningen fx er indtruffet efter 6 år, vil 75 pct. af tilpasningen have fundet sted efter 12 år osv.

Sammenholdt med resultatet fra De Økonomiske Råd (2016) peger tilpasningstiden i de tre tidsserieanalyser således i retning af, at ændringer i boligomkostningerne kapitaliseres i grundpriserne med det samme, mens bygningspriserne påvirkes over en længere periode. Det estimerede langsigtniveau for semi-elasticiteten i de tre tidsseriestudier vil dog sandsynligvis undervurdere kortsigtseffekten, da bygningsmassen undervejs må forventes tilpasset gradvist.

Følsomhedsanalyser

Boligomkostningerne er det centrale element i den opstillede kapitaliseringsmodel og har dermed stor betydning for modellens resultater. Det er samtidig et element, der – sammen med tilpasningstiden for bygningsmassen – er behæftet med en vis usikkerhed. Dette afsnit præsenterer derfor en række følsomhedsanalyser i forhold til de valgte parameterverdier.

Ændringen i boligpriserne afledt af ændrede boligomkostninger – semi-elasticiteten – er som vist givet ved:

$$\frac{dV/V}{du} = -\frac{1}{u-g} \quad (6)$$

Niveauet for boligomkostningerne, u , har derfor betydning for, hvor følsomme boligpriserne er over for ændringer i boligomkostningerne.

I grundforløbet indebar de valgte parameterestimater som vist en semi-elasticitet på -19 på kort sigt og -10 på langt sigt. Ved en gennemsnitlig boligomkostning, som er 1 pct.-point lavere, stiger semi-elasticiteterne til henholdsvis -23 og -13, mens de falder til -16 og -8 ved en gennemsnitlig boligomkostning, som er 1 pct.-point højere, jf. tabel 4A.5.

Tabel 4A.5. Semi-elasticitet for boligpriserne ved forskellige boligomkostninger

	-1 pct.-point	Grundforløb	+1 pct.-point
Kort sigt	-23	-19	-16
Langt sigt	-13	-10	-8

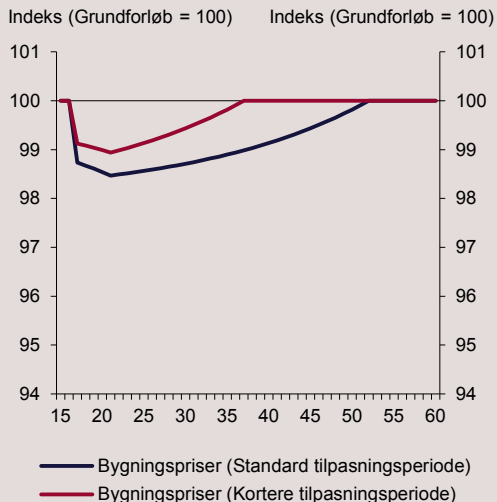
Kilde: Egne beregninger.

Tilpasningstiden for bygningsmassen har betydning for, hvor hurtigt bygningspriserne vender tilbage til ligevægten. Dermed har tilpasningstiden også betydning for ændringen i boligpriserne ved annoncering og implementering. Fx falder bygningspriserne mindre ved en forøgelse af boligomkostningerne, når tilpasningstiden reduceres fra 30 til 15 år, jf. figur 4A.5 og 4A.6.

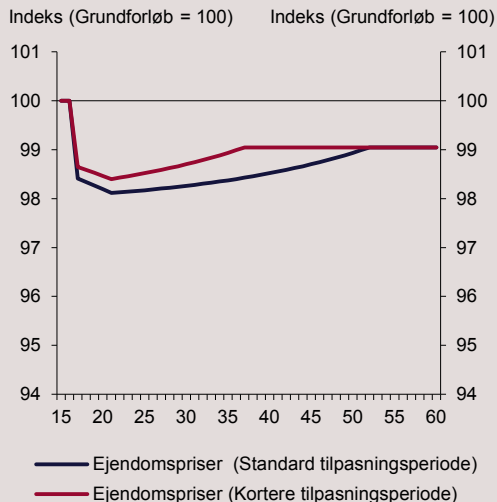
Intuitionen bag dette resultat er, at en hurtigere tilpasning af bygningsmassen også indebærer en hurtigere tilbagevenden til priserne bestemt af byggeomkostninger, dvs. en højere prisstigningstakt efter den initiale tilpasning. Det reducerer isoleret set den initiale pristilpasning.

Prisændringer ved kortere tilpasningstid på bygningsmassen sammenlignet med grundforløbet, 2015-2060

Figur 4A.5. Bygningspriser



Figur 4A.6. Boligpriser



Anm.: Grundforløbet indebærer bygningspriser med tilpasning af udbuddet og en tilpasningstid på 30 år, mens forløbet med kort tilpasning har en tilpasningstid på 15 år. Grundpriserne er ikke medtaget i figuren, da de ikke er forankrede i et prisniveau, og derfor ikke påvirkes af tilpasningstiden for bygningsmassen. Prisændringer er beregnet ved et stød til boligomkostningerne på 0,1 pct.-point.
 Kilde: Egne beregninger.

Det mindre initiale fald i bygningspriserne betyder, at der også er en mindre initial ændring i de samlede boligpriser (summen af grunden og bygninger) og dermed lavere implicite semi-elasticiteter på kort sigt. På langt sigt er semi-elasticiteten uændret, da bygningspriserne i begge tilfælde er forankret i byggeomkostningerne, *jf. tabel 4A.6.*

Tabel 4A.6. Semi-elasticitet for boligpriserne ved en hurtigere tilpasning af bygningsmassen

	15-årig tilpasningsperiode	Grundforløb
Kort sigt	-16	-19
Langt sigt	-10	-10

Kilde: Egne beregninger.

Boligkøbernes forventninger til udviklingen i boligbeskatningen

Boligkøbernes forventninger til boligpriserne afhænger af mange faktorer, herunder den forventede udvikling i renteniveauet, låneret og boligskatter mv. Ændringer i boligkøbernes forventninger til de fremtidige boligskatter er således én af flere faktorer, som påvirker udviklingen i boligpriserne.

Når der skal foretages konsekvensberegninger over virkningen på boligpriserne af ændrede boligskatter, har det imidlertid væsentlig betydning, hvilke forventninger boligkøberne forudsættes at have i udgangspunktet. Det vil sige, hvordan boligkøberne forventer, at boligskatterne ville udvikle sig i fravær af de ændrede regler.

Det skyldes, at en boligkøber med fremadskuende forventninger må forventes at tage højde for forventede, fremadrettede stigninger i boligskatterne i forbindelse med deres værdiansættelse af ejendomme, ligesom en sådan boligkøber vil indregne, at de seneste års prisudvikling på boligmarkedet på et tidspunkt vil føre til højere vurderinger i store dele af landet, når de gældende (fastfrosne) 2011-vurderinger erstattes af nye.

Det er langt fra let præcist at fastslå, hvilke forventninger boligkøberne har til den fremtidige boligbeskatning, idet boligskatterne forud for indgåelsen af boligforliget fra maj 2017 (og aftalen om indførelsen af et nyt ejendomsvurderingssystem fra november 2016) i en årrække har været genstand for diskussion og deraf usikkerhed om den fremtidige beskatning. Eksempelvis havde boligejerne oplevet mere end 15 år med ejendoms-værdiskattestop og udsigt til en videreførelse af ejendomsværdiskattestop frem til og med 2020, som dog hypotetisk kunne være blevet forlænget. Samtidig har der i de seneste år været stort politisk fokus på at bremse den kraftigt stigende grundskyld, hvilket blandt andet har resulteret i, at grundskylden blev fastfrosset med finanslovsaftalerne for 2016 og 2017.

De kommende, nye ejendomsvurderinger kunne - i fravær af boligforliget - hypotetisk set have ført til stigende grundskyldsbetalinger for boligejerne i mange år frem. Et *yderpunkt* kunne derfor være at forudsætte, at boligkøberne i udgangspunktet forventede kraftigt stigende grundskyld, og i det tilfælde ville boligforliget føre til store prisstigninger, da det aflyser de store grundskyldsstigninger. På den *anden* side har der været et politisk ønske om at fastholde det nuværende niveau for boligbeskatning og således neutralisere virkningen af de nye ejendomsvurderinger. Derfor er det formentlig ikke realistisk, at de potentielle stigninger i grundskylden ville have indtruffet. Dertil kommer, at de nye vurderinger endnu ikke foreligger, og de hypotetiske, langsigtede betydninger for boligejernes boligbeskatning ikke har været detaljeret belyst.

I denne analyse er udgangspunktet for at vurdere virkningen af boligforliget på boligpriserne, at såvel boligskatterne som boligpriserne efter 2020 – i fravær af diskretionære ændringer i boligbeskatningen – ville udvikle sig *i takt med indkomsterne i samfundet*. Boligskatterne antages dermed samtidig at udgøre en fast procent af boligernes værdi. Det modsvarer en forventning om, at boligskatterne i fravær af boligforliget ville udgøre den samme andel af indkomsterne (dvs. opgjort i fast købekraft) i årene efter 2020.

Appendiks 4B. Boligskatter og mobilitet: Erfaringer fra 1998-nedslagene

Hvordan har 1998-nedslagene påvirket mobiliteten på boligmarkedet?

1998-nedslagene bortfalder ved ejerskifte, hvorved ejendomsværdiskatten er lavere for de ejere, som anskaffede deres bolig senest 1. juli 1998, end for de potentielle boligkøbere. Det medfører isoleret set, at boligejere, som er omfattet af 1998-nedslagene, har mindre tilskyndelse til at fraflytte deres bolig. På den måde indebærer skattenedslagene, at omsætningen – og dermed mobiliteten – på boligmarkedet i et vist omfang reduceres i en periode efter deres indførelse²².

Virkningen af 1998-nedslagene på mobiliteten på boligmarkedet kan kvantificeres ved at betragte den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt lige op til og efter skæringsdagen for nedslagene²³. Dette er illustreret i *figur 4B.1*, som viser de faktiske gennemsnitlige ejerperioder for enfamiliehuse, der blev købt på forskellige tidspunkter hen over året 1998, samt et estimeret glidende gennemsnit over tid. Det er kun enfamiliehuse, som blev købt i 1998, og som efterfølgende er blevet solgt igen senest inden udgangen af 2015, der er medregnet. Dermed omfatter analysen knap 60 pct. af de ca. 47.000 enfamiliehuse, der blev handlet i 1998.

De faktiske gennemsnitlige ejerperioder er illustreret med cirkler og er beregnet for 2 ugers intervaller i henholdsvis 24 uger før og efter skæringsdagen for 1998-nedslagene. Det estimerede glidende gennemsnit er tilsvarende illustreret med de blå kurver, mens de stiplede linjer viser de såkaldte 95 pct. konfidensintervaller.

Der er en forholdsvis klar forskel på den gennemsnitlige ejerperiode umiddelbart før og efter skæringsdagen. Umiddelbart før skæringsdagen er den gennemsnitlige ejerperiode knap 6,8 år, mens den umiddelbart efter udgør godt 6,5 år *jf. figur 4B.1*. Dermed skønnes 1998-skattenedslagene at have øget den gennemsnitlige ejerperiode med godt 0,2 år i gennemsnit, hvilket svarer til knap tre måneder.

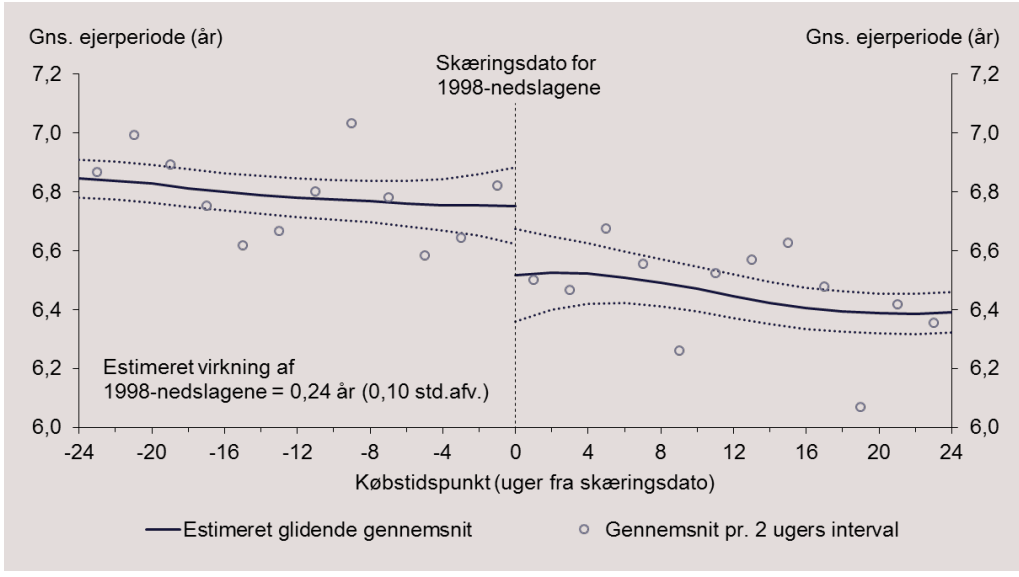
Det bemærkes, at de beregnede effekter er betinget af, at en række forudsætninger skal være opfyldt. Blandt andet må der ikke være systematik i, hvem der har købt en bolig henholdsvis før og efter skæringsdagen. 1998-skattenedslagene indebærer i sig selv en tilskyndelse til at fremskynde potentielle boligkøb til senest 1. juli 1998. Denne tilskyndelse må formodes at have været særlig stærk for de boligkøbere, der planlagde at eje deres bolig i lang tid. Hvis udsigten til nedslag i ejendomsværdiskatten fik mange til at fremskynde deres boligkøb til før skæringsdagen, vil det således indebære, at den estimerede effekt på ejerperioden bliver for stor. Der er

²² Til sammenligning er virkningen af pensionistnedslaget begrænset, da nedslaget følger personen og dermed kan videreføres i en ny bolig. Den værdi, som nedslaget udgør for en pensionist, er således ikke tabt, hvis pensionisten fraflytter boligen.

²³ Det fokuseres kun på enfamiliehuse i denne analyse, da 1998-nedslaget i ejendomsværdiskatten er mindre for ejerligheder, og da de hovedsageligt er koncentreret i de større byer, hvor der var kraftigere prisstigninger umiddelbart efter indførelsen af ejendomsværdiskatten. Estimererne for ejerligheder er næppe retvisende.

dog ikke stærke tegn på sådan en fremrykningseffekt, jf. figur 4B.6 i afsnit om robusthedstjek. Det kan eventuelt hænge sammen med den forholdsvis korte periode, der var fra offentliggørelsen af udspillet til Pinsepakken i starten af juni 1998 og frem til skæringsdagen i begyndelsen af juli samme år.

Figur 4B.1. Den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt i 1998, fordelt på købstidspunkt



Anm.: Det estimerede glidende gennemsnit for ejerperioden er baseret på en lokal lineær regression, hvor ejerperioden er opgjort for enfamiliehuse købt i 1998 og solgt første gang inden udgangen af 2015. Estimationen er foretaget på enfamiliehuse fordelt på dage med Epanechnikov-vægte og en bandwidth på 120 dage. De stiplede linjer er 95 pct. konfidensintervaller. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier for ejerperioden på hver side af skæringsdagen er signifikant og beregnet til 0,24 år med en standardafvigelse på 0,10 år. Dette estimat vurderes at være (lidt) undervurderet, da analysen kun er foretaget for enfamiliehuse solgt inden udgangen af 2015. Det skyldes, at den mindre fraflytning fra enfamiliehuse omfattet af 1998-nedslagene medfører, at en lavere andel er solgt inden udgangen af 2015, jf. også figur 4B.2.

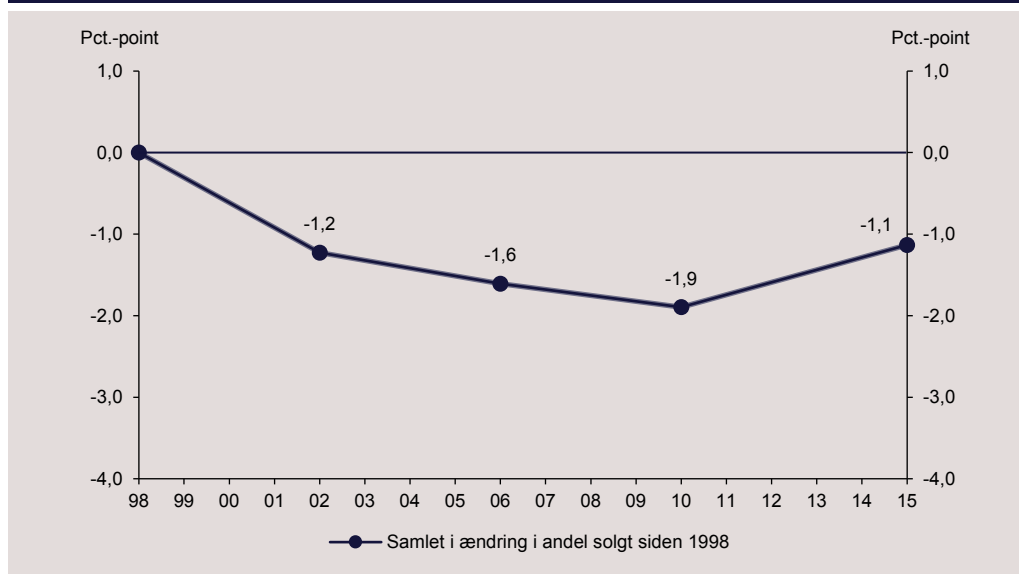
Kilde: Egne beregninger.

1998-nedslagene har isoleret set medført færre bolighandler

Den længere ejerperiode for enfamiliehuse omfattet af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten afspejler, at nogle boligejere vælger at udskyde salget af deres bolig for ikke at miste den skatterabat, som nedslagene reelt indebærer. Dermed har 1998-nedslagene isoleret set betydet, at boligudbuddet, og tillige antallet af bolighandler, har været lavere end det ellers ville have været. Effekten på antallet af bolighandler vil på kort sigt være stigende – indtil den når et maksimum. Herefter vil den årlige reduktion i antallet af bolighandler falde i takt med, at der trods alt gradvist bliver færre boliger, som er omfattet af 1998-nedslagene. På længere sigt vil alle udskudte bolighandler (afledt af 1998-nedslagene) i sidste ende blive realiseret, hvilket isoleret set vil øge antallet af bolighandler.

Ved udgangen af 2010 var knap 49 pct. af de handlede boliger i 1998 blevet solgt igen. Det vurderes samtidig, at 1998-nedslagene har reduceret andelen af solgte enfamiliehuse med knap 2 pct.-point i 2010, hvor den negative effekt på bolighandlen skønnes at have været størst, jf. figur 4B.2. Den skønnede effekt svarer til, at knap 51 pct. af de handlede boliger i 1998 ville være blevet solgt ved udgangen af 2010, hvis 1998-nedslagene ikke var blevet indført.

Figur 4B.2. Estimeret isoleret virkning af 1998-nedslagene på andelen af enfamiliehuse, som er solgt mindst én gang siden 1998

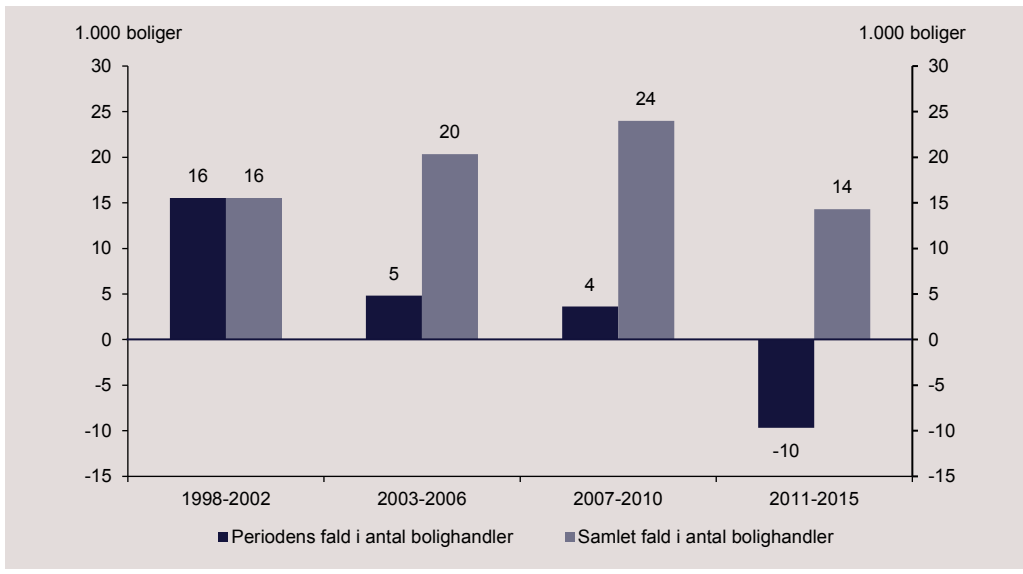


Anm.: Den estimerede ændring i salgstilbøjelighed er baseret på samme metode som i figur 4B.1. Estimationen er foretaget i hvert af årene 2002, 2006, 2010 og 2015 og er i hvert af årene baseret på den samlede andel af enfamiliehuse, som er solgt mindst én gang siden 1998.

Kilde: Egne beregninger.

Samlet set (akkumuleret) skønnes det, at der er ca. 24.000 færre solgte enfamiliehuse i perioden 1998-2010 svarende til godt 3 pct. af boligomsætningen i perioden, jf. figur 4B.3. Den årlige effekt på antallet af bolighandler (enfamiliehuse) er størst i perioden 1998-2002, hvor den årlige reduktion i gennemsnit udgør godt 3.000 bolighandler, jf. figur 4B.3. Fra 2003 til 2010 reduceres virkningen gradvist til ca. 1.000 bolighandler pr. år. Fra 2011 og fremefter begynder nogle af de tidligere udskudte bolighandler fra perioden 1998-2010 at blive realiseret, hvorved den årlige effekt af 1998-skattenedslagene går fra at have været negativ til at blive positiv. Det skønnes således, at 1998-nedslagene isoleret set har øget det årlige antal bolighandler med ca. 2.000 handler i perioden 2011-2015.

Figur 4B.3. Estimeret reduktion i antallet af bolighandler af enfamiliehuse som følge af 1998-nedslagene



Anm.: Faldet i antal bolighandler af enfamiliehuse er estimeret pba. den estimerede ændring i salgstilbøjeligheden i figur 4B.1 og antallet af enfamiliehuse omfattet af 1998-reglerne.

Kilde: Egne beregninger.

Set i ovenstående perspektiv har 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten således medført en lavere mobilitet på boligmarkedet i perioden 1998-2010. Det har samtidig indebåret, at fleksibiliteten på arbejdsmarkedet (jobmatching mv.) i en periode har været mindre, end den ellers ville have været. Samtidig har udnyttelsen af den eksisterende boligmasse været dårligere. Konkret skønnes de samfundsøkonomiske omkostninger at have udgjort 50-100 mio. kr. om året i perioden 1998-2010²⁴.

Robusthedstjek af effekten af 1998-nedslagene på mobiliteten på boligmarkedet

De estimerede effekter af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten anvender en økonometrisk metode kaldet "Regression Discontinuity Design (RDD)". Metoden er beskrevet i Lee og Lemieux (2010)²⁵ og kan stiliseret

²⁴ De samfundsøkonomiske omkostninger er beregnet som dødvægtstabet forbundet med det reducerede boligsalg og det gennemsnitlige 1998-nedslag på knap 2.900 kr. (fastholdt nominelt). De knap 2.900 kr. dækker over det maksimale nominelle nedslag på 1.200 kr. (som led i 4-promillenedslaget) og det ejendomsspecifikke nedslag på knap 1.700 kr. i gennemsnit (afledt af 2-promillenedslaget). Det lavere boligsalg afledt af 1998-nedslagene har desuden reduceret provenuet fra tinglysningsafgiften (hvor den faste del af afgiften udgjorde 1.400 kr. frem til 2013, mens den siden har været på 1.660 kr.). Den faste andel af tingslysningseffekten ganges med 2, fordi der både betales tingslysningsafgift af realkreditlånet og ejerdokumentet. Det har ikke været muligt at opgøre effekten af det variable element i tingslysningsafgiften. På den baggrund kan det nominelle dødvægtstap i et givet år beregnes som: Reduktion i årligt boligsalg * 2 * tingslysningsafgift + Akkumuleret reduktion i boligsalg * 2.900 kr. * 0.5.

²⁵ David S. Lee and Thomas Lemieux (2010), *Regression Discontinuity Designs in Economics*, Journal of Economic Literature 48 (June 2010): 281-355, www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.48.2.281

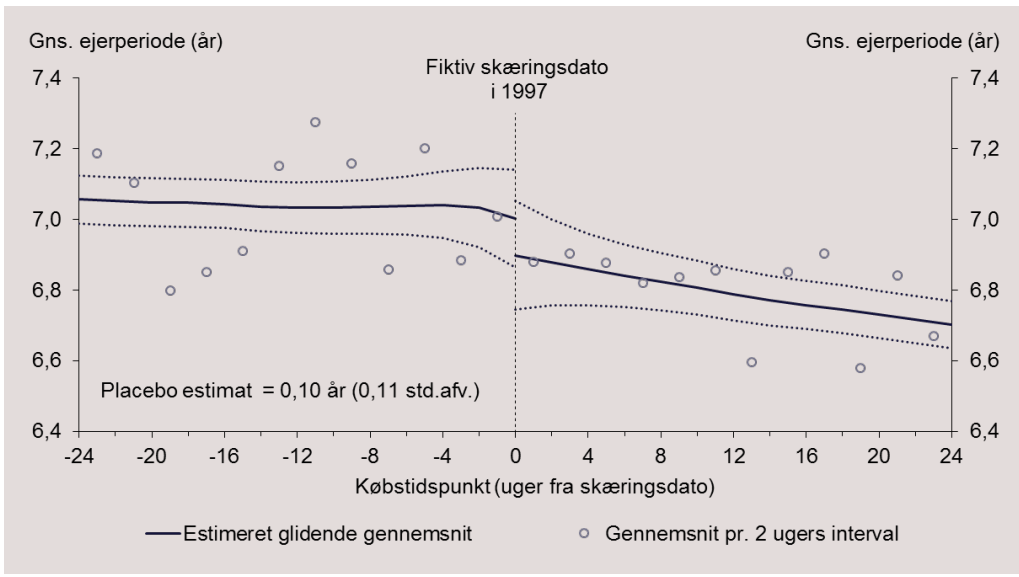
set beskrives som et studie, hvor adfærden for personer, som lige akkurat er dækket af en bestemt ordning (her: 1998-nedslagene) sammenlignes med adfærden for personer, som lige akkurat *ikke* er dækket af ordningen²⁶.

For at RDD-metoden skal give kausale estimater af effekten af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten, er det imidlertid vigtigt, at visse forudsætninger er opfyldt. Det mest kritiske er, at fordelingen af bolighandler på hver side af skæringsdagen skal være "så godt som tilfældig". I forbindelse med 1998-nedslagene svarer det til, at der fx må ikke være systematik i, hvem der har købt en bolig henholdsvis senest og efter 1. juli 1998. I det følgende undersøges det med en række robusthedstjek, om der er tegn på systematiske ændringer i købsadfærden omkring skæringsdagen. Overordnet peger resultaterne af disse robusthedstjek på, at de ovenstående estimerede effekter viser en kausal sammenhæng mellem 1998-nedslagene og mobiliteten på boligmarkedet. Der kan dog være enkelte faktorer, som skaber bias i resultaterne.

Som et første robusthedstjek er det undersøgt, om der, i lighed med 1998, også i andre år er en forskel i ejerperioderne for boliger købt umiddelbart op til og efter skæringsdagen i starten af juli. En sådan såkaldt placebo-test af effekten af en tilsvarende, men fiktiv skæringsdag i henholdsvis 1997 og 1999 fremgår af *figur 4B.4 og 4B.5*. I disse år var der således reelt ingen skattemæssig forskel på, om man havde foretaget boligkøbet senest den 1. juli eller i den resterende del af det pågældende år.

²⁶ Den stiliserede tilgang kan anvendes ved meget store mængder data. I praksis er det ofte nødvendigt at foretage en form for udglatning af data. Det kan fx ske ved hjælp af lokal lineær regression/kernel smoothing.

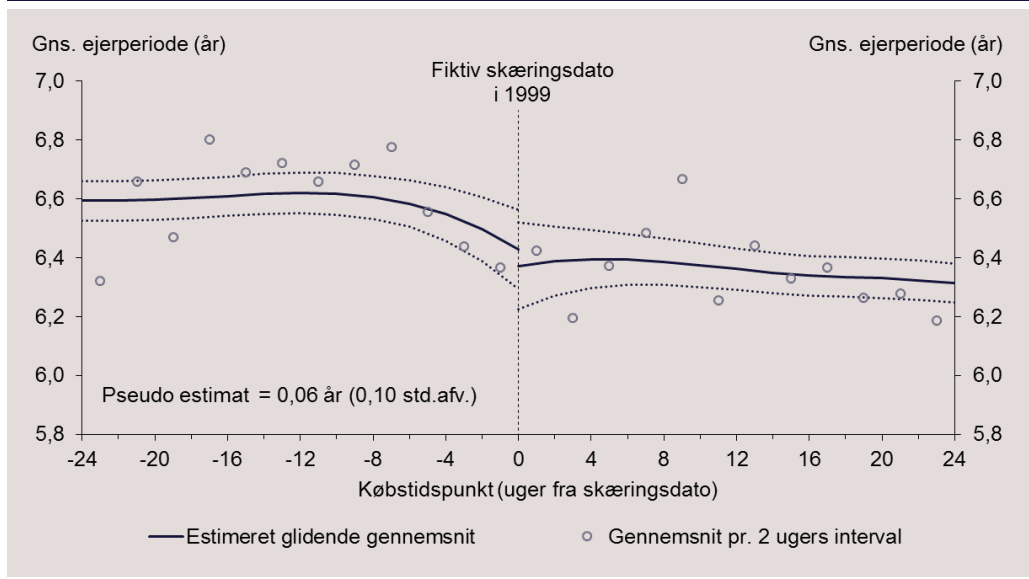
Figur 4B.4. Placebotest: Den gennemsnitlige ejerperiode for boliger købt i 1997 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,10 år med en standardfejl på 0,11 år.
Kilde: Egne beregninger.

Det markante diskrete spring i den gennemsnitlige ejerperiode omkring skæringsdagen i 1998 kan ikke genfindes for årene 1997 og 1999, jf. figur 4B.4 og 4B.5. I begge år har den estimerede effekt godt nok umiddelbart samme fortegn som i 1998, men estimaterne er statistisk insignifikante. Det peger i retning af, at der – i fravær af nedslagene i ejendomsværdiskatten – ikke ville have været en forskel i ejerperioden for boliger købt omkring skæringsdagen i 1998.

Figur 4B.5. Placebotest: Den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt i 1999 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,06 år med en standardfejl på 0,10 år.
Kilde: Egne beregninger.

Som et yderligere robusthedstjek undersøges fordelingen af boligsalg henover året i perioden 1997-1999. 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten medførte en tilskyndelse til at købe senest på skæringsdagen (dvs. 1. juli 1998), som var særlig stærk for boligkøbere, der planlagde at eje deres bolig i lang tid. Hvis disse bolig-ejere nåede at reagere på 1998-nedslagene ved at købe senest 1. juli 1998, vil det medføre, at den estimerede effekt af nedslagene bliver for stor. En sådan fremrykning af boligsalg ville kunne observeres som et relativt højt boligsalg umiddelbart før skæringsdagen i 1998.

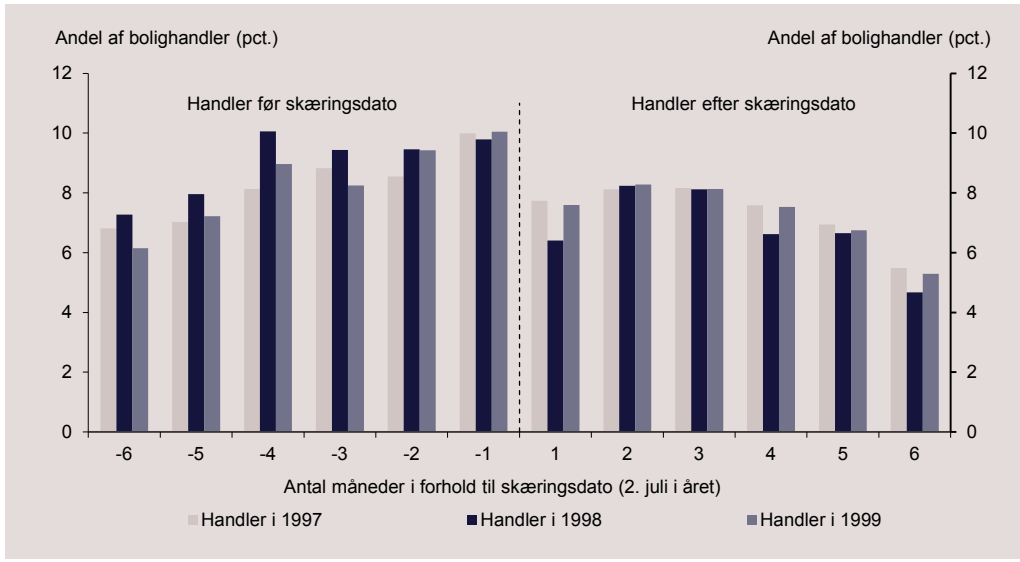
Udspillet til Pinsepakken blev præsenteret ca. én måned før skæringsdagen, mens den politiske aftale blev indgået 22. juni 1998. Dermed havde potentielle boligkøbere kun en meget kort periode, hvor de var informerede om skatterabattens eksistens, og altså ret kort tid til at nå at købe en bolig og blive omfattet af nedslagene. I betragtning af det relativt korte vindue, og hvor stor en beslutning et boligkøb er, har udsigten til en rabat i ejendomsværdiskatten næppe fremrykket mange boligkøb.

Andelen af bolighandler umiddelbart før skæringsdagen er da heller ikke markant forskelligt fra det foregående og efterfølgende år, jf. den midterste søjle i figur 4B.6. Derimod er andelen af bolighandler i måneden umiddelbart efter skæringsdagen i 1998 en anelse mindre end i 1997 og 1999. Dette kan indikere, at nogle boligkøb er

blevet fremrykket som følge af, at potentielle boligkøbere har været informeret omkring skattenedslagene, eller at usikkerheden omkring boligskatterne har fået potentielle boligkøbere til at udskyde deres boligkøb, indtil der var klarhed over reglerne.

Afvigelsen i andelen af bolighandler sammenlignet for 1997 og 1999 er dog ikke større, end at en tilsvarende afvigelse finder sted 4 måneder før skæringsdagen, hvor der ikke umiddelbart har foreligget andre forhold end konjunkturudviklingen til at forklare denne afvigelse, jf. figur 4B.6.

Figur 4B.6. Fordelingen af bolighandler over året relativt til skæringsdagen i 1997-1999

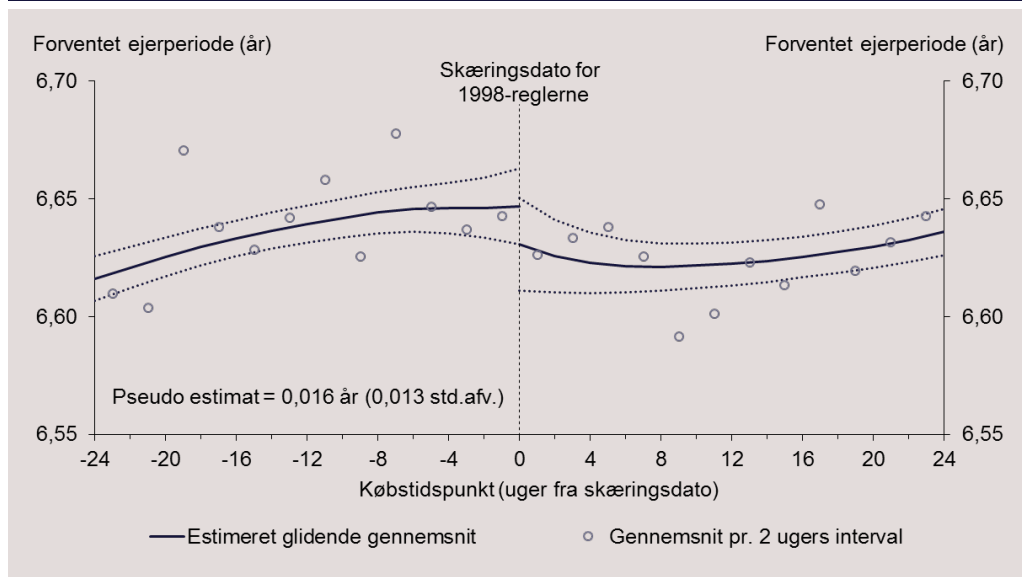


Anm.: Hver måned er defineret til 30 dags intervaller.
Kilde: Egne beregninger.

Endelig kan der foretages et robusthedstjek af, om der var forskelle på hvilke typer af huse, der blev solgt umiddelbart før og efter skæringsdagen i 1998. Hvis disse forskelle hænger sammen med en kortere eller længere ejerperiode, så vil estimatet af 1998-nedslagene virkning på den gennemsnitlige ejerperiode være påvirket. Det vil i givet fald betyde, at estimatet *ikke* afspejler den rene virkning af nedslagene i ejendomsværdiskatten. Underliggende kan der omkring skæringsdagen observeres forskelle i nogle baggrundskarakteristika, såsom gennemsnitligt boligareal og handelspris. Den observerede forskel lader dog allerede til at indtræde umiddelbart før skæringsdagen, hvilket kan indikere, at de observerede forskelle skyldes andre faktorer.

Ved at prædiktere (forudsige) ejerperioden på baggrund af forskellige baggrundskarakteristika (boligareal, handelspris, geografi mv.) for de handlede boliger er det ikke muligt at finde en tilstrækkelig stærk sammenhæng til at påvirke den forventede ejerperiode, jf. figur 4B.7. Der er altså ikke tegn på, at en systematisk sortering på baggrundskarakteristika påvirker de estimerede effekter af 1998-nedslagene. Den observerede ændring i baggrundskarakteristika kan derimod tænkes blot at hænge sammen med andre faktorer.

Figur 4B.7. Placebotest: Den forventede ejerperiode baseret på observerede baggrundsvARIABLE for enfamiliehuse købt i 1998 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,016 år med en standardfejl på 0,013 år. Den forventede ejerperiode er estimeret på baggrund af købesum, boligareal, grundareal og geografisk placering. Der er yderligere foretaget et robusthedstjek med inklusion af boligkøberens alder. Det påvirker imidlertid heller ikke de ovenstående resultater kvalitativt.
 Kilde: Egne beregninger.

5. Grænsehandel

5.1 Indledning

Danskerne handler i andre lande – enten ved at tage varer med hjem over grænsen (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske internetbutikker (e-grænsehandel). Handel på tværs af grænserne giver mulighed for at købe varer, der ikke er tilgængelige på det danske hjemmemarked, og som måske kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder.

De danske punktafgifter har betydning for omfanget af den traditionelle grænsehandel. Er grænsehandlen stigende eller høj, kan en medvirkende årsag være, at danske punktafgifter er højere end i vores nabolande. I nogle tilfælde kan punktafgifterne også være højere, end hvad der er samfundsøkonomisk velbegrundet.

Grænsehandlen med nydelsesmidler – fx cigaretter, øl, vin, spiritus, chokolade og slik – omfatter varer, der typisk er afgiftsbelagt. Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, fordi den påvirker provenuet fra afgifterne i Danmark. Grænsehandlen med nydelsesmidler skønnes at udgøre 3½ mia. kr. i 2017 og har set over en længere årrække udvist en faldende tendens, *jf. afsnit 5.2*.

Punktafgifterne på nydelsesmidler tjener ofte et sundhedshensyn, idet afgifterne begrænser forbruget af fx cigaretter, spiritus og øl. Beregninger af de samfundsøkonomiske virkninger af afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer – inkl. de afledte effekter på eksternaliteter – peger i retning af, at punktafgifterne på fx spiritus samt chokolade og slik aktuelt er højere, end hvad der forekommer samfundsøkonomisk balanceret. Der er dog væsentlig usikkerhed om beregningerne. Metoden til at beregne virkningerne på arbejdsudbuddet af ændringer i afgifter på grænsehandelsfølsomme varer er i forbindelse med denne analyse blevet udviklet og opdateret. Den ny metode og resultaterne heraf er beskrevet nærmere i *afsnit 5.3*.

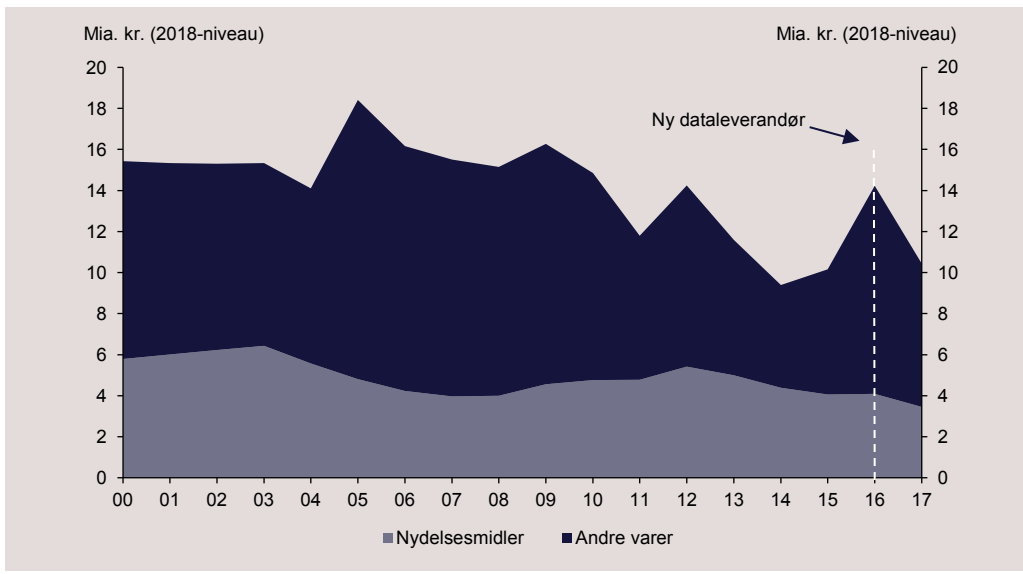
Danskerne handler i stigende grad på nettet i både danske (e-handel) og udenlandske (e-grænsehandel) internetbutikker, *jf. afsnit 5.4*. En betydelig del af e-grænsehandlen består af handel med ydelser som fx hotelophold, der bliver forbrugt i andre lande og dermed som udgangspunkt ikke beskattes i Danmark. En del af de e-grænsehandlede ydelser samt varer beskattes imidlertid i Danmark. I takt med den stigende e-grænsehandel er det afgørende med en bred og målrettet indsats for at sikre korrekt afregning af skatter og afgifter. Det gælder ikke mindst på momsområdet. På EU-niveau er der i 2017 vedtaget et forslag, som ventes at sikre mere robuste regler for betaling af moms vedrørende e-grænsehandel. Derudover har SKAT iværksat en række indsatser målrettet e-grænsehandel, som omfatter kontrol med moms og punktafgifter.

5.2 Traditionel grænsehandel

Danskernes traditionelle grænsehandel¹ skønnes samlet set at have udgjort ca. 10½ mia. kr. i 2017 (opgjort i 2018-niveau), *jf. figur 5.1*. Heraf bestod omtrent en tredjedel (svarende til 3½ mia. kr.) af handel med *nydelsesmidler* (øl, cigaretter og sodavand mv.), mens de resterende to tredjedele (svarende til 7 mia. kr.) bestod af handel med *andre varer* (tøj samt bil-, bolig- og fritidsudstyr mv.).

Set over en længere årrække er den overordnede tendens, at danskernes traditionelle grænsehandel har været faldende. Denne tendens gælder både for nydelsesmidler og andre varer. Gennemsnitligt udgjorde den skønnede årlige grænsehandel med nydelsesmidler således ca. 5 mia. kr. i 00'erne, mens gennemsnittet for 2010'erne har været på godt 4 mia. kr. På tilsvarende vis er den gennemsnitlige årlige grænsehandel med andre varer faldet fra ca. 11 mia. kr. i 00'erne til ca. 8 mia. kr. i 2010'erne. Den skønnede grænsehandel med andre varer fluktuerer i øvrigt en del fra år til år.

Figur 5.1. Danskernes samlede traditionelle grænsehandel, 2000-2017



Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion i 2016 er tallene for 2016 og 2017 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år, *jf. også appendiks 5A*. Grænsehandlen er opgjort i 2018-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser. Kilde: Gallup, Epinion og egne beregninger.

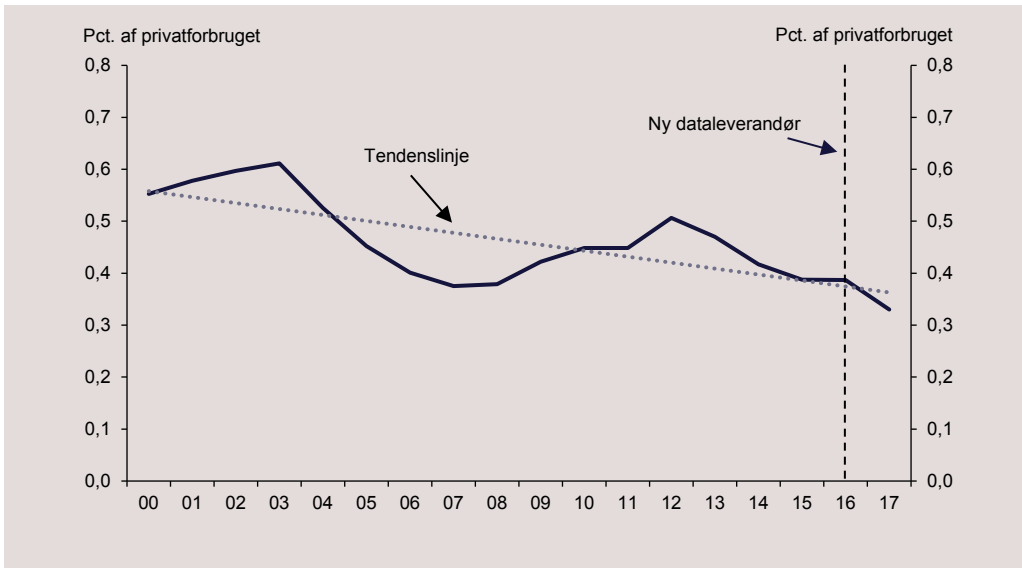
¹ Den traditionelle grænsehandel er defineret som danske forbrugeres indkøb foretaget i udlandet med henblik på at bringe varer med hjem til Danmark. Det omfatter også køb foretaget på ferierejser, hvis det købte tages med hjem, men ikke forbruget på selve rejsedestinationen (dvs. ikke turistudgifter). Køb af serviceydelser som fx tandlægebesøg og bilreparationer indregnes også i den samlede grænsehandel.

Det skal bemærkes, at den skønnede grænsehandel i 2016 og 2017 ikke er fuldt sammenlignelig med opgørelsen for de tidligere år. Det hænger sammen med, at Skatteministeriet i 2016 valgte at skifte dataleverandør, hvad angår de spørgeundersøgelser, som udgør et vigtigt element i vurderingen af grænsehandlens omfang, *jf. appendiks 5A*. Stigningen i den skønnede grænsehandel fra 2015 til 2016 vurderes derfor *ikke* at være et reelt udtryk for en forøgelse af den faktiske grænsehandel. Stigningen afspejler derimod primært et regulært data-brud. Denne vurdering er blandt andet baseret på, at en række andre indikatorer for udviklingen i grænsehandlen ikke peger i retning af stigende grænsehandel fra 2015 til 2016. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en retvisende korrektion for skiftet af dataleverandør.

Helt overordnet er både niveauet for og udviklingen i grænsehandlen forbundet med væsentlig usikkerhed, *jf. appendiks 5A*. Derfor holdes skønnene normalt op mod en række andre kilder, der kan være indikatorer for udviklingen i grænsehandlen. Eksempler på sådanne indikatorer er oplysninger om dankortforbruget i Tyskland og Fleggaard A/S' omsætning i grænsehandelsbutikkerne, idet op mod 40 pct. af danskernes samlede traditionelle grænsehandel finder sted i Tyskland, *jf. nedenfor*. Disse to indikatorer peger generelt i retning af uændret eller svagt faldende grænsehandel i de senere år.

Den samlede grænsehandel på omtrent 10½ mia. kr. svarer til, at alle danskere i gennemsnit grænsehandlede for godt 1.800 kr. i 2017. Grænsehandlen udgjorde dermed ca. 1 pct. af det samlede privatforbrug i 2017.

Set over de seneste 15-20 år er grænsehandlen med nydelsesmidler opgjort som andel af privatforbruget reduceret forholdsvis markant fra ca. 0,6 pct. i starten af 00'erne til omkring 0,3 pct. i 2017, *jf. figur 5.2*. Det vurderes, at skønnet for udviklingen i grænsehandlen med nydelsesmidler ikke i væsentligt omfang er påvirket af det omtalte skift af dataleverandør.

Figur 5.2. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i pct. af privatforbruget, 2000-2017

Anm.: Se anmærkning til figur 5.1.

Kilde: Gallup, Epinion og egne beregninger.

Grænsehandel med nydelsesmidler

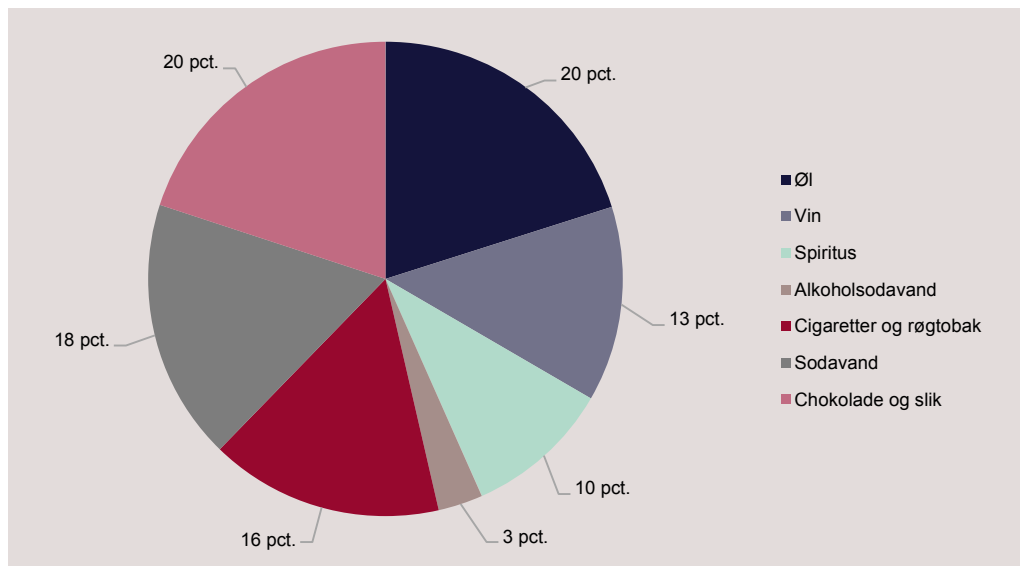
De varer, der indgår under betegnelsen *nydelsesmidler*, er typisk pålagt afgifter. Det skal blandt andet ses i lyset af, at fx forbrug af tobak og overforbrug af alkohol har negative helbredsvirkninger mv. Det samlede afgiftsprovenu knyttet til forbrug af nydelsesmidler i Danmark udgjorde ca. 14 mia. kr. i 2017. Det svarer til ca. 1½ pct. af de samlede indtægter af skatter og afgifter, som var på ca. 1.000 mia. kr. i 2017.

Afgiftsprovenuet fra salget af nydelsesmidler er i en vis udstrækning påvirket af omfanget af grænsehandlen, idet øget grænsehandel alt andet lige vil reducere afgiftsgrundlaget og dermed statens indtægter. Hvis danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i 2017 rent hypotetisk var blevet brugt på tilsvarende afgiftsbelagte varer i Danmark, ville provenuet herfra skønsmæssigt have udgjort knap 1 mia. kr.

Samtidig skønnes grænsehandlen med nydelsesmidler at være ganske følsom over for forskelle i afgifts- og prisniveauet henholdsvis i Danmark og de omkringliggende lande. Derfor er det vigtigt at følge udviklingen i grænsehandlen med nydelsesmidler – også med henblik på at kunne kvantificere de samfundsøkonomiske konsekvenser af det nuværende afgiftsniveau i Danmark, *jf. afsnit 5.3*.

Grænsehandlen med nydelsesmidler udgjorde som nævnt ca. 3½ mia. kr. i 2017 (opgjort i 2018-niveau). Det er varekategorierne *øl*, *chokolade og slik* samt *sodavand*, som står for de største andele af værdien af grænsehandlen med nydelsesmidler, *jf. figur 5.3*.

Figur 5.3. Fordelingen af grænsehandlen med nydelsesmidler på ca. 3½ mia. kr. i 2017



Kilde: Egne beregninger.

Grænsehandlen med nydelsesmidler har som allerede nævnt udvist en faldende tendens set over en længere tidshorisont. Denne udvikling skønnes at være fortsat i 2017. Faldet i værdien af grænsehandlen med nydelsesmidler i 2017 vurderes at afspejle et fald for samtlige varekategorier, *jf. tabel 5.1*.

Tabel 5.1. Grænsehandlen med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2011-2017

Mio. kr. (2018-niveau)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ændring 16-17
Øl	1.180	1.355	1.075	960	750	805	695	-110
Vin	570	710	580	475	565	545	460	-85
Spiritus	435	460	440	375	305	410	345	-65
Alkoholsodavand og cider	125	140	130	80	100	115	105	-10
Cigaretter	725	765	815	580	480	390	340	-50
Røgtobak	195	225	230	275	295	225	210	-15
Sodavand	1.005	1.115	1.005	955	790	760	615	-145
Chokolade og slik	545	640	710	670	780	830	690	-140
I alt	4.780	5.410	4.985	4.370	4.065	4.080	3.460	-620

Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Tal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. I *Appendiks 5B* er udviklingen i grænsehandlen opgjort på mængder.

Kilde: Gallup, Epinion og egne beregninger.

Set over perioden 2011-2017 er værdien af grænsehandlen faldet for alle varekategorier undtagen røgtobak samt chokolade og slik – med forbehold for databrudet i 2016, der dog umiddelbart ser ud til at have begrænset betydning for opgørelsen af grænsehandlen med nydelsesmidler. Grænsehandlen med røgtobak steg frem til 2015, hvilket sandsynligvis i et vist omfang afspejler de danske afgiftsforhøjelser på tobak i både 2012 og 2014, *jf. tabel 5.2*. I de seneste par år er grænsehandlen med røgtobak tilsyneladende faldet. Grænsehandlen med chokolade og slik steg også forholdsvis kraftigt i en periode, hvilket formentligt hænger sammen med de markante afgiftsforhøjelser i forbindelse med finansloven for 2012 og den efterfølgende indeksering². Denne udvikling ser ud til at være brudt i 2017, hvor grænsehandlen med chokolade og slik skønnes at være faldet.

Det bemærkes, at afgifterne på flere af de andre former for nydelsesmidler fx øl og vin samt chokolade og slik også blev forhøjet i 2012, samt at afgiften på vin og alkoholsodavand også har været omfattet af indekseringen, uden at dette har ført til en samlet højere grænsehandel med disse varegrupper.

Overordnet set er der ikke nogen simpel forklaring på faldet i grænsehandlen med nydelsesmidler de senere år. Siden nedsættelsen af øl- og sodavandsafgifterne i juli 2013 og afskaffelsen af sodavandsafgiften i januar 2014 er der ikke gennemført diskretionære afgiftslettelser på nydelsesmidler i Danmark, som kan forklare faldet i grænsehandlen med nydelsesmidler. Dog er realværdien af de afgifter, der er fastsat i kroner og øre – og som ikke har været omfattet af indekseringen – faldet i takt med prisudviklingen.

² Som en del af *Aftale om skatterreform* (juni 2012) blev en række afgifter indekseret med den forventede årlige prisudvikling frem til 2020. Den årlige indeksering på 1,8 pct. blev aftalt implementeret ved en række diskretionære afgiftsforhøjelser i 2013, 2015 og 2018. Den planlagte afgiftsforhøjelse i 2018 er siden blevet annulleret, som en del af *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017). Samtidig blev det i forbindelse med *Vækstplan DK* aftalt at afskaffe sodavandsafgiften, reducere ølafgiften med 15 pct. samt annullere de planlagte indekseringer af ølafgiften i 2015 og 2018.

Tabel 5.2. Afgiftssatser på nydelsesmidler, 2011-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Øl, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol ¹⁾	50,9	63,6	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0
Vin, kr. pr. liter (6-15 pct. alkohol) ²⁾	6,1	10,6	11,0	11,0	11,6	11,6	11,6	11,6
Spiritus, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol ²⁾	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Alkoholsodavand (cider), kr. pr. liter ³⁾	11,4	11,4	11,8	11,8	12,5	12,5	12,5	5,3
Cigaretter, kr. pr. 20 stk. ⁴⁾	21,2	23,2	23,7	24,1	24,1	24,1	24,0	24,0
Tobak (finskåret), kr. pr. kg ⁵⁾	652,5	772,5	772,5	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5
Sodavand, kr. pr. liter ^{1,6)}	1,1	1,6	0,8	-	-	-	-	-
Chokolade og slik, kr. pr. kg ⁶⁾	17,8	23,8	24,6	24,6	26,0	26,0	26,0	26,0

Anm.: Der er afrundet til én decimal.

1) Afgifterne på øl og sodavand blev forhøjet i januar 2013 som en del af indekseringen. Pr. 1. juli 2013 blev sodavandsafgiften halveret og ølafgiften nedsat med 15 pct. I tabellen fremgår de satser, som trådte i kraft 1. juli 2013. Sodavandsafgiften blev afskaffet pr. 1. januar 2014. Der er også emballageafgift på øl. Afgiftssatsen afhænger af volumen, men gennemsnitssatsen er 32 øre pr. liter. Denne sats har ikke været ændret siden 2011. I forbindelse med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* er det besluttet at afskaffe emballageafgiften på øl og sodavand (pantbelagt emballage) fra den 1. juli 2019.

2) Der er også emballageafgift på vin og spiritus. Afgiftssatsen afhænger af volumen, men gennemsnitssatsen er 107 øre pr. liter for glas, metal og plast mv. Denne sats har ikke været ændret siden 2011.

3) Afgiften på alkoholsodavand er sammensat af afgiften på hhv. øl, vin eller spiritus samt en tillægsafgift. Der er her taget udgangspunkt i den samlede afgift på vinbaseret alkoholsodavand (cider). Tillægsafgiften på alkoholsodavand er afskaffet pr. 1. januar 2018.

4) Afgiften på cigaretter består både af en stykafgift og en værdiafgift i pct. af detailprisen. I tabellen fremgår den samlede cigaretteafgift baseret på gennemsnitsprisen det pågældende år. Tallet i 2018 er baseret på 2017-priser.

5) Afgifterne på cigaretter og tobak blev ændret i april 2012. I tabellen fremgår finskåret røgtobak, som trådte i kraft pr. 1. april 2012.

6) Afgifterne på sodavand og på chokolade og slik er differentierede, så der er en lavere sats for sukkerfri produkter. Der er her taget udgangspunkt i den høje sats for sukkerholdige produkter.

Kilde: Skatteministeriet.

Den faldende tendens i grænsehandlen med nydelsesmidler kan også være forårsaget af, at priser og afgifter er steget i udlandet, og at den økonomiske fordel ved grænsehandel på den måde er blevet mindre. Det gælder fx for cigaretter, hvor afgifterne og dermed priserne særligt i de østeuropæiske lande er steget de senere år, fordi alle medlemslande har skullet leve op til EU's minimumssatser. Herudover kan der også være andre årsager til ændringer i grænsehandlen end afgifts- og prisforskelle, herunder fx nye rejsemønstre mv.

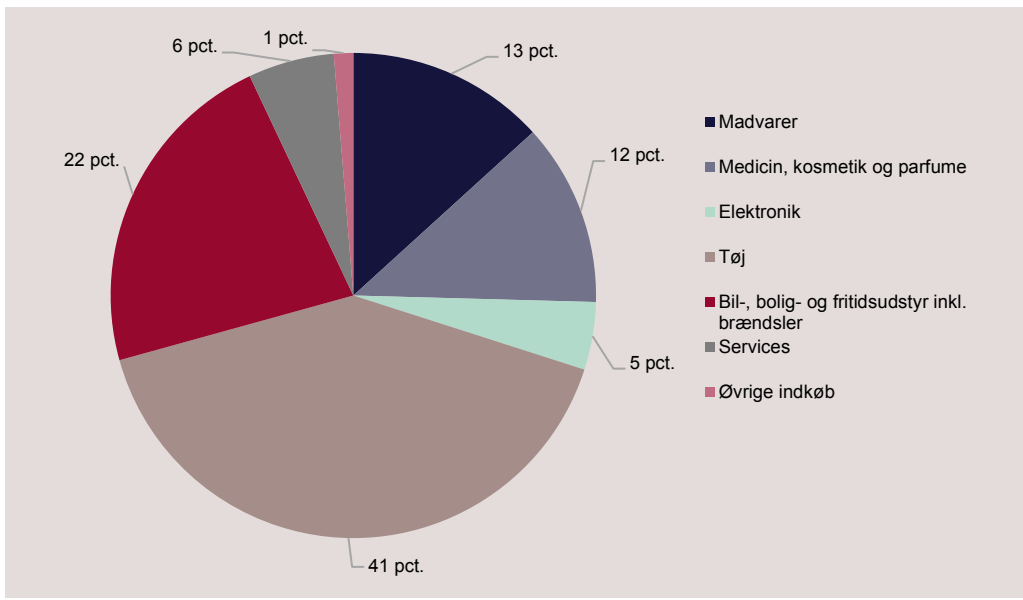
Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik den 12. november 2017 en *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer*, jf. afsnit 2.4. Aftalen indeholdt blandt andet en grænsehandelspakke med afgiftsnedsettelse og afskaffelse af afgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer. Da initiativerne i grænsehandelspakken tidligst er trådt i kraft pr. 1. januar 2018, vil effekterne på grænsehandlens omfang først kunne vise sig i indeværende år.

Grænsehandel med andre varer

Værdien af danskeres grænsehandel med *andre varer* (end nydelsesmidler) skønnes som nævnt at have udgjort ca. 7 mia. kr. i 2017 (opgjort i 2018-niveau). Blandt de andre varer var grænsehandlen med tøj den største

varekategori svarende til godt 40 pct. af den samlede værdi, mens grænsehandlen med bil-, bolig- og fritidsudstyr udgjorde godt 20 pct., *jf. figur 5.4.*

Figur 5.4. Fordelingen af grænsehandlen med andre varer på ca. 7 mia. kr. i 2017



Kilde: Epinion.

Grænsehandlen med andre varer har umiddelbart udvist en faldende tendens set over en længere årrække, *jf. figur 5.1 ovenfor.* Den skønnede værdi af grænsehandlen med andre varer har dog fluktueret forholdsvis meget over tid, og udviklingen for de forskellige varekategorier har været ret forskelligartet, *jf. tabel 5.3.* Det kunne potentielt være udtryk for en vis usikkerhed om tallene.

Skønnene for den samlede værdi af grænsehandlen med andre varer og fordelingen på varekategorier er samtidig i væsentlig grad påvirket af det førnævnte databrud. Det vanskeliggør en retvisende analyse af udviklingen over tid. Den markante stigning fra 2015 til 2016 og det efterfølgende betydelige fald i værdien af næsten alle de betragtede varekategorier fra 2016 til 2017 skal ses i dette perspektiv.

Tabel 5.3. Grænsehandlen med andre varer fordelt på varekategorier, 2011-2017

Mia. kr. (2018-niveau)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Madvarer	480	560	490	395	630	1.105	925
Medicin, kosmetik og parfume	785	675	780	675	410	1.135	850
Elektronik	480	530	405	280	110	1.010	315
Tøj	2.080	1.790	2.075	1.880	660	4.465	2.845
Bil-, bolig- og fritidsudstyr	810	1.085	1.150	620	435	1.385	1.485
Brændsler ¹⁾	-	30	60	30	25	140	70
Serviceydelser ²⁾	725	1.910	720	730	165	480	400
Øvrige indkøb	1.565	2.170	835	335	3.565	340	90
Andre varer i alt	6.925	8.750	6.515	4.945	6.000	10.060	6.980

Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Der er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

1) Ekskl. energikoks.

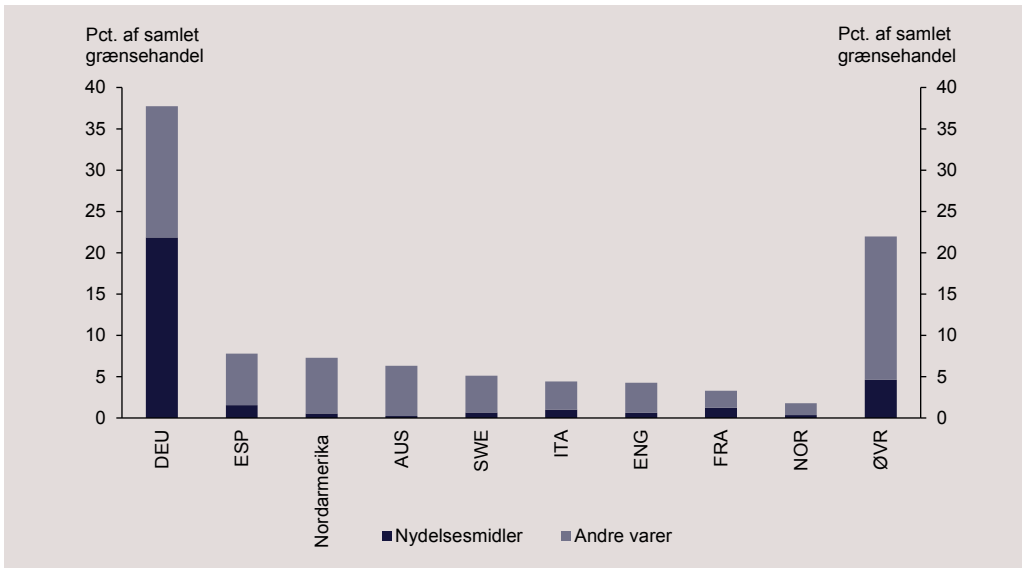
2) Serviceydelser omfatter fx tandlægebesøg eller bilreparationer indkøbt i udlandet.

Kilde: Gallup og Epinion.

Danskerne grænsehandler mest i Tyskland

Hovedparten af danskernes traditionelle grænsehandel finder sted i Tyskland, *jf. figur 5.5*. I 2017 udgjorde grænsehandlen fra Tyskland således ca. 38 pct. af den samlede traditionelle grænsehandel. Med en andel på 8 pct. blev der til sammenligning grænsehandlet næstmest i Spanien efterfulgt af Nordamerika, Australien og Sverige.

Der er stor forskel på, hvad der grænsehandles i de forskellige lande. Ca. 60 pct. af grænsehandlen i Tyskland i 2017 kan tilskrives de traditionelle grænsehandelsvarer, som fx øl, vin, sodavand og slik mv. Denne type varer udgør imidlertid kun ca. 20 pct. af grænsehandlen i Spanien og ca. 8 pct. af grænsehandlen fra Nordamerika. Her er det primært tøj samt parfume og kosmetik, som danskerne køber med hjem. Generelt afhænger grænsehandlen ikke kun af moms- og afgiftsforskelle. Grænsehandlen er blandt andet også et udtryk for, at landene har forskellige varesortimenter, og at visse varer generelt kan købes billigere i udlandet.

Figur 5.5. Danskernes traditionelle grænsehandel i 2017 fordelt på lande/regioner

Anm.: Kategorien "ØVR" indeholder summen af grænsehandlen fra øvrige lande (inkl. den grænsehandel, hvor landet ikke er angivet).

Kilde: Epinion.

Skattemyndighedernes indsats mod illegal handel med chokolade og slik

En del af den traditionelle grænsehandel vurderes at være illegal handel, hvor varerne indføres i Danmark med henblik på videresalg, uden at der afregnes moms og afgifter. Det er i sagens natur vanskeligt at skønne over omfanget af den illegale handel med nævneværdig præcision, og derfor udarbejdes der ikke længere eksplícit skøn for denne ulovlige form for handel. I opgørelsen af værdien af den samlede grænsehandel med nydelsesmidler indgår dog et aggregeret skøn for den illegale handel med disse varer, *jf. appendiks 5A*.

Den illegale handel vurderes at være mest udbredt for chokolade og slik, *jf. Status over grænsehandel 2017, Skatteministeriet*. For at imødegå den illegale handel udfører SKAT blandt andet en målrettet kontrol, *jf. boks 5.1*.

Boks 5.1. SKATs kontroller og nettoprovenu vedrørende slik og chokolade

SKAT arbejder målrettet på at dæmme op for den illegale handel med chokolade og slik. Kontrolindsatsen målrettes bl.a. mod de mest relevante handelsled samt mod de geografisk mest risikobetonede områder.

SKAT gennemfører både anmeldte og uanmeldte kontroller, der har til formål at forhindre ulovlig indførsel af punktafgiftspligtige varer til Danmark samt at sikre, at der betales korrekte punktafgifter af varer, der forbruges her i landet. Kontrollerne foregår ved landegrænsen og mod mulige lagre af illegale punktafgiftspligtige varer (fx bland-selv-slik) i detailvirksomheder (fx kiosker), hos grossister samt uregistrerede virksomheder med såkaldt garagesalg.

SKAT vil fortsat have en målrettet indsats mod grossister og registrerede varemottagere vedrørende illegal handel med chokolade og slik i 2018. Der vil også være fokus på detailhandlere, som ikke er registrerede som varemottagere, for at understøtte, at der er en opdagelsesrisiko inden for detailhandlere, og for at mindske incitamentet til at tage illegale varer ind.

SKAT gennemførte 793 kontroller i 2017 på området, hvilket er omtrent uændret i forhold til 2016. Antallet af kontroller oversendt til ansvarsvurdering (344) med henblik på at skelne mellem simple fejl og grov uagtsomhed eller bevidst skatteunddragelse var også omtrent uændret fra 2016 til 2017.

Formålet med kontrollerne er at sikre et korrekt skatteprovenu. Det provenu, der opnås ved kontrollerne, opgøres som et *nettoprovenu* (forhøjelser fratrukket nedsættelser af afgifter). Nettoprovenuet for SKATs kontroller vedrørende slik og chokolade var 59 mio. kr. i 2017. Det er en smule lavere end nettoprovenuet på 68 mio. kr. i 2016.

Udsving i nettoprovenuet mellem enkeltår skal tolkes varsomt, bl.a. fordi nettoprovenuet ikke nødvendigvis tegner et retvisende billede af de gennemførte reguleringer og udviklingen i disse. Det skyldes, at en ændring kan komme til udtryk i en forhøjelse af en afgiftsbetaling og en nedsættelse af en anden afgiftsbetaling, fx hvis en virksomhed ved en fejl kommer til at anvende en forkert afgiftssats. Derudover dækker nettoprovenuet over såvel ubevidste fejl som bevidst unddragelse. Samtidig tager opgørelsen ikke hensyn til, hvorvidt en forhøjelse, der medfører en skyldig skattebetaling, faktisk bliver betalt, eller om en eventuel restance er inddrivelig.

Tabel a. Antal kontroller og nettoprovenu vedrørende slik og chokolade

	2014	2015	2016	2017
Antal kontroller	496	715	794	793
D.o. oversendt til ansvarsvurdering	103	197	342	344
Nettoprovenu¹⁾ (mio. kr.)	40	62	68	59
<i>Heraf forhøjelser</i>	42	64	80	61
<i>Heraf nedsættelser</i>	1	3	12	2

Anm.: Afvigelse i summen skyldes afrundinger.

1) Nettoprovenuet er beregnet efter en optælling af nettoreguleringerne, som SKAT har gennemført ved kontrolindsatsen. Reguleringer, der har medført nedsættelser, er fratrukket ved optællingen. Netto-reguleringerne er omregnet til provenu med udgangspunkt i gennemsnitlige satser for de enkelte afgiftsarter. Derfor kan det faktiske provenu afvige fra det beregnede nettoprovenu.

5.3 Samfundsøkonomiske effekter af traditionel grænsehandel

International handel er med til at skabe økonomisk velstand. Det gælder ikke mindst for en lille, åben økonomi som den danske. Fordelen ved international handel består blandt andet i, at danske forbrugere får adgang til varer, som måske kan købes billigere i udlandet. Grænsehandel – dvs. danske forbruges egen import af forbrugsgoder – adskiller sig i princippet ikke fra andre former for international handel.

Grænsehandel bliver imidlertid et problem, hvis det er *afgiftsforskelle*, som er den primære årsag til, at danskerne fx køber spiritus i Tyskland. I det tilfælde vil den danske stat miste indtægter fra moms og afgifter, mens den danske forbruger, som køber en vare i fx Tyskland, sparer dansk moms og afgift (samt en eventuel forskel i prisen før moms og afgifter fx i form af lavere avance). Reduktionen af statens indtægter modsvares således umiddelbart af en gevinst for de danske forbrugere, som dog skal betale eventuelle afgifter og moms i det land, hvor de køber deres grænsehandelsvarer.

Der er dog – uanset dette – gode grunde til at have afgifter på særlige varer. Ud fra et samfundsøkonomisk hensyn bør køb af varer, som giver anledning til eksterne negative afledte effekter – såkaldte *eksternaliteter* – principielt pålægges afgifter. Afgifter kan således være et effektivt instrument til at regulere folks adfærd og på den måde reducere de negative afledte effekter, der eksempelvis kan opstå i forbindelse med forbrug af tobak og overforbrug af alkohol. Afgifterne har generelt til formål at korrigere for markedsfejl, hvor forbrugeren ikke tager hensyn til, at de medfølgende helbredsskader ikke kun er en omkostning for forbrugeren selv, men også for andre borgere, der påføres ekstra udgifter til fx offentlig hospitalsbehandling og overførselsindkomst mv.

Afgifter har dog også afledte negative effekter. Indførelse af nye afgifter indebærer blandt andet, at der opstår et såkaldt *dødvægstab* i form af en *forbrugsforvridning*. Det skyldes, at forbruget af en vare med afgift er lavere, end det ville have været uden afgift.

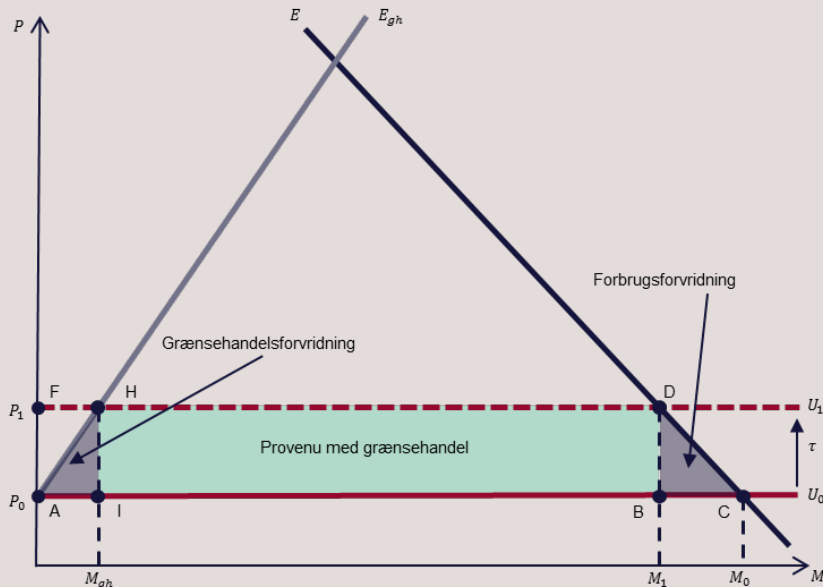
Når der er tale om afgift på en vare, der kan handles over grænser, opstår der desuden en *grænsehandelsforvridning*. Det skyldes, at grænsehandel indebærer, at danske forbrugere betaler afgift og moms i udlandet fremfor i Danmark og samtidig har ekstra omkostninger i form af tidsforbrug og transportudgifter forbundet med grænsehandlen, jf. boks 5.2.

Hertil kommer, at afgifterne også har betydning for udlændinges grænsehandel i Danmark. Fx vil en forhøjelse af afgiften på spiritus i Danmark isoleret set reducere udlændinges køb af spiritus i Danmark, hvilket reducerer det umiddelbare merprovenu knyttet til den højere afgift.

Boks 5.2. Forvriddingstab ved en punktafgift

Under antagelse om fuldkommen konkurrence er udbuddet af en vare givet ved U_0 (den fuldt optrukne røde linje i figur a), mens efterspørgslen er givet ved E (den mørkeblå linje) og falder ved stigende priser. Ved indførelse af en punktafgift forskydes udbudskurven fra U_0 til U_1 (den stiplede røde linje), og prisen stiger dermed fra P_0 til P_1 , mens ligevægtsmængden falder fra M_0 til M_1 . I en situation *uden grænsehandel* opnår staten i så fald et provenu på $\tau \cdot M_1$, dvs. svarende til arealet ABDF, som betales af forbrugerne af varen.

Figur a. Illustration af virkninger af punktafgift og grænsehandel



Det er dog ikke den eneste omkostning for forbrugerne. Før afgiften svarede forbrugernes marginalnytte til prisen P_0 , som igen svarede til fremstillingsomkostningen. I den nye ligevægt giver marginalforbruget en nytte svarende til den nye pris $P_1 = P_0 + \tau$. Det forbrug, der opgives, har således givet en marginalnytte, der er større end P_0 , men mindre end $P_0 + \tau$. Når efterspørgselskurven er lineær, er den marginale nytte af det forbrug, der opgives, i gennemsnit $P_0 + \frac{1}{2}\tau$. Forbrugerne har dermed tabt $\frac{1}{2}\tau \cdot (M_0 - M_1)$, svarende til *forbrugsforvridding* (givet ved arealet BCD).

Der gives nu *mulighed for at grænsehandle*, uden at forbrugerne skal betale afgift i deres hjemland. Grænsehandlen (givet ved linjen E_{gh}) antages at afhænge lineært af prisforskellen til udlandet, som her antages at være lig afgiften τ . Muligheden for grænsehandel påvirker ikke forbruget, som afhænger af forbrugernes marginalomkostning ved forbrug af varen. Så længe forbrugerne primært forsyner sig til den indenlandske pris, udgør denne marginalomkostningen. Omfanget af grænsehandlen M_{gh} bestemmes ved skæringen mellem U_1 og kurven E_{gh} .

Boks 5.2. Forvridningstab ved en punktafgift (fortsat)

Grænsehandlen medfører, at afgiftsprovenuet til staten falder med $\tau \cdot M_{gh}$ – svarende til arealet AIHF (så det resterende provenu herefter udgør IBDH, svarende til det grønne felt). De grænsehandlende sparer dog et tilsvarende beløb, så det går lige op samfundsøkonomisk. Der sker dog en omfordeling til de grænsehandlende fra de ikke-grænsehandlende, som i sidste ende skal betale det tabte provenu i form af andre skatter eller offentlige besparelser.

De grænsehandlende har imidlertid større omkostninger end udgiften til indkøbene. Der er ekstra besvær i form af fx tidsforbrug og transportomkostninger ved grænsehandel. For det marginale grænsehandelskøb må det gælde, at omkostningen ved at skaffe varen i udlandet er lig med prisen i indlandet, dvs. $P_1 = P_0 + \tau$. Hvis den marginale omkostning var mindre end $P_0 + \tau$, ville grænsehandelen stige yderligere. I gennemsnit er det ekstra besvær ved grænsehandel lig med $\frac{1}{2}\tau$, forudsat at grænsehandlen afhænger lineært af prisforskellen (som her antages at svare til afgiften).

De grænsehandlende vinder således ikke netto det samme som statens mindreprovenu, men kun halvdelen heraf. Den anden halvdel svarende til $\frac{1}{2}\tau M_{gh}$ tabes netto for samfundet (dvs. arealet AHI). Det kaldes også for *grænsehandelsforvridningen*, jf. figur a.

Det er her forudsat, at den udenlandske pris er lig den danske pris uden afgift. I de fleste tilfælde vil grænsehandelsvarerne dog være belastet af udenlandske afgifter. Der kan også være avanceforskelle, således at den udenlandske pris uden udenlandsk afgift er forskellig fra den danske pris uden danske afgifter. Den faktiske gennemsnitlige grænsehandelsomkostning for samfundsøkonomien er i så fald lig med statens afgiftstab fratrukket halvdelen af borgernes prisbesparelse.

Kilde: Skatteministeriet, *Skat*, november 2000.

De *samfundsøkonomiske tab eller gevinst* ved en afgiftsændring kan opdeles på følgende elementer:

- Forbrugsforvridning
- Grænsehandelsforvridning
- Eksterne omkostninger (eksternaliteter).

Såfremt de mindskede forvridningsomkostninger (forbrugs- og grænsehandelsforvridning) ved en afgiftsnedsættelse overstiger de øgede eksterne omkostninger (eksternaliteter), medfører afgiftsændringen samlet set en samfundsøkonomisk gevinst. En samfundsøkonomisk gevinst vil således kunne tolkes som den positive virkning, det konkrete tiltag i sidste ende har på den samlede samfundsøkonomiske velfærd.

De samfundsøkonomiske virkninger af en afgiftsændring er således ikke identiske med de provenumæssige virkninger for staten, men omfatter også de afledte virkninger for borgerne.

Fx vil en nedsættelse af spiritusafgiften medføre et mindreprovenu for staten, som dog umiddelbart modsvares af en tilsvarende besparelse for borgerne (og som dermed ikke umiddelbart indebærer et tab eller en gevinst i et samlet samfundsøkonomisk perspektiv). Imidlertid vil borgerne opnå en yderligere gevinst ved afgifts-nedsættelsen, idet de nu betaler en lavere pris for den spiritus, de køber i Danmark, og kan købe mere spiritus end før svarende til en mindsket *forbrugsforvridning*. De har ligeledes lavere omkostninger og mindre besvær forbundet med at hente (færre) varer i udlandet svarende til en mindsket *grænsehandelsforvridning*. Afgifts-nedsættelsen vil dog også medføre øgede *eksterne omkostninger* som følge af et øget alkoholforbrug.

De *eksterne helbredsomkostninger* består blandt andet af øgede omkostninger i sundhedsvæsenet, som ikke bæres af forbrugeren selv, lavere skatteindtægter og øgede udgifter til dagpenge mv. i forbindelse med sygdom. De samlede omkostninger omfatter også omkostninger i forbindelse med alkoholrelaterede trafikuheld mv. Der er således tale om omkostninger, som i sidste ende vil skulle finansieres enten via øgede skatteindtægter, ved et lavere offentligt forbrug på andre områder eller et lavere serviceniveau.

I forbindelse med beregninger af de samfundsøkonomiske virkninger af afgiftsændringer forudsættes, at der sker en modgående nedsættelse eller forhøjelse af en skat eller en anden afgift med samme fordelingsprofil.

Afgifts-og moms niveauer i Danmark og nabolande

Den pris, som forbrugeren skal betale for en vare, er én blandt flere konkurrenceparametre, som er med til at bestemme omfanget af grænsehandel. Forbrugerprisen bestemmes af nettoprisen med tillæg af moms og eventuelle afgifter.

Danmark har en momssats på 25 pct. (normalsats) på stort set alle varer og ydelser, *jf. tabel 5.4*. Normalsatsen er også 25 pct. i Sverige og Norge. Normalsatsen er derimod lidt lavere i Finland og særligt i danskernes foretrukne grænsehandelsland, Tyskland, hvor den er 19 pct. For alle de viste nabolande gælder imidlertid, at de har en nedsat momssats, som blandt andet omfatter chokolade og slik. I Tyskland og Sverige er den nedsatte momssats henholdsvis 7 pct. og 12 pct. Den nedsatte momssats i nabolandene reducerer alt andet lige forbrugerprisen for disse – ofte grænsehandlede – varer sammenlignet med Danmark.

Tabel 5.4. Afgifts- og momsats i Danmark og nabolande

	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge	Finland
<i>Afgiftssatser (ekskl. moms)</i>			<i>Kr. (DKK)</i>		
Chokolade og slik (pr. kilo)	26,0 ¹⁾	-	-	16,2	-
Spiritus (pr. liter) ²⁾	150,0	92,2	407,0	598,1	339,8
Øl (pr. liter) ²⁾	56,0	14,7	170,7	370,3	156,3
Vin (pr. liter) ³⁾	11,6	-	24,2	49,4	19,4
Cigaretter (pr. 20 stk.) ⁴⁾	24,0	23,4	24,3	40,7	31,7
<i>Momssatser</i>			<i>Pct.</i>		
Normalsats	25	19	25	25	24
Nedsat sats ⁵⁾	-	7	12	15	14

1) Kr. pr. kilo for sukkerholdige varer (for sukkerfri varer er afgiften 22,08 kr. pr. kilo).

2) Kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol.

3) Kr. pr. liter bordvin (alkoholprocent over 6 pct., men højst 15 pct.).

4) Afgifterne på cigaretter er i EU sammensat af både en styk- og en værdiafgift. Der er her taget udgangspunkt i den samlede afgift af gennemsnitsprisen i det pågældende land. I Norge er cigaretter udelukkende pålagt en stykafgift.

5) Nedsat sats på fødevarer herunder fx chokolade og slik.

Kilde: EU-Kommissionen, Norges Finansministerium og egne beregninger.

En lavere dansk momssats ville indsnævre momsforskellen mellem Danmark og udlandet fx for chokolade og slik. Det ville alt andet lige mindske de danske forbrugeres gevinst ved grænsehandel og dermed reducere omfanget af grænsehandlen. Staten ville dog få et uforholdsmæssigt stort tab på grund af tabte momsindtægter på alt salg i Danmark. Selvom en del af grænsehandlen ville vende hjem, hvis momssatsen blev sat ned, så ville det langtfra være tilstrækkeligt til at dække mindreprovenuet i Danmark. Momssatsen er derfor generelt ikke noget hensigtsmæssigt instrument i forhold til at reducere grænsehandlen. Det skyldes grundlæggende, at kun en ganske lille del af det samlede danske momsgrundlag stammer fra varer og ydelser, som reelt er grænsehandelsrelevante.

Derfor er nedsættelser af afgiftssatserne på de grænsehandelsfølsomme varer i praksis de eneste relevante skatteinstrumenter, hvis målet er at nedbringe grænsehandlen, *jf. eksempel i boks 5.3*.

Bortset fra Danmark er Norge er det eneste naboland, som også har en særskilt afgift på chokolade og slik, men satsen er noget lavere end i Danmark, *jf. tabel 5.4*. Afgiftssatserne på øl, vin og spiritus varierer desuden meget blandt vores nabolande, hvor særligt Tyskland og Sverige har betydning for den danske grænsehandel.

Danskerne grænsehandler fx chokolade og slik i Sverige, mens svenskerne grænsehandler alkoholiske drikkevarer i Danmark. Samtidig grænsehandler danskerne fx også chokolade og slik samt alkoholiske drikkevarer i Tyskland, mens tyskerne ikke grænsehandler i Danmark i nævneværdigt omfang.

Statens samlede mindreprovenu forbundet med grænsehandel afhænger af afgifts- og momsforskellene til udlandet. Det er på højtbeskattede varer, at statens tab ved grænsehandel er størst. Er der derimod tale om varer, som ikke er afgiftsbelagte, men hvor det alene er moms- og eventuelle avanceforskelle mv., der driver grænsehandlen, vil statens mindreprovenu være begrænset. Der er således stor forskel på, om det fx er cigaretter eller tøj, som grænsehandles, *jf. boks 5.3.*

Boks 5.3. Regneeksempler på statens mindreprovenu ved grænsehandel i Polen

Cigaretter (afgiftsbelagt)

En dansker vil kunne opnå en besparelse på 16,2 kr. pr. pakke med 20 stk. cigaretter ved køb i Polen. Det giver en besparelse på knap 650 kr. ved køb af 800 stk. cigaretter, som svarer til den vejledende mængde, som kan medbringes til eget forbrug. Ved en pris på 23,7 kr. pr. pakke med 20 stk. i Polen og en dansk pris på 39,9 kr. koster 800 cigaretter således ca. 950 kr. i Polen mod knap 1.600 kr. i Danmark.

Den danske stat får færre punktafgifter fra de 800 cigaretter samt mindre momsindtægter af det beløb, som danskeren bruger på at grænsehandle i Polen. Statens mindreprovenu bliver ca. 1.150 kr. under forudsætning af, at besparelsen på de ovennævnte knap 650 kr. bruges i Danmark.

Tøj (ikke afgiftsbelagt)

Havde den pågældende dansker i stedet købt en anden vare som fx tøj til samme beløb på 950 kr. i Polen, ville han kun opnå en besparelse på 15 kr., såfremt nettoprisen (prisen uden moms og afgifter) var den samme i Danmark og Polen. Besparelsen følger af, at den generelle momssats i Polen er 23 pct., mens den er 25 pct. i Danmark. Mindreprovenuet for den danske stat ville i dette tilfælde udgøre 190 kr.

Samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske afgiftsned sættelser på 5 pct.

De samlede virkninger på samfundsøkonomien – som kan opdeles på ændringer i henholdsvis grænsehandels- og forbrugsforvridning samt ændrede eksternaliteter i form af helbredsomkostninger – er illustreret ved en hypotetisk nedsættelse af de aktuelle afgiftssatser for fem grænsehandelsfølsomme varegrupper med 5 pct., *jf. tabel 5.5.*

Typisk vil afgiftsned sættelser på grænsehandelsfølsomme varer medføre øgede helbredsomkostninger, fx som følge af et stigende cigaretforbrug, mens forbrugs- og grænsehandelsforvridningen reduceres. Betingelsen for, at en afgiftsned sættelse samlet set giver anledning til en samfundsøkonomisk gevinst, er derfor, at værdien af en mindsket *forbrugsforvridning* og især en reduceret *grænsehandelsforvridning* overstiger de højere *helbredsomkostninger*.

Hvis værdien af ændringerne samlet set har positivt fortegn – svarende til et positivt tal i *første række i tabel 5.5* – er der således tale om en samfundsøkonomisk *gevinst*. Det er udtryk for, at det isoleret set vil gavne samfundsøkonomien, såfremt den pågældende afgift blev reduceret. Hvis der omvendt er tale om et samfundsøkonomisk tab (svarende til et negativt tal i *første række i tabel 5.5*), vil en reduktion af den pågældende afgift isoleret set forværre samfundsøkonomien.

Tabel 5.5. Samfundsøkonomiske effekter ved en hypotetisk afgiftsnedsettelse på 5 pct.

Ændring, mio. kr.	Spiritus	Vin	Øl	Chokolade og slik	Cigaretter og tobak
Virkning på samfundsøkonomi i alt	25	5	-5	20	-30
- heraf grænsehandelsforvridning	25	10	5	10	90
- heraf forbrugsforvridning	10	10	5	10	115
- heraf helbred (eksterne omkostninger)	-5	-15	-10	-	-235
<i>Memopost: Virkning på de offentlige finanser</i>	<i>-15</i>	<i>-55</i>	<i>-30</i>	<i>-85</i>	<i>-200</i>

Anm.: Tilbageløbet antages at udgøre 23 pct. Tallene er afrundede, og derfor kan der være afvigelser mellem totalen og summen af de enkelte elementer.

Kilde: Egne beregninger.

Ved beregning af de samfundsøkonomiske effekter lægges til grund, at der sker en modgående nedsættelse eller forhøjelse af en skat eller en anden afgift med samme fordelingsprofil, hvorved arbejdsudbuddet ikke påvirker den samfundsøkonomiske beregning. Således tager den samfundsøkonomiske beregning udgangspunkt i de isolerede effekter af ændringen i afgiften.

Beregningen af effekten på de offentlige finanser (memopost) skal ses særskilt fra den samfundsøkonomiske beregning, *jf. senere omtale*. Ved beregning af virkningen på de offentlige finanser indregnes adfærsændringerne inkl. virkninger på forbrug, grænsehandel og arbejdsudbud. Det bemærkes, at der her er forudsat en afledt arbejdsudbudseffekt, som modsvarer forskellige selvfinansieringsgrader på mellem ca. -7 pct. og 7 pct. af det umiddelbare mindreprovenu (inkl. umiddelbar virkning på momskontoen) efter tilbageløb, *jf. boks 5.4 nedenfor og appendiks 5C*.

For spiritus, vin samt chokolade og slik skønnes en afgiftsnedsettelse på 5 pct. at indebære en samfundsøkonomisk gevinst, mens en nedsættelse af afgiften på cigaretter og tobak samt øl med 5 pct. skønnes at indebære et samfundsøkonomisk tab. De samfundsøkonomiske effekter af at ændre øl- og vinafgifterne er dog samlet set ret beskedne. Det bemærkes, at der ikke er beregnet en helbredsomkostning forbundet med øget forbrug af chokolade og slik, hvorfor de samfundsøkonomiske virkninger her alene omfatter forbrugs- og grænsehandelsforvridningen.

De betragtede afgiftsnedsættelser indebærer alle et mindreprovenu for staten (efter tilbageløb og ændret adfærd), hvilket som nævnt modsvares af, at borgerne får en gevinst af afgiftsnedsættelsen. For spiritus skønnes den samfundsøkonomiske gevinst at overstige det statslige mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd (det skønnes således at koste staten ca. 15 mio. kr. at opnå en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 25 mio. kr.), mens dette ikke er tilfældet for de øvrige afgiftsnedsættelser. For cigaretter og tobak samt øl er der både tale om et statsligt mindreprovenu og et samfundsøkonomisk tab.

Samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser

De såkaldt *samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser* angiver det skønnede niveau for afgifterne, som indebærer den største samfundsøkonomiske gevinst givet beregningsforudsætningerne.

Afgifternes aktuelle niveau kan være et resultat af mange forskelligartede forhold. Det kan være af historiske årsager, en konsekvens af internationale forpligtelser (fx vedrørende de EU-harmoniserede afgifter) eller et udtryk for en politisk prioritering med henblik på fx at vægte sundhedshensyn tungere end de afledte negative samfundsøkonomiske konsekvenser i form af forvriddingsomkostninger.

Der knytter sig mange forudsætninger til beregningen af de samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser, som det derfor er vanskeligt at fastlægge præcis. Fx afhænger de balancerede satser af den pris, der forudsættes for helbredsomkostningerne – en pris som må formodes at ændre sig løbende i takt med den teknologiske udvikling mv. Herudover afhænger de samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser også af de ændringer, der løbende finder sted i grænsehandlen mv., samt af udviklingen i pris-, moms- og afgiftsforskellene i forhold til vores nabolande.

Ved beregning af de samfundsøkonomisk balancerede satser lægges til grund, at der sker en modgående nedsættelse eller forhøjelse af en skat eller en anden afgift med samme fordelingsprofil. Således tager den samfundsøkonomiske beregning udgangspunkt i de isolerede effekter af ændringen i afgiften.

De skønnede samfundsøkonomiske virkninger ved balancerede afgiftssatser fremgår af *tabel 5.6*. Virkningerne er opdelt på henholdsvis grænsehandelsforvriddning, forbrugsforvriddning og helbred (eksterne helbredsomkostninger).

En hypotetisk afgiftsforhøjelse på cigaretter og tobak skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst og et merprovenu for staten. Den samlede samfundsøkonomiske gevinst afspejler sparede eksterne helbredsomkostninger på ca. 470 mio. kr. som følge af et lavere tobaksforbrug, der overstiger de skønnede større forbrugs- og grænsehandelsforvriddninger på i alt ca. 445 mio. kr. (245+200 mio. kr.)

Table 5.6. Effekter af samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser

Ændring, mio. kr.	Spiritus	Vin	Øl	Chokolade og slik	Cigaretter og tobak
	Nedsættelse	Omtrent uændret	Omtrent uændret	Nedsættelse/ afskaffelse	Omtrent uændret
Satsændring					
Virkning på samfundsøkonomi i alt	190	10	5	225	25
- heraf grænsehandelsforvridning	205	40	-30	95	-200
- heraf forbrugsforvridning	70	40	-20	130	-245
- heraf helbred (eksterne omkostninger)	-85	-70	60	-	470
<i>Memopost: Virkning på de offentlige finanser</i>	<i>-495</i>	<i>-255</i>	<i>145</i>	<i>-2.040</i>	<i>340</i>

Anm.: Arbejdsudbudseffekten er beregnet for de enkelte varer og forudsættes at udgøre mellem ca. -7 pct. og 7 pct. af det umiddelbare mindreprovenu (inkl. umiddelbar virkning på momskontoen) efter tilbageløb, *jf. appendiks 5C*. Tilbageløbet antages at udgøre 23 pct. Tallene er afrundede, og derfor kan der være afvigelser mellem totalen og summen af de enkelte elementer.

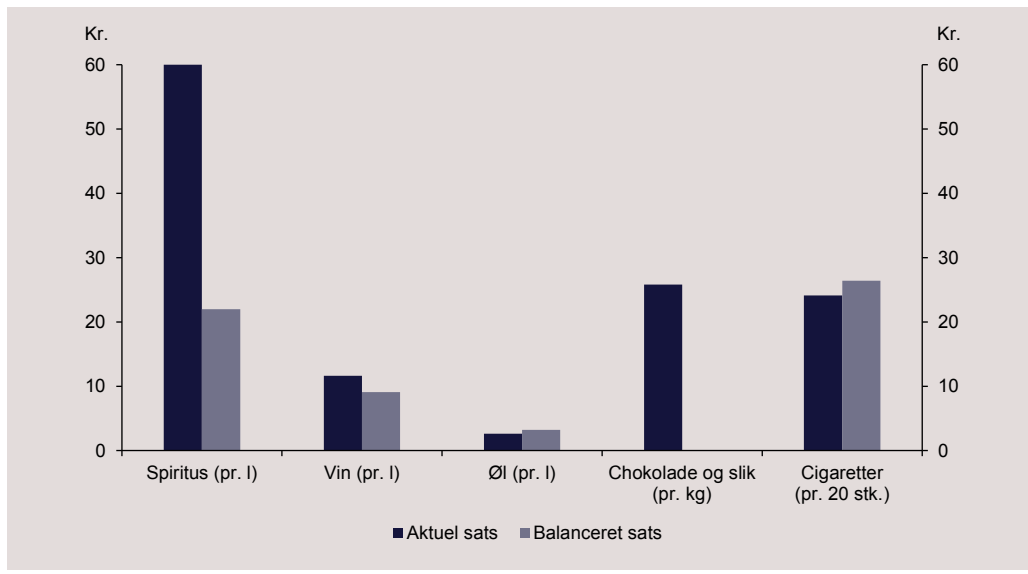
Kilde: Egne beregninger.

En hypotetisk nedsættelse af afgifterne for spiritus samt chokolade og slik til de skønnede samfundsøkonomisk balancerede satser skønnes som udgangspunkt ligeledes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst, men indebærer et mindreprovenu for staten.

Med forbehold for de udfordringer, der er forbundet med at opgøre de samfundsøkonomiske balancerede afgiftssatser, vurderes de balancerede satser for henholdsvis spiritus³, vin samt chokolade og slik som udgangspunkt at være lavere end de aktuelle satser, mens de balancerede afgiftssatser for øl og cigaretter og tobak vurderes at være lidt højere end de aktuelle satser, *jf. figur 5.6*.

Givet den usikkerhed, der knytter sig til beregningen af både forvridnings- og helbredsomkostninger mv., må de aktuelle afgifter på vin, øl og cigaretter og tobak dog vurderes at ligge forholdsvis tæt på de samfundsøkonomisk balancerede satser. Derimod vurderes de aktuelle afgiftssatser for spiritus samt chokolade og slik umiddelbart at være noget højere end niveauet for de balancerede afgiftssatser. Det skyldes blandt andet, at det eksisterende niveau for spiritusafgiften er relativt højt i forhold til øl- og vinafgifterne, mens Tyskland og Sverige har nedsatte momsafgifter på chokolade og slik og desuden ingen særskilt afgift på disse varer.

³ Afgifterne på alkohol er harmoniseret i EU, hvilket bl.a. indebærer, at der er fastsat minimumsafgifter. Som følge heraf kan spiritusafgiften ikke nedsættes med mere end ca. 50 pct. i forhold til den gældende sats.

Figur 5.6. Aktuelle afgiftssatser og skønnede balancerede satser

Anm.: Spiritus er beregnet ved 40 pct. alkohol, mens øl er beregnet ved pilsnerstyrke på 4,6 pct. alkohol. I beregningen af de balancerede satser for spiritus, vin og øl indgår provenuvirkningen fra den tilhørende emballageafgift. Fra den 1. juli 2019 afskaffes emballageafgiften for øl (pantbelagt emballage).

Kilde: Egne beregninger.

For så vidt angår den balancerede sats for chokolade og slik, skal det tages med i betragtning, at der som omtalt ikke indgår helbredsomkostninger (forbundet med forbrug af chokolade og slik) i de samfundsøkonomiske beregninger. Afhængig af størrelsen af de faktiske helbredsomkostninger forbundet med forbrug af slik og chokolade er den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats ikke nødvendigvis nul, selvom den formentlig ligger noget lavere end den aktuelle sats⁴.

Virkninger på de offentlige finanser ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer

I det følgende betragtes virkningerne på de offentlige finanser af fem hypotetiske nedsættelser af afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) på 100 mio. kr., jf. tabel 5.7.

⁴ I det omfang, at helbredsomkostningerne forbundet med forbrug af chokolade og slik er under 22 kr. pr. kg, skønnes der ikke at være et samfundsøkonomisk tab forbundet med en hypotetisk afskaffelse af afgiften på disse varer. Hvis helbredsomkostningerne derimod udgør 47 kr. pr. kg, vil der imidlertid være et samfundsøkonomisk tab ved at ændre afgiften fra det nuværende niveau.

Tabel 5.7. Provenu og selvfinansierungsgrader ved mindre afgiftsnedsettelse

	Umiddelbart provenu inkl. moms	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk provenu			Provenu efter tilba- geløb og adfærd	Selvfinan- sierungsgrad
			Forbrugs- og grænse- handels- adfærd	Arbejds- udbud	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)+(4)	(6)= (2)+(5)	(7)= -(5)/(2)
			Mio. kr.				Pct.
Spiritus	-100	-75	55	0	55	-20	72
Vin	-100	-75	20	5	25	-50	35
Øl	-100	-75	20	0	20	-60	25
Chokolade og slik	-100	-75	15	0	15	-60	22
Cigaretter og tobak	-100	-75	45	-5	40	-40	49

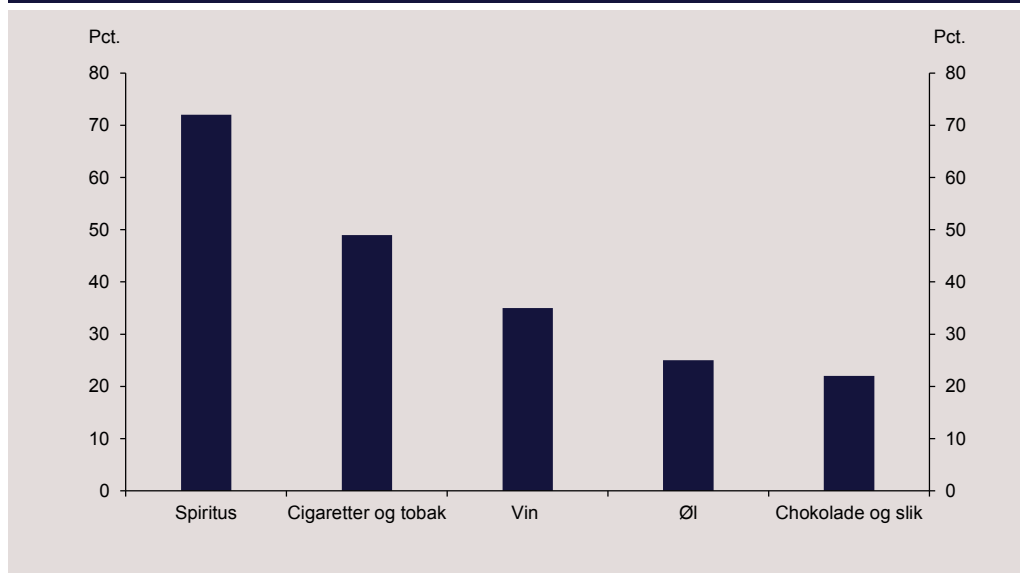
Anm.: Der er taget udgangspunkt i afgiftsnedsettelse, som alle medfører et umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) på 100 mio. kr. Arbejdsudbudseffekten er beregnet for de enkelte varer og forudsættes at udgøre mellem ca. -7 pct. og 7 pct. af det umiddelbare mindreprovenu (inkl. umiddelbar virkning på momskontoen) efter tilbageløb, *jf. appendiks 5C*. Tilbageløbsfaktoren forudsættes at udgøre 23 pct., *jf. boks 5.4*. Provenutal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., og derfor kan der være afvigelser mellem de enkelte elementer og summen heraf.

Kilde: Egne beregninger.

De beregnede dynamiske provenueffekter viser virkningerne på statens indtægter, når der tages højde for de samlede afledte adfærdsvirkninger både på forbrug og grænsehandel og på arbejdsudbuddet, *jf. boks 5.4*. De eksterne helbredsomkostninger indgår ikke i beregningen af de dynamiske provenueffekter og påvirker således ikke de opgjorte provenueffekter efter tilbageløb og adfærd, som danner udgangspunkt for de skønnede selvfinansierungsgrader.

Selvfinansierungsgraden er beregnet som den samlede dynamiske provenueffekt i procent af det umiddelbare mindreprovenu efter tilbageløb – og angiver således, hvor stor en del af mindreprovenuet (efter automatisk tilbageløb) forbundet med afgiftsnedsettelsen, der kommer "tilbage til statskassen" som følge af ændret adfærd, *jf. boks 5.4*.

Konsekvenserne for de offentlige finanser af de betragtede afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer er ret forskellige, hvilket giver sig udslag i mærkbare forskelle på selvfinansierungsgraderne. Fx skønnes selvfinansierungsgraden at være godt 70 pct. ved en lavere spiritusafgift, knap 50 pct. ved en nedsettelse af afgiften på cigaretter og tobak samt godt 20 pct. ved en nedsettelse af afgiften på chokolade og slik, *jf. figur 5.7*. Afgiftsnedsettelse på de højest beskattede varer, som fx spiritus samt cigaretter og tobak, har de højeste selvfinansierungsgrader, idet selv små afgiftsændringer kan indebære store afledte adfærdseffekter, som reducerer mindreprovenuet. Omvendt er selvfinansierungsgraderne lavest ved afgiftsændringer på varer, der som udgangspunkt har den laveste beskatning, som fx øl, vin samt chokolade og slik.

Figur 5.7. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske afgiftsnedsættelser på 100 mio. kr.

Anm.: Der er taget udgangspunkt i afgiftsnedsættelser, som alle medfører et umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) på 100 mio. kr., jf. anmærkning til tabel 5.7 samt boks 5.4.

Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden ved en ændring af en afgift vil generelt være større, jo højere afgiftssatsen er i udgangspunktet (herunder sammenlignet med afgiftsniveauet i vores nabolande). Det afspejler, at meget høje afgiftssatser normalt er forbundet med relativt store forvriddinger (og dermed større afledte adfærdsvirkninger, når satserne nedsættes). Selvfinansieringsgraden vil generelt også afhænge af størrelsen af afgiftsændringen og vil typisk aftage ved markante nedsættelser af en afgift.

Den konkrete størrelse af de afledte adfærdsvirkninger er imidlertid forbundet med betydelig usikkerhed. Det gælder særligt ved større afgiftsændringer, idet der blandt andet er en risiko for såkaldte *ketchup-effekter* i grænsehandlen. Ketchup-effekter dækker over, at der kan ske endog meget store pludselige ændringer i grænsehandlen i forbindelse med mærkbare uforudsete prisstigninger eller -fald – fx udløst af større afgiftsændringer. Det skyldes, at store besparelser ved grænsehandel over landegrænser kan indebære, at grænsehandlen og særligt den illegale handel sættes i system.

Boks 5.4. Selvfinansieringsgraden ved en afgiftsændring

Selvfinansieringsgraden angiver, hvor meget den umiddelbare provenuvirkning ved en ændring af en given afgift (opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter) reduceres som følge af, at danske og udenlandske borgere ændrer adfærd. En selvfinansieringsgrad på fx 25 pct. betyder, at et umiddelbart mindreprovenu efter tilbageløb på 100 mio. kr. indebærer et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 75 mio. kr. Jo højere selvfinansieringsgraden er ved en afgiftsnedsettelse, jo lavere vil mindreprovenuet (og dermed finansieringsbehovet) for staten i sidste ende alt andet lige være.

Ved en afgiftsforhøjelse vil merprovenuet efter tilbageløb og adfærd tilsvarende være mindre, jo højere selvfinansieringsgraden er. Størrelsen af selvfinansieringsgraden er forbundet med stor usikkerhed, fordi den som nævnt afhænger af adfærdseffekterne. De beregnede selvfinansieringsgrader indeholder virkningerne på statens indtægter, når der tages hensyn til afledte virkninger på arbejdsudbud, forbrug og grænsehandel mv.

I forbindelse med provenuberegninger af afgiftsændringer på nydelsesmidler har der hidtil været forudsat en virkning på arbejdsudbuddet på 4 pct., *jf. tabel a*. Det svarer til arbejdsudbudsvirkningen af en ændring i arbejdsmarkedsbidraget. På baggrund af individuelle incidensanalyser for afgifter på nydelsesmidler er der foretaget en ændring i forudsætningerne om arbejdsudbud, *jf. appendiks 5C*.

Tabel a. Arbejdsudbuddets selvfinansieringsgrader

	<i>Provenuberegninger hidtil</i>	<i>Ny metode</i>
Spiritus	4	-2
Vin	4	7
Øl	4	1
Chokolade og slik	4	0
Cigaretter og tobak	4	-7

Anm.: Selvfinansieringsgraden er defineret som det dynamiske provenu forbundet med arbejdsudbudsvirkningen målt i procent af det umiddelbare mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter. I tidligere grænsehandelsrapporter er der i forbindelse med opgørelse af selvfinansieringsgrader ikke taget højde for den del af adfærdsvirkningen, der vedrører arbejdsudbuddet, *jf. Status over grænsehandel 2017*. Der er forudsat en tilbageløbsfaktor på 23 pct. Kilde: Skatteministeriet.

Det bemærkes, at der ved opgørelse af provenuvirkningerne for de offentlige finanser af de hypotetiske afgiftsnedsettelse generelt er set bort fra eventuelle afledte effekter på de såkaldte negative eksternaliteter (helbredsomkostninger), som kan være en konsekvens af fx et øget alkohol- eller tobaksforbrug. Årsagen hertil er blandt andet, at den isolerede virkning på de offentlige finanser af ændringer i de negative eksternaliteter er vanskelig at fastlægge præcist. I det omfang niveauet for sådanne negative eksterne effekter øges – og dette påvirker de offentlige finanser og derfor indregnes som en del af adfærdseffekten – ville de opgjorte samlede positive adfærdseffekter forbundet med lavere afgifter blive reduceret. Det betyder, at finansieringsbehovet ville blive større, og at selvfinansieringsgraden af lempelserne ville blive mindre. Omvendt ville finansieringsbehovet blive mindre og selvfinansieringsgraden ville blive højere ved afgiftsforhøjelser.

5.4 E-grænsehandel

Danskerne handler i stigende grad på nettet i både danske og udenlandske internetbutikker, hvilket samlet set benævnes e-handel. *E-grænsehandlen*, som omfatter køb af varer og ydelser i *udenlandske* internetbutikker, adskiller sig væsentligt fra den traditionelle fysiske grænsehandel, hvor danskerne selv henter varerne i udlandet uden at skulle afregne dansk moms og punktafgifter ved indførsel i Danmark.

En del af danske forbrugeres e-grænsehandel er ikke skattepligtig i Danmark. Det skyldes blandt andet, at der er fælles EU-regler, som indebærer, at der ikke i alle tilfælde skal afregnes dansk moms af e-grænsehandlede varer. Derudover vil en del af danske forbrugeres e-grænsehandlede ydelser, som fx hotelophold, blive forbrugt i andre lande. Disse ydelser vil som udgangspunkt blive beskattet i de lande, hvor de faktisk forbruges. Der er således ikke en entydig sammenhæng mellem udviklingen i den skønnede e-grænsehandel og det skønnede momsprovenu fra e-grænsehandlede varer.

Det er afgørende at sikre robuste regler for betaling af moms, når forbrugere over internettet køber varer og ydelser i andre lande. I 2017 blev der – netop med henblik på at sikre dette – vedtaget et forslag fra EU-Kommissionen i form af et direktiv, som ventes at træde i kraft i 2021. Det ny regelsæt forventes at medføre et øget momsprovenu i Danmark, fordi der fremover vil skulle afregnes dansk moms i flere situationer end i dag, *jf. senere omtale*. Samtidig er det vigtigt, at kontrollen er effektiv med en bred og målrettet indsats, som sikrer, at der afregnes korrekte skatter og afgifter af e-grænsehandelen.

Internethandlen stiger

Både danskernes samlede e-handel og e-grænsehandlen skønnes at være steget kraftigt de seneste år, *jf. tabel 5.8*. Ifølge Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH) udgjorde danskernes e-handel ca. 115 mia. kr. i 2017, hvoraf e-grænsehandlen udgjorde ca. 37 mia. kr. Dansk Erhverv skønner, at omtrent to tredjedele af den samlede e-grænsehandel består af ydelser, mens en tredjedel består af varer. Danske forbrugere handler i høj grad rejser, herunder flybilletter og hotelophold mv., på internettet.

Danskeres køb af ydelser som fx hotelophold, som forbruges i udlandet, beskattes som udgangspunkt ikke i Danmark. Flybilletter ved internationale flyvninger pålægges desuden ikke moms. En væsentlig del af den samlede e-grænsehandel omfatter således ydelser, der ikke er skattepligtige i Danmark, og en stigning i e-grænsehandelen med disse ydelser påvirker dermed ikke det danske momsprovenu. E-grænsehandlede ydelser som radio- og teleydelser samt tv-streamingtjenester mv., som forbruges i Danmark, pålægges imidlertid dansk moms.

Tabel 5.8. Danskernes e-handel og e-grænsehandel samt andel af privatforbrug, 2010-2017

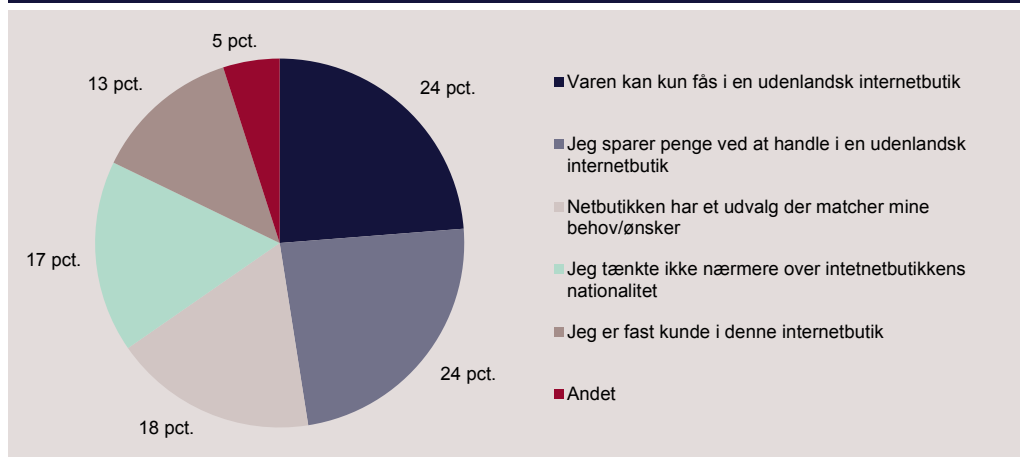
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Omsætning</i>	<i>Mia. kr.</i>							
E-handel	40	46	55	62	74	87	101	115
E-grænsehandel	8	9	13	17	24	27	32	37
<i>Andel af privatforbrug</i>	<i>Pct.</i>							
E-handels andel af privatforbrug	4,6	5,2	6,0	6,8	7,9	9,1	10,3	11,4
E-grænsehandels andel af privatforbrug	0,9	1,0	1,4	1,9	2,5	2,8	3,3	3,7

Kilde: FDIH, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den stigende e-handel har også betydet, at e-handlen udgør en stigende andel af danskernes privatforbrug. Den samlede e-handels andel af privatforbruget er således vokset fra godt 4½ pct. i 2010 til knap 11½ pct. i 2017, mens e-grænsehandlens andel af privatforbruget isoleret set er vokset fra knap 1 til knap 4 pct. i samme periode, *jf. tabel 5.8*. E-grænsehandlen er dermed vokset lidt hurtigere end den samlede e-handel siden 2010, men har dog udgjort en nogenlunde stabil andel på knap én tredjedel af den samlede e-handel de seneste fire år.

Ifølge FDIH afspejler den store omsætning i internethandlen generelt, at både forbrugere og dansk detailhandel nu ser e-handel som en naturlig måde at handle på, samt at de fleste detailhandelsbutikker efterhånden også tilbyder salg på nettet. Muligheden for at kunne handle over internettet fra computer, tablet og smartphone uden at skulle bruge tid og kræfter på at besøge en fysisk butik indebærer desuden flere fordele, fx ikke at være begrænset af åbningstider.

Ifølge FDIH er årsagerne til e-grænsehandel blandt andet, at de udenlandske internetbutikker kan tilbyde danskerne et større vareudbud og lavere priser, *jf. figur 5.8*. I en spørgeundersøgelse angiver én fjerdedel således, at muligheden for at spare penge er den primære årsag til, at de har valgt at e-grænsehandle, mens en anden fjerdedel har svaret, at den primære årsag er, at varen kun kan fås i en udenlandsk internetbutik. En femtedel har desuden angivet, at udvalget i den udenlandske internetbutik bedre matcher deres egne behov.

Figur 5.8. Den primære årsag til e-grænsehandel ifølge spørgeundersøgelse

Anm.: Spørgsmålet i FDIHs analyse: "Hvad er den primære årsag til, at du valgte at handle i en udenlandsk internetbutik?".
 Kilde: FDIH, Dansk e-handelsanalyse 2017.

Andelen af danskere, der e-handler og e-grænsehandler, har ifølge Danmarks Statistik været nogenlunde stabil de seneste år⁵. Det tyder på, at den seneste stigning i e-grænsehandlen primært afspejler et større forbrug blandt den del af befolkningen, der allerede benytter sig af handel via nettet.

I 2017 e-grænsehandlede 42 pct. af danskerne i internetbutikker i EU og 21 pct. i internetbutikker i tredjelande som fx USA. Omtrent dobbelt så mange danskere e-grænsehandler således i internetbutikker inden for EU som i internetbutikker i tredjelande (uden for EU).

Danskerne e-handler umiddelbart oftere end befolkningerne i de fleste andre EU-lande, *jf. figur 5.9*. Danmark er således kun overgået af Storbritannien (UK) og ligger på niveau med Luxembourg målt på den andel af befolkningen, der har e-handlet inden for de seneste tre måneder. E-handel forekommer desuden hyppigere blandt forbrugerne i de nordeuropæiske lande end i de syd- og østeuropæiske lande. Eurostat har dog ikke tilsvarende tal, der kun omfatter e-grænsehandel.

⁵ Danmarks Statistik har opgjort befolkningens internetkøb fordelt på interneforhandlere (dataserien BEBRIT11 i Statistikbanken.dk).

Figur 5.9. Andel af befolkningen i EU-lande som har e-handlet inden for de seneste tre måneder, 2017



Anm.: Eurostats opgørelse omfatter også Norge og Island, som ikke er medlemmer af EU.

Kilde: Eurostat.

Moms og afgifter af e-grænsehandel

Det er kun en del af danske forbrugeres e-grænsehandel, som er skattepligtig i Danmark. Det skyldes blandt andet, at der er fælles EU-regler, som indebærer, at der ikke i alle tilfælde skal afregnes dansk moms af e-grænsehandlede varer. Derudover vil en del af danske forbrugeres e-grænsehandlede ydelser blive forbrugt i andre lande. Beskatning af disse ydelser foretages som udgangspunkt i det land, hvor ydelsen faktisk forbruges. Fx betales der ikke moms i Danmark, når en dansk forbruger via en udenlandsk internetbutik køber et hotelophold i udlandet eller korttidslejer en bil i udlandet osv. Herudover pålægges flybilletter ved internationale flyvninger ikke moms. De fælles EU-regler om betalingssted for moms beskrives nærmere i *boks 5.5*.

Det samlede danske momsprovenu, der kan henføres til e-grænsehandel, skønnes at udgøre ca. 2,3 mia. kr. i 2017. Det er en stigning på 25 pct. i forhold til året før og knap en seksdobling i forhold til 2012, *jf. tabel 5.9*.

Tabel 5.9. Momsprovenu fra e-grænsehandel, 2012-2017

Mio. kr.	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Varer fra andre EU-lande ¹⁾	338	422	655	805	921	1.202
Ydelser fra andre EU-lande ²⁾	0	0	0	743	790	997
Ydelser fra tredjelande ³⁾	57	55	71	52	122	93
I alt⁴⁾	395	477	726	1.600	1.833	2.292
Antal registrerede fjernsalgsvirksomheder ⁵⁾	205	251	360	479	605	706

1) Fjernsalg opdeles ikke på varer og ydelser. Tallene indeholder derfor eventuelt salg af ydelser knyttet til varesalg, hvilket formodes primært at være fragt. Indholdet af ydelser vurderes dog at være af begrænset omfang. Ved opgørelsen af provenuet fra virksomheder med branchekoder for "handel via internettet" indgår virksomheders købsmoms, som kan fradrages.

2) Før 2015 var hovedreglen, at momsen på ydelser skulle betales i det land, hvor sælger er etableret. Derfor er der ikke angivet noget provenue for årene 2012-14. Tallene angiver indbetalinger – og ikke provenue – af køb af elektroniske ydelser i andre EU-lande via "One-stop shop"-momsordningen. Som følge af en overgangsordning beholder de øvrige EU-lande en andel af indbetalingerne. For 2015-16 er andelen 30 pct. og for 2017-18 er den 15 pct. Provenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (557 mio. kr.), og derfor er der mekanisk opregnet til fire kvartaler for at bedre at kunne sammenligne udviklingen.

3) Provenuet for 2012-14 er opgjort på baggrund af regnskabstal for "VAT on eServices-ordningen". Provenuet for 2015-17 er opgjort på baggrund af tal fra "One-stop shop"-momsordningen. Provenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (39 mio. kr.), og derfor er der mekanisk opregnet til fire kvartaler for at bedre at kunne sammenligne udviklingen.

4) For 2015 er der for ydelser mekanisk opregnet fra tre til fire kvartaler, jf. anmærkning 2 og 3.

5) Registrerede fjernsalgsvirksomheder, hvor salget overstiger omsætningsgrænsen på 280.000 kr. årligt.

Kilde: SKAT og egne beregninger.

Det bemærkes, at opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed. Tallene giver derfor kun en indikation af niveauet for de danske momsindtægter knyttet til e-grænsehandel. Eksempelvis indeholder opgørelsen ikke momsprovenu vedrørende e-grænsehandel fra de internetbutikker i EU-lande, som har mulighed for at foretage momsafregningen via en almindelig dansk momsregistrering. Det hænger sammen med, at denne momsbetaling ikke kan udskilles særskilt fra anden momsbetaling i Danmark. Derudover skal virksomheder i andre EU-lande, der sælger momspligtige varer under en omsætningsgrænse på 280.000 kr., ikke afregne moms til Danmark, jf. boks 5.5.

Den markante stigning i det samlede momsprovenu fra e-grænsehandel siden 2012 afspejler dels, at det registrerede momsprovenu fra varer er mere end tredoblet, dels at staten fra 2015 også har momsindtægter fra køb af visse ydelser fra andre EU-lande. Pr. 1. januar 2015 er der således indført nye momsregler for elektroniske ydelser mv. leveret til private forbrugere i EU, hvorefter momsen skal betales i det land, hvor ydelserne forbruges, jf. boks 5.5. Det indebærer, at den andel af momsen fra e-grænsehandel, der hidrører fra ydelser, er væsentligt større end tidligere.

Boks 5.5. Regler for afregning af moms fra udenlandske internetbutikker

Fjernsalg af ydelser fra EU-lande og tredjelande

Reglerne for beskatning af e-grænsehandlede ydelser afhænger af hvilken ydelse, der er tale om. Enten betales moms i det land, hvor ydelsen faktisk forbruges, eller i det land, hvor virksomheden, som sælger ydelsen, er etableret.

Fra den 1. januar 2015 blev der foretaget en ændring af beskatningsstedet for elektroniske ydelser, teleydelser samt radio- og tv-spredningsydelser. Før 2015 blev disse ydelser pålagt moms i det EU-land, hvor sælger var etableret. De nye regler medførte, at momsen af elektroniske ydelser, der sælges til private forbrugere i EU, betales i det land, hvor ydelsen forbruges (og med forbrugslandets momssats). For ydelser fra tredjelande blev der også før 2014 afregnet moms i forbrugslandet.

Momsen af elektroniske ydelser angives og afregnes typisk i den såkaldte "One-stop shop"-momsordning. Virksomheden har dog – ligesom ved salg af varer fra EU-lande – mulighed for at indbetale momsen via en almindelig dansk momsregistrering, hvorved den ikke kan udskilles særskilt fra anden momsbetaling til Danmark.

Fjernsalg af varer fra EU-lande

Internetbutikker i andre EU-lande med salg af varer til danske forbrugere under 280.000 kr. årligt skal ikke afregne moms i Danmark¹⁾. Desuden kan internetbutikker i andre EU-lande, som skal afregne moms af varesalg til danske forbrugere, foretage afregningen via en almindelig dansk momsregistrering, hvis de fx har et dansk datterselskab eller en lokal repræsentant i Danmark. Moms af disse virksomheders internetsalg til danske forbrugere kan ikke udskilles særskilt fra anden momsbetaling i Danmark og indgår således ikke i opgørelsen af den del af momsprovenuet, der kommer fra e-grænsehandel i andre EU-lande, *jf. tabel 5.9.*

Fjernsalg af varer fra tredjelande

Danske forbrugere skal ikke betale moms af varer fra tredjelande (fx Norge, Kina og USA), hvis der er tale om småforsendelser til en værdi under 80 kr. (enkelte varer er dog undtaget).

Det bemærkes, at SKAT almindeligvis ikke foretager særskilte opgørelser af moms på varer, som danske forbrugere via internettet køber fra tredjelande. Det skyldes, at disse indtægter indgår i det samlede momsprovenu og derfor ikke kan udskilles.

I dag opkræves moms af varer sendt fra tredjelande som udgangspunkt sammen med eventuel told af det post- eller kurerfirma, som står for transporten af forsendelsen til forbrugerne i EU. Der er vedtaget nye EU-regler²⁾, som medfører, at momsen fra 2021 kan opkræves, angives og afregnes af tredjelandssælgeren via en forenklet ordning (One-Stop Shop-ordning). Det forventes, at ordningen fremadrettet blandt andet vil skabe et bedre grundlag for at opføre og opkræve momsen for varer købt fra tredjelande.

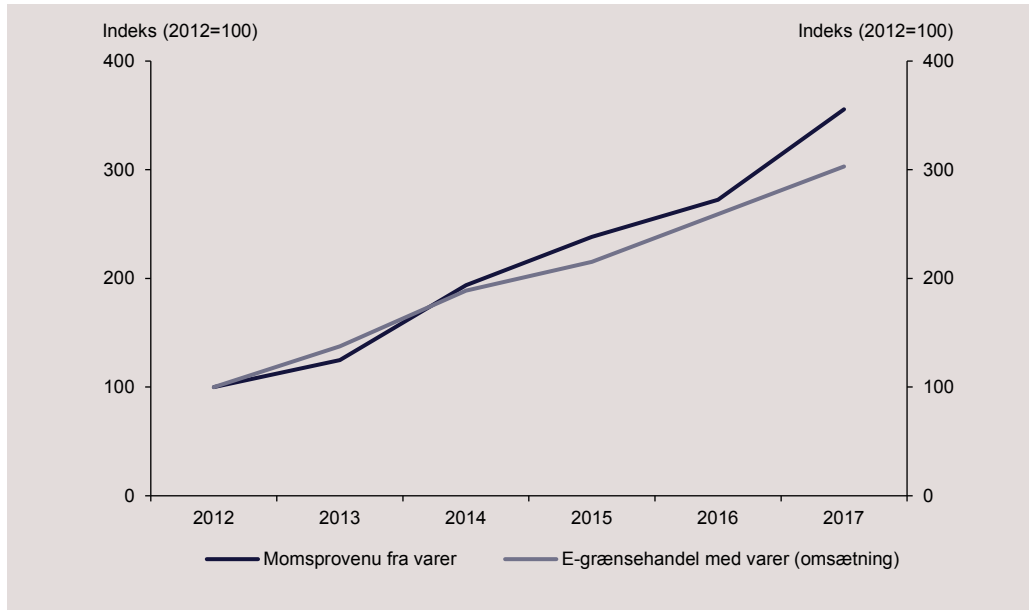
1) For e-grænsehandel med varer omfattet af de EU-harmoniserede punktafgifter (vin, spiritus, tobak mv.) er fjernsalgsgrænsen 0 kr. En virksomhed i et andet EU-land, der fjernsælger disse varer til danske forbrugere, er således registreringspligtig for salg til danske forbrugere fra første krone i omsætning.

2) Rådets direktiv (EU) 2017/2455 af 5. december 2017 om ændring af direktiv 2006/112/EF og 2009/132/EF for så vidt angår visse momsforpligtigelser i forbindelse med levering af ydelser og fjernsalg af varer.

Kilde: Skatteministeriet og SKAT.

Stigningen i det samlede skønnede momsprovenu fra varer fra e-grænsehandel skal ses i sammenhæng med forøgelsen af danskernes e-grænsehandel med varer, *jf. figur 5.10*. Det skønnede momsprovenu fra varer er siden 2012 steget lidt mere end e-grænsehandlen med varer.

Figur 5.10. E-grænsehandel med varer (omsætning) og momsprovenu fra varer, 2012-2017



Anm.: Omsætningen for e-grænsehandel med varer er baseret på en antagelse om den samme fordeling mellem varer og ydelser i perioden 2012-2015 som i 2016.

Kilde: FDIH, Dansk Erhverv, SKAT og egne beregninger.

Virksomheder i andre EU-lande, der sælger og leverer punktafgiftspligtige varer til danskere, er forpligtet til at afregne danske punktafgifter uanset omfanget af handlen. Det indebærer, at der ikke er en afgiftsmæssig fordel ved at e-grænsehandle punktafgiftspligtige varer med levering til Danmark.

Hvis en dansk forbruger bestiller punktafgiftspligtige varer i et andet EU-land og selv står for transporten af varerne via et uafhængigt fragtfirma, er det den danske køber, som har ansvaret for, at der afregnes danske punktafgifter, når varerne kommer til Danmark. Det er dog i praksis ret få privatpersoner, der indberetter køb af punktafgiftspligtige varer i andre lande. Provenuet udgjorde således kun knap 1 mio. kr. i 2017. Det afspejler sandsynligvis, at der er relativt få danskere, som køber punktafgiftspligtige varer via udenlandske internetbutikker, hvor de selv sørger for transporten til Danmark og dermed selv er forpligtet til at betale afgifter. Det kan dog også hænge sammen med, at ikke alle danskere er opmærksomme på, at de selv er forpligtet til at betale afgift af de pågældende varer.

Den generelle indsats på e-grænsehandelsområdet

I takt med at danskernes e-grænsehandel stiger, er det afgørende med en bred og målrettet indsats, som sikrer, at der afregnes korrekte skatter og afgifter af denne handel. Der er i særlig grad behov for at sikre dette på momsområdet. Først og fremmest er det afgørende med et stærkt internationalt samarbejde og robuste regler. Samtidig er det vigtigt, at kontrollen er effektiv. EU har i 2017 vedtaget et forslag, som ventes at træde i kraft fra 2021, med henblik på at sikre mere robuste regler for betaling af moms, når forbrugere over internettet køber varer og ydelser i andre lande, *jf. boks 5.6.*

Boks 5.6. Skærpede EU-regler vedrørende e-grænsehandel

For at adressere de eksisterende udfordringer i momssystemet har EU i 2017 vedtaget et forslag om modernisering af momsreglerne for grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere. Forslaget forventes at træde i kraft pr. 1. januar 2021.

Virksomheder, der afsætter varer og ydelser til forbrugere i EU-lande, kan anvende en såkaldt Mini One-Stop Shop (MOSS) til at angive og afregne moms af deres EU-salg. MOSS-systemet gælder allerede i dag for salg af elektroniske ydelser. EU-Kommissionens forslag medfører, at MOSS-systemet bliver udvidet til at omfatte al e-handel med varer og ydelser mellem virksomheder og forbrugere. Udvidelsen vil gælde for handel med virksomheder etableret både inden for EU og uden for EU.

Det ny EU-direktiv medfører desuden, at gældende regler om fjernsalg erstattes med en ny fælles EU-fjernsalgsgrænse på ca. 75.000 kr. (10.000 EUR) for handel inden for EU i stedet for den nugældende danske omsætningsgrænse på 280.000 kr. Beløbsgrænsen betyder, at såfremt en virksomhed sælger varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande til et samlet beløb, som overstiger ca. 75.000 kr. årligt (10.000 EUR), skal der betales moms i forbrugslandet baseret på det pågældende lands momssats. Den ny, fælles EU-fjernsalgsgrænse vil gælde for salg af både varer og ydelser.

Det ny EU-direktiv medfører derudover, at den gældende bagatelgrænse på 80 kr. for momsfri import fra tredjelande ophæves. Fremover vil der således skulle betales moms af alle varer købt i tredjelande.

Inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer gennemfører SKAT en række aktiviteter med henblik på at sikre korrekt afregning af moms og afgifter i forbindelse med e-grænsehandel, *jf. boks 5.7.*

For det *første* har SKAT taget et nyt redskab i brug med henblik på at forbedre kontrollen af korrekt afregning af dansk moms ved handel i internetbutikker i EU-lande. Det drejer sig om anvendelsen af oplysninger om kreditkortbetalinger vedrørende udenlandske internetbutikkers salg til danske forbrugere. Det giver SKAT mulighed for bedre at kunne identificere de internetbutikker inden for EU, der omsætter varer for mere end 280.000 kr. til danske forbrugere, og som dermed skal betale moms i Danmark.

For det *andet* har SKAT en målrettet kontrol med e-grænsehandel med punktafgiftspligtige varer, fx i form af projektet "illegal import af punktafgiftspligtige varer", hvor fokus har været på at kontrollere, om virksomhederne skulle registreres i Danmark.

For det *trede* har tolderne stort fokus på den stigende mængde postforsendelser fra tredjelande, hvor der har vist sig at være udfordringer i forhold til svindel med told, moms og afgifter mv. Med finansloven for 2018 er der afsat yderligere 30 mio. kr. årligt i de kommende fire år til toldområdet. De skal gå til at ansætte omkring 40 ekstra toldere, som skal bidrage til toldkontrollen af varer i pakkecentre, i lufthavne, ved grænseovergange og på havne.

SKATs fokusområder i indsatsen vedrørende e-grænsehandel fremgår af *boks 5.7*.

Boks 5.7. SKATs fokusområder i indsatsen vedrørende e-grænsehandel

Fokusområde	Beskrivelse
<i>Fjernsalg – moms</i>	<p>Internetvirksomheder registreret i EU, som sælger varer for over 280.000 kr. til danske forbrugere, er forpligtet til at blive registreret samt opkræve og afregne dansk moms ved salget. SKAT kontrollerer, om denne forpligtelse er efterlevet og vejleder om registreringen i forbindelse med kontrollerne.</p> <p>SKAT har i 2017 fået tilladelser fra Skatterådet til at indhente betalingsoplysninger til brug for momskontrol af e-grænsehandel fra EU af internetvirksomheder, der sælger varer og/eller elektronisk leverede ydelser til danske forbrugere. Indsatsen skal ses som led i udmøntningen af de ekstra midler, der er afsat til styrket kontrol og vejledning i skatteforvaltningen, jf. 'Aftale om styrket kontrol og vejledning' fra november 2017.</p>
<i>Fjernsalg – punktafgifter</i>	<p>SKAT har fortsat en målrettet kontrol af internetvirksomheder, der sælger punktafgiftspligtige varer til danske forbrugere. Fokus har været på at kontrollere, om virksomhederne skulle registreres i Danmark. SKAT har i 2017 fortsat iagttagelserne af markedet og aktørerne på markedet for løbende at vurdere omfanget af aktører, der er omfattet af fjernsalgsreglerne (uden at være registreret i Danmark). De tre afsluttede sager i 2017 har ikke medført registrering i Danmark.</p> <p>Kontrollen af punktafgiftspligtige varer fortsættes i 2018. SKAT overvåger og kontrollerer løbende udenlandske hjemmesider, der driver online-grænsehandel med henblik på at opføre afgiftskrav.</p>
<i>Toldområdet</i>	<p>Toldmyndigheden skal via sin vejledning- og kontrolindsats sikre, at danske borgere og virksomheder afregner den korrekte told og moms ved indførsel af varer fra lande uden for EU, ligesom en effektiv kontrol ved grænsen skal sikre, at de danske borgere beskyttes mod sundhedsskadelige varer og samfundsskadelige aktiviteter, herunder varer som våben, narkotika mv.</p>

Appendiks 5A. Datakilder til opgørelse af grænsehandel

Skatteministeriets skøn over omfanget af grænsehandel med diverse nydelsesmidler er baseret på en række forskellige kilder. Kilderne omfatter blandt andet kvartalsvis internetbaserede spørgeundersøgelser om danskernes indkøb i udlandet gennemført af Epinion (tidligere Gallup) og oplysninger om danskernes indkøb af diverse nydelsesmidler i Danmark og Tyskland baseret på GfK ConsumerScans paneldata mv. Kilderne er ikke altid entydige, og derfor bygger de enkelte skøn på en nærmere vurdering af udviklingen ifølge de forskellige kilder, sammenholdt med afgifts- og prisudvikling mv. Hertil kommer, at der sandsynligvis er en vis grad af underreportering i spørgeundersøgelserne, som fx ikke afspejler det øl og sodavand mv., der købes i udlandet med henblik på videresalg i Danmark. Der er derfor usikkerhed forbundet med opgørelsen af danskernes grænsehandel.

Illegal handel

Det er særlig stor usikkerhed forbundet med at skønne over omfanget af den illegale handel med diverse nydelsesmidler. Skøn for den illegale handel med disse varer, hvor Skatteministeriet tidligere har udarbejdet eksplicitte skøn, har siden 2012 primært været baseret på en fremskrivning af en opgørelse fra Dansk Erhverv. Da der ikke foreligger opdaterede oplysninger, vil der ikke længere blive udarbejdet særskilte skøn for den illegale handel med de enkelte varer. De tidligere skøn indgår i stedet i det samlede skøn for grænsehandlen med de omfattede nydelsesmidler.

Skift af dataleverandør

Skatteministeriet skiftede i 2016 dataleverandør fra Gallup til Epinion. Skønnene for grænsehandlen i 2016 og 2017 er derfor ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. I forbindelse med *Status over grænsehandel 2017* blev det vurderet, at den opgjorte stigning fra 2015 til 2016 primært kunne tilskrives skiftet af dataleverandør. Således var fx dankortforbruget i Tyskland omtrent uændret fra 2015 til 2016, og der var heller ikke andre faktorer, såsom større afgifts-, moms- eller prisændringer mv., der skulle tilsige en markant stigning i grænsehandlen fra 2015 til 2016.

Skatteministeriets skøn for udvikling i grænsehandlen med nydelsesmidler bygger som nævnt på en række forskellige kilder, som ikke i samme grad er påvirkede af ovennævnte skift i dataleverandør. Skønnet for grænsehandlen med nydelsesmidler var nogenlunde uændret fra 2015 til 2016, hvilket kunne indikere, at den samlede grænsehandel har været nogenlunde stabil. Hermed understøtter skønnet tendensen fra de øvrige kilder om omtrent uændret grænsehandel fra 2015 til 2016.

Appendiks 5B. Udviklingen i mængden af grænsehandel med nydelsesmidler

Tabel 5B.1. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Mio. liter</i>							
Øl	140	160	130	120	115	115	100
Vin	20	25	20	20	20	22	20
Spiritus	3	4	3	3	3	4	3
Alkoholsodavand og cider	8	10	9	8	8	9	8
Sodavand	145	165	150	140	125	125	100
<i>Mio. stk.</i>							
Cigaretter	600	600	600	425	350	275	250
<i>Mio. gram</i>							
Røgtobak	200	225	225	250	250	225	200
<i>Mio. kilo</i>							
Chokolade og slik	8,0	10,5	12,0	11,5	13,0	14,0	12,0

Kilde: Egne beregninger.

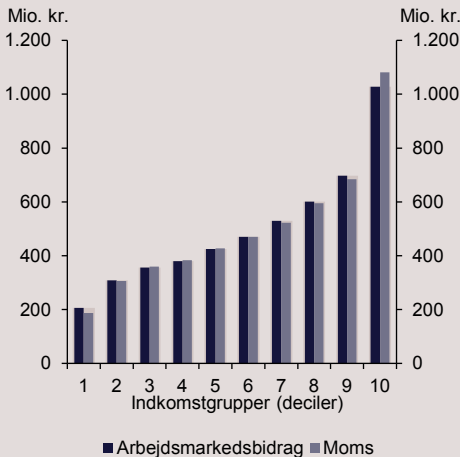
Appendiks 5C. Arbejdsudbudsvirkninger af afgifter på nydelsesmidler

Afgifter, som pålægges forbruget, virker som en indirekte skat på arbejdsindkomst og påvirker derfor arbejdsudbuddet, ligesom indkomstskatterne. Virkningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring forudsættes som hovedregel at svare til virkningen af en provenuækvivalent ændring af indkomstskatterne, som har samme *incidens* – forstået som samme virkning på fordelingen af de disponible indkomster, *jf. også kapitel 3*.

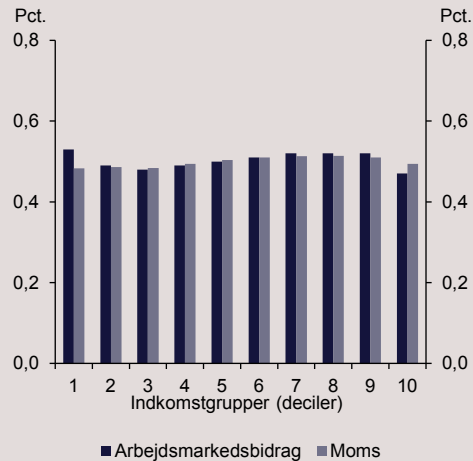
Der eksisterer et stort antal forskellige afgifter, som har forskellig incidens og dermed ikke påvirker arbejdsudbuddet på helt samme måde. I forbindelse med de økonomiske ministeriers effektvurderinger af ændrede afgifter antages ofte, at ændringer i en generel afgift – som fx momsen – har nogenlunde samme incidens og samme afledte arbejdsudbudsvirkning som en ændring i arbejdsmarkedsbidraget. Det afspejler, at en ændring i arbejdsmarkedsbidraget påvirker lave og høje disponible indkomster – herunder både lønindkomster og overførselsindkomster – relativt lige meget. Dermed har arbejdsmarkedsbidraget nogenlunde de samme fordelingsmæssige egenskaber som momsen, *jf. figur 5C.1 og 5C.2*.

Fordelingsvirkninger af lavere arbejdsmarkedsbidrag og lavere moms med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning.

Figur 5C.1. Fordeling af provenu, kr.



Figur 5C.2. Ændring i real disponibel indkomst



Anm.: Ændringen i arbejdsmarkedsbidraget er opgjort inkl. afledte virkninger på overførselsindkomster via satsreguleringen. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af deres familieækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger (figur 5C.2 svarer til figur 4.9 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*).

En ændring af satsen for arbejdsmarkedsbidraget skønnes at indebære en selvfinansieringsgrad på ca. 4 pct. (via afledte effekter på arbejdsudbuddet). Denne selvfinansieringsgrad anvendes typisk som mål for de afledte arbejdsudbudsvirkninger af *generelle* afgiftsændringer.

Ved ændringer i *specifikke* afgifter vil påvirkningen af købekraften på tværs af befolkningen ikke nødvendigvis svare til en ændring i momsen – eller i afgifterne set under ét. Fx er bilafgifterne mere ”progressive” end momsen, og ændringer i registreringsafgiften har bl.a. derfor også, *jf. afsnit 3.5*, større arbejdsudbudsvirkning end en provenuækvivalent momsændring⁶.

Incidensen af bilafgifterne er i kapitel 3 opgjort med udgangspunkt i oplysninger fra Det Digitale Motorregister. Ved vurdering af incidensen af øvrige afgifter, herunder fx vin- og tobaksafgifter, er det nødvendigt at benytte oplysninger i Danmarks Statistiks *Forbrugsundersøgelse*. Forbrugsundersøgelsen er en årlig interviewbaseret undersøgelse af udvalgte familiers forbrug. I forbrugsundersøgelsen kan fx fremgå et samlet vinforbrug for en familie på 500 kr. Da vinafgiften, ligesom en række øvrige afgifter, er stykbaseret, er det derfor nødvendigt at kende den tilhørende mængde (forbruget kan fx bestå af 10 flasker vin á 50 kr. – eller af 5 flasker vin á 100 kr.). Ved omregningen af vinforbruget opgjort i kroner til den konsumerede mængde tager Danmarks Statistik i et vist omfang højde for, at familier med et relativt højt vinforbrug målt i kroner generelt køber dyrere vin.

Der indgår ca. 2.200 familier i undersøgelsen, så der er tale om et relativt lille udsnit af befolkningen. For at skønne over hele befolkningens afgiftsbetaling benyttes forbrugsundersøgelser for årene 2008-14 til at estimere en sammenhæng mellem forbrug, afgifter og disponible indkomster for i alt 160 afgrænsede familiekombinationer, der varierer efter antal voksne, antal børn, socioøkonomisk status og boligtype (ejer/lejer). Der henvises til kapitel 4 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2017 for en nærmere uddybning af metoden.

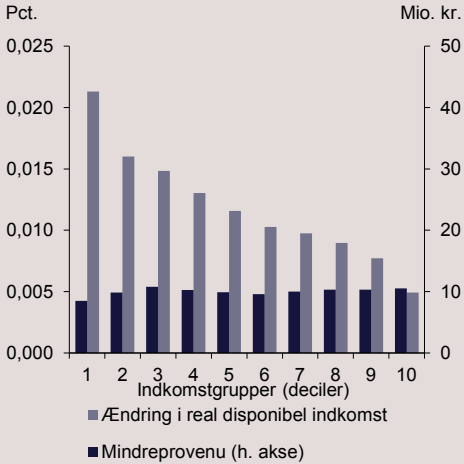
Med udgangspunkt i ovenstående metode er fordelingsvirkningerne af en umiddelbar afgiftslempelse på 80 mio. kr. (svarende til 0,1 mia. kr. inkl. moms) opgjort for henholdsvis cigaret- og tobaksafgiften, vinafgiften, ølafgiften, spiritusafgiften og chokolade- og slikafgiften.

En reduktion af cigaret- og tobaksafgiften indebærer omtrent den samme lempelse opgjort i kroner for alle indkomstgrupper, *jf. figur 5C.3*. Det afspejler, at forbruget af cigaretter mv. stort set ikke har nogen sammenhæng med indkomstniveauet. Da indkomsten således overordnet ikke synes at påvirke forbruget af cigaretter og tobak, kan der ikke forventes nogen nævneværdig substitutionseffekt, men alene en indkomsteffekt ved en ændring af afgiften på cigaretter og tobak. Husholdningerne må i dette tilfælde forventes at arbejde mindre, da det samme forbrug kan opnås ved lavere arbejdsindsats.

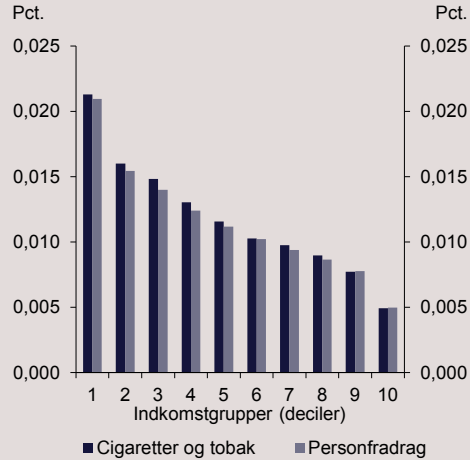
⁶ Som nævnt i afsnit 3.5 skal der også tages stilling til, om der er en kausal sammenhæng mellem forbruget/afgiften af en vare og indkomsten. I det omfang, at forbruget af en vare vil indgå i det marginale forbrug, kan der siges at være en kausal sammenhæng.

Fordelingsvirkning af hypotetisk lempelse af afgiften på cigaretter og tobak med en umiddelbar provenuvirkning på 0,1 mia. kr. (inkl. moms) og hypotetisk lempelse af indkomstskatten

Figur 5C.3. Cigaretter og tobak



Figur 5C.4. Cigaretter og tobak vs. personfradrag



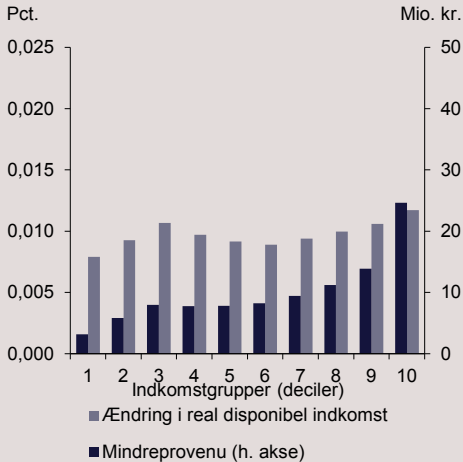
Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af deres familieækvivalerede disponible indkomst. Der er forudsat en gennemsnitlig forbrugskvote på 1 for alle indkomstdeciler. Der er anvendt samme optimeringsmetode som i afsnit 3.5 til at fastslå den bedste kombination af stilleskruer fra indkomstskatterne, der medfører samme incidens som lavere cigaret- og tobaksafgifter. Kilde: Egne beregninger.

Opgjort i pct. af den disponible indkomst er lempelsen større for de lave indkomstdeciler end for de høje. Den opgjorte incidens svarer omtrent til, at der bruges 0,1 mia. kr. på at forhøje personfradraget, *jf. figur 5C.4*. Egen-skaben ved en forhøjelse af personfradraget er netop, at alle får omtrent samme skattelempelse uanset indkomstniveau. Den afledte ændring i arbejdsudbuddet ved en nedsættelse af afgiften på cigaretter og tobak kan derfor skønnes at indebære en selvfinansieringsgrad på (knap) -7 pct., svarende til selvfinansieringsgraden ved en forhøjelse af personfradraget.

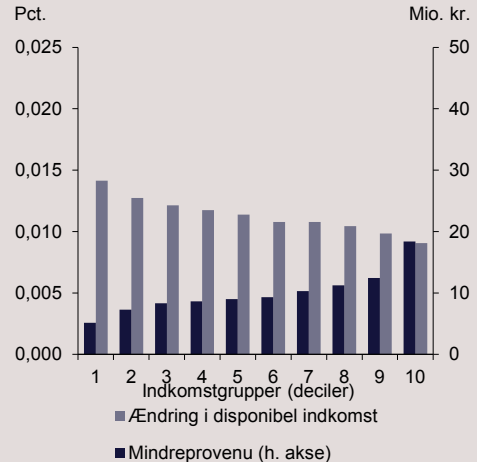
En reduktion af vinfafgiften medfører en lempelse opgjort i kroner, som stiger med indkomsten, *jf. figur 5C.5*. Incidensen af afgiften på vin er samtidig en smule stigende med indkomsten (dog aftagende midt i indkomstfordelingen), *jf. figur 5C.5*. Den afledte ændring i arbejdsudbuddet ved en nedsættelse af vinfafgiften skønnes at indebære en selvfinansieringsgrad på ca. 7 pct., hvilket er lidt højere end selvfinansieringsgraden ved en ændring af arbejdsmarkedsbidraget.

Fordelingsvirkninger af hypotetiske lempelser af vin-, chokolade/slik-, øl- og spiritusafgiften med en umiddelbar provenuvirkning på ca. 0,1 mia. kr. (inkl. moms)

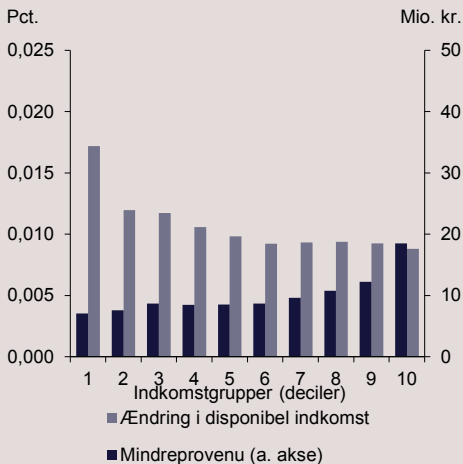
Figur 5C.5. Vin



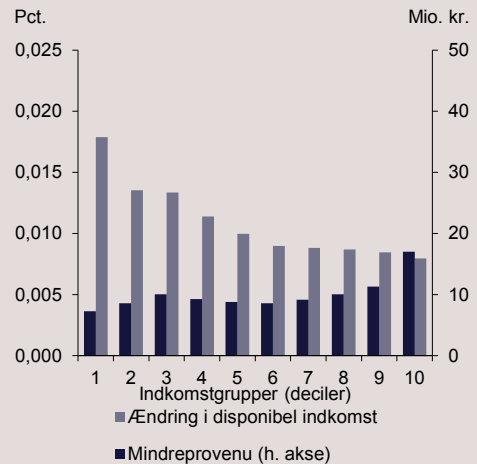
Figur 5C.6. Chokolade og slik



Figur 5C.7. Øl



Figur 5C.8. Spiritus



Anm.: Se anmærkning til figur 5C.1. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af deres familieækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger.

For de øvrige betragtede afgiftslempelser er lempelsen stigende med indkomsten, når den opgøres i kroner, mens den er aftagende opgjort som pct. af den disponible indkomst, *jf. figur 5C.6-5C.8*. Det medfører, at selvfinansieringsgraden for de tre afgifter ligger mellem selvfinansieringsgraderne ved henholdsvis en forhøjelse af personfradraget og en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget.

Selvfinansieringsgraderne er konkret skønnet til henholdsvis -2 pct. ved en nedsættelse af spiritusafgiften, 1 pct. ved en nedsættelse af ølafgiften og 0 pct. ved en nedsættelse af chokolade- og slikafgiften, *jf. tabel 5C.1*.

Tabel 5C.1. Dynamisk provenuvirkning af arbejdsudbudsadfærd ved hypotetiske lempelser af udvalgte nydelsesafgifter for 100 mio. kr. inkl. moms (ekskl. forbrugs- og grænsehandelsadfærd)

	Umiddelbar provenuvirkning ekskl. moms	Umiddelbar provenuvirkning inkl. moms	Provenu efter tilbageløb	Arbejdsudbudsadfærd	Arbejdsudbuddets selvfinansieringsgrad
	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Fuldtids-personer	Pct.
Spiritus	-80	-100	-75	0	-2
Vin	-80	-100	-75	25	7
Øl	-80	-100	-75	0	1
Chokolade og slik	-80	-100	-75	0	0
Cigaretter og tobak	-80	-100	-75	-25	-7
Arbejdsmarkedsbidrag	-100	-100	-75	10	4

Anm.: Der henvises til appendiks 3C for en uddybning af den anvendte metode. Beløb er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. og fuldtids-personer er afrundet til nærmest 25 (dog til nærmeste 10 personer for arbejdsmarkedsbidraget af hensyn til sammenligning). Der er anvendt en tilbageløbsfaktor på 23 pct.

Kilde: Egne beregninger og *Skatteøkonomiske Redegørelse 2017*.

Der er væsentlig usikkerhed forbundet med den nøjagtige størrelse af selvfinansieringsgraderne, herunder de ret små forskelle mellem selvfinansieringsgraderne for afgifterne på henholdsvis spiritus, øl og chokolade/slik, hvilket blandet andet skal ses i sammenhæng med, at analysen af afgifternes incidens tager udgangspunkt i en forholdsvis lille, interviewbaseret undersøgelse.

6. Skatteudgifter

6.1 Indledning

Målrettet støtte til personer og erhverv kan udformes enten som *direkte* støtte i form af offentlige tilskud eller overførsler eller som *indirekte* støtte i form af målrettede begunstigelser via skatte- eller afgiftsreglerne – også kaldet *skatteudgifter*. Skatteudgifter er således et instrument, der – på lige fod med offentlige tilskud og overførsler – kan anvendes til at understøtte samfundsøkonomiske hensyn og politiske prioriteringer.

Skatteudgifterne bør derfor holdes op imod de øvrige udgifts- og skattepolitiske prioriteringer. Af den grund er det væsentligt med en samlet opgørelse over skatteudgifterne, hvorfor Skatteministeriet har gennemgået alle skatte- og afgiftslove og derigennem revurderet og genberegnet de samlede skatteudgifter i Danmark.

Skatteministeriet har identificeret 115 skatteudgifter i 2017. Skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre godt 50½ mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, hvilket svarer til knap 2½ pct. af BNP. Dermed er de samlede skatteudgifter (i pct. af BNP) på omtrent samme niveau som i 2006, der er det seneste år, hvor der blev foretaget en lignende opgørelse. De personrettede og erhvervsrettede skatteudgifter skønnes at udgøre henholdsvis 31½ mia. kr. og godt 19 mia. kr. i 2017, *jf. afsnit 6.2*.

De samlede skatteudgifter i Danmark vurderes at ligge i den lave ende i et internationalt perspektiv, om end de seneste landesammenligninger ligger flere år tilbage. Fx viste en fælles nordisk undersøgelse fra 2009, at Danmark på det tidspunkt havde det laveste niveau for skatteudgifter blandt de nordiske lande, *jf. afsnit 6.3*.

Skatteudgifter kan blandt andet anvendes til at understøtte samfundsøkonomiske hensyn. Om en skatteudgift eller et direkte tilskud er det bedste instrument, vil typisk afhænge af det konkrete formål. Det har dog betydning for skattetrykket, hvorvidt skatteudgifter eller direkte tilskud anvendes, *jf. afsnit 6.4*.

Skatteudgifterne er beregnet via den såkaldte mindreprovenumetode, der svarer til beregning af den umiddelbare provenuvirkning, dvs. hvor der *ikke* er korrigeret for automatisk tilbageløb eller adfærdseffekter. En afskaffelse af en skatteudgift vil – som øvrige skatteforhøjelser – medføre lavere indtægter fra moms- og afgiftspålagte varer. Endvidere vil en afskaffelse af en skatteudgift – som øvrige skatteforhøjelser – ofte være forbundet med en negativ adfærdsvirkning. For skatteudgifter, der adresserer et samfundsøkonomisk hensyn, vil den negative adfærdseffekt være større i form af et lavere arbejdsudbud, færre investeringer eller lignende. Derfor er skatteudgifternes samlede virkning på de offentlige finanser betydeligt mindre end de ovennævnte godt 50½ mia. kr., *jf. afsnit 6.5*.

6.2 Skatteudgifternes omfang

Skattelovgivningen omfatter en række særregler, som i større eller mindre omfang *begunstiger* særlige aktiviteter eller grupper af skatteydere. Begunstigelsen kan fx være udmøntet i form af en skattefritagelse, lavere skatte- eller afgiftssatser end generelt, særlige fradrag eller en uforrentet skatteudskydelse. Disse særregler betegnes som *skatteudgifter*. Modstykket til skatteudgifter er såkaldte *skattesanktioner* (dvs. negative skatteudgifter), hvor bestemte aktiviteter eller grupper af skatteydere beskattes *hårdere* end den generelle regel:

- En *skatteudgift* defineres som en *begunstigende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører lavere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.
- En *skattesanktion* defineres som en *skærpende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører højere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.

Et konkret eksempel på en skatteudgift er skattefritagelsen for børne- og ungeydelsen, hvilket afviger fra den generelle regel om, at overførselsindkomster er skattepligtige. Et andet eksempel er nulmomsten på trykte aviser, hvilket afviger fra den generelle regel om, at salg af varer og tjenester pålægges 25 pct. moms.

En skatteudgift kan være hensigtsmæssig i et samfundsøkonomisk perspektiv, såfremt skatteudgiften medfører et større samfundsøkonomisk afkast, end hvis mindreprovenuet ved skatteudgiften i stedet var blevet anvendt til en generel skattelempelse eller et direkte tilskud. En skatteudgift kan endvidere være motiveret ved, at det er det mest hensigtsmæssige instrument i forhold til at udmønte en bestemt politisk prioritering. Skatteudgifter kan således blandt andet være begrundet ved:

- *Samfundsøkonomiske hensyn*. Nogle skatteudgifter reducerer eller eliminerer eksisterende forvriddinger i skattesystemet. I så fald indebærer skatteudgiften typisk større positive afledte samfundsøkonomiske effekter end en generel skattelempelse. Sådanne skatteudgifter vil have en relativt høj selvfinansierungsgrad. Et eksempel herpå er forskerskatteordningen, *jf. afsnit 6.5*. Samtidig kan en skatteudgift i nogle situationer være det mest effektive instrument til at understøtte aktiviteter, der er forbundet med såkaldt positive eksternaliteter. En positiv eksternalitet betyder, at det omgivende samfund drager nytte af de aktiviteter, som den enkelte virksomhed udfører (og finansierer). Uden offentlig støtte vil omfanget af den private aktivitet i så fald kunne blive for lav i et samfundsøkonomisk perspektiv, hvorfor det kan være velbegrundet med et skatteincitament. Et eksempel herpå er virksomhedernes forhøjede fradrag for udgifter til forskning og udvikling.
- *Skatteudgift mere hensigtsmæssig end tilskud*. En politisk prioritering af målrettet støtte til bestemte grupper eller aktiviteter kan imødekommes enten ved at indføre en tilskudsordning eller en skatteudgift. I nogle

situationer vil det samfundsøkonomisk set være mest hensigtsmæssigt at understøtte den politiske prioritering via en skatteudgift frem for via en tilskudsordning, herunder i forhold til administrativ enkelthed.

- *Begrænse administrative omkostninger ved en given politisk prioritering* Skematisk beskatning eller skattefritagelse anses normalt som skatteudgifter. Disse skatteudgifter vil typisk være indført for at mindske de administrative omkostninger for borgere, virksomheder og skatteforvaltning, da disse i nogle tilfælde kan være betydelige. Eksempelvis anses *afgiftsfritagelse for vedvarende energi fra biomasse* for at være en skatteudgift, hvor det ville medføre betydelige administrative omkostninger, hvis samme virkning skulle opnås med ensartede afgifter (afskaffelse af skatteudgiften) og herefter indførelse af målrettede tilskud¹.

I Danmark benyttes en veldefineret *referenceramme* til at identificere, om en ordning er en skatteudgift eller ej. Referencerammen indeholder således retningslinjer for identifikation og beregning af skatteudgifter, herunder hvornår en given ordning anses som en afgiftelse i forhold til skattesystemets generelle regler, *jf. appendiks 6A*.

Skatteministeriet har på den baggrund identificeret og genberegnet samtlige skatteudgifter. Der er identificeret 115 skatteudgifter i 2017, hvor det årlige umiddelbare mindreprovenu (netto) samlet set beløber sig til godt 50½ mia. kr., hvilket svarer til knap 2½ pct. af BNP, *jf. tabel 6.1*. Heraf er et fåtal (11) negative skatteudgifter, dvs. skattesanktioner. Nogle af skatteudgifterne har midlertidig karakter eller vokser mindre end den generelle udvikling i samfundet, hvilket betyder, at den varige virkning skønnes at udgøre ca. 41,7 mia. kr.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 6B*, som indeholder en tabel over samtlige 115 skatteudgifter.

Tabel 6.1. Samlede skatteudgifter fordelt på beskatningstype, umiddelbar provenuvirkning, 2017

	Antal	Mia. kr. (2017-niveau)	Pct. af BNP
Personbeskatning	55	27,0	1,3
Miljø-, energi- og bilafgifter mv.	16	12,1	0,6
Selskabsbeskatning mv.	27	8,6	0,4
Moms og afgifter	17	2,9	0,1
I alt	115	50,6	2,4
<i>Memopost: Varig virkning</i>	<i>115</i>	<i>41,7</i>	<i>1,9</i>

Anm.: Opgørelsen er inkl. skattesanktioner (negative skatteudgifter).

Kilde: Egne beregninger.

¹ Der betales ikke energifgift af biomasse, hvilket der normalt gør af fossile brændsler. Skatteudgiften støtter dermed vedvarende energi i forhold til energi fra fossile brændsler. Hvis støtten til biomasse i stedet skulle gives i form af et direkte tilskud, så skulle al biomasse opgøres og afgiftsbelægges og dernæst tildeles et direkte tilskud, således at den samme virkning som afgiftsfritagelsen opnås via kombinationen af afgift og tilskud. Dette ville indebære unødige administrative byrder sammenholdt med den eksisterende afgiftsfritagelse.

Beregning af skatteudgifterne sker efter den såkaldte *mindreprovenumetode*, hvilket svarer til den umiddelbare provenuvirkning i Skatteministeriets almindelige provenuberegninger². Dermed svarer summen af de opgjorte skatteudgifter *ikke* til skatteudgifternes samlede virkning på de offentlige finanser, idet der ikke er korri-geret for afgiftsmæssigt tilbageløb og adfærd. Hertil kommer, at de 115 skatteudgiftsberegninger er isolerede vurderinger af provenuvirkningen ved de enkelte skatteudgifter. Der er således *ikke* korrigeret for, at provenuvirkningerne for visse skatteudgifter er indbyrdes afhængige. Fx vil en afskaffelse af en skatteudgift i indkomstskattesystemet også påvirke grundlaget for moms og afgifter, hvilket kan påvirke provenuvurderingen af skatteudgifterne på disse områder.

Mindreprovenumetoden er blandt andet valgt, fordi provenuet dermed er sammenligneligt med de direkte tilskud på finansloven, der ligeledes opgøres i umiddelbar virkning. I forhold til udgiftslofterne, *jf. Budgetloven*, skal ændringer i skatteudgifterne (opgjort i umiddelbar virkning) ligeledes behandles på samme måde som ændringer i de offentlige driftsudgifter. Det betyder, at der som udgangspunkt skal være plads under udgiftslofterne, hvis en skatteudgift indføres eller forhøjes – ligesom det er tilfældet ved højere driftsudgifter – mens dette *ikke* er et krav ved almindelige skattelempelser³. Tilsvarende vil en reduktion af en skatteudgift skabe plads til øgede offentlige driftsudgifter under et uændret udgiftsloft.

På Skatteministeriets hjemmeside findes der en samlet oversigt samt dokumentation for de 115 genbereg-nede skatteudgifter (inkl. skattesanktioner)⁴. Der findes ligeledes en oversigt over 45 bagatelmæssige skatteudgifter, der er identificeret udover de 115 skatteudgifter. Disse bagatelmæssige skatteudgifter har en be-grænset provenuvirkning og/eller er så snævert målrettet, at det ikke umiddelbart er muligt at opgøre et konkret provenuskøn.

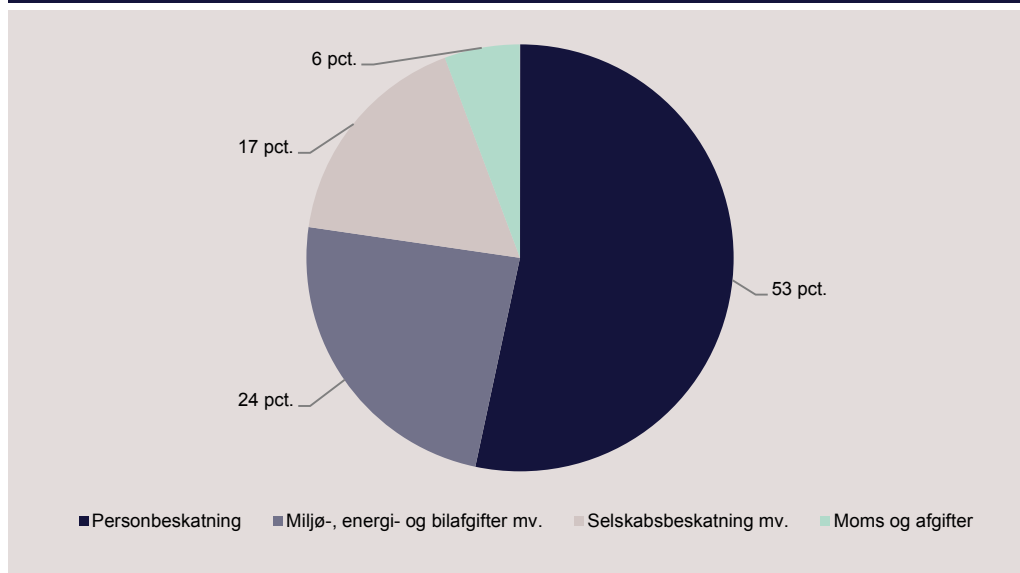
Skatteudgifterne fordelt på beskatningstyper

De 115 skatteudgifter kan fordeles på de fire overordnede beskatningstyper – *personbeskatning, miljø-, energi- og bilafgifter mv., selskabsbeskatning mv. og moms og afgifter*. Skatteudgifter indenfor personbeskatning udgør godt halvdelen af den umiddelbare provenuvirkning forbundet med de samlede skatteudgifter, mens skatteudgifter indenfor moms og afgifter udgør den mindste andel, *jf. figur 6.1*.

² Jf. fx Skatteministeriets notat *Provenu & Metode*, som kan findes på <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2013/juni/provenu-og-metode-regnemetoder-i-skatteministeriet>.

³ Almindelige skattelempelser skal dog opfylde Budgetlovens overordnede krav om, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre 0,5 pct. af BNP. Dette krav gælder for den samlede finanspolitik – herunder også omfanget af skatteudgifter.

⁴ På Skatteministeriets hjemmeside (www.skm.dk under fanen 'Skattetal') findes der en oversigt over samtlige 115 genbereg-nede skatteudgifter samt en dybdegående beskrivelse af referencerammen og beregningsmetoden.

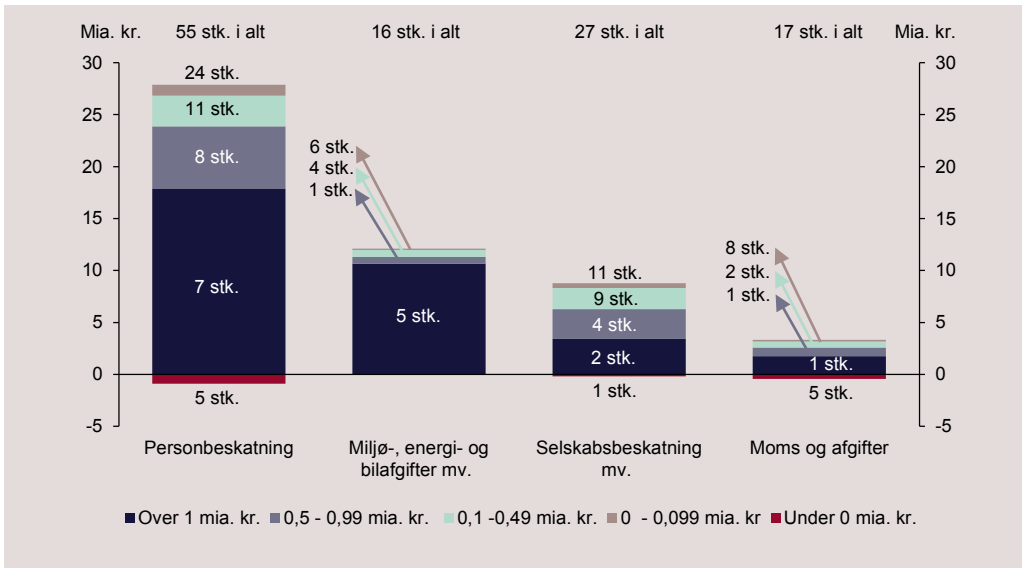
Figur 6.1. Skatteudgifter fordelt på beskatningstyper (andel af samlet mindreprovenu), 2017

Kilde: Egne beregninger.

På tværs af beskatningstyperne er der betydelig forskel på både antallet og størrelsen af skatteudgifterne. *Personbeskatning* omfatter flest – og flest store – skatteudgifter. Inden for personbeskatning er der således identificeret i alt 55 skatteudgifter, hvoraf syv er større end 1 mia. kr., jf. figur 6.2. De syv store skatteudgifter udgør tilsammen knap 18 mia. kr., svarende til knap 70 pct. af de samlede skatteudgifter på i alt 27 mia. kr. på personbeskatningsområdet.

Indenfor *miljø-, energi- og bilafgifter mv.* samt *moms og afgifter* er der identificeret henholdsvis 16 og 17 skatteudgifter. Provenuvirkningen af skatteudgifterne inden for miljø-, energi- og bilafgifter mv. er imidlertid godt fire gange større end inden for moms og afgifter. Det skyldes, at der inden for miljø-, energi- og bilafgifter mv. er fem store skatteudgifter, der hver er større end 1 mia. kr., og som samlet set udgør knap 11 mia. kr., hvilket svarer til knap 90 pct. af de samlede skatteudgifter på i alt ca. 12,1 mia. kr. på dette område. I modsætning hertil er der inden for moms og afgifter kun én ud af de 17 skatteudgifter, der overstiger 1 mia. kr. Denne ene skatteudgift udgør over halvdelen af de samlede opgjorte skatteudgifter på i alt ca. 2,9 mia. kr. inden for moms og afgifter.

Selskabsbeskatning mv. er det område, hvor antallet af skatteudgifter er næsthøjest. Her er identificeret 27 skatteudgifter. De tre største skatteudgifter har en provenuvirkning på i alt ca. 4,3 mia. kr., hvilket svarer til omfrent halvdelen af de samlede skatteudgifter inden for dette område.

Figur 6.2. Skatteudgifter fordelt på beskatningstyper (antal og størrelse), 2017


Anm.: Skatteudgifter med negativ provenuvirkning er skattesanktioner.

Kilde: Egne beregninger.

Den største enkeltstående skatteudgift findes inden for personbeskatning, hvor skatteudgiften ved *skattefritagelsen for børne- og ungedelse* umiddelbart skønnes at udgøre ca. 5,3 mia. kr. i 2017. Det svarer til ca. 11 pct. af de samlede skatteudgifter, jf. tabel 6.2. Skatteudgifterne ved *afgiftsfritagelse for vedvarende energi fra biomasse* og *skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.* skønnes umiddelbart at udgøre henholdsvis 4,3 mia. kr. og 4,2 mia. kr. i 2017. Det gør disse to skatteudgifter til de næst- og tredjestørste enkeltstående skatteudgifter.

Tabel 6.2. De største skatteudgifter fordelt på beskatningstyper, 2017

Hovedkategorier	Umiddelbar provenuvirkning Mio. kr. (2017-niveau)	Andel af samlede skatteudgifter Pct.
Personbeskatning (55 stk.)	27.000	53
<i>heraf de tre største:</i>		
Skattefritagelse for børne- og ungeydelse	5.330	11
Skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.	4.170	8
Nedslag i ejendomsværdibeskatning for folkepensionister og ejere af boliger anskaffet senest 1. juli 1998	2.475	5
Miljø-, energi- og bilafgifter mv. (16 stk.)	12.115	24
<i>heraf de tre største:</i>		
Afgiftsfritagelse for vedvarende energi fra biomasse	4.300	8
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr	2.750	5
Lavere dieselafgift for lastbiler og busser mv.	1.350	3
Selskabsbeskatning mv. (27 stk.)	8.590	17
<i>heraf de tre største:</i>		
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser	2.000	4
Straksfradrag for udgifter til forskning og udvikling	1.425	3
Skattefritagelse for avancer på selskabers noterede porteføljeaktier	900	2
Moms og afgifter (17 stk.)	2.895	6
<i>heraf de tre største:</i>		
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.	1.750	3
Forlængede momskreditider for små og mellemstore virksomheder	850	2
Nulmoms på trykte aviser modregnet lønsumsafgift	425	1
Skatteudgifter i alt (115 stk.)	50.600	100

Kilde: Egne beregninger.

Personrettede og erhvervsrettede skatteudgifter

Fordelingen af skatteudgifter på beskatningstyper belyser imidlertid ikke, om den pågældende skatteudgift er rettet mod personer eller erhverv – dvs. hvorvidt den pågældende skatteudgift har til formål at gavne personer eller erhverv. Der vil endvidere være en række tilfælde, hvor både personer og erhverv har gavn af den konkrete skatteudgift. I forbindelse med vurderingen af, hvorvidt en skatteudgift er person- eller erhvervsrettet, er det således formålet eller hensigten med skatteudgiften, som er retningsgivende for grupperingen.

Fx indebærer forskerskatteordningen formelt en lempeligere personbeskatning til udenlandske forskere og nøglemedarbejdere, men formålet med ordningen er reelt rettet mod erhvervslivet, idet ordningen gør det lettere at tiltrække høj kvalificeret arbejdskraft til det danske arbejdsmarked. Således kan en skatteudgift, der medfører en lempeligere personbeskatning, godt være en erhvervsrettet skatteudgift. Omvendt betales den

reducerede afgiftssats for sukkerfri chokolade mv. formelt af erhvervene, men den lavere afgiftssats kommer forbrugerne til gode i form af lavere priser. Derfor er denne skatteudgift kategoriseret som personrettet.

Det skal dog bemærkes, at alle skatteudgifter i sidste ende kommer husholdningerne til gode, idet de erhvervsrettede skatteudgifter i vid udstrækning medfører enten højere aflønning eller lavere priser end ellers.

Blandt de 115 identificerede skatteudgifter vurderes 63 at være personrettede, 49 vurderes at være erhvervsrettede, og 3 skatteudgifter vurderes både at være både person- og erhvervsrettede, hvor der er grundlag for at foretage en konkret kvantitativ fordeling. Nogle af de 115 skatteudgifter vurderes at være både person- eller erhvervsrettede, uden at der er grundlag for at fastslå den konkrete kvantitative fordeling. I disse tilfælde er skatteudgiften fordelt efter, hvorvidt skatteudgiften i overvejende grad er person- eller erhvervsrettet⁵.

Samlet set skønnes de personrettede skatteudgifter at udgøre ca. 31,5 mia. kr. svarende til godt 62 pct. af de samlede skatteudgifter og ca. 1,5 pct. af BNP. De erhvervsrettede skatteudgifter skønnes at udgøre ca. 19,1 mia. kr. svarende til knap 38 pct. af de samlede skatteudgifter og ca. 0,9 pct. af BNP, *jf. tabel 6.3.*

Tabel 6.3. Skatteudgifter fordelt på person- og erhvervsretning, umiddelbar provenuvirkning, 2017

	Antal	Mia. kr. (2017-niveau)	Pct. af BNP
Personrettede skatteudgifter	66	31,5	1,5
Ordninger vedrørende personbeskatning	49	24,0	1,1
Ordninger vedrørende miljø-, energi- og bilafgifter mv.	5	5,2	0,2
Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	2	0,5	0,0
Ordninger vedrørende moms og afgifter	10	1,8	0,1
Erhvervsrettede skatteudgifter	52	19,1	0,9
Ordninger vedrørende personbeskatning	6	3,0	0,1
Ordninger vedrørende miljø-, energi- og bilafgifter mv.	14	6,9	0,3
Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	25	8,1	0,4
Ordninger vedrørende moms og afgifter	7	1,1	0,0
Skatteudgifter i alt	115¹⁾	50,6	2,4

Anm.: Nogle skatteudgifter er rettet mod både personer og erhverv. I disse tilfælde er der konkret taget stilling til, om skatteudgiften i overvejende grad kan betegnes som erhvervs- eller personrettet.

1) For tre skatteudgifter er der anvendt en konkret fordelingsnøgle til at beregne fordelingen mellem den person- og erhvervsrettede andel, *jf. tabel 6B1 i appendiks 6B.* Derfor udgør summen af person- og erhvervsrettede skatteudgifter i tabellen 118, selvom det samlede antal skatteudgifter udgør 115.

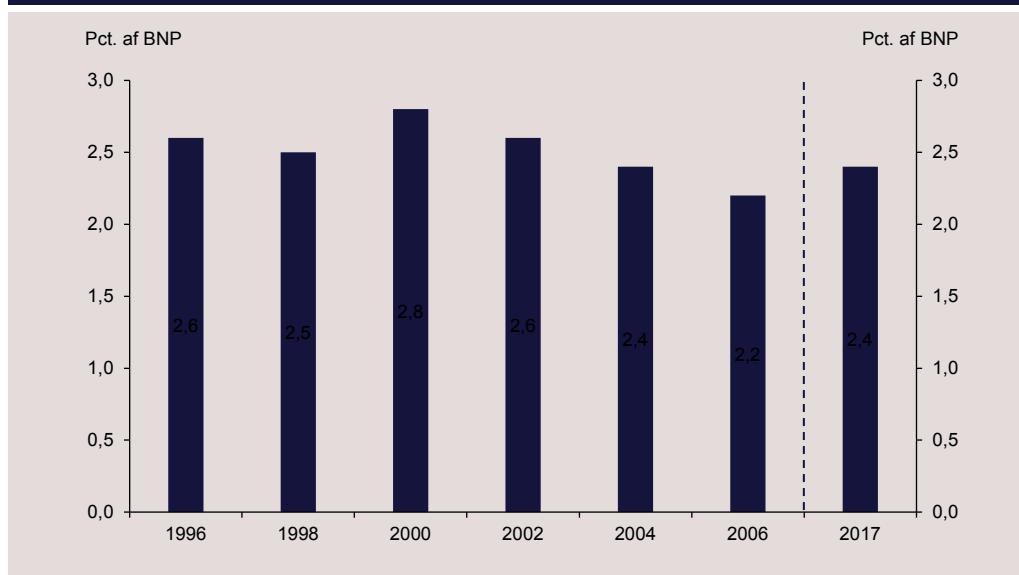
Kilde: Egne beregninger.

⁵ Eksempelvis er *afgiftsfritagelse for let øl og hvidtøl* i overvejende grad rettet mod de personer, som køber let øl og hvidtøl, mens erhvervene kun i beskedent omfang får gavn af skatteudgiften, idet deres indkøb af let øl og hvidtøl vurderes begrænset. Skatteudgiften anses ikke for at være branchestøtte til producenterne af øl med lavt alkoholindhold.

Tidligere opgørelser af skatteudgifterne

Som nævnt skønnes de samlede skatteudgifter i 2017 at udgøre 2,4 pct. af BNP. Den sidste forudgående samlede opgørelse af skatteudgifterne er fra 2006, hvor skatteudgifterne skønnes til ca. 2,2 pct. af BNP, *jf. figur 6.3*. Niveaue for skatteudgifterne i 2017 svarer således nogenlunde til niveauet i 2006 opgjort i forhold til økonomiens størrelse.

Figur 6.3. Skatteudgifter i Danmark, 1996-2006 og 2017



Kilde: Finanslovsforslagene i perioden 1998-2006 og egne beregninger.

Den første omfattende undersøgelse af skatteudgifter i Danmark blev foretaget i 1996⁶, hvor en tværministeriel arbejdsgruppe identificerede og beregnede omfanget af skatteudgifter i Danmark. I perioden fra 1998 til 2006 blev omfanget af skatteudgifter afrapporteret som bilag til det årlige finanslovsforslag.

Siden 2007 er skatteudgifterne blevet offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside. Listen af skatteudgifter er siden 2007 årligt blevet opdateret, når der er blevet indført nye skatteudgifter eller sket ændringer i eksisterende skatteudgifter i det forgangne folketingsår, men der er ikke sket en løbende, systematisk opdatering af skatteudgifterne⁷. Nye skatteudgifter og ændringer til eksisterende skatteudgifter er nærmere beskrevet i de

⁶ Arbejdet blev foretaget af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet, *jf. rapporten Skatteudgifter i Danmark*, oktober 1996.

⁷ Siden 2006 er der blevet udarbejdet en række skøn over udvalgte skatteudgifter fx i forbindelse med politiske forhandlinger og besvarelse af folketingsspørgsmål mv., men der er ikke foretaget en systematisk, løbende gennemgang af samtlige skatteudgifter.

lovforslag, hvori de indgår. I lovforslagene beskrives, hvori skatteudgiften består, formålet samt hvilke grupper af skatteydere, der umiddelbart opnår en økonomisk fordel ved skatteudgiften.

6.3 Skatteudgifter i internationalt perspektiv

I internationalt regi har EU og OECD fokus på at øge gennemsigtigheden omkring opgørelsen af skatteudgifter, så skatteudgifterne bliver lige så synlige som de direkte udgifter i forbindelse med fastlæggelsen af de årlige budgetter. EU har i den forbindelse stillet krav om, at alle medlemslandene jævnligt foretager og offentliggør en opgørelse af deres skatteudgifter.

Behovet for synlighed om skatteudgifterne skal ifølge OECD blandt andet ses i lyset af, at nogle lande systematisk anvender skatteudgifter til at foretage målrettede skattelemper, hvilket kan føre til, at de generelle skatte- og afgiftssatser skal øges for at generere et tilstrækkeligt stort skatteprovenu. Dette er uhensigtsmæssigt i et samfundsøkonomisk perspektiv, hvis de pågældende skatteudgifter ikke indebærer et større samfundsøkonomisk afkast end en generel nedsættelse af skatte- og afgiftssatserne.

Manglende gennemsigtighed vedrørende omfanget af skatteudgifter kan endvidere føre til, at eksisterende skatteudgiftsordninger, der har stor samfundsgavnlig effekt, ikke forbedres, eller at samfundsgavnlige tilskudsordninger nedprioriteres til fordel for mindre samfundsgavnlige skatteudgifter.

Til trods for det internationale fokus findes der ingen kvantitative internationale opgørelser, der løbende sammenstiller udviklingen i landenes skatteudgifter. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at opgørelser af skatteudgifter er følsomme over for valget af både referenceramme og opgørelsesmetode. Derfor er internationale sammenligninger mere af kvalitativ end af kvantitativ karakter. Det afspejler, at de enkelte lande ofte har deres egne definitioner og fortolkninger af deres referenceramme, som afhænger af den konkrete indretning af landenes skattesystemer. Derfor kan det ofte være svært at afgøre, om forskelle i det opgjorte omfang af skatteudgifter på tværs af lande bunder i reelle forskelle eller er drevet af valg og fortolkning af referencerammen.

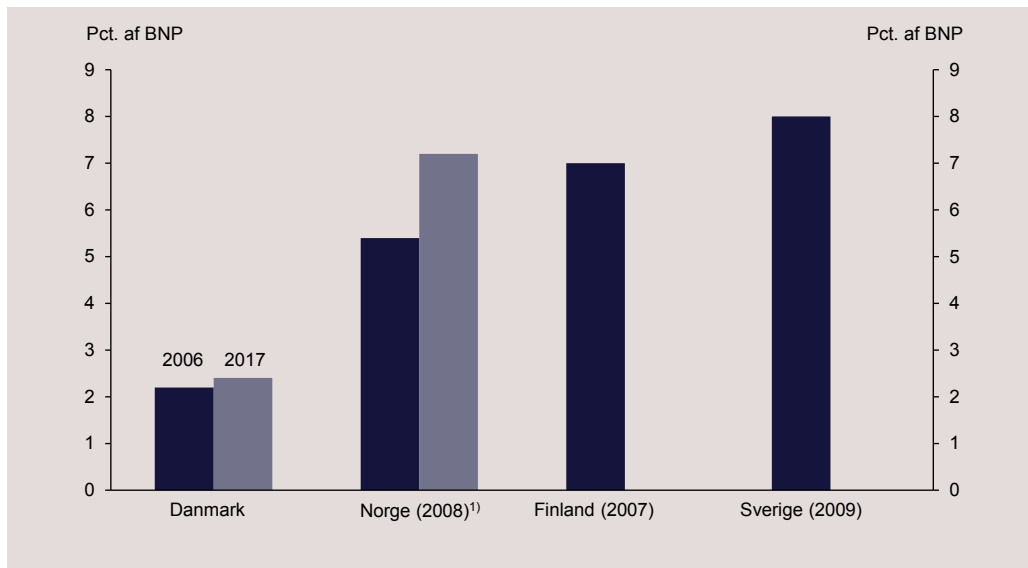
Til trods for de udfordringer, som internationale sammenligninger er forbundet med, er det vurderingen, at det opgjorte niveau for skatteudgifterne i Danmark er forholdsvis lavt i internationalt perspektiv.

I 2009 blev der nedsat en nordisk arbejdsgruppe⁸, som havde til formål at belyse problemstillinger knyttet til håndtering af skatteudgifter. Arbejdsgruppens rapport indeholdt blandt andet en detaljeret gennemgang af

⁸ *Tax Expenditures in the Nordic Countries – A report from a Nordic working group*, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009.

landenes metodevalg og skøn for skatteudgifter mv. Rapporten viste, at det danske niveau for skatteudgifterne på daværende tidspunkt var det laveste blandt de nordiske lande. Skatteudgifterne i Danmark blev således opgjort til ca. 2,2 pct. af BNP (2006-tal⁹), mens skatteudgifterne i Norge, Finland og Sverige vurderedes at være omtrent 2-3 gange større, *jf. figur 6.4.*

Figur 6.4. Skatteudgifter i nordiske lande i udvalgte år



Anm.: I rapporten fremgår det blandt andet, at de fire lande i større eller mindre grad anvender den såkaldte *lovgivningsmæssige tilgang*, som referenceramme, *jf. appendiks 6A*. Dermed er de opgjorte forskelle ikke påvirket af valget af referenceramme, men kun af forskellige fortolkninger af referencerammen.

1) I rapporten er skatteudgifterne opgjort som andel af Norges samlede BNP. I den grå søjle er skatteudgifterne opgjort som andel af Norge fastlands-BNP.

Kilde: Egne beregninger og *Tax Expenditures in the Nordic Countries – A report from a Nordic working group*, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009.

Det relativt høje niveau for skatteudgifterne i Sverige skyldes blandt andet, at Sverige har differentierede momssatser, hvilket svenskerne anser for at være skatteudgifter. Dermed betragtes forskellen mellem den generelle momssats og de reducerede momssatser på visse fødevarer, bøger, offentlig transport mv. som skatteudgifter. Desuden giver den svenske avancebeskatning af boligafkast mulighed for, at skattebetalingen under visse omstændigheder kan udskydes, indtil boligmarkedet helt forlades. Denne skatteudskydelse betragter svenskerne ligeledes som en skatteudgift.

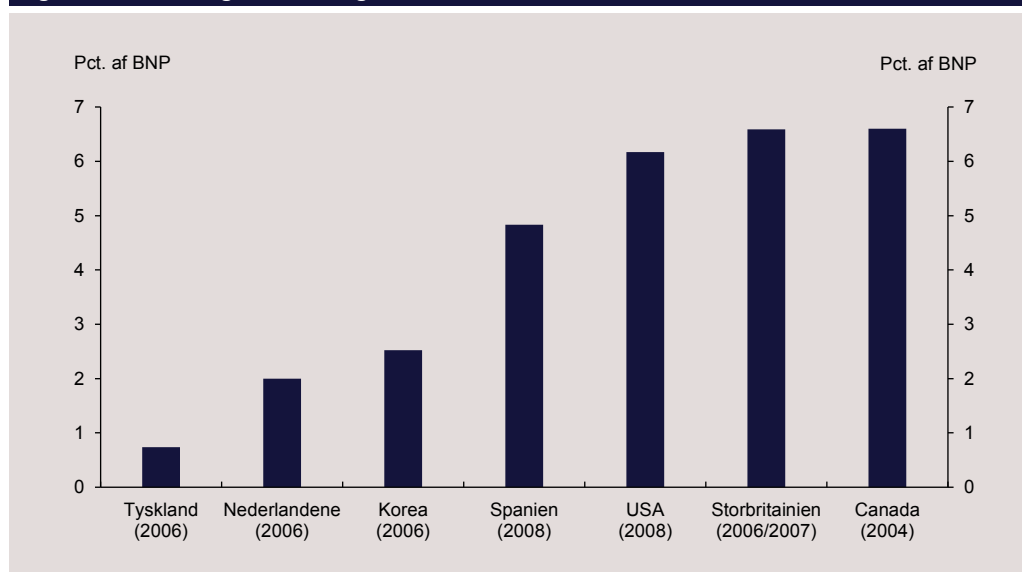
⁹ I rapporten angives opgørelsen for Danmark som et 2009-tal. Der er dog tale om en fremskrivning af det opgjorte niveau fra 2006. I beregningen forudsættes det opgjorte niveau fra 2006 at følge udviklingen i BNP, så skatteudgifterne både i 2006 og 2009 skønnes at udgøre 2,2 pct. af BNP.

Det høje niveau for skatteudgifterne i *Finland* skyldes blandt andet, at beskæftigelsesfradraget og fradraget for renteudgifter i Finland anses som skatteudgifter. Skatteudgiftsniveauet for *Norge* skal blandt andet ses i lyset af, at nordmændene – ligesom svenskerne – anser deres differentierede momsatsen som skatteudgifter.

I 2010 udgav OECD en rapport¹⁰, som primært havde til formål at belyse anvendelsen af skatteudgifter gennem undersøgelser af praksis i udvalgte medlemslande. Hensigten var blandt andet at opnå en bedre forståelse for de tekniske og politiske spørgsmål, der knytter sig til anvendelsen af skatteudgifter. OECD påpegede i den forbindelse, at sammenligninger af de opgjorte niveauer bør anses som værende af kvalitativ karakter. Det skyldes, at selv tilsyneladende signifikante forskelle i de opgjorte skatteudgifter kan være drevet af ganske små forskelle i landenes fortolkning af referencerammen.

Med dette *in mente* indikerer resultaterne dog, at lande som Storbritannien, USA, Canada og Spanien i perioden 2004-2008 havde relativt høje niveauer for skatteudgifter, mens lande som Tyskland, Nederlandene og Korea umiddelbart havde væsentligt lavere skatteudgiftsniveauer, *jf. figur 6.5*.

Figur 6.5. Skatteudgifter i udvalgte OECD-lande



Anm.: I OECD rapporten angives to niveauer for skatteudgifter - landenes eget indberettede niveau og et revideret niveau, hvor OECD i nogle tilfælde har foretaget en reklassifikation af de angivne skatteudgifter. Figuren viser landenes indberettede niveau. Reklassifikationen har kun væsentlig betydning for Storbritannien. Her udgør forskellen godt 6 pct.-point. Denne forskel skyldes blandt andet, at Storbritannien i deres opgørelse *ikke* har indberettet skatteudgifter indenfor kapitalindkomstområdet, hvorimod OECD angiver, at skatteudgifterne på kapitalindkomstområdet skønnes at udgøre ca. 3 pct. af BNP.
Kilde: *Tax Expenditures in OECD Countries* (2010).

¹⁰ *Tax Expenditures in OECD Countries* (2010).

6.4 Skatteudgifter og offentlige direkte tilskud

Den økonomiske litteratur giver ingen entydige svar på, om en skatteudgift eller et direkte tilskud er det bedste instrument til at håndtere et givent politisk eller samfundsøkonomisk hensyn. Hvilket instrument, der er bedst, vil således afhænge af det konkrete formål. Fx er det i litteraturen inden for *forskning og udvikling (FoU)* ikke muligt at give et eksakt bud på den "optimale balance" i vægtningen mellem skatteincitamenter og direkte tilskud til private forsknings- og udviklingsaktiviteter, *jf. boks 6.1*.

Boks 6.1. Effekter af skatteincitamenter og direkte tilskud til privat forskning og udvikling

I et norsk studie af forskellige instrumenter til fremme af FoU-aktiviteter konkluderer *Hæge-land og Møen (2007)*, at skatteincitamenter (skatteudgifter) har større virkning på private FoU-aktiviteter og afkastet af virksomhedens projekter end tilskud fra den norske forskningskomité.

I modsætning hertil finder *DEA (2017)*, at skatteincitamenter generelt *ikke* har en signifikant større effekt end direkte tilskud. Det konkluderes mere præcist, at skatteincitamenter er mere effektive på kort sigt, mens direkte tilskud er mere effektive på lidt længere sigt.

Den relative effekt af skatteincitamenter og direkte tilskud afhænger blandt andet af virksomhedernes opbygning. Fx vil visse nye virksomheder ikke få fuldt udbytte af skatteincitamenter grundet begrænset likviditet i opstartsfasen. I sådanne tilfælde kan direkte offentlige tilskud være til større gavn (*Busom et al, 2011*).

I et studie af canadiske virksomheder finder *Bérubé og Mohnen (2009)*, at virksomheder, der både modtager støtte via skattesystemet og direkte tilskud, udvikler flere nye produkter og har mere succes med at kommercialisere deres produkter end virksomheder, der kun modtager indirekte tilskud via skattesystemet. Dette understøttes af *Falk et al. (2009)*, der ligeledes finder, at skatteincitamenter og direkte tilskud har komplementerende effekter. I modsætning til dette finder *Dumont (2013, 2015)* og *Montmartin og Herrera (2015)*, at direkte tilskud og skatteincitamenter i et vist omfang erstatter hinanden.

Kilde: OECD (2016), *R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts* og DEA (2017), *On the effects of research and development: A literature review*.

Direkte tilskud vil typisk være udformet som (ansøgningsbaserede) puljer, der er målrettet bestemte formål eller projekter. Der vil typisk være administrative omkostninger forbundet med ansøgning, udvælgelse og tilde-ling af midler fra disse puljer. Tildelingen af midlerne indebærer desuden risiko for at udvælge de "forkerte" projekter. Udmøntningen af direkte tilskud er således typisk styret fra centralt hold, og det samlede omfang af tilskuddet vil typisk være begrænset af det loft, der normalt vil være over puljen.

Skatteudgifter vil typisk indebære relativt lave administrative omkostninger sammenlignet med direkte tilskud. Samtidig vil omfanget (og den konkrete anvendelse) af skatteudgiften afhænge af de private husholdningers

og virksomheders benyttelse af de pågældende ordninger. I forbindelse med skatteudgifter er der derfor ikke de samme muligheder for løbende udgiftsstyring fra centralt hold som ved direkte offentlige tilskud. Det skyldes blandt andet, at den samlede benyttelse af de pågældende ordninger er uden loft og først kan måles bagudrettet, fx i forbindelse med årsopgørelser og regnskabsaflægning. Derudover vil skatteudgifter normalt være mindre målrettede specifikke formål end direkte tilskud.

Skatteudgifters virkning på skattetrykket

Finansiering af tilskudsordninger sker primært gennem skatter og afgifter. Denne skatteopkrævning kan undgås, såfremt tilskuddene i stedet gives som skatteudgifter. Eksempelvis vil bruttoficering af *børne- og ungdomsuddannelsen* isoleret set øge skattetrykket, da niveauet for både offentlige indtægter og udgifter øges, *jf. afsnit 1.1*. Dermed vil indførelse af en skatteudgift fremfor en tilskudsordning umiddelbart nedbringe statens finansieringsbehov, og således vil lande, som har en relativt høj anvendelse af direkte tilskudsordninger, alt andet lige have et højere skattetryk end lande, der i højere grad benytter sig af indirekte tilskud i form af skatteudgifter.

Omvendt kan målrettede skatteudgifter afbøde de samfundsøkonomiske omkostninger ved at have høje skatter (og dermed muliggøre et højere skattetryk end ellers). Fx hvis differentierede skatte- og afgiftssatser benyttes til at sætte en høj generel afgiftssats, men en lav afgiftssats (skatteudgift) for udvalgte grupper eller aktiviteter, der er særligt mobile eller påvirkelige af skatteincitamenter. Som eksempel kan nævnes forskerskatteordningen, der modvirker topskattens forvridende effekt på virksomhedernes muligheder for at tiltrække udenlandske højtlojnnede specialister.

6.5 Skatteudgifternes virkning på de offentlige finanser

Skatteudgifterne er som nævnt beregnet via den såkaldte *mindreprovenumetode*. Det svarer til det *umiddelbare* mindreprovenu forbundet med skatteudgifterne – og det umiddelbare merprovenu, det offentlige hypotetisk ville opnå, hvis skatteudgifterne blev afskaffet. Ønsker man derimod at beregne skatteudgifternes reelle virkning på de offentlige finanser, vil det kræve, at provenuberegningerne også omfatter provenuvirkningerne af det såkaldte automatiske tilbageløb af moms og afgifter samt de adfærdsmæssige konsekvenser i form af ændret arbejdsudbud og investeringsbeslutning mv.

Størrelsen af det automatiske tilbageløb via moms og afgifter (tilbageløbsprocenten) varierer mellem de forskellige skatteudgifter og afhænger blandt andet af, om skatteudgiften indebærer en skattelempe for husholdninger eller for erhverv. Tilbageløbsprocenten kan variere fra at være relativ beskedent til at være op mod 55 pct. i særlige tilfælde. Tilbageløbsprocenten er kun beregnet for en mindre del af skatteudgifterne, hvorfor det ikke umiddelbart er muligt at opgøre den gennemsnitlige tilbageløbsprocent for skatteudgifterne under ét.

Ligeledes er der stor forskel på, hvordan skatteudgifterne – eller en afskaffelse heraf – påvirker adfærden hos borgere og virksomheder. Typisk forvrider skatter og afgifter adfærden hos borgere og virksomheder. Derfor indebærer skatteudgifter, som svarer til en skattelempe, ofte en positiv afledt effekt på arbejdsudbud, investeringer mv.

Tilsvarende vil *afskaffelse* af en skatteudgift, hvilket svarer til en *skatteforhøjelse*, ofte indebære en negativ afledt adfærdsvirkning på arbejdsudbuddet mv. For en række skatteudgifter vurderes den samlede adfærdsvirkning ved en afskaffelse dog at være omtrent neutral, og for nogle skatteudgifter kan en afskaffelse ligefrem være forbundet med en positiv adfærdseffekt. En positiv adfærdseffekt kan fx opstå, når den såkaldte *indkomsteffekt* dominerende – dvs. hvor skatteudgiften i udgangspunktet reducerer arbejdsudbuddet mv. En positiv adfærdseffekt kan også opstå, hvis en skatteudgift ikke reducerer de eksisterende forvriddinger i skattesystemet, men i stedet har skabt nye forvriddinger. Graden af adfærdsvirkning (selvfinansieringsgraden) er kun vurderet for en mindre del af skatteudgifterne.

For skatteudgifter, der adresserer et samfundsøkonomisk hensyn – og hvor eksistensen af skatteudgiften derfor indebærer en særlig stor positiv adfærdseffekt – vil en hypotetisk afskaffelse også indebære en særlig stor negativ adfærdseffekt i form af et lavere arbejdsudbud, færre investeringer mv.

Der foreligger som nævnt ikke en opgørelse af skatteudgifternes samlede provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd, og det er således ikke på det foreliggende grundlag muligt at beregne virkningen på de offentlige finanser, såfremt alle skatteudgifter blev afskaffet. Det må dog forventes, at skatteudgifternes samlede virkning på de offentlige finanser (efter tilbageløb og adfærd) er betydeligt lavere end de godt 50^{1/2} mia. kr., der svarer til det umiddelbare mindreprovenu ved samtlige skatteudgifter. Hertil kommer, at afskaffelse af nogle skatteudgifter må forventes at påvirke velstand og beskæftigelse negativt, *jf. afsnit 6.2*.

Eksempler på provenuberegninger efter tilbageløb og adfærd for udvalgte skatteudgifter

Til illustration af skatteudgifternes samlede virkning på de offentlige finanser er der foretaget en beregning af provenuvirkningerne efter tilbageløb og adfærd for *tre* udvalgte skatteudgifter. De tre skatteudgifter har forskellig karakter og hører til blandt de største skatteudgifter inden for deres beskatningstyper eller er blandt de skatteudgifter, der traditionelt fokuseres meget på. Beregningerne illustrerer den isolerede provenuvirkning ved en hypotetisk *afskaffelse* af de tre skatteudgifter, dvs. svarende til provenuvirkningen ved tre skattestramninger¹¹.

Den enkelte skatteudgifts selvfinansieringsgrad kan give en indikation på, i hvilken grad skatteudgiften kan begrundes ud fra et samfundsøkonomisk hensyn, *jf. afsnit 6.2*. Eksempelvis vil en *høj selvfinansieringsgrad* være

¹¹ I beregningerne er der ikke taget stilling til anvendelsen af merprovenuet. De angivne adfærdsvirkninger er således et udtryk for den ukompenserede selvfinansieringsgrad.

udtryk for, at skatteudgiften indebærer en stor afledt (positiv) adfærdsvirkning og dermed ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv er mere hensigtsmæssig end andre skattelempler (med lavere selvfinansieringsgrader).

En afskaffelse af en skatteudgift vil i nogle tilfælde have meget store fordelingsmæssige konsekvenser, som afviger fra skatteudgiftens oprindelige hensigt. Eksempelvis skønnes en hypotetisk afskaffelse af *skattefritagelsen for børne- og ungeydelsen* at medføre, at det årlige tilskud på knap 15 mia. kr. umiddelbart reduceres med ca. 5,3 mia. kr., *jf. søjle (1) i tabel 6.4*. Merprovenuet efter tilbageløb skønnes at udgøre godt 4,0 mia. kr., *jf. søjle (2) i tabel 6.4*. Det såkaldte *tilbageløb* på ca. 1,3 mia. kr. afspejler, at staten får færre indtægter, fordi afskaffelsen af *skattefritagelsen for børne- og ungeydelsen* reducerer borgernes disponible indkomster og dermed deres forbrug af moms- og afgiftspålagte varer.

Afskaffelsen af *skattefritagelsen for børne- og ungeydelsen* vil for størstedelen af modtagerne være forbundet med en såkaldt *negativ indkomsteffekt*. Det indebærer isoleret set en positiv virkning på arbejdsudbuddet, idet modtagerne vil skulle arbejde mere for at opnå den samme indkomst efter skat. Derudover vil den skattepligtige indkomst stige, hvilket for nogle modtagere fører til en stigende marginalsat, hvorved der også vil være en såkaldt *negativ timeeffekt*. Denne effekt vil isoleret set reducere arbejdsudbuddet, idet gevinsten ved sidst tjente krone falder. Samlet skønnes en afskaffelse af børne- og ungeydelsen at medføre et øget arbejdsudbud, svarende til en positiv adfærdseffekt på 235 mio. kr., *jf. søjle (3) i tabel 6.4*.

I beregningen af virkningerne en af hypotetisk afskaffelse af skatteudgiften er der som udgangspunkt ikke lagt op til at kompensere for, at overførselsindkomsten (børne- og ungeydelsen) bliver skattepligtig for børnefamilierne. Dermed afspejler provenuberegningen i *tabel 6.4* ikke den politiske hensigt, da det samlede tilskud på knap 15 mia. kr. umiddelbart reduceres med omtrent en tredjedel.

Det må derfor formodes, at en eventuel afskaffelse af *skattefritagelsen for børne- og ungeydelse* i praksis ville blive gennemført som en provenuneutral omlægning i form af en bruttoficering af ydelsen og indførelse af skattepligt. En hypotetisk bruttoficering ville samlet set indebære en beskedent negativ effekt på arbejdsudbuddet, da indkomsteffekten stort set vil blive elimineret, mens der vil være en negativ timeeffekt ved, at nogle skatteydere vil skulle betale topskat af børne- og ungeydelsen.

Den lempelige beskatning af *forskere og nøglemedarbejdere* (den såkaldte forskerskatteordning) medfører, at danske virksomheder har lettere ved at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, idet ordningen gør det muligt at tilbyde en attraktiv indkomstbeskatning i et internationalt perspektiv. Det skal ses i lyset af, at den almindelige danske indkomstbeskatning for højtlønnede er forholdsvis høj i international sammenhæng. Derfor vil en hypotetisk afskaffelse af *forskerskatteordningen* betyde, at danske virksomheder får sværere ved at tiltrække udenlandske medarbejdere end i dag.

Tabel 6.4. Illustrative provenuskøn ved hypotetisk afskaffelse af udvalgte skatteudgifter

2017-niveau	Rettet mod	Umiddelbart merprovenu	Merprovenu efter tilbageløb	Adfærd	Merprovenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansieringsgrad
		(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=- (3)/(2)
		<i>Mio kr.</i>	<i>Mio kr.</i>	<i>Mio kr.</i>	<i>Mio kr.</i>	<i>Pct.</i>
Skattefritagelse for børne- og ungeydelsen ¹⁾	Personer	5.330	4.025	235	4.260	-6
Forskertskatteordningen ²⁾	Erhverv	800	680	-545	135	80
Nulmoms på trykte aviser ³⁾	Erhverv	400	325	-25	300	3½
<i>Memopost: Lavere bundskattesats, jf. appendiks 3C</i>	<i>Personer</i>	<i>1.000</i>	<i>760</i>	<i>-60</i>	<i>700</i>	<i>8</i>
<i>Memopost: Reduktion af topskattesatsen, jf. appendiks 3C</i>	<i>Personer</i>	<i>1.000</i>	<i>760</i>	<i>-260</i>	<i>500</i>	<i>34</i>

Anm.: Tilbageløbsfaktoren er forskellig og afhænger af om der er tale om personskatter, moms eller forskellige afgifter. For skatteudgifter, der vedrører personbeskatning, regnes der typisk med et tilbageløbssats på 24,5 pct.

1) Beregningen er foretaget på baggrund af Lovmodellen på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

2) Forskertskatteordningen omfatter primært udlændinge, som har et lavere afgiftspligtigt forbrug i Danmark end danskere. Derfor vil tilbageløbsfaktoren være lavere end 24,5 pct. Det er beregningsteknisk forudsat en tilbageløbsprocent på 15 pct. Der er betydelige usikkerheder om de afledte effekter ved ændringer i ordningen. Til illustration af provenuvirkningen ved en afskaffelse af forskertskatteordningen blev der i forbindelse med besvarelse af spørgsmål 195 af 27. januar 2017 fra Skatteudvalget anvendt en selvfinansieringsgrad på ca. 80 pct. Den anvendte selvfinansieringsgrad var baseret på en undersøgelse på danske data, der tyder på, at der ved marginale skatteændringer er relative store virkninger på medarbejdermobiliteten blandt højt kvalificeret arbejdskraft. Selvfinansieringsgraden ved en fuld afskaffelse af ordningen må derfor forventes at være lavere end de 80 pct.

3) Nulmoms for trykte aviser afviger fra den generelle regel og udgør dermed en skatteudgift i henhold til den fastlagte referenceramme. Til gengæld pålægges trykte aviser en lønsumsafgift på 3,54 pct. af værdien af avissalget, som isoleret set er en skattesanktion. Det er modregnet ved opgørelse af (netto)skatteudgiften. Det er forudsat, at den negative afledte virkning på momsprovenuet, som isoleret set følger af faldet i avisomsætningen, modsvares af en forøgelse af andet momspligtigt forbrug. Der er således set bort fra, at forbrugsadfærden medfører, at afgiftsindholdet i husholdningernes forbrug stiger marginalt, da det faldende avisforbrug medfører, at momspligtigt forbrug erstattes af moms- og afgiftspligtigt forbrug. Denne effekt ville i beskedent omfang reducere den negative adfærdseffekt.

Kilde: Egne beregninger.

I det lys skønnes de adfærdsmæssige konsekvenser knyttet til denne skatteudgift at være relativt høje (højere end ved en reduktion af topskattesatsen), da et lavere antal udenlandske medarbejdere vil resultere i, at det samlede arbejdsudbud og (ikke mindst) skattegrundlag i Danmark reduceres. Skatteudgiften kan derfor i høj grad begrundes med, at den hjælper virksomhederne med at rekruttere højt kvalificerede (og højt lønnede) medarbejdere, hvilket er gavnligt ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Den relativt lave skattesats kompenseres af, at de omfattede af ordningen har høje lønninger. Derfor er skattebetalingen i kroner relativt høj.

En hypotetisk afskaffelse af skatteudgiften knyttet til nulmoms for trykte aviser skønnes at have begrænsede samlede adfærdsmæssige konsekvenser og dermed en relativt lav selvfinansieringsgrad. Således må en afskaffelse af nulmomsen påregnes at medføre en nedgang i beskæftigelsen i avisbranchen, men de afskadede vil erfaringsmæssigt i vid udstrækning kunne opnå beskæftigelse i andre brancher.

Derfor vil det ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt som udgangspunkt være mere hensigtsmæssigt at anvende provenuet på skattelempelser, der har et større samfundsøkonomisk afkast (højere selvfinansieringsgrad). Ordningen er således i overvejende grad udtryk for en politisk prioritering om at støtte avisbranchen, idet nulmomsen medfører, at priserne på aviser bliver lavere end ellers.

Den relativt lave selvfinansieringsgrad dækker over en beskedent negativ arbejdsudbudseffekt, som følge af at avisforbruget pålægges moms, hvilket svarer til en reduktion af nettolønnen og reducerer danskernes forbrugsmuligheder ved en given indkomst. Det mindsker filskyndelsen til at arbejde.

Appendiks 6A. Referenceramme og beregningsmetode

For at kunne identificere og beregne skatteudgifter skal der foretages to centrale valg. For det *første* er det nødvendigt at vælge en referenceramme for skatteudgifterne. Referencerammen er udtryk for, hvordan beskatningen ville være i fravær af skatteudgifter (den generelle skatteregel), og er bestemmende for, hvordan de enkelte skatteudgifter identificeres. For det *andetskal* der tages stilling til valg af beregningsmetode. Valg af beregningsmetode har betydning for, hvordan de provenumæssige konsekvenser knyttet til den enkelte skatteudgift opgøres. I praksis vil identifikationen af en skatteudgift dog i nogen grad være forbundet med skøn.

Referencerammen

Referencerammen for skatteudgifter bruges til at identificere, om en ordning er en skatteudgift eller ej. Der findes ikke en entydig referenceramme. Det indebærer, at der i international sammenhæng anvendes forskellige referencerammer til at identificere skatteudgifter, jf. *boks 6A.1*.

Boks 6A.1. Referencerammer for skatteudgifter

Typisk anvendes en af følgende tre typer af referencerammer:

Den konceptuelle tilgang (the conceptual approach), hvor en normativ skattestruktur benyttes som referenceramme. Her defineres skatteudgifter således som afvigelser i forhold til en normativ skattestruktur.

Den lovgivningsmæssige tilgang (the legal approach), hvor hovedreglerne i skattesystemet benyttes som referenceramme. Her defineres skatteudgifter således som afvigelser i forhold til hovedreglerne i skattesystemet.

Den tilsvarende tilskuds tilgang (the analogous subsidy approach), hvor referencerammen er direkte tilskud. Her bliver indirekte tilskud defineret som skatteudgifter, når det indirekte tilskud tydeligvis svarer til et direkte tilskud.

Skatteministeriet anvender *den lovgivningsmæssige tilgang*¹², hvor referencerammen for opgørelse af skatteudgifter er de generelle regler i den gældende skatte- og afgiftslovgivning¹³. Således baseres identifikation og opgørelse af skatteudgifter på afvigelser i forhold til skattesystemets generelle regler:

- En *skatteudgift* defineres som en *begunstigende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører lavere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.

¹² De øvrige nordiske lande benytter også denne tilgang, hvilket angives i rapporten *Tax Expenditures in the Nordic Countries – A report from a Nordic working group*, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009.

¹³ Se Skatteministeriets *Referenceramme for Skatteudgifter* på www.skm.dk under fanen 'Skattetal'.

- En *skattesanktion* defineres som en *skærpende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører højere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.

Med denne tilgang baseres identifikation og opgørelse af skatteudgifter således på afvigelser i forhold til det gældende skattesystems hovedregler og kan dermed ikke tages til indtægt for, om de identificerede afvigelser er "gode" eller "dårlige" i forhold til et normativt benchmark. De beregnede skatteudgifter kan således ikke tillægges en normativ fortolkning.

For hver enkelt skatteudgift bliver der foretaget en konkret vurdering af, om den pågældende regel/ordning kan defineres som en skatteudgift eller ej. For at sikre at opgørelsen af de enkelte skatteudgifter bliver foretaget efter en gennemgående retningslinje og kun i beskedent omfang påvirkes af individuelle skøn, er det vigtigt, at der findes en fælles referenceramme.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at den direkte modtager af en skatteudgift ikke nødvendigvis er den, der i sidste ende har gavn af skatteudgiften. En skatteudgift, der fx er tilknyttet et forbrugsgode, kommer ikke nødvendigvis producenten til gode, men kan medføre, at borgerne får lavere forbrugerpriser mv.

Indretningen af skattelovgivningen indebærer, at der eksisterer særlige typer af regelsæt, hvor det i forbindelse med opgørelse af skatteudgifter kræves, at der tages særskilt stilling hertil. Fx anses EU-direktiver for at være en del af referencerammen, selvom de principielt afviger fra hovedreglerne i skatte- og afgiftslovgivningen, *jf. boks 6A.2*. Desuden er der behov for, at nogle skatteudgifter skal opgøres som nettoskatteudgifter. Det gælder fx beskatningen af finansielle virksomheder, hvor regelsættet både indeholder en skatteudgift (nulmoms) og en skattesanktion (lønsafgift).

Boks 6A.2. Præcisering af den lovgivningsmæssige tilgang

Det kræver en nærmere præcisering af referencerammen for at opgøre skatteudgifter for følgende typer af beskatning:

- **Skattefrie offentlige overførsler:** Skattefrie offentlige overførsler betragtes som skatteudgifter, selvom nettoydelsen for den enkelte er direkte bestemt af det offentlige. En afskaffelse af skattefriheden kan principielt neutraliseres gennem en modsvarende forhøjelse af bruttoydelsen. I så fald vil ydelsen efter skat principielt kunne være uændret.
- **Nettoskatteudgifter:** Enkelte skatteudgifter ledsages af en skattesanktion. I disse tilfælde, hvor der er en direkte forbindelse mellem skatteudgift og skattesanktion, opgøres den samlede skatteudgift som en nettoskatteudgift. Det er fx tilfældet for de fleste finansielle virksomheder. Deres aktiviteter er momsfrtaget, men er omfattet af lønsumsafgift. Lønsumsafgiften er isoleret set en skattesanktion, da denne kun gælder for udvalgte erhverv.

Hertil kommer, at følgende ordninger ikke karakteriseres som skatteudgifter:

- **EU's direktiver:** Ordninger, der er omfattet af et EU-direktiv, anses for at være en del af referencerammen, selvom de principielt afviger fra hovedreglerne i skatte- og afgiftslovgivningen. Det gør sig gældende for en række ordninger på momsområdet, som principielt afviger fra de overordnede regler i skatte- og afgiftslovgivningen, men som samtidig er fastsat af EU's momsdirektiv.
- **Mellemfolkelige overenskomster:** Visse regler i skatte- og afgiftssystemet, som indebærer lempelig (eller fravær af) beskatning, skyldes Danmarks forpligtelser som led i mellemfolkelige overenskomster. Regelsættet knyttet til disse forpligtelser anses *ikke* for at være skatteudgifter. Det gælder fx skattefrihed for diplomater og ansatte i internationale organisationer med kontor i Danmark.
- **Væsentlighedskriterium:** Skatte- og afgiftslovgivningen omfatter et stort antal regler, som kan have karakter af skatteudgifter. En betydelig del af skatteudgifterne er imidlertid så snævert målrettede, at der enten ikke kan udarbejdes et konkret provenuskøn, eller at provenuvirkningen er begrænset. Der er 45 sådanne bagatelmæssige skatteudgifter. Disse er opført på en særlig liste.

Kilde: Skatteministeriet

Beregningsmetoden

Der er forskellige metoder til at beregne skatteudgifter. De forskellige beregningsmetoder afspejler forskellige formål, jf. boks 6A.3. Skatteministeriet anvender mindreprovenumetoden (*revenue foregone*), hvorved skatteudgiften opgøres som de umiddelbare skatteindtægter, det offentlige ville have fået, såfremt skatteudgiften blev fjernet. Mindreprovenumetoden svarer dermed til den umiddelbare provenuvirkning i Skatteministeriets standard provenuberegninger, jf. *Skatteministeriets Provenu og Metode*.

Mindreprovenumetoden anvendes blandt andet, fordi formålet med at opgøre skatteudgifter *ikke erat* opgøre, hvad de samlede virkninger på de offentlige finanser ville have været ved en fjernelse af en regel, der medfører en skatteudgift. Formålet *eri* stedet at identificere og have fokus på udviklingen i de særlige afvigelser, som det gældende skattesystem indeholder. Desuden indebærer metoden, at det opgjorte mindreprovenu bliver sammenligneligt med et tilsvarende direkte tilskud på finansloven (der ligeledes opgøres i umiddelbar virkning).

Opgørelsen af skatteudgifter kan dermed ikke anvendes til at opgøre en skatteudgifts finansieringsevne, dvs. merprovenuet efter tilbageløb og adfærd, såfremt skatteudgiften fjernes. På samme måde gælder det for de udgiftsførte tilskud på finansloven. Her vil det udgiftsførte tilskud ikke nødvendigvis svare til tilskuddets finansieringsevne, da tilskud på samme måde som skatteudgifter kan have afledte effekter.

Boks 6A.3. Mulige beregningsmetoder ved opgørelse af skatteudgifter

Der findes tre mulige beregningsmetoder, når en skatteudgift skal beregnes:

- *Mindreprovenumetoden* (revenue foregone) opgør de umiddelbare skatteindtægter som det offentlige ville have fået, hvis skatteudgiften blev fjernet. Hverken automatisk tilbageløb eller adfærdseffekter indgår i beregningen.
- *Merprovenumetoden* (revenue gain) opgør skatteindtægterne på samme måde som mindreprovenumetoden, men inddrager automatisk tilbageløb (herunder påvirkning af øvrige konti) og eventuelle øvrige adfærdseffekter. Denne metode har fokus på at opgøre skatteudgifternes finansieringsevne.
- *Udgiftsækvivalensmetoden* (outlay equivalence) er ligesom mindreprovenumetoden baseret på uændret adfærd hos skatteyderne. Skatteudgifter opgjort efter udgiftsækvivalensmetoden svarer til at registrere skatteudgifter, som om de var offentlige udgifter. Dvs. beregningen sikrer fx, at skattefri tilskud eller overførsler bliver omregnet til skattepligtige ydelser, der giver modtageren samme nettoydelse.

Kilde: Skatteministeriet

Skatteudgifter beregnes typisk enkeltvis. Dermed er beregningerne foretaget uden hensyntagen til, at en ophævelse af en skatteudgift kan påvirke grundlagene for andre skatteudgifter/skatteindtægter. Som hovedregel beregnes en skatteudgift som det årlige umiddelbare mindreprovenu, *jf. beregningsprincipperne i boks 6A.4.*

Boks 6A.4. Beregningsprincipper for typiske skatteudgifter

Beregningsprincipperne har til formål at illustrere metoden via konkrete eksempler. Fælles for alle skatteudgiftsberegninger er, at der altid skal tages konkret stilling til, om det er den marginale eller gennemsnitlig skattesats, der er relevant at anvende. I eksemplerne er anvendt mindreprovenumetoden.

Boks 6A.4. Beregningsprincipper for typiske skatteudgifter (fortsat)

Dermed svarer de anførte skatteudgifter nedenfor ikke til finansieringsevnen ved ophævelse af skattefritagelsen, da eventuelle adfærdseffekter og afledte virkninger på andre skatter og afgifter (tilbageløb) ikke er indregnet.

- En **skattefritagelse** af en indkomst på 100 mio. kr. opgøres til en skatteudgift på 40 mio. kr., givet at det alternative beskatningsniveau (den gennemsnitlige marginalskat) for modtagerkredsen udgør 40 pct. Dermed ville det offentlige alt andet lige få 40 mio. kr. i umiddelbart provenu, hvis skattefritagelsen blev afskaffet. Skatteudgiften defineres som:

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

- En **skattefri offentlig overførselsindkomst** på 100 mio. kr. vil ligeledes medføre en skatteudgift på 40 mio. kr. under samme forudsætninger som ovenfor. Skatteudgiften (uden kompensation) defineres som:

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

En fjernelse af ovennævnte skatteudgift vil have store fordelingsmæssige konsekvenser, hvilket strider mod skatteudgiftens hensigt. Der kan derfor argumenteres for, at der er tale om en skatteudgift, som ikke kan fjernes uden kompensation via en tilsvarende direkte udgift, hvorfor en afskaffelse i praksis vil blive gennemført som en provenuneutral omlægning.

- Et **særligt højt fradrag** på 100 mio. kr. kan opgøres til en skatteudgift på 40 mio. kr., såfremt skatteværdien af fradraget udgør 40 pct. Skatteudgiften defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{fradragets størrelse} * \text{skatteværdi af fradraget}$$

- Ved en **momsfritagelse** svarer grundlaget for skatteudgiften til værdien af salget af en given vare eller tjeneste fratrukket værdien af indkøb af varer og tjenester til produktionen. Skatteudgiften skal beregnes ved at gange momssatsen med det skattefritagne grundlag. Udgør værdien af indkøb fx 50 mio. kr. og værdien af salget fx 100 mio. kr., kan skatteudgiften med en momssats på 25 pct. opgøres til 12½ mio. kr. Skatteudgiften kan derfor defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{Momssats} * (\text{værdi af salg} - \text{værdi af indkøb})$$

- En skatteudgift vedrørende de **indirekte skatter** kan fx være en reduceret afgiftssats for særlige grupper. Er referencesatsen for en punktafgift fx 10 kr. pr. enhed, men 7 kr. ved en reduceret sats for et grundlag på 10 mio. stk., vil skatteudgiften udgøre 30 mio. kr. Skatteudgiften defineres som:

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

Appendiks 6B. Oversigt over samtlige skatteudgifter

Der er identificeret 115 skatteudgifter i 2017. Heraf er 11 negative skatteudgifter, dvs. skattesanktioner (angivet med rødt i tabellen). Skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre godt 50½ mia. kr., hvilket svarer til knap 2½ pct. af BNP. Cirka 62 pct. af de identificerede skatteudgifter skønnes at være personrettede og udgør samlet set 31,5 mia. kr. (ca. 1,5 pct. af BNP), mens ca. 38 pct. af de identificerede skatteudgifter skønnes at være erhvervsrettede og udgør samlet set 19,1 mia. kr. (ca. 0,9 pct. af BNP), *jf. tabel 6B.1.*

Tabel 6B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter i 2017 opdelt på person- og erhvervsrettede

Mio. kr. (2017-niveau)	Umiddelbar provenuvirkning
1. Personrettede skatteudgifter (1.1+1.2+1.3+1.4)	31.500
1.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	23.980
Skattefritagelse for invaliditetsbeløb og -ydelse mv.	1.885
Skattefritagelse for ydelser i henhold til diverse love på socialområdet	825
Skattefritagelse for børnetilskud mv.	890
Skattefritagelse for erstatninger til beboere, der udsættes for gener ved Cityringprojektet	25
Skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.	4.170
Lempelig beskatning for børnebidrag og underholdsbidrag til tidligere ægtefælle	50
Skattefritagelse for børne- og ungeydelse (børnecheck)	5.330
Skattefritagelse for grøn check	1.500
Lempelig pensionsordning for tidligere selvstændigt erhvervsdrivende over 55 år	30
Særligt opfyldningsfradrag for selvstændig erhvervsdrivende	90
Formueforvaltningsfradrag vedrørende pensionsafkastskat	465
Særlig pensionsordning for sportsudøvere	5
Skattenedslag til 64-årige i arbejde (seniornedslag)	1.415
Særlig skat på udbetalinger fra pensionsordninger (udligningsskat)	-165
Skattefritagelse for efterlønspræmie	900
Reduceret skattepligtig ejendomsavance ved salg af fast ejendom	25
Nedslag i ejendomsværdibeskatning for folkepensionister og ejere af boliger anskaffet senest 1. juli	2.475
Lavere beskatning af grundværdi (stuehusreglen)	460
Frdrag for værelsesudlejning	15
Frdrag for serviceydelser og håndværksydelser (Grøn BoligJobordning)	615
Skattefritagelse for omkostningstillæg til MF'ere mv.	5
Skattefritagelse for tillæg til udsendte af staten	250
Skattefritagelse for naturalydelser og kostpenge til soldater	70
Skattefritagelse for naturalydelser og kontantbeløb til indsatte	75
Loft over rejsefradrag	-435
Loft over fradrag for udgifter til fagforeninger	-175
Forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	435
Forhøjet befordringsfradrag til pendlere i visse yderkommuner	105
Forhøjet tillæg til befordringsfradrag for lavtlønnede	520

Tablet 6B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter i 2017 opdelt på person- og erhvervsrettede (fortsat)

Mio. kr. (2017-niveau)	Umiddelbar provenuvirkning
Bundfradrag for lønmodtagerudgifter	-60
Skattefritagelse for arbejdsrelaterede personalegoder under bagatelgrænsen	200
Skattefritagelse for mindre personalegoder	80
Skattefritagelse for fratrædelsesgodtgørelse og jubilæumsgratiale	160
Skattefritagelse for privat brug af arbejdsgiverbetalt pc	250
Skattefritagelse for diverse mindre personalegoder	85
Skattefritagelse for arbejdsgiverbetalt alkoholafvænnning mm.	80
Grønt miljøtillæg for firmabiler	-55
Skattefritagelse for hæderspriser	3
Lempelig beskætning af visse gaver, legater, indtægter ved opfinderarbejder mv.	2
Frdrag for gaver til almenvælgørende el. almenyttige foreninger mv.	340
Frdrag for løbende ydelser ensidigt påtaget overfor foreninger mv.	75
Skattefritagelse for studierejselegater	65
Skattefritagelse for medarbejderaktier	65
Lempelig beskætning af købe- og tegningsretter til ansatte	80
Skattefritagelse for værdien af eget arbejde på egne formuegoder til privat brug	60
Skattefritagelse for visse vederlag til børn og pensionister	45
Skattefritagelse for godtgørelse efter skatteforvaltningsloven mv.	115
Særligt frdrag til studerende fra rigsfællesskabet (rigsfællesskabsfradrag)	1
Lempelse af skat på udenlandsk indkomst	535
1.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi og bilafgifter	5.185
Afgiftsfritagelse af elafgift for egetforbrug af el fra solceller mv.	365
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ¹⁾	3.225
Frdrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr ^{1,2)}	1.515
Indfasning af elbiler i registreringsafgiften ¹⁾	50
Fritagelse for privat anvendelsestillæg for ældre varebiler	30
1.3 Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	500
Frdrag for udgifter ved udlejning af fritidsboliger	320
Skattefritagelse for foreningers ikke-erhvervs mæssige indtægter	180
1.4 Ordninger vedrørende moms og afgifter	1.835
Momsfritagelse for varer leveret fra genbrugsbutikker	140
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.	1.750
Afgiftsfritagelse for let øl og hvidtøl	1
Reduceret afgiftssats for sukkerfri chokolade mv.	25
Reduceret afgiftssats for sukkerfri konsumis	2
Reduceret afgiftssats for vin med mellem 1,2 og 6 pct. alkohol	48
Afgiftsfritagelse for vin med under 1,2 pct. alkohol	5
Fast tinglysningsafgift ved ejerskifte eller pantsætning af fast ejendom mellem ægtefæller	-15
Afgiftsfritagelse for præmien for sø-, transport og luftfartøjsforsikringer modregnet lystfartøjsforsikringsafgift	-115
Fast tinglysningsafgift ved længstlevende ægtefælles overtagelse af rettigheder ved fast ejendom	-5

Tabel 6B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter i 2017 opdelt på person- og erhvervsrettede (fortsat)

Mio. kr. (2017-niveau)	Umiddelbar provenuvirkning
2. Erhvervsrettede skatteudgifter (2.1+2.2+2.3+2.4)	19.100
2.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	3.020
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	1.125
Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)	800
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere	15
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	175
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)	5
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordningen)	900
2.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi- og bilafgifter mv.	6.930
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ¹⁾	1.075
Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere	1.050
Afgiftsfritagelse for brændsler til fly	110
Afgiftsfritagelse for brændsler og el til toge	650
Bundfradrag i CO ₂ -afgiften	65
Bundfradrag i svovlafgiften	10
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger	10
Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)	15
Lempelser og fritagelser for energiforbrug for jordbruget mv. og diverse processer	1.200
Loft over satser på visse industrielle drivhusgasser	5
Lavere dieselaftgift for lastbiler, busser mv.	1.350
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr ^{1,2)}	1.235
Indfasning af elbiler i registreringsafgiften	50
Indfasning af partikelfiltertillæg for gamle varebiler	105
2.3 Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	8.090
Afskrivninger på kunstøb	40
Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	75
Straksafskrivning af udgifter til computersoftware og driftsmidler til forskning og forsøg	655
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser ³⁾	2.000
Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger	50
Fondes bundfradrag	25
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	55
Investeringsvindue for kulbrinteindvindingsvirksomhed i perioden 2017-25	255
Straksafskrivning for udgifter til knowhow eller patentrettigheder	25
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter)	380
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	70
Straksfradrag for udgifter til forskning og udvikling	1.425
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	140
Tillægsselskabsskat for kulbrinteindvindingsvirksomhed	-200

Tabel 6B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter i 2017 opdelt på person- og erhvervsrettede (fortsat)

Mio. kr. (2017-niveau)	Umiddelbar provenuivirkning
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	760
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	115
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkontoordningen)	60
Fradrag for selvstændiges udgifter til syge- og arbejdsskadeforsikringer	220
Særligt fradrag for renter på hybrid kernekapital	540
Nedsat bo- og gaveafgift ved overdragelse af erhvervsvirksomhed	265
Nedskrivning af husdyrbesættning i skattepligtig indkomst	15
Nedslag i udbytteskatten af selskabers noterede porteføljeaktier	155
Skattefritagelse for avancer på selskabers noterede porteføljeaktier	900
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	55
Straksfradrag for udgifter til formuegoder betalt ved visse tilskud	10
2.4 Ordninger vedrørende moms og afgifter	1.060
Nulmoms på trykte aviser modregnet lønsumsafgift	425
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	70
Forlængede momskredittdider for små og mellemstore virksomheder	850
Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift	-130
Momsfritagelse for kunstneres førstegangssalg under 300.000 kr.	2
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	6
Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsikring modregnet afgift vedrørende arbejdsskader	-165
Skatteudgifter i alt (1+2)	50.600
<i>Memopost: Skatteudgifter vedrørende udgifter til forskning og udvikling⁴⁾</i>	<i>1.965</i>

Anm.: De røde tal indikerer, at der er tale om skattesanktioner. Total- og delsummer er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

1) De tre skatteudgifter: *Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse, fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr og indfasning af elbiler i registreringsafgiften* er vurderet til at være både person- og erhvervsrettet, og der er benyttet en konkret fordelingsnøgle på henholdsvis 25/75 pct., 55/45 pct. og 50/50 pct. til at opdele størrelsen af skatteudgifterne på den personrettede og den erhvervsrettede del.

2) Skatteudgiften er beregnet før indgåelse af *Aftale om omlægning af bilafgifterne fra september 2017*. Med aftalen ændres fradragene i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr. Nogle fradrag bortfalder, mens andre øges. Samlet set vurderes skatteudgiften omtrunt at være uændret.

3) Skatteudgiften indeholder den tidligere selvstændige skatteudgift: *Overførelsesreglen for fonde*.

4) Skatteudgifter vedr. udgifter til forskning og udvikling indeholder følgende skatteudgifter: *Straksfradrag for udgifter til forskning og udvikling, udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skatte kreditter) og lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskertskatteordningen)*, hvor ca. 20 pct. af udgiften kan henføres til personer, der er registreret som forskere.

Kilde: Egne beregninger.

7. Skattegab og offentlige finanser

7.1 Indledning

I forlængelse af *Aftale om et Nyt skattevæsen* fra november 2017 blev det besluttet at igangsætte en analyse af sammenhængen mellem skattegab og de offentlige finanser. Der er på den baggrund udarbejdet en analyse af sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegab og de offentlige finanser, jf. rapporten *Skattegab og offentlige finanser* (april 2018). Rapportens analysekapitler er gengivet i det følgende.

I 2017 udgjorde de samlede bevillinger til skatteforvaltningen ca. 5,2 mia. kr. Ressourcerne anvendes på forskellige aktiviteter, der har til formål at sikre høj regelefterlevelse og dermed et lavt skattegab. Udgifterne til skatteforvaltningen er på omtrent samme niveau som i vores nabolande, når der korrigeres for forskellig opgavevaretagelse, jf. afsnit 7.2.

Hvis skatteyderne samlet set ikke betaler den korrekte skat, er der et såkaldt skattegab. Det er et centralt mål for skatteforvaltningen at sikre det lavest mulige skattegab. Skattegab udtrykker forskellen mellem de potentielle indtægter fra skatter og afgifter (hvor regelefterlevelsen for borgere og virksomheder er 100 pct.) og de faktiske indtægter. Skattegab vil aldrig kunne lukkes helt, blandt andet kan fejl ikke undgås. Internationalt er det ofte moms gabet, der sammenlignes, og i international sammenhæng ligger det danske moms gab relativt lavt, jf. afsnit 7.3.

Øgede ressourcer til skatteforvaltningen må umiddelbart forventes at medføre flere skatteindtægter og et mindre målt skattegab. Der er imidlertid også forhold, der trækker mod lavere skatteprovenu, da flere skatteindtægter og dermed et øget skatte tryk kan reducere den økonomiske aktivitet i samfundet. Samlet set er der ikke et sikkert vidensgrundlag til *på forhånd* at skønne over effekten på de strukturelle offentlige finanser ved tilførsel af ekstra ressourcer til skatteforvaltningen, jf. afsnit 7.4.

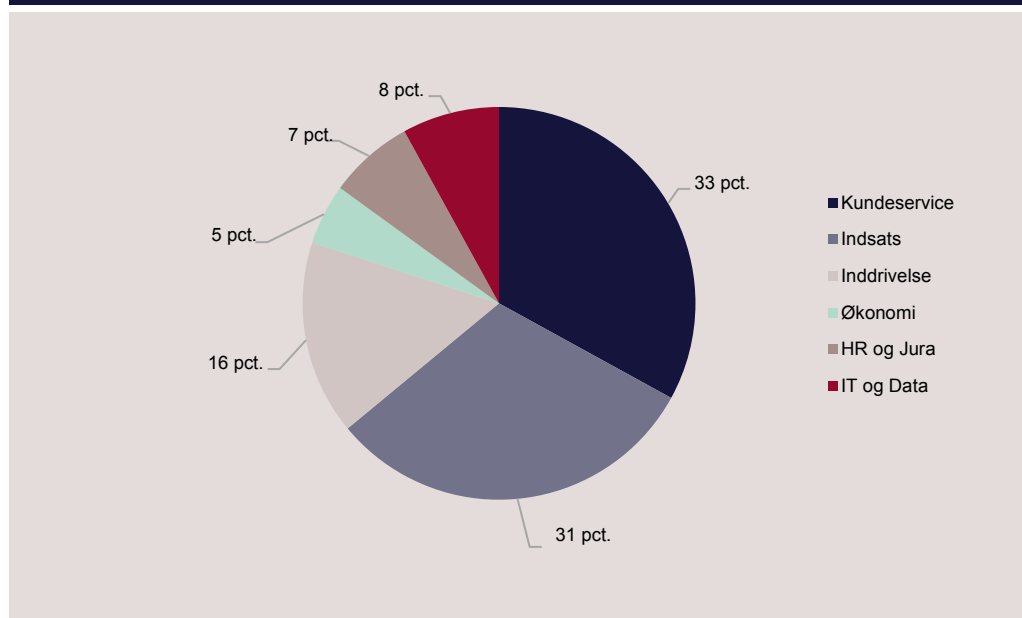
En samfundsøkonomisk hensigtsmæssig størrelse af skatteforvaltningen (og dermed skattegab) forudsætter afvejning af de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger, der er forbundet med skatteforvaltningens indsats. Flere ressourcer til skatteforvaltningen vil blandt andet medføre, at der er færre ressourcer til rådighed for andre vigtige offentlige eller private aktiviteter i samfundet. På den anden side vil gevinsterne blandt andet bestå i, at fordelingen af skattebetalingen kommer tættere på den, som lovgiverne har tilsigtet, samt at retfærdighedsfølelsen formentlig styrkes. Skatteforvaltningens størrelse bør således – hvis målet er at skabe størst mulig samfundsøkonomisk velfærd – ikke øges, indtil den marginale aktivitet ”tjener sig selv hjem” set ud fra en snæver statsfinansiell synsvinkel, jf. afsnit 7.5.

7.2 Ressourcer til skatteforvaltningen

Et centralt formål for skatteforvaltningen er at sikre høj regelefterlevelse og dermed et lavt skattegab. Skattegabets udtrykker forskellen mellem de potentielle skatteindtægter, der ville være, hvis samtlige skatteydere fulgte skattelovgivningen fuldt ud, og de faktiske skatteindtægter, *jf. afsnit 7.3*.

I 2017 udgjorde SKATs samlede finanslovsbevilling inkl. tillægsbevillinger ca. 5,2 mia. kr. (2018-niveau). Disse ressourcer anvendes til en række opgaver såsom kundeservice (herunder fx vejledning og callcenter), indsatsprojekter (herunder fx kontrol- og analyseprojekter), inddrivelse af gæld samt understøttende IT-systemer og dataanalyse mv., *jf. figur 7.1*. Skattestyrelsen, som er den største styrelse, der etableres 1. juli 2018, vil ikke være opdelt på samme måde, men vil tage udgangspunkt i skatteydersegmenterne: *Person, Erhverv, Selskab* og *Særlig Kontrol*.

Figur 7.1. Fordeling af årsværk på opgaver i SKAT i 2017



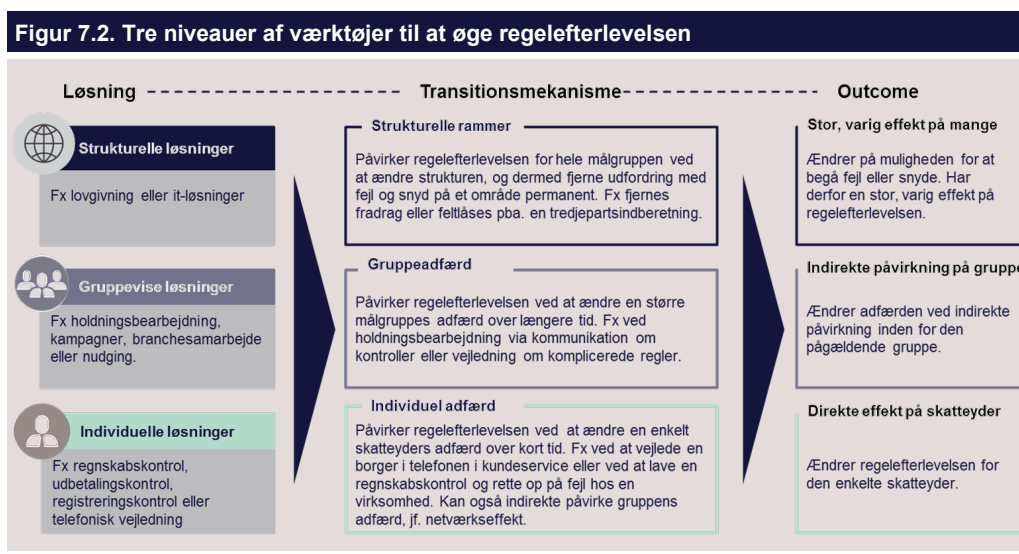
Kilde: Skatteministeriet.

Aktiviteter og værktøjer til at øge regelefterlevelsen

Skatteforvaltningen anvender en række forskellige aktiviteter og værktøjer til at øge regelefterlevelsen og dermed mindske skattegabets størrelse. Når skattemyndighederne har identificeret fejl eller snyd, kan den konkrete problemstilling overordnet adresseres på tre niveauer:

1. Indirekte ved at påvirke de strukturer, der betinger adfærden, og derigennem begrænse fejl eller snyd.
2. Indirekte ved at påvirke den adfærd, der er årsag til fejl eller snyd.
3. Direkte ved at kontrollere eller vejlede én til én (individuel).

De tre niveauer af tilgange viser, hvor bredt aktiviteterne og værktøjerne kan forventes at påvirke skatteyderne og giver eksempler på løsninger, jf. figur 7.2. Det er vigtigt at understrege, at værktøjerne har hvert deres formål, og at ingen af værktøjerne kan undværes. Således vil der fx altid være behov for kontrol af regnskaber, selv om strukturelle løsninger ofte kan være mere effektive, da de umiddelbart påvirker flere. Hvilken aktivitet eller værktøj, der er det rette, afhænger af den konkrete situation.



Kilde: Skatteministeriet.

Strukturelle løsninger, herunder digitale løsninger

Strukturelle løsninger ændrer på strukturen i eller rammen for skatteafregningen. Strukturelle løsninger omfatter derfor et bredt udsnit af skatteydere – i modsætning til fx specifikke kontrolaktiviteter, som ofte alene er målrettet én eller få konkrete virksomheder. Enkeltstående kontrolaktiviteter har ikke nødvendigvis en varig effekt i forhold til at reducere skattegab, men kan dog øge den oplevede risiko for at blive opdaget i skatteunddragelse, hvilket indirekte kan påvirke regelefterlevelsen positivt og længerevarende. Strukturelle løsninger har som udgangspunkt altid en mere permanent effekt på skattegab.

Strukturelle løsninger er eksempelvis ændringer i lovgivning, hjemler og styresignaler, digitale løsninger samt fortrykte data fra tredjeparter og feltlåsninger på selvangivelsen. Det kan også omfatte (frivillige samarbejder om) adgang til eksterne data, som styrker skatteforvaltningens viden og derigennem myndighedernes evne til at opdage og sætte ind over for fejl og snyd.

Mere enkle skatteregler vil kunne nedbringe skattegabets permanent og endda uden administrative merudgifter. Det gælder særligt, hvis de enklere regler understøttes af digital skatteforvaltning, fx tredjepartsindberetninger. Komplicerede skatteregler medfører således alt andet lige, at borgere og virksomheder laver flere fejl ved selvangivelse af indtægter og fradrag, fordi de har vanskeligt ved at gennemskue reglerne – ikke nødvendigvis fordi de bevidst vil snyde skatteforvaltningen. Endvidere kan det være svært og i nogle tilfælde praktisk talt umuligt at kontrollere visse regler, hvilket gør reglerne dyre at administrere. Imidlertid træffes der til tider ud fra retfærdigheds- eller særhensyn politiske beslutninger, som indfører eller undlader at afskaffe relativt komplicerede skatteregler. Det gør det vanskeligere effektivt at nedbringe skattegabets permanent og endda uden administrative merudgifter.

Senest er der i forbindelse med *Aftale om styrket kontrol og vejledning* fra november 2017 afsat ressourcer til udvikling af strukturelle løsninger i form af eksempelvis såkaldte digitale stopklodser og ”machine learning”. Eksempler på tidligere strukturelle løsninger er vist i *boks 7.1*.

Boks 7.1. Eksempler på strukturelle løsninger i forbindelse med politiske aftaler mv.

Skattereform 2009 (Forårspakke 2.0)

- Indberetningspligt for tredjepart (banker) om købspriser på aktier, så SKAT automatisk kan beregne skattepligtige gevinster.

Initiativer i forbindelse med ”Danmark i arbejde” (Skattereform 2012)

- Systemtjek på yder og modtager af underholdsbidrag.
- Mere tredjepartsinformation samt feltlåsning af dagplejeres indkomster og fradrag.
- Selvangivelse for erhvervsdrivende opdelt i privat- og virksomhedssære.
- Feltlåsning af privatdelen for de erhvervsdrivende på linje med almindelige lønmodtagere mv.

Årstilretninger af slutskattesystemerne (2013 og 2014)

- Flere tredjepartsdata, opdeling af felter og udvidelse af kredsen af skatteydere.
- Feltlåsning, som har nedbragt skattegabets permanent og endda uden administrative merudgifter.

NemVirksomhed (Vækstpakke 2014)

- NemVirksomhed-konceptet skal ses i lyset af, at to tredjedele af skattegabets permanent og endda uden administrative merudgifter genereres af virksomheder uden ansatte (med op til 250 ansatte).

Kontrol og vejledning

Skatteforvaltningen bruger kontrol og vejledning til at påvirke skatteydernes adfærd med henblik på at forebygge eller rette fejl og snyd. Generelt gælder det, at jo tidligere i afregningsprocessen fejl og snyd opdages, desto større er mulighederne for at sikre korrekt skattebetaling.

De fleste borgere og virksomheder ønsker at afregne skatter og afgifter korrekt, men kan i den forbindelse opleve forskellige udfordringer. Derfor bruger skatteforvaltningen vejledning som et effektivt værktøj til tidligt i processen at understøtte en korrekt skatteafregning og dermed et lavere skattegab. Det sker fx gennem:

- Øget kendskab til de relevante regler og pligter, som er en central forudsætning for en korrekt afregning af skatter og afgifter.
- Adfærdspåvirkning (nudging) i form af information om andre borgeres eller virksomheders regelefterlevelse. Borgere og virksomheder vil ofte gerne følge reglerne, hvis de har den opfattelse, at andre overholder reglerne¹.
- Synliggørelse af kontrollen og dens konsekvenser fx via pressehistorier ved kontrolindsatser. Det øger den oplevede risiko for at blive opdaget i skattesnyd, og kan få skatteydere, der bevidst snyder eller påtænker at snyde, til at blive mere regelefterlevende.

Skatteforvaltningen bruger derudover en række forskellige kontrolformer til at understøtte korrekt skatteafregning og derigennem et lavere skattegab. Det drejer sig fx om:

- *Registreringskontrol* for virksomheden registreres, som blandt andet har til formål at gøre det vanskeligere at oprette fiktive virksomheder med svindel for øje.
- *Inddatakontrol* der foregår automatisk, mens data indberettes, og som blandt andet skal gøre det lettere at forhindre typiske fejl eller mangelfulde angivelser.
- *Systemkontrol* i virksomhedens systemer forud for angivelse, hvilket bidrager til, at systemerne, som leverer oplysninger til skatteforvaltningen, er korrekt sat op.
- *Proceskontrol* inden angivelsen kan afsluttes, og som sikrer, at den nødvendige dokumentation foreligger, blandt andet inden en eventuel udbetaling finder sted.
- *Efterkontrol* når angivelsen er sket, og som har til hensigt at korrigere eventuelle fejl og mangler i selve angivelsen og skatteafregningen.

Strukturelle løsninger, vejledning og kontrol har forskellige formål, og deres effekt afhænger af den konkrete situation. Det vil således typisk være et mix af de forskellige værktøjer, der sikrer en effektiv skatteafregning.

¹ Se fx Coleman (1996): *The Minnesota Tax Compliance Experiment. State Tax Result*, Minnesota Department of Revenue; Behavioral Insights Team (2012): *Applying Behavioral Insights to Reduce Fraud, Error and Debt* og Skatteetaten (2015): *Når unndragelse er normen*.

Skattestyrelsen, der etableres den 1. juli 2018, skal derfor eksempelvis integrere en effektiv og målrettet vejledning og kontrol med fokus på muligheder for strukturelle løsninger i alle dele af opgavevaretagelsen inden for skatteydersegmenterne: *Person, Erhverv og Selskab* samt *Særlig Kontrol*.

Det skal ses i lyset af, at arbejdet med at sikre korrekt skatteafregning er forskelligt, alt efter om det drejer sig om borgere, små og mellemstore virksomheder eller selskaber. Det skyldes blandt andet de regler, der findes på de forskellige områder. Fx er borgerområdet i høj grad baseret på tredjepartsindberetninger, mens virksomhedsområdet er baseret på selvangivelse. Ved at sammentænke aktiviteterne inden for de forskellige skatteydersegmenter skabes der bedre rammer for at styrke skatteafregningsprocessen og målrette indsatserne efter konkrete behov og udfordringer.

Sammenligning af udgifter til skatteforvaltninger på tværs af de nordiske lande

Det er relevant at holde de samlede ressourcer til den danske skatteforvaltning op imod ressourceforbruget i skatteforvaltningerne i sammenlignelige lande. Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne udgifterne på tværs af lande. Det skyldes særligt forskelle i:

1. *Lovgivning*. Der er forskelle på de enkelte landes skattelovgivninger. Det påvirker også udgifterne til skattemyndighederne, fordi et meget fintmasket lovgivningskompleks er dyrere at administrere end et mere simpelt. Fx vil en flad skat uden undtagelser og fradrag, hvor skattebetalingen kan baseres på tredjepartsindberetninger, være forholdsvis lettere og billigere at administrere end en fintmasket og omfattende sammensætning af skatter og afgifter. På den anden side kan en mere fintmasket lovgivning med mange forskellige skattesatser og -grundlag være mere retfærdig, fx fordi alle udgifter forbundet med erhvervelse af en indkomst principielt bør kunne fradrages inden skattebetalingen.
2. *Organisering*. I nogle lande er skatteforvaltningen meget centraliseret, mens den i andre lande er mere decentral. Det kan også påvirke udgiftsniveauet. Derudover kan organiseringen af it og andre støtteopgaver have stor betydning for udgifterne.
3. *Opgaveportefølje*. Skatteforvaltningerne har meget forskellige opgaver på tværs af lande. Fx er told- og inddrivelsesopgaver ikke en integreret del af alle skatteforvaltninger. En større opgaveportefølje vil isoleret set indebære højere udgifter.
4. *Skattesatser- og baser*. Skattesatserne samt antallet af beskattede goder og ydelser varierer meget mellem lande. Det skaber forskelle i forhold til skatteopkrævningen og behovet for kundefølgning, som påvirker udgifterne.
5. *Stordriftsfordele*. Større lande kan forventes at have stordriftsfordele ved skatteforvaltningen, hvilket alt andet lige reducerer de gennemsnitlige udgifter pr. opkrævet skattekrone. Det samme vil også gælde lande med relativt høje skatte- og afgiftssatser.
6. *Investeringsbehov*. Lande er på forskellige stadier i forhold til at investere fx i it-løsninger, hvilket i perioder kan påvirke udgifterne kraftigt. Fx har Danmark en række større såkaldte legacy-systemer, som står foran

enten en modernisering eller udskiftning. Sammenlignelige skatteforvaltninger i andre lande står ligeledes over for (eller har stået over for) lignende udfordringer.

Der findes kun få etablerede kilder, der sammenligner skatteforvaltninger på tværs af lande. Der er således kun få pålidelige, sammenlignelige data på området. Ressourceforbruget i Danmark sammenlignes derfor i det følgende med de nordiske lande Norge, Sverige og Finland, hvor der er lavet lignende analyser af udgifter til skatteforvaltningen. Desuden er disse lande kendetegnet ved at have førende skatteforvaltninger, hvad angår kvaliteten i opgaveløsningen.

Udgifter til nordiske landes skatteforvaltninger

Ved sammenligning af ressourceforbruget i forskellige landes skatteforvaltninger bør der som nævnt tages højde for institutionelle forskelle. Det er navnlig opgaveporteføljen, som varierer betydeligt på tværs af de nordiske lande. For at styrke sammenligningsgrundlaget korrigeres de samlede udgifter således for udgifter til opgaver, som ikke udføres i alle skatteforvaltningerne. Det betyder i Danmarks tilfælde, at udgifter til inddrivelse, motorbeskatning, told, punktafgifter, ejendomsvurdering og spillemyndigheden fratrækkes de samlede udgifter, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1. Opgaver – der korrigeres for – med henblik på at øge sammenligneligheden

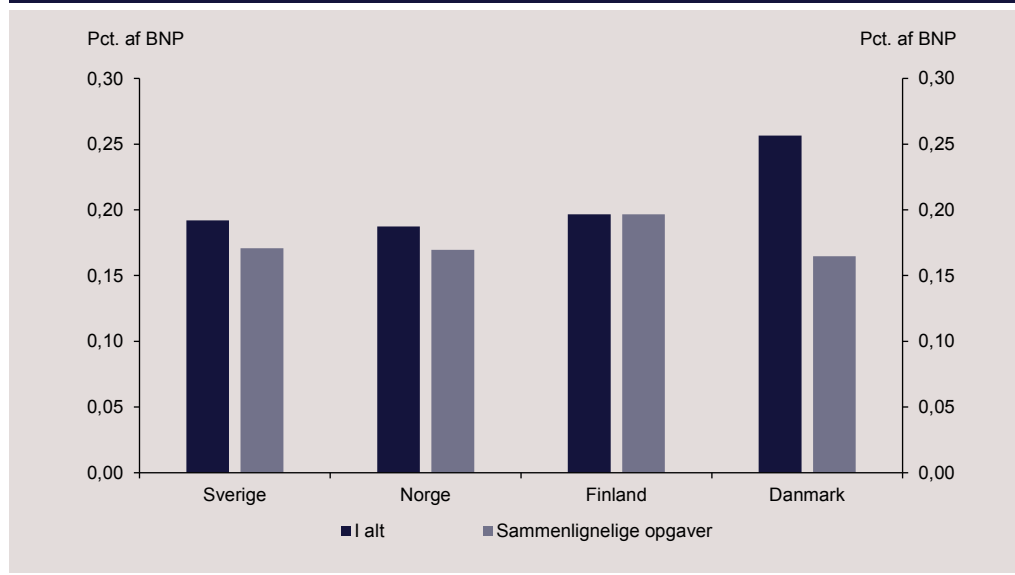
	Sverige	Norge	Finland	Danmark
Inddrivelse		X (delvist)		X
Motor	X			X
Told				X
Punktafgifter	X			X
Ejendomsvurdering	X			X
Spillemyndighed				X
Skifteretten	X			
Folkeregistrering	X	X		
Olieskatter		X		
Ægteskabsregistrering	X			
Husarbejde	X			

Anm.: Norge har kun fratrukket udgifter knyttet til inddrivelse af moms, da inddrivelse mere generelt ikke er en del af skatteforvaltningen.

Kilde: SKAT og Nordisk Benchmarking 2014, arbejdsgruppe under Nordisk Agenda.

Når man frækker de opgaver fra, som ikke varetages af de andre nordiske landes skatteforvaltninger, går Danmark fra at have de højeste udgifter til skatteforvaltning i 2014 målt som andel af BNP til at have de laveste udgifter – lidt lavere end Sverige og Norge, jf. figur 7.3. Det bemærkes, at for Norge er det såkaldte fastlands-BNP anvendt, dvs. BNP fratrukket olie- og gasproduktionen. Det vurderes at give et mere retvisende sammenligningsgrundlag for Norges vedkommende.

Figur 7.3. Udgifter til nordiske landes skatteforvaltninger i pct. af BNP, 2014



Anm.: En betydelig del af Norges BNP kan henføres til olie- og gasproduktion. Denne olie- og gasproduktion betyder, at BNP pr. indbygger i Norge er mærkbart større end i de øvrige nordiske lande. I figuren er der taget højde herfor ved at anvende fastlands-BNP for Norge. Der er ikke korrigeret for olie- og gasproduktion i andre nordiske lande, idet omfanget er begrænset sammenlignet med den norske olie- og gasproduktion.

Kilde: SKAT (tal for udgifter til skatteforvaltning), OECD (tal for BNP i Sverige, Finland og Danmark) og Norges Sentralbyrå (tal for fastlands-BNP).

7.3 Skattegab i Danmark og udlandet

Opgørelser af skattegab i Danmark

Skatteforvaltningens grundlæggende opgave er at sikre, at skatter og afgifter afregnes i henhold til lovgivningen. Begrebet skattegab dækker i den forbindelse over den skat, der af forskellige årsager ikke afregnes i henhold til lovgivningen².

² Begreberne "momsgab" og "afgiftsgab" dækker tilsvarende over den moms og de afgifter, der ikke afregnes i henhold til lovgivningen. "Skattegab" bruges som samlebetegnelse for gabet på tværs af de forskellige skatte- og afgiftsarter.

Skattegabets størrelse er vanskeligt at opgøre for enhver skatteforvaltning, da det er en uobserverbar størrelse. Personer, der ikke betaler den korrekte skat, ved det enten ikke selv eller ønsker ikke, at andre skal få kendskab til det. Skattegabsopgørelser handler derfor om at kvantificere det, der ikke er umiddelbart synligt eller direkte tilgængeligt for skatteforvaltningen. Uanset valget af metode er skattegabsopgørelser således i sagens natur estimerede, der er forbundet med betydelig usikkerhed. Samtidig er de metodiske udfordringer i sig selv betydelige.

Overordnet set kan der skelnes mellem to tilgange til opgørelsen af skattegabets størrelse – top-down og bottom-up, jf. boks 7.2

Boks 7.2. Top-down og bottom-up metoder til opgørelse af skattegabets størrelse

- *'Top-down'-metoder* anvender eksterne data på aggregeret niveau til at estimere omfanget og den potentielle skatteværdi af skattebasen på et givent område. Skattegabets størrelse estimeres ved at undersøge differencen mellem den estimerede potentielle skatteværdi og det faktiske skatteprovenu.
- *'Bottom-up'-metoder* er baseret på systematiske efterkontroller af et repræsentativt udsnit af skatteydere. Statistiske metoder anvendes til at estimere skatteværdien af den manglende regelefterlevelse og ekstrapolere den observerede regelefterlevelse i stikprøven til den samlede gruppe af skatteydere, som opgørelsen omhandler.

Der findes forskellige definitioner af og metoder til at opgøre skattegabets størrelse, som afhænger af formålet med den enkelte opgørelse. I dansk sammenhæng er der overordnet to opgørelser, hvori skattegabets størrelse indgår: (1) SKATs skattegabsopgørelser og (2) SKATs skattegabsmåling på finansloven.

SKATs skattegabsopgørelser

Formålet med SKATs skattegabsopgørelser er at få en bredere viden om regelefterlevelsen på de forskellige skatte- og afgiftsområder. Disse skattegabsopgørelser bruges som *analytisk* input til de konkrete operative kontrolindsatser³. Skattegabsopgørelserne udgør, sammen med øvrige data og erfaringer, et centralt element i arbejdet med at prioritere ressourcer samt planlægge effektive og målrettede vejlednings- og kontrolaktiviteter.

Skattegabets størrelse er her defineret som *skatteværdien af forskellen imellem det beløb, der for alle skattepligtige borgere og virksomheder er angivet af skatter og afgifter for et givent indkomstår, og det beløb der burde have været angivet, såfremt alle skatteydere havde oplyst præcis det, de er pligtige til ifølge reglerne*. Denne definition af

³ Da SKATs skattegabsopgørelser benyttes som analytisk input til de konkrete, operative kontrolaktiviteter, opgøres skattegabets størrelse på angivelses-tidspunktet – og dermed ikke på betalings-tidspunktet. Skattegabets størrelse opgøres desuden netto, dvs. at forhøjelser af angivne beløb fratrækkes eventuelle nedsættelser af de oprindeligt angivne skatter og afgifter. Eventuelle bøder og renter – affødt af SKATs aktiviteter – medregnes ikke i skattegabets størrelse.

skattegabets rummer i princippet alle typer af skatteydere samt alle former for skatter og afgifter under Skatteministeriets ressortområde. Der er dog i praksis forskel på, hvordan skattegabets for de forskellige skatte- og afgiftsarter samt skatteydertyper rent metodisk opgøres.

For at opgøre det samlede skattegab i Danmark har SKAT opdelt skattegabets i 21 forskellige segmenter, *jf. boks 7.3.*

Boks 7.3. SKATs 21 skattegabssegmenter

En effektiv kontrolindsats bygger på viden om årsagerne til skatteydernes adfærd. For at få viden om årsagerne til skatteydernes misforståelser, fejl og karakteren af bevidst skatteomgåelse opdeles samfundsøkonomien i 21 segmenter med hver deres målgruppe, karakteristika og skattemæssige problemstillinger.

- Tredjepartsdata
- Personselvangivelsen
- Mikrovirksomheder
- Små virksomheder
- Mellemstore og store virksomheder
- De største virksomheder
- Transfer Pricing
- Offentlige virksomheder og institutioner
- Fonde og foreninger
- Sort økonomi – borgere
- Sort økonomi – virksomheder
- Kompleks svig
- Mindre afgiftsvirksomheder
- Illegal indførsel
- Globalisering
- Værdipapirer
- Ejendomme
- Biler
- Finansiell told
- Toldbevillinger og selvforvaltning
- Samfundsbeskyttende aktiviteter

Skattegabets opgøres for hvert segment. Segmenter skal her forstås som risikoområder eller -temaer. Opgørelsesmetoden varierer mellem de forskellige segmenter, men er så vidt muligt baseret på et omfattende og alsidigt datagrundlag samt internationalt anerkendte tilgange. Der er således både anvendt 'top-down' og 'bottom-up' tilgange.

Der er forskel på, hvor usikkert det opgjorte skattegab er for de forskellige segmenter. Desuden er skattegabets i nogle segmenter p.t. kun opgjort delvist. Skatteforvaltningen arbejder løbende på at forfine metoderne og opgørelserne af skattegabene.

SKATs complianceundersøgelser er den væsentligste kilde til viden om skattegabets i en dansk kontekst. Disse undersøgelser er baseret på systematiske skattekontroller af en repræsentativ stikprøve inden for en bestemt population af skatteydere. Resultaterne fra stikprøven aggregeres herefter til hele populationen, dvs. SKAT anvender som udgangspunkt en 'bottom-up' metode.

Det er dog ikke muligt at gennemføre complianceundersøgelser på alle segmenter. Derfor anvendes andre metoder til at estimere skattegabets på disse områder. Det drejer sig fx om ekstrapolering af kontrolresultater

fra visse grupper af skatteydere til andre – omtrent sammenlignelige – grupper af skatteydere. Det indebærer yderligere usikkerhed i opgørelsen.

Samtidig er der visse typer af skatteunddragelse og svig, som ikke kan opgøres gennem 'bottom-up'-metoder. Det kan fx være på grund af manglende oplysninger, eller fordi svindleren bevidst (og succesfuldt) skjuler sin identitet og aktivitet for skattemyndighederne. Skattegabets størrelse er i disse tilfælde i stedet estimeret via 'top-down' metoder baseret på makroøkonomiske data eller eksterne undersøgelser, hvilket i begge tilfælde kan være forbundet med betydelig usikkerhed.

Skattegabets mål på finansloven

Siden 2012 har et af SKATs mål på finansloven været, at skattegabets størrelse skal fastholdes på maksimalt 2 pct. af skattepotentialet. Grundlæggende har opgørelsen af skattegabets størrelse på finansloven – i modsætning til SKATs skattegabsopgørelser – til formål at opgøre, hvor mange skatter og afgifter der ikke opkræves eller inddrives i et givent år. Derfor er definitionen og opgørelsesmetoden for skattegabets størrelse på finansloven væsensforskellig fra SKATs skattegabsopgørelser.

Skattegabets størrelse på finansloven (FL) er defineret som det beløb, der ikke opkræves enten på grund af manglende eller forkert angivelse af skatter og afgifter (provenutab) eller manglende betaling af skatte- og afgiftsrestancer.

Til forskel fra SKATs skattegabsopgørelser inkluderes således manglende betaling af gæld (nettofilgangen af skatte- og afgiftsmæssige restancer) i definitionen af FL-skattegabets størrelse. Der skelnes således ikke mellem manglende regelefterlevelse⁴ eller betalingssevne som årsag til de manglende skatteindtægter. En anden forskel er, at provenutabet blandt andet korrigeres for årets kontrolresultater, hvorved opgørelsen bedst muligt bliver en slags "kasseoptælling".

Skattegabets størrelse på finansloven blev indfriet i 2014, men ikke i 2015-2017, *jf. tabel 7.2*. Udviklingen i perioden er primært drevet af ændringer i restancerne. Den mærkbare stigning i FL-skattegabets størrelse i 2015 skal således ikke mindst ses i lyset af suspenderingen af inddrivelsessystemet EFI/DMI, som har medført en betydelig forøgelse af restancerne.

⁴ Opgørelsen af provenutabet er som udgangspunkt baseret på SKATs skattegabsopgørelser for borgere og virksomheder med færre end 250 ansatte, men de korrigeres med resultaterne af det pågældende års kontrolindsats samt såkaldte taksationer (når virksomheden ikke indsender en selvangivelse) og foreløbige fastsættelser (når virksomheden ikke indsender en momsangivelse).

Tabel 7.2. Udviklingen i skattegabsmålet på finansloven, 2014-2017

Pct.	2014	2015	2016	2017
Skattegab ift. skattepotentialet	1,7	2,6	2,9	2,5
Skattegab ekskl. restancer ift. skattepotentialet	1,3	1,5	1,9	2,0

Anm.: Opgørelsen af FL-skattegab varierer fra SKATs skattegabsopgørelser på grund af forskelle i definition og opgørelsesmetode. I FL-skattegabsmålet opgøres provenutabet på baggrund af Skatteministeriets complianceundersøgelser og differencen mellem til- og afgang (nettotilgang) af skatte- og afgiftsrestancer. Complianceundersøgelserne omfatter personskatter, moms og skattebetaling for virksomheder med op til 250 ansatte, mens der ses bort fra store virksomheder (mere end 250 ansatte), punktafgifter, told o.l.

Kilde: Finanslov for finansåret 2018 (Tekst og anmærkninger, § 09.21.01, stk. 5), Finansministeriet og SKATs årsrapporter for 2015 og 2016.

Da udviklingen i restancerne omhandler skatteforhold i tidligere år, giver det opgjorte skattegab på finansloven ikke et retvisende billede af den *aktuelle* regelefterlevelse. Korrigeret for den manglende betaling af restancer har skattegabsmålet på finansloven i 2016-2017 ligget på ca. 2 pct.

Den igangværende omstrukturering af SKAT vil medføre, at de overordnede mål vil blive justeret i forbindelse med oprettelsen af de nye styrelser. Således pågår der overvejelser om skattegabsmålet, herunder sammensætning og afgrænsning af det opgjorte skattegab for så vidt angår forskellige typer af skatter og afgifter samt skatteydersegmenter. Disse overvejelser har ikke betydning for overvejelserne i denne analyse.

Skattegab i andre lande

Ligesom i Danmark opgør skatteforvaltninger i andre lande også skattegabets størrelse. Generelt er det imidlertid meget vanskeligt at foretage retvisende sammenligninger af skattegabets størrelse på tværs af lande. Det skyldes blandt andet store forskelle i:

1. *Definition.* Der anvendes meget forskellige definitioner af skattegabets størrelse på tværs af landene. Skattegab omfatter i nogle lande, fx Storbritannien, også restancer, mens SKATs opgørelser af skattegabets størrelse afgrænser sig til, hvorvidt de forskellige skatteydere angiver skatter og afgifter korrekt. Endvidere kan der være forskelle i, hvorvidt forskellige typer af adfærd, fx aggressiv skatteplanlægning, regnes med i skattegabets størrelse eller ej.
2. *Afgrænsning.* Det er forskelligt fra land til land, om fx store selskaber, sort økonomi, told og afgifter er omfattet af skattegabsopgørelsen.
3. *Metoder.* Der anvendes forskellige metodemæssige opgørelses- og estimeringsprincipper på tværs af landene. Det kan fx variere, i hvilken grad opgørelsen af skattegabets størrelse er baseret på egentlige revisioner af skatteydere gennemført for en repræsentativ stikprøve (random audits) eller 'top-down' metoder.
4. *Tilgængelighed.* I den forholdsvis snævre kreds af lande, der foretager egentlige skattegabsopgørelser, er der kun et fåtal, som har valgt at stille resultaterne til rådighed offentligt. Fx har Holland valgt ikke at offentliggøre deres skattegabsopgørelser.

5. *Skattesystemer og -regler.* Det er en generel udfordring at sammenligne skattegabets på tværs af lande, der har meget forskellige skattesystemer og regelsæt.

Udfordringerne betyder samlet set, at skattegabssammenligninger på tværs af lande skal tages med betydelige forbehold. Skatteforvaltningerne i Storbritannien, USA og Sverige er blandt de få lande, der har offentliggjort nogenlunde sammenhængende skattegabsopgørelser, og deres opgørelser ligger mellem ca. 6-16 pct. af det samlede skattepotentiale, *jf. tabel 7.3*. Skattegabene er opgjort på forskellige måder og omfatter forskellige områder, og det er således ikke muligt at foretage en direkte sammenligning.

Tabel 7.3. Skattegab i pct. af det samlede skattepotentiale i udvalgte lande

	Pct.
Storbritannien, 2016-17 ¹⁾	6
Sverige, 2007 ²⁾	9
USA, 2008-10 ³⁾	16,3

1) Storbritanniens skattegab er ligesom det danske opgjort på grundlag af adskillige delopgørelser, der er baseret på en bred vifte af forskellige data og opgørelsesmetoder. HMRC medregner restancer i skattegabets, *jf. HM Revenue & Customs (2017): Measuring tax gaps 2017 edition. Tax gap estimates for 2015-2016*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655097/HMRC-measuring-tax-gaps-2017.pdf og OECD (2017). Tax Administration 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. (s. 183)

2) Det svenske Skatteverkets definition af skattegabets lægger sig op ad den definition, som SKAT anvender i sine skattegabsopgørelser. Skatteverket vurderer, at skattegabets med stor sandsynlighed er reduceret strukturelt siden opgørelsen fra 2007 på grund af øget brug af tredjepartsindberetninger. Det har dog ikke været muligt at opgøre et samlet skattegab på grund af et mangelfuldt datagrundlag, og beregningerne er desuden ikke opdateret siden 2007. Skatteverket (2008): *Tax Gap Map for Sweden. How was it created and how can it be used? Report 2008: 1B*, https://www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fd2b9a4/1473840293366/Report_2008_1B.pdf og Skatteverket (2014). The development of the tax gap in Sweden 2007-12. <https://www.skatteverket.se/download/18.15532c7b1442f256baee28/1395223863657/The+development+of+the+tax+gap+in+Sweden+2007-12.pdf>

3) Det amerikanske Internal Revenue Service (IRS) har på baggrund af data for flere år estimeret et gennemsnitligt skattegab i den pågældende periode. I opgørelsen anvendes forskellige metodiske tilgange, herunder økonomiske estimationsmetoder. IRS medregner restancer i deres opgørelse af skattegabets. IRS (2016): *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008-2010*, <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/p1415.pdf>

Momsgabet

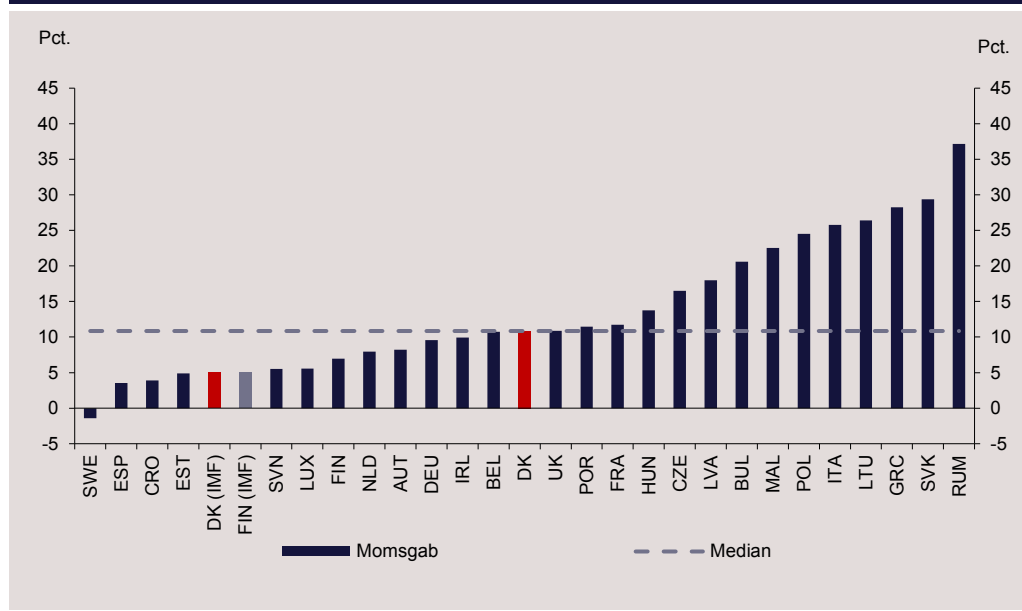
Der findes som nævnt ikke sammenlignelige opgørelser af skattegab på tværs af en større gruppe lande, som fx EU-landene. I stedet findes der opgørelser af det såkaldte momsgab på tværs af alle EU-lande. Fx har Center for Social and Economic Research (CASE) udarbejdet sådanne momsgabsopgørelser for EU-kommissionen. Momsgabet i Danmark for 2015 er i denne sammenhæng estimeret til ca. 11 pct. af det samlede teoretiske momspotentiale, *jf. figur 3.1*. Det svarer til medianen for alle EU-lande.

International Monetary Fund (IMF) anvender en lignende metode, og momsgabet var i Danmark ifølge den seneste opgørelse på ca. 5 pct. af det potentielle momsprovenu i 2012, *jf. figur 7.4*⁵. Der findes ikke IMF-opgørelser af momsgabet for samtlige EU-lande, men IMF har opgjort momsgabet for Finland efter samme metode som det danske. Ifølge IMF er det finske momsgab ligeledes ca. 5 pct. af det potentielle momsprovenu. Det er

⁵ IMF (2016): Denmark –Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value-Added Tax Gap.

Skatteministeriets vurdering, at IMF's opgørelse er den mest omfattende og præcise opgørelse af momsgabet i Danmark, og derfor også bedre end opgørelsen fra CASE, *jf. nedenfor*.

Figur 7.4. Momsgabet i udvalgte EU-lande, 2015



Anm.: Opgørelserne fra CASE er fra 2015. For Danmark og Finland fremgår også momsgab opgjort af IMF for 2012.
 Kilde: CASE (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report.
 IMF (2016). Denmark – Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value-added tax Gap.

Generelt skal det understreges, at top down-metoder for momsgabet (som IMF og CASE anvender) medtager såvel tab fra lovlige konkurser, lovlig skattetænkning, svig (inkl. sort arbejde) og restancer vedr. moms. Disse opgørelser for momsgabet er således ikke alene udtryk for manglende regelefterlevelse.

Samtidig skal den relativt store forskel på niveauet mellem henholdsvis CASE og IMF's opgørelse ses i lyset af de metodiske forskelle, der er mellem de to opgørelser. CASE anvender fx mere summariske kategorier end IMF⁶. Derudover tager CASE udgangspunkt i anvendelsessiden af nationalregnskabet (forbrugs- eller efterspørgselsmetoden), mens IMF tager udgangspunkt i produktionssiden (merværdimetoden). Merværdimetoden afspejler, i højere grad end forbrugs- og efterspørgselsmetoden, momssystemet i praksis.

⁶ CASE anvender 65 forskellige såkaldte produktklassifikationer med en tilknyttet momssats, mens IMF anvender 2.350 produktspecifikationer.

Usikkerheden ved CASE's opgørelse afspejles også i, at det opgjorte momsgab for Sverige er negativt, hvilket ikke forekommer retvisende⁷. Samlet er det derfor vurderingen, at IMF's opgørelse er den mest omfattende og præcise opgørelse af momsgabet i Danmark, der også inkluderer organiseret svig og svindel.

7.4 Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og de offentlige finanser

Når indtægterne fra skatter og afgifter budgetteres på finansloven og fremskrives i de mellemfristede planer for dansk økonomi, forudsættes der implicit uændret regelefterlevelse, og dermed et uændret skattegab over de kommende år. Det skyldes, at budgetteringen tager afsæt i de faktiske, historiske skatteprovenuier. Selvom der på finansloven indgår et mål om et skattegab på 2 pct., indregnes dette – ud fra et forsigtighedshensyn – således ikke i den fremadrettede budgettering. Det følger almindelig praksis om, at målsætninger ikke i sig selv påvirker budgetteringen og den mellemfristede fremskrivning.

Det bemærkes, at forudsætningen om uændret regelefterlevelse fremover kræver, at der løbende foretages de nødvendige prioriteringer af ressourcer og indsatser i skatteforvaltningen, herunder kontrolindsatser. Alternativt ville konsekvensen være et stigende omfang af skatteunddragelse.

Forudsætninger i forbindelse med provenuberegninger af skattepolitiske tiltag

Når der gennemføres ændringer i skattesystemet, indregnes alle provenuvirkninger, hvor der er et direkte eller indirekte grundlag for at skønne kvantitativt over provenueffekten. Det indebærer blandt andet, at der ud over de umiddelbare provenueffekter indregnes automatisk tilbageløb af moms og afgifter⁸. Der tages også højde for afledte adfærdsvirkninger – i form af fx ændret arbejdsudbud og forbrugsmønstre, når disse er tilstrækkeligt velunderbyggede. Der foreligger således en betydelig empirisk forskning om adfærdseffekterne af ændringer i skatter og afgifter.

I forhold til ændringer i ressource tilførslen eller -anvendelsen i skatteforvaltningen mangler der imidlertid empirisk viden om de konkrete kvantitative effekter på fx skattegab. Derfor indregnes der ikke *på forhånd* forbedret regelefterlevelse og lavere skattegab, hvis der tilføres ressourcer til skatteforvaltningen. Hvis skattegab efterfølgende viser sig at være faldet og det strukturelle skatteprovenu er steget, vil det dog medføre et finanspolitisk råderum, der *efterfølgende* kan disponeres.

⁷ Dette skal ses i lyset af, at Sverige har differentieret moms, hvilket alt andet lige må forventes at øge risikoen for manglende regelefterlevelse.

⁸ Tilbageløb er udtryk for den mekaniske virkning på de offentlige finanser af, at ændringer i fx borgernes disponible indkomst afspejler sig i ændringer i indtægterne fra skatter og afgifter.

Sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegabets og de offentlige finanser – teori og empiri

Hvis der tilføres flere ressourcer til skatteforvaltningen, vil det alt andet lige øge de umiddelbare skatteindtægter – under forudsætning af, at ressourcerne anvendes effektivt.

Den offentlige sektor har umiddelbart som overordnet formål at sikre mest mulig samfundsøkonomisk velfærd for borgerne. Højere skatteindtægter skaber ikke nødvendigvis højere samfundsøkonomisk velfærd. Således medfører højere skatteindtægter en omfordeling af ressourcer fra borgerne under ét til den offentlige sektor (og mellem borgerne). Effekten af denne omfordeling afhænger blandt andet af, hvordan ressourcerne anvendes.

Det er således forbundet med både samfundsøkonomiske omkostninger og gevinster at øge skatteindtægterne og reducere skattegabets størrelse. Skattegabets og de offentlige finansers størrelse kan derfor ikke stå alene som mål for skatteforvaltningens aktiviteter. De samlede samfundsøkonomiske velfærdseffekter ved øgede ressourcer til skatteforvaltningen belyses nærmere i *afsnit 7.5*.

Skattegabets størrelse kan reduceres på flere forskellige måder, *jf. afsnit 7.2*. I det følgende belyses potentialet for at nedbringe skattegabets størrelse ved at øge skattekontrolindsatsen.

Skattekontrol og de offentlige finanser – empirisk tilgang

Når det skal vurderes, om der er et potentiale ved at foretage en yderligere *kontrolindsats* mod skattesnyd, skal gevinsten i form af et muligt ekstra provenu afvejes mod de omkostninger, der er knyttet til at øge indsatsen.

Det vil oftest være tilfældet, at den ekstra omkostning forbundet med at afsløre lidt mere skatteunddragelse er større, når indsatsen mod skatteunddragelse i forvejen er høj. Det skyldes blandt andet, at skatteforvaltningens kontrolindsats som udgangspunkt er tilrettelagt efter væsentlighed og risiko, så det forventede merprovenu ved indsatserne allerede er søgt maksimeret – dvs. de "lavthængende frugter" er plukket. Det kan derfor ikke forventes, at fx ekstra skattekontrolmedarbejdere i gennemsnit finder fejl og skatteunddragelse i samme omfang som de eksisterende medarbejdere.

Der ses undertiden undersøgelser, som tager udgangspunkt i, at ressourcerne til skatteforvaltningen bør øges indtil den marginale omkostning ved at tilføre flere ressourcer er lig med den potentielle marginale forøgelse af skatteindtægterne, dvs. så længe der i den forstand er en samlet provenumæssig nettogevinst *for det offentlige*. Det er udtryk for en *snæver statsfinansiell tilgang* til at vurdere effekten af kontrolindsatsen i skatteforvaltningen.

De Økonomiske Råd (DØR) har blandt andet anvendt en sådan snæver statsfinansiell tilgang⁹. Ifølge denne tilgang bør der kun investeres yderligere ressourcer i skatteforvaltningen, så længe summen af det direkte provenu og adfærdseffekten (dvs. effekten af, at en person, der har været udtaget til kontrol, øger regelefterlevelsen i det efterfølgende år) er større end skattekontrolomkostningerne:

$$\text{Direkte provenu} + \text{Adfærdseffekt} > \text{Skattekontrolomkostninger}$$

Denne tilgang tager imidlertid ikke højde for, at omkostningerne for samfundet som helhed ved øget skattekontrol overstiger de direkte kontrolomkostninger i skatteforvaltningen. Det skyldes blandt andet, at medarbejderressourcerne til den øgede kontrol kunne have været anvendt til andre (eventuelt mere produktive) formål i samfundet, *jf. afsnit 7.5*

I praksis er det ikke muligt at beregne indtægterne knyttet til den ekstra skattekontrol. Det betyder lidt forenklet, at det eneste man i praksis kan undersøge er, hvorvidt den *gennemsnitlige gevinst* ved eksisterende kontrolaktiviteter overstiger den *gennemsnitlige omkostning* herved, og dermed *ikke*, hvorvidt den *marginale gevinst* ved ekstra kontrolaktiviteter overstiger den marginale omkostning herved. Det vil isoleret set typisk overvurdere potentialet ved en yderligere kontrolindsats, da aktiviteter med størst forventet effekt som nævnt i udgangspunktet allerede er iværksat.

I DØR's analyse sammenlignes den gennemsnitlige gevinst med de gennemsnitlige kontrolomkostninger¹⁰. Resultaterne viser, at nettoeffekten på de offentlige finanser pr. kontrol for alle skatteydere i *gennemsnit* ligger tæt på nul (-150 kr.), mens nettoeffekten på de offentlige finanser ved kontrol af selvstændige i *gennemsnit* udgør ca. -2.050 kr., *jf. tabel 7.4*. Omkostningerne overstiger således de beregnede merindtægter – det gælder især for selvstændige.

Tabel 7.4. Umiddelbar nettoeffekt på de offentlige finanser ved kontrolprojekter pr. kontrol

	Kr.
Alle skatteydere (nettoeffekt)	-150
Selvstændige (nettoeffekt)	-2.050

Anm.: Et negativt fortegn er udtryk for negativ nettoeffekt på de offentlige finanser.
Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, forår 2011.

⁹ Det Økonomiske Råd (DØR): Dansk Økonomi, forår 2011. Der er indregnet en adfærdseffekt, som omfatter den øgede regelefterlevelse, der følger af skattekontrollerne i det efterfølgende år (DØR's rapport, s. 311 og s. 333). Omvendt er der foretaget andre forsimplende antagelser.

¹⁰ DØR's analyse anvender blandt andet data fra SKATs complianceundersøgelser, som er baseret på kontroller af tilfældige stikprøver.

Målrettede skattekontrolprojekter

Der findes imidlertid mere målrettede skattekontrolprojekter, hvor den *snævre statsfinansielle tilgang* kan beregnes til at give en positiv umiddelbar nettoeffekt pr. årsværk. Af *tabel 7.5* fremgår 6 eksempler på kontrolprojekter, som SKAT har foretaget, hvor et projekt om "sort økonomi" fx har medført en umiddelbar svækkelse af de offentlige finanser pr. årsværk på ca. ½ mio. kr., mens projektet om organiseret kædesvig har medført en umiddelbar forbedring af offentlige finanser på knap 18 mio. kr. pr. årsværk.

Den store variation i den umiddelbare nettoeffekt på de offentlige finanser pr. årsværk illustrerer, at det er svært at forudsige effekten af ekstra ressourcer til skatteforvaltningen, og at det er afgørende, hvilke målrettede kontrolprojekter der gennemføres. Udover den umiddelbare nettoeffekt på de offentlige finanser vil der være adfærdseffekter, som kan være svære at måle, og den samlede effekt er derfor vanskelig at bestemme, *jf. nedenfor og afsnit 7.5.*

Tabel 7.5. Umiddelbar effekt på de offentlige finanser i 2015 af 6 kontrolprojekter

	Umiddelbart merprovenu, mio. kr.	Antal årsværk	Udgifter mio. kr.	Umiddelbar nettoeffekt pr. årsværk, mio. kr.	Adfærdseffekter	Samlet effekt
Fælles myndighedsindsats – sort økonomi	1,6	49	29	-0,6	?	?
Opfølgning på analyse af efterretteligheden for indkomståret 2010 (compliance)	27	40	24	0,1	?	?
Hovedaktionærernes regelefterlevelse	151	38	23	3,4	?	?
Uberettiget fradrag for underskud	209	35	21	5,4	?	?
Momskarruselsvig/organiseret EU-købs-svig mv.	220,1	16,5	9,9	12,8	?	?
Organiseret kædesvig (fiktiv fakturering)	423,6	23	13,8	17,8	?	?

Anm.: Se anmærkning i tabel 1 i svar på SAU alm. del spørgsmål 434 af 29. april 2016, svar på SAU alm. del spørgsmål 510 af 30. juni 2017 og svar på SAU alm. del spørgsmål 87 af 8. november 2017. Bemærk, at den umiddelbare nettoeffekt udgør det umiddelbare provenu minus udgifter pr. årsværk i mio. kr. Det bemærkes, at de udvalgte projekter forsøger at afspejle den relativt store forskel i de umiddelbare nettoeffekter pr. årsværk. Der kan således findes andre kontrolprojekter, som giver andre umiddelbare nettoeffekter, end de viste i tabellen.

Kilde: Skatteministeriet.

Det skal bemærkes, at det umiddelbare merprovenu af forskellige årsager typisk kan afvige væsentligt fra det faktiske merprovenu, *jf. boks 7.4.*

Boks 7.4. Det umiddelbare og faktiske nettoprovenu ved en skattekontrolindsats

Formålet med en skattekontrolindsats er at sikre et korrekt skatteprovenu. Provenuet opgøres som *nettoprovenu* (skatteforhøjelser fratrukket skatteenedsættelser). Det er imidlertid ikke muligt at opgøre alle effekter af en kontrolindsats, hvorfor man skelner mellem det *umiddelbare* og det *faktiske* nettoprovenu i vurderingen af resultatet af en kontrolindsats:

- *Ved det umiddelbare nettoprovenu er de gennemførte reguleringer omregnet til provenu med udgangspunkt i en gennemsnitlig skatteprocent, uafhængigt af den faktiske skattebetaling.* Opgørelsen tager således ikke hensyn til, hvorvidt en forhøjelse, der medfører en skyldig skattebetaling, faktisk bliver betalt, eller om en eventuel restance er inddrivelig. Opgørelsen medtager endvidere ikke den strukturelle effekt. Det er det umiddelbare merprovenu, som typisk fremgår af eksempelvis svar til Skatteudvalget, hvor der er spurgt til effekten af en kontrolindsats.
- *Det faktiske nettoprovenu er det beløb, der reelt ender med at blive betalt eller inddrevet som følge af en eventuel regulering.* Derudover medtager det også effekten i form af tilbageløb af moms og afgifter samt kontrolindsatsens påvirkning af den fremadrettede adfærd og regelefterlevelse. Man har p.t. ikke metoder til at opgøre et faktisk nettoprovenu af en kontrol, der tager højde for disse forhold.

Forskellen mellem det *umiddelbare* og det *faktiske* nettoprovenu kan potentielt være betydelig.

Derudover har de opgjorte provenuvirkninger fra de konkrete kontrolprojekter ikke nødvendigvis karakter af varige merprovenuer, da en del af nettoprovenuet i et enkelt år kan neutraliseres af lavere regelefterlevelse i de efterfølgende år, *jf. svaret på SAU alm. del spørgsmål 105 af 22. november 2016.*

Samlet set må det umiddelbart forventes, at effekten på det faktiske nettoprovenu af at tilføre en ekstra skatte medarbejder til de ovennævnte projekter er mindre end angivet i *tabel 7.5.*

Der er desuden en række yderligere velfærdseffekter, der ikke er taget højde for i ovenstående, hvilket belyses nærmere i *afsnit 7.5.*

Samlet set indebærer den snævre statsfinansielle tilgang, at der er en række faktorer, der ikke bliver taget højde for. Det er derfor vurderingen, at denne tilgang ikke er tilstrækkelig nuanceret til at skønne over sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegab og de offentlige finanser.

Der findes således ikke er sikkert vidensgrundlag til på forhånd at skønne over effekten på de strukturelle offentlige finanser ved øgede ressourcer til skatteforvaltningen. Dvs. effekten på de offentlige finanser af en ekstra skattekontrolmedarbejder kan ikke kvantificeres eksakt *på forhånd.* En eventuel forbedring af de offentlige finanser vil medføre et større fremtidigt finanspolitisk råderum, som kan disponeres, når det viser sig.

Skattekontrol og de offentlige finanser – modelteknisk tilgang

I en model af Keen og Slemrod¹¹ udledes en skattekontrolelasticitet (modstykket til elasticiteten af den skattepligtige indkomst ved ændringer i skatte- og afgiftssatser), som måler effekten på indkomsterne i samfundet (og deraf skatteprovenuet) ved at øge ressourcerne til skatteforvaltningen (fx til skattekontrol), jf. boks 7.5.

Boks 7.5. Modelteknisk tilgang til effekten af øget skattekontrol på indberettet skattepligtig indkomst

Der er et bredt og velfunderet empirisk kendskab til adfærdseffekterne ved ændringer i skatte- og afgiftssatser. Omvendt er der et meget begrænset kendskab til adfærdseffekterne ved at ændre ressourceforbruget i skatteforvaltningen.

Keen og Slemrod (2017) viser ved hjælp af en teoretisk model, hvor meget den *indberettede* skattepligtige indkomst i samfundet reagerer på øget skattekontrol (øgede ressourcer til skatteforvaltningen). Det kaldes også for en *skattekontrolelasticitet*:

$$E(z, \alpha) = -\frac{e}{z} \cdot E(e, \alpha)$$

Her er z den samlede indkomst i samfundet og e den skjulte indkomst (skatteunddragelsen) mens α er udgifter til skattekontrol. Elasticiteten $E(e, \alpha)$ angiver, hvor mange pct. den skjulte indkomst (skatteunddragelsen) ændrer sig, når udgifterne til skattekontrol α øges med 1 pct.

Skattekontrolelasticiteten $E(z, \alpha)$ viser med andre ord, hvor mange pct. den *indberettede* skattepligtige indkomst i samfundet stiger, når udgifterne til skattekontrollen øges med 1 pct. Det kan sammenlignes med elasticiteten af den skattepligtige indkomst ved at ændre på det umiddelbare skatteprovenu i form af ændringer i skattesatserne.

I 2015 har IMF forsøgt at beregne kontrolelasticiteten i forhold til momsgebet via en top-down tilgang. Det er sket ved at foretage en regression på data for 27 lande (EU og Japan) fra 2000 til 2011. IMF finder en langsigtet kontrolelasticitet på 0,17. Det betyder, at hvis skatteforvaltningens udgiftsbudget øges med 1 pct., så stiger den *indberettede* momspligtige indkomst i samfundet med 0,17 pct.

Da der er tale om et gennemsnit for en række lande og over en længere periode, vil kontrolelasticiteten ikke direkte kunne overføres til de enkelte lande. Således må det forventes, at elasticiteten er lavere i lande med veludbyggede skatteforvaltninger, herunder Danmark.

I Keen og Slemrods model tages der højde for flere forskellige adfærdseffekter. Kontrolelasticiteten afspejler dermed *principielt* den samlede nettoeffekt på indkomsten i samfundet afledt af øgede ressourcer til skatteforvaltningen.

Udfordringen ved denne modeltekniske metode til at skønne over sammenhængen mellem ressourcerne til skatteforvaltningen og de offentlige finanser er imidlertid, at den ikke er tilstrækkeligt fintmasket i forhold til,

¹¹ Keen og Slemrod (2017): Optimal Tax Administration, IMF Working Paper.

hvilke konkrete indsatser der bør iværksættes. Endvidere er der betydelige forskelle mellem landene, som der ikke tages højde for ved beregning af skattekontrolelasticiteten.

7.5 Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og den samfundsøkonomiske velfærd

Samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved flere ressourcer til skatteforvaltningen og et reduceret skattegab

Det vil i princippet være muligt at opnå samme forøgelse af skatteindtægterne ved at øge den gennemsnitlige skattesats som ved at reducere skattegab:

$$\text{Skatteindtægter} = (1 - \text{skattegab}) \cdot \text{gennemsnitlig skattesats} \cdot \text{potentiell skattebase}$$

For en gennemsnitlig borger eller virksomhed vil et lavere skattegab umiddelbart have samme virkning som et højere skattefyk. Både forhøjelse af skattesatser og reduktion af skattegab påvirker som udgangspunkt aktiviteten i samfundet og den potentielle skattebase, *jf. nedenfor*.

Højere skattesatser er som udgangspunkt mere omkostningseffektivt i forhold til at øge det umiddelbare skatteprovenu. Omvendt er der ud fra et fordelings- og retfærdighedssynspunkt betydelig forskel mellem en reduktion af skattegab og højere skattesatser. Uden en tilstrækkeligt effektiv skatteforvaltning vil tilliden til skatteforvaltningen samtidig dale over tid, hvilket vil materialisere sig i lavere strukturelle skatteindtægter. Det kan i så fald kræve betydeligt flere ressourcer senere hen at genoprette tilliden til skatteforvaltningen.

Hvis ressourcerne til skatteforvaltningen (fx til skattekontrol) øges, vil der både være nogle samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger forbundet med dette. Hvis fx kontrolressourcerne til skatteforvaltningen skal øges, bør følgende betingelse principielt være opfyldt på *samfundspå*.

$$\text{Samfundsøkonomisk gevinst ved kontrol} > \text{Samfundsøkonomisk omkostning ved kontrol}$$

Det umiddelbare merprovenu bør således være markant større end de direkte udgifter til øget skattekontrol, såfremt øget skattekontrol skal medføre et positivt samfundsøkonomisk afkast.

De samfundsøkonomiske gevinster ved øget skattekontrol er i højere grad udtryk for et potentiale, mens det som udgangspunkt er mere sikkert, at de samfundsøkonomiske omkostninger indfinder sig, *jf. boks 5.1*. Både gevinster og omkostninger er dog vanskelige at kvantificere. De provenumæssige effekter indgår ikke eksplicit i *boks 7.6*, da øgede offentlige skatteindtægter er udtryk for en omfordeling fra skatteborgerne til staten, der

ikke i sig selv øger den samfundsøkonomiske velfærd; den kan både øges og reduceres afhængigt af, hvordan indtægterne anvendes. Effekten på de offentlige finanser er belyst nærmere i *afsnit 7.4*.

Boks 7.6. Potentielle samfundsøkonomiske velfærdseffekter ved øget skattekontrol

Samfundsøkonomiske gevinster (Potentielle)	Samfundsøkonomiske omkostninger
Mere hensigtsmæssig fordeling af skattebetalingen	Færre ressourcer til andre offentlige og private aktiviteter
Bedre regelefterlevelse i efterfølgende år	Compliance-omkostninger
Styrket tillid til skatteforvaltningen	Øget effektiv beskatning – mindre økonomisk aktivitet generelt
Øget produktivitet via brancheskift	Bortfald af specifikke aktiviteter
Øget retfærdighedsfølelse	Substitution over mod andre former for skatteunddragelse

Kilde: Skatteministeriet.

Potentielle samfundsøkonomiske gevinster ved øget skattekontrol

Mere hensigtsmæssig fordeling af skattebetalingen. Hvis skattekontrolindsatsen øges, og skattegabets størrelse følger heraf reduceres, kommer fordelingen af skattebetalingen tættere på den, som er tiltænkt med lovgivningen. Det medfører en samfundsøkonomisk gevinst. Størrelsen af gevinsten afhænger af omfanget af omfordeling af indkomst, men gevinsten afhænger også af, i hvilken "retning" omfordelingen sker – fra høje indkomster til lave indkomster eller omvendt (*vertikal omfordeling*) eller omfordeling inden for samme indkomstgrupper (*horisontal omfordeling*).

Omfordeling af indkomst fra høje til lave indkomster kan indebære en samfundsøkonomisk gevinst, idet nytteværdien ved én krone ekstra til forbrug som udgangspunkt er højere for personer med lave indkomster end for

personer med høje indkomster. Omvendt er der ikke nødvendigvis den samme samfundsøkonomiske nettogevinst, hvis øget skattekontrol medfører omfordeling inden for en gruppe med nogenlunde samme indkomst – men der kan stadig være en gevinst i form af øget retfærdighedsfølelse, jf. nedenfor.

Bedre regelefterlevelse i efterfølgende år. Endvidere afhænger den samfundsøkonomiske gevinst ved øget skattekontrol af, hvor meget borgerne (og virksomhederne) ændrer deres regelefterlevelse fremadrettet (også kaldet *compliance-adfærd*), når skattekontrollen forøges. Compliance-adfærden kan umiddelbart opdeles i en *generel* og *specifik* effekt. Den generelle compliance adfærdseffekt afspejler, at øget kontrol øger skatteydernes generelle opfattelse af, at der er større risiko for at blive udtaget til kontrol, hvilket isoleret set forventes at øge den samlede regelefterlevelse. Den specifikke compliance adfærdseffekt afspejler både, at de personer, der udtages til kontrol, ofte vil øge deres egen regelefterlevelse i de efterfølgende år (*afskrækkelseeffekten*), og at deres netværk informeres om kontrollen, hvilket også må formodes at øge regelefterlevelsen (*netværkseffekten*)¹².

Styrket tillid til skatteforvaltningen. Hvis skatteunddragelse ikke imødegås og begrænses, vil skatteyderne kunne miste tillid til skatteforvaltningen (og troen på at skatteunddragelse opdages), hvilket kan ansprende til yderligere skatteunddragelse. Det vil i så fald kræve betydeligt flere ressourcer senere hen at genoprette tilliden til skatteforvaltningen.

Øget produktivitet via brancheskift. Nogle erhverv er mere oplagte i forhold til sort arbejde end andre. Det kan i visse tilfælde betyde, at arbejdskraften søger mod disse brancher for at øge den disponible indkomst (selvom det ikke nødvendigvis er brancher, hvor arbejdskraften har de største kvalifikationer/produktivitet, dvs. den højeste løn før skat), hvilket kan reducere produktiviteten på samfundsplan. Øget kontrolindsats, fx i disse brancher, kan på sigt øge tilskyndelsen til at vælge andre brancher, hvor disse personers produktivitet (og dermed deres aflønning samt skattebetaling) kan være højere.

Øget retfærdighedsfølelse. Mindre skatteunddragelse vil kunne give en øget retfærdighedsfølelse og dermed en velfærdsgevinst for skatteborgere, der betaler korrekt skat i forvejen. Gennemsnittet af skatteborgere vil formentlig være villige til at "ofre" lidt af samfundets samlede *velstand* for, at (andre) skatteborgere betaler deres retmæssige skat.

Samfundsøkonomiske omkostninger ved øget skattekontrol

Færre ressourcer til andre offentlige og private aktiviteter. For et givent råderum vil øgede ressourcer til skatteforvaltningen som udgangspunkt reducere ressourcerne til andre områder, fx sundhed, undervisning osv. eller

¹² Besley, Preston, Ridge (1997). Fiscal Anarchy in the U.K.: Modelling Poll Tax Noncompliance, Journal of Public Economics.

det vil reducere private aktiviteter. Det reducerer isoleret set aktiviteten på de andre områder, hvilket umiddelbart indebærer en samfundsøkonomisk omkostning.

Compliance-omkostninger. Når antallet af skattekontroller øges, så øges skatteydernes omkostninger i forbindelse med regelefterlevelse/kontrol også (*compliance-omkostninger*). Disse omkostninger afspejler, at mere kontrol medfører øgede dokumentationskrav vedr. indtægter, udgifter mv. for borgere og virksomheder (fx i form af øgede udgifter til revision). Det er desuden tidskrævende for de kontrollerede skatteydere. Hvis det bliver for omkostningsfuldt at blive kontrolleret, kan det i sidste ende også påvirke borgernes oplevelse af retfærdighed negativt.

Øget effektiv beskatning – mindre økonomisk aktivitet generelt. Samtidig vil et lavere skattegab øge skatterne for de personer, som tidligere har unddraget skat. Det vil give en højere effektiv beskatning, hvilket umiddelbart kan reducere aktiviteten i samfundet og dermed indebærer en samfundsøkonomisk omkostning. For borgere og virksomheder, der kommer til at betale mere i skat, vil den disponible indkomst til forbrug falde, hvilket indebærer et velfærdstab for denne gruppe (og det medfører lavere skatteindtægter fra moms og afgifter).

Bortfald af specifikke aktiviteter. Øget skattekontrol kan også indebære omkostninger i form af, at nogle aktiviteter ikke længere vil blive udført. Der er nogle aktiviteter i samfundet, som det kun kan "betale sig" at få udført, hvis de gennemføres, uden at der afregnes skat (fx sort arbejde)¹³. Eksempelvis må det forventes, at der vil blive udført mindre privat rengøring, privat børnepasning mv., hvis al aktivitet skulle udføres som hvidt arbejde. Hvis denne aktivitet falder bort som følge af øget kontrolindsats, vil det medføre en samfundsøkonomisk omkostning. Hvis dette erstattes af gør-det-selv-arbejde på bekostning af ens "almindelige" arbejde, vil det kunne medføre en yderligere samfundsøkonomisk omkostning.

Dette indebærer også et fordelingsperspektiv, idet det formentlig i højere grad er personer med lavere indkomster, der ikke vil have råd til at efterspørge privat service, hvis den korrekte skat skal afregnes. Samtidig øger skattekontrollen usikkerheden i forhold til den effektive beskatning (udtages man til kontrol eller ej), hvilket også kan medføre et velfærdstab.

Substitution over mod andre former for skatteunddragelse. Øget skattekontrol kan endvidere medføre, at personer "blot" substituerer væk fra de undragelsesaktiviteter, som de er blevet kontrolleret for, og over til andre former for skatte- og afgiftsunddragelse.

¹³ Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderer således, at hvis man kunne komme al sort arbejde til livs, vil "kun" 1/3 blive erstattet af hvidt arbejde, jf. Rockwool Fondens Forskningsenhed (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*.

Samfundsøkonomisk nettogevinst ved et lavere skattegab

Helt overordnet indebærer ekstra ressourcer til skatteforvaltningen (og dermed et lavere skattegab) en samfundsøkonomisk gevinst i form af, at fordelingen af indkomst efter skat i højere grad svarer til intentionen i lovgivningen (øget omfordeling af indkomst).

Samtidig er der helt overordnet samfundsøkonomiske omkostninger, idet samfundets ressourcer som udgangspunkt ikke anvendes på den mest efficiente måde, der skaber størst velstand.

Spørgsmålet er med andre ord, hvor meget efficiens borgerne er villige til at opgive, for at få en omfordeling, der er tættere på den tilsigtede/umiddelbart ønskede. Dette er i sidste ende en politisk afvejning.

En afvejning af disse hensyn til efficiens og fordeling vil bidrage til, at skatteborgernes samlede velfærd maksimeres. En maksimering af skatteborgernes samlede velfærd vil i øvrigt indebære, at både tabere ved øget skattekontrol (dem, som har snydt, og som skal betale mere i skat) og vindere (personer, som enten får en lavere skat på grund af det ekstra provenu fra kontrollerne eller mere offentlig velfærd) tillægges en samfundsøkonomisk vægt.

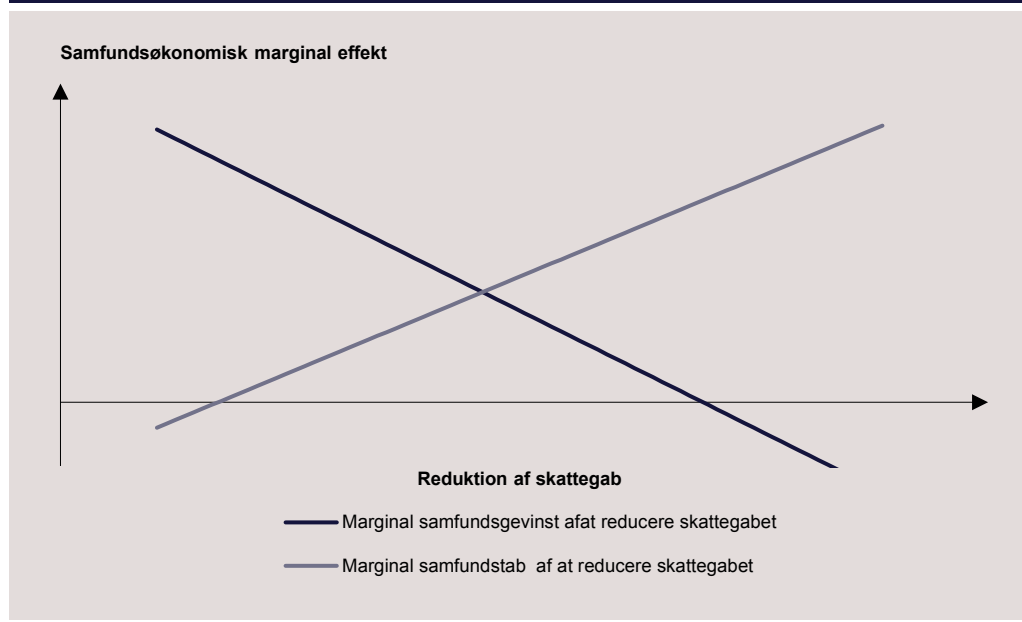
Den marginale samfundsøkonomiske gevinst ved at reducere skattegabets, fx via øget kontrol, er aftagende, *jf. figur 5.1*. Jo højere skattegab i udgangspunktet (til venstre i figuren), desto større er de samfundsøkonomiske gevinster ved at reducere skattegabets og omfordele skattebyrden yderligere.

Dvs. til venstre i figuren, hvor skattegabets er relativt højt, er forskellen mellem den tilsigtede skattebetaling og den faktiske skattebetaling relativt høj. Her er der relativt store samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at reducere skattegabets. Omvendt er der til højre i figuren relativt få samfundsøkonomiske gevinster ved at reducere skattegabets yderligere, da den tilsigtede og faktiske skattebetaling er kommet tæt på hinanden.

På den anden side er den marginale omkostning ved at reducere skattegabets, fx via øget skattekontrol, stigende. Til venstre i figuren, hvor skattegabets er relativt højt, er de marginale omkostninger ved at reducere skattegabets relativt lave, idet de "lavthængende frugter" endnu ikke er plukket, mens omkostningerne ved at reducere skattegabets yderligere stiger i takt med, at skattegabets reduceres, *jf. også afsnit 7.4*.

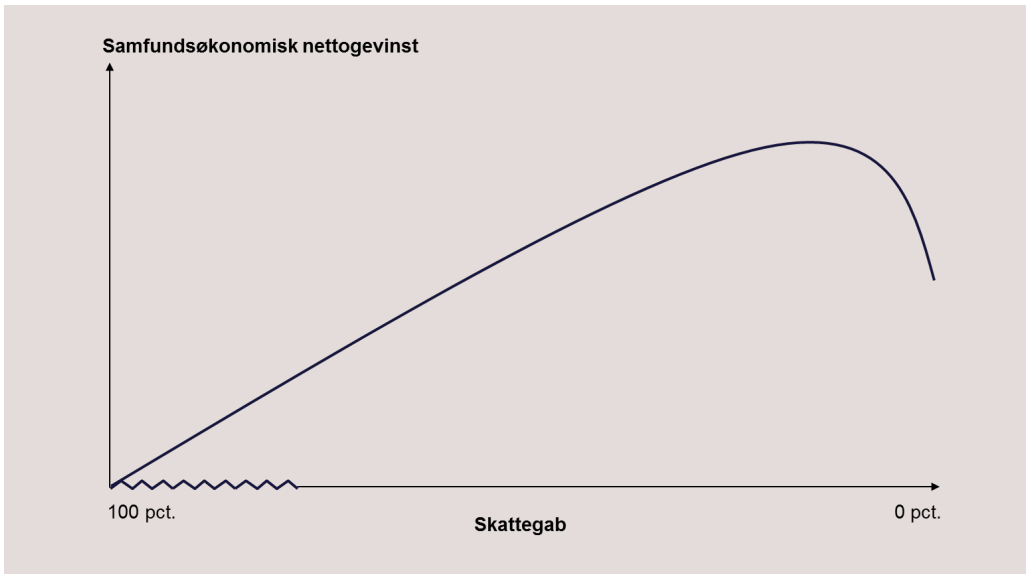
Det optimale skattegab findes der, hvor den marginale gevinst og den marginale omkostning ved en yderligere reduktion af skattegabets krydser hinanden i *figur 7.5*. Størrelsen af det optimale skattegab kan imidlertid ikke kvantificeres præcist. Det skyldes hovedsageligt, at der mangler empirisk forskning, der på eksakt vis kan kvantificere de ovennævnte marginale samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved en yderligere reduktion af skattegabets, samt at det optimale skattegab i sidste ende er en politisk afvejning.

Figur 7.5. Samfundsøkonomisk marginal velfærdseffekt og reduktion af skattegab – stiliseret eksempel



Anm.: Stiliseret figur

Den optimale størrelse på skattegab kan også illustreres ved sammenhængen mellem den samfundsøkonomiske netto gevinst og skattegab, hvilket er afspejlet i kurvens toppunkt i *figur 7.6*. Toppunktet i *figur 7.6* svarer til skæringspunktet for de to kurver i *figur 7.5*.

Figur 7.6. Skattegab og den samfundsøkonomiske nettogevinst – stiliseret eksempel

Anm.: Stiliseret figur.

Samfundsøkonomisk virkning af øget skattekontrol

Hvor meget øget skattekontrol påvirker indkomstfordelingen, afhænger af typen af kontrolindsats. Hvis den øgede regelefterlevelse rammer bredt i indkomstfordelingen – eksempelvis ved at reducere sort arbejde – vil det alt andet lige ikke påvirke indkomstfordelingen ret meget, men kan have positive virkninger på produktiviteten i samfundet, jf. eksempel om sort arbejde nedenfor. En øget indsats mod placering af midler i skattely kan omvendt potentielt have store virkninger på indkomstfordelingen, jf. eksempel om skattely nedenfor.

Anvendelse af eventuelt merprovenu fra ekstra skattekontrol

Det må umiddelbart forventes, at en øget skattekontrolindsats vil reducere aktiviteten i samfundet. En eventuel forøgelse af det økonomiske råderum afledt af øget skattekontrol kan fx anvendes til at nedsætte visse skattesatser med henblik på at holde det samlede skattetryk uændret. Dermed kan et eventuelt fald i aktiviteten i samfundet (afledt af øget skattekontrol) reduceres og eventuelt helt undgås, jf. nedenfor.

Hvis et eventuelt øget finanspolitisk råderum anvendes til at sænke skatten, vil indkomstforskellene i nogle tilfælde blive reduceret (større *vertikal lighed*). Udover at den vertikale lighed i visse tilfælde øges, bliver den *horizontale lighed* også øget, idet øget regelefterlevelse bidrager til, at personer med samme karakteristika betaler samme skat. Øget regelefterlevelse vil alt andet lige have en positiv effekt på retfærdighedsfølelsen.

Hvis et eventuelt råderum i stedet anvendes til at øge udgifterne på andre offentlige områder, afhænger påvirkningen af indkomstfordelingen af, hvor ressourcerne kanaliseres hen. Eksempelvis vil højere sociale ydelser indsnævre indkomstfordelingen, mens øget offentligt forbrug som hovedregel vil have en mere begrænset effekt på indkomstfordelingen. Øgede offentlige udgifter til uddannelse kan eventuelt reducere de fremtidige indkomstforskelle.

Øget indsats mod skattely

Studier af regelefterlevelsen peger på, at visse former for skatteunddragelse er mest udbredt blandt højindkomstgrupper, *jf. blandt andet DØR (2011)*¹⁴. Empiriske studier viser således, at der er en tendens til, at personer med de største formuer unddrager mest i skat via skattely.

Boks 7.7. Skatteunddragelse og ulighed

I et studie af Alstadsætter m.fl. (2017)¹⁵ undersøges fordelingsvirkningerne ved skatteunddragelse. Studiet anvender nye mikrodata, som stammer fra de lækager, der har været i løbet af de seneste år ("Swiss Leaks" og "Panama Papers"). Disse oplysninger kombineres med data fra randomiserede kontroller og persondata om indkomster og formuer i Norge, Sverige og Danmark.

Data fra lækagerne viser, at omfanget af skatteunddragelse stiger markant i takt med, at personernes formuer stiger. De allerrigeste (top 0,01 pct. af formuefordelingen) unddrager omkring 30 pct. af de personlige indkomst- og formueskatter. Dette kan sammenlignes med, at den gennemsnitlige unddragsrate "kun" udgør 3 pct. Resultaterne er udelukkende baseret på data fra lækagerne, dvs. resultaterne er ikke nødvendigvis retvisende.

Studiet undersøger desuden effekten af et såkaldt "skatteamnesti" på de offentlige finanser. I Norge (og Sverige) kan personer, der har gemt formuer i skattely, frivilligt angive skatteunddragelsen for at undgå straf og sanktioner. Resultaterne peger på, at indførelse af skatteamnesti bidrager til en varig forhøjelse i skatteprovenuet, som ikke udhules af, at skatteunddragerne efter angivelsen forsøger at skatteplanlægge sig ud af skattebetalingen.

Det kan omvendt forventes, at socialt snyd (med offentlige indkomstoverførsler) er relativt større for personer med lave indkomster.

¹⁴ Se Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, forår 2011, kapitel 4, s. 318 (figuren skattesnyd efter indkomstdeciler).

¹⁵ Alstadsætter, Johannesen, Zucman (2007): Tax Evasion and Inequality.

Resultaterne i *boks 7.7* peger blandt andet på, at der kan være et varigt provenu at hente, hvis skatteunddragere selv angiver deres formue (via såkaldt skatteamnesti). Omvendt må det forventes, at skatteamnesti kan øge incitamentet til at skjule formuer i skattely, da det så vil være muligt at undgå straf. Dette må alt andet lige trække i modsat retning. Skatteamnestiordninger behandles ikke nærmere i denne analyse.

Øget indsats mod sort arbejde

Sort arbejde udføres og købes af mange skatteydere inden for alle indkomstgrupper. Det betyder, at der ikke er de store fordelingsvirkninger ved at reducere sort arbejde. Samtidig er nogle erhverv (håndværk og visse serviceerhverv) mere oplagte i forhold til sort arbejde end andre. Det kan betyde, at arbejdskraften søger mod disse brancher, hvilket kan presse produktiviteten ned. I det perspektiv har tilstedeværelsen af sort arbejde en forvridningsomkostning.

Øget kontrolindsats målrettet sort arbejde vil øge tilskyndelsen til at vælge andre erhverv med mindre mulighed for skatteunddragelse. Det vil alt andet lige øge produktiviteten i samfundet (og dermed lønningerne før skat og skattebetalingen) og indebære en samfundsøkonomiske gevinst.

Omvendt vil øget skattekontrol mod sort arbejde indebære en omkostning i form af, at nogle aktiviteter ikke længere vil blive udført, hvis der afregnes skat. Eksempelvis må det forventes, at der vil blive udført mindre privat rengøring, privat børnepasning, privat havehjælp mv., hvis al aktivitet skulle udføres som hvidt arbejde¹⁶. I et fordelingsperspektiv vil det formentlig i højere grad være personer med lavere indkomster, der ikke vil have råd til at efterspørge privat service, hvis den korrekte skat skal afregnes.

Hvis den private service erstattes af yderligere gør-det-selv-arbejde på bekostning af købers "almindelige" arbejde, vil det kunne medføre en yderligere samfundsøkonomisk omkostning, *jf. boks 7.8*.

Boks 7.8. Gør-det-selv-arbejde og sort arbejde

Sort arbejde kan også reduceres på anden vis end ved øget skattekontrol. Fx kan der gives målrettede skattefradrag for aktiviteter, der ofte udføres sort eller som gør-det-selv-arbejde, via BoligJobordningen. Gør-det-selv-arbejde er udtryk for en inefficent anvendelse af samfundet ressourcer – og er som udgangspunkt mere inefficent end sort arbejde. Mindre gør-det-selv-arbejde vil således øge den samlede produktivitet i samfundet. Sort arbejde, der udføres af professionelle i stedet for gør-det-selv-arbejde, vil også øge den reelle produktivitet i samfundet. Det er således vigtigt, at en eventuel øget kontrolindsats mod sort arbejde ikke "blot" fører til mere gør-det-selv-arbejdet, men i stedet øger det "hvide" arbejdsudbud.

¹⁶ Rockwool Fondens Forskningsenhed (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*.

8. Bilagstabeller

Oversigt over bilagstabeller

Tabel B1. Indkomstkattesatser, 2000-2018

Tabel B2. Beløbsgrænser for indkomstkatterne, 2000-2018

Tabel B3. Satser og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2000-2018

Tabel B4. Udvalgte forbrugsafgifter, 2000-2018

Tabel B5. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2000-2018

Table B1. Indkomstkattesatser, 2000-2018

Pct.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arbejdsmarkedsbidragsats	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Bundskattesats	7,00	6,25	5,50	5,50	5,48	5,50	5,48	5,48	5,48	5,04	3,67	3,64	4,64	5,83	6,83	8,08	9,08	10,08	11,13
Sundhedsbidrag	-	-	-	-	-	-	-	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	7,00	6,00	5,00	4,00	3,00	2,00	1,00
Mellemskattesats	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Topskattesats	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
Gns. kommuneskattesats ¹⁾	32,00	32,50	32,60	32,60	32,60	32,60	32,60	24,58	24,81	24,82	24,90	24,92	24,92	24,91	24,90	24,90	24,91	24,91	24,91
Skrå skatteloft	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	51,50	51,50	51,50	51,70	51,70	51,95	51,95	51,95	52,02
Gns. nedlæg for skrat skatteloft	1,00	0,75	0,10	0,10	0,08	0,10	0,08	0,06	0,29	0,00	0,07	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02
Gns. kirkeskattesats ²⁾	0,70	0,74	0,74	0,74	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,72	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68
Beskæftigelsesfradrag	-	-	-	-	2,50	2,50	2,50	2,50	4,00	4,25	4,25	4,25	4,40	6,95	7,65	8,05	8,30	8,75	9,50
Ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere, pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,40	5,40	5,60	5,75	6,00
Jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Udligningskattesats	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,00	6,00	6,00	6,00	5,00	4,00	3,00	0,00
Grøn check, aftrappingspct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
Børne- og ungeydelse, aftrappingspct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

1) Gennemsnit for alle kommuner er opgjort eksklusiv kirkeskat. I årene 2000-2006 er tallene opgjort inklusiv den daværende amtskat.

2) Gennemsnit for alle skatvedere. Satsen er højere for de kirkeskattepligtige.

Kilde: Skatteministeriet.

Table B2. Beløbsgrænser for indkomstskatterne, 2000-2018

Kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Udligningskattegrænse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	-	
Personfradrag for alle 18 årige	33.400	33.400	34.400	35.600	36.800	37.600	38.500	39.500	41.000	42.900	42.900	42.900	42.900	42.000	42.800	43.400	44.000	45.000	46.000	-
Bundfradrag mellemstat	164.300	177.900	191.200	198.000	254.000	259.500	265.500	272.600	279.800	347.200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundfradrag topskat	267.600	276.900	285.200	295.300	304.800	311.500	318.700	327.200	335.800	347.200	389.900	389.900	389.900	421.000	449.100	459.200	467.300	479.600	498.900	-
Beskæftigelsesfradrag, loft	-	-	-	-	7.000	7.200	7.300	7.500	12.300	13.600	13.600	13.600	14.100	22.300	25.000	26.800	28.000	30.000	34.300	-
Loft for ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.700	17.900	18.800	19.800	21.200	-
Jobfradrag, bundfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187.500	-
Jobfradrag, loft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.400	-
Grøn check pr. voksenalderen (ikke-pensionister)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	765	-
Grøn check pr. voksenalderen (pensionister)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	930	-
Tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	280	280	280	280	280	280	-
Grøn check, indkomstgrænse for aftrapning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	397.000	-
Indkomstgrænse, tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	212.000	215.900	219.000	222.000	226.900	232.000	-
Børne- og ungeydelse, indkomstgrænse for aftrapning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	712.600	723.100	732.900	749.000	765.800	-

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B3. Sæts og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2000-2018

Pct./Kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
									Skattesæts											
Aktiendomsstaket under lav progressionsgrænse	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0
Aktiendomsstaket mellem progressionsgrænser	40,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0
Aktiendomsstaket over høj progressionsgrænse	-	-	-	-	-	-	-	45,0	45,0	45,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Selskabsskattesats	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	24,5	23,5	22,0	22,0	22,0	22,0
									Beløbsgrænse											
Bundfradrag for positiv kapitalindkomst i topskat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.800	41.400	41.900	42.800	43.800	43.800
Progressionsgrænse for aktieindkomst (lav)	37.200	38.500	39.700	41.100	42.400	43.300	44.300	45.500	46.700	48.300	48.300	48.300	48.300	48.300	49.200	49.900	50.600	51.700	52.900	52.900
Progressionsgrænse for aktieindkomst (høj)	-	-	-	-	-	-	-	100.000	102.600	106.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundgrænse for stort fradrag for negativ nettokapitalindkomst	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	50.000	50.000	50.000

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B4. Udvalgte forbrugsafgifter, 2000-2018

Kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
										Biler										
Skalagrænse for registreringsafgift på 105 pct./180 pct. ¹⁾	53.000	55.300	57.400	59.500	61.400	62.700	64.200	74.000	76.400	79.000	79.000	79.000	79.000	79.000	80.500	81.700	82.800/ 104.300	106.600	-	-
Skalagrænse for registreringsafgift på 105 pct./150 pct. ^{1,2)}	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81.700	104.300	106.600	-	-
Skalagrænse for registreringsafgift på 85 pct./150 pct. ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Blyfri benzin	4,52	4,62	4,72	4,72	4,72	4,50	4,50	4,50	4,41	4,49	4,57	4,65	4,73	4,70	4,78	4,87	5,00	185,100	189,200	5,03
										Punktafgifter										
Chokolade- og sukkenvarer, indhold af tilsat sukker op til 0,5 g pr. 100 g	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	20,20	20,93	20,93	22,08	22,08	22,08	22,08	22,08
Chokolade- og sukkenvarer, indhold af tilsat sukker over 0,5 g pr. 100 g	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	17,75	17,75	23,75	24,61	24,61	25,97	25,97	25,97	25,97	25,97
Cigaretter stykafgift, øre pr. styk	60,68	60,68	60,68	60,68/ 48,92 ⁴⁾	48,92	63,66	63,66	63,66	63,66	63,66	67,50/ 67,50 ⁵⁾	67,50	67,50	116,65 ⁶⁾	116,65	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25
Værdiløst, pct. af detaljeringen for cigaretter ⁴⁾	21,22	21,22	21,22	21,22	21,22	13,61	13,61	13,61	13,61	13,61	20,80/ 21,65 ⁵⁾	21,65	21,65	1,00 ⁶⁾	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Finskåret røgtobak, pr. kg.	400,00	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	652,50 ⁶⁾	652,50	772,50 ⁶⁾	772,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50
Spiritus, pr. liter å 100 pct. ren ethanol	275	275	275	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Vin, 6,1-15,0 pct. vol.	7,05	7,05	7,05	7,05	7,05	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	10,62	11,01	11,01	11,61	11,61	11,61	11,61	11,61
Øl, pr. liter å 100 pct. ren ethanol ⁷⁾	-	-	-	-	58,4	50,9	50,9	50,9	50,9	50,9	50,9	50,9	63,9	65,91	56,02	56,02	56,02	56,02	56,02	56,02

1) Nedsættelse af registreringsafgiften fra 180 pct. til 150 pct. trådte i kraft den 20. november 2015.

2) Forhøjelsen af skalagrænsen trådte i kraft den 22. november 2016.

3) Lettelserne af bilafgifterne trådte i kraft den 3. oktober 2017.

4) Afgiftsreduktionen trådte i kraft pr. 1. oktober 2003.

5) Afgiften udgjorde 62,98 øre pr. stk. og 20,80 pct. af detaljeringen i perioden 1. januar 2010 til 30. juni 2010, dog mindst 91,65 øre pr. stk. Fra 1. juli 2010 udgjorde afgiften 67,50 øre pr. stk. og 21,65 pct. af detaljeringen, dog mindst 103,65 øre pr. stk. Afgiften for røgtobak blev forhøjet 1. januar 2010 og igen 1. juli 2010.

6) Afgiftsændringerne trådte i kraft 1. april 2012.

7) Fra 1. januar 1993 til 1. oktober 2004 blev afgiften beregnet som en afgift pr. hektoliter brygget øl.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tablet B5. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2000-2018

Pct./Kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
									Pensionsfradrag											
Pensionsfradragsprocent, mere end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Pensionsfradragsprocent, mindre end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Pensionsfradragsprocent, grundlagsløst	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.000
									Aldersopsparing og kapitalpension											
Aldersopsparing, løft, alle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.600	28.100	28.600	28.900	29.600	-	-
Aldersopsparing, løft, indtil 5 år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.100
Aldersopsparing, løft, fra og med det 5. år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.000
Kapitalpension, løft	35.200	36.500	37.600	38.900	40.100	41.000	42.000	43.100	44.500	46.000	46.000	46.000	46.000	-	-	-	-	-	-	-
Pensionsafkastskat ¹⁾	-	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3
Ratepension og ophørende alderspensioner, løft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	50.900	51.700	52.400	53.500	54.700	-

1) I år 2000 udgjorde pensionsafkastskattesatsen 25 pct. for obligationsafkast og 5 pct. for aktieafkast.

Kilde: Skatteministeriet.

Skatteøkonomisk Redegørelse 2018

Skatteøkonomisk Redegørelse 2018 zoomer ind på en række af de forskellige skatter og afgifter, som påvirker danskernes adfærd – fx deres arbejdsudbud, valg af bil og bolig, og hvor meget de grænsehandler. Redegørelsen sætter læseren ind i økonomernes regnemetoder og løfter sløret for nye konklusioner på det skatteøkonomiske område.

**Skatteministeriet/
Ministry of Taxation**

Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

