

Kapitel 7

7. Skattepolitik

7.1 Indledning

Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Formålet er at forhindre skattestigninger, ligesom skattestoppet givetvis har bidraget til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter.

I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de ændringer i beskatningen, som følger af Forårspakke 2.0 og genopretningsaftalen. Det giver større sikkerhed om de fremtidige skattevilkår, og betyder blandt andet at loftet over ejendomsværdiskatten fastholdes. I forhold til tidligere er skattestoppets miljøklausul justeret, således at fald i skattebasen som følge af overgang til et fossilfrit samfund kan finansieres med en forhøjelse af energifgifterne, men under den forudsætning, at skattebelastningen ikke øges i forhold til i dag.

Frem mod 2019 bliver skattereformen i Forårspakke 2.0 fuldt indfaset. Reformen er fuldt finansieret på sigt og ventes i henhold til lovforslaget at styrke de offentlige finanser fra 2013 og frem. Reformen skønnes at styrke arbejdsudbuddet med knap 18.500 personer og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr.

Med Forårspakke 2.0 er der over de seneste ti år gennemført tre skatteaftaler om nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst. Et væsentligt element er indførelsen og siden forhøjelsen af et beskæftigelsesfradrag, der har styrket den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst. Derudover er marginalskatte reduceret markant, særligt ved afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for betaling af topskat.

Samlet er den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede reduceret med 7,2 pct.-point som følge af skatteaftalerne og inklusiv virkningen af genopretningsaftalen. Mere end halvdelen af det samlede fald i marginalsatten for fuldtidsbeskæftigede kan henføres til Forårspakke 2.0, mens de foregående to skatteaftaler i højere grad har haft fokus på at styrke tilskyndelsen til at være beskæftiget.

Forårspakke 2.0 medfører også en omtrent parallel nedsættelse af skattesatserne på familiernes positive og negative kapitalindkomster. Det bidrager til finansiering af lavere skatter på arbejdsindkomst og medfører en mere ensartet beskatning af husholdningernes formueplaceringer.

En mere ensartet beskatning af afkastet af opsparing vil betyde, at skatteindtægterne bliver mere robuste overfor hvordan opsparing placeres og overfor skatteomgåelse og skattetækning. Hertil kommer, at lavere skattesatser på kapitalindkomst øger tilskyndelsen til at nedbringe låntagning, hvilket medfører, at boligejere dermed kan blive mere robuste i forhold til rentestigninger og eventuelle prisfald på boligmarkedet.

Skattepolitikken siden 2001 har med nedsættelser af marginalsatser på løn- og kapitalindkomst samt tilpasninger af afgiftspolitikken og selskabsbeskatningen bidraget til at sikre et internationalt set mere robust skattesystem. Frem mod 2020 kan der opstå behov for yderligere justeringer af skattepolitikken i lyset af globaliseringen og andre former for pres på skattebase. Der er ikke plads til ufinansierede skattnedsættelser frem mod 2020.

Boks 7.1

Hovedtræk af skattepolitikken siden 2001

- Skattestoppet har været omdrejningspunktet i skattepolitikken.
- Den gennemsnitlige marginale indkomstskat på arbejdsindkomst er reduceret med 7,2 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede. 60 pct. af faldet i marginalsatserne er en konsekvens af Forårspakke 2.0, som er fuldt finansieret på sigt.
- Mellemskatten er fjernet, og grænsen for betaling af topskat er øget. Der er indført beskæftigelsesfradrag på 4,25 pct. af arbejdsindkomsten (maksimalt 13.600 kr. i 2011).
- Selskabsskatten er reduceret fra 30 til 25 pct., finansieret ved bl.a. at udbrede skattegrundlaget.
- Afgiftspolitikken har bl.a. været rettet mod at reducere grænsehandel og nå overordnede mål i klima- og energipolitikken.

Frem mod 2020 gælder at

- Skattestoppet fastholdes, og miljøklausulen i skattestoppet er justeret, så overgangen til fossilfrit samfund kan ske uden at skattegrundlaget kommer under pres, idet den samlede skattebyrde ikke øges i forhold til i dag.
- Skatteelementerne i genopretningspakken er indregnet.
- Forårspakke 2.0 indføres som planlagt frem mod 2019, herunder en yderligere forhøjelse af topskattegrænsen, som med Genopretningsaftalen er udskudt til 2014. Skattereformen indebærer derudover en gradvis nedsættelse af skattesatser på negativ kapitalindkomst (skatteværdi af rentefradraget), der overstiger en bundgrænse på 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar) og en nedsættelse af skattesatser på positiv kapitalindkomst.

Danmark og Sverige er de lande i OECD, der har de mindste indkomstforskelle. Indkomstskatternes bidrag til at reducere de umiddelbare indkomstforskelle er imidlertid reduceret som følge af skatteaftalerne. Det afspejler, at sigtet med skatteaftalerne har været at styrke arbejdsudbuddet og dermed at præmiere beskæftigelse og længere arbejdstid. Når indkomstforskellene stadig er meget små i en international sammenhæng, afspejler det blandt andet

en lav lønspredning, at der i skatteaftalerne også er lagt vægt på den fordelingsmæssige balance, samt at omfordelingen af disponibel indkomst ikke mindst sker via overførselssystemet.

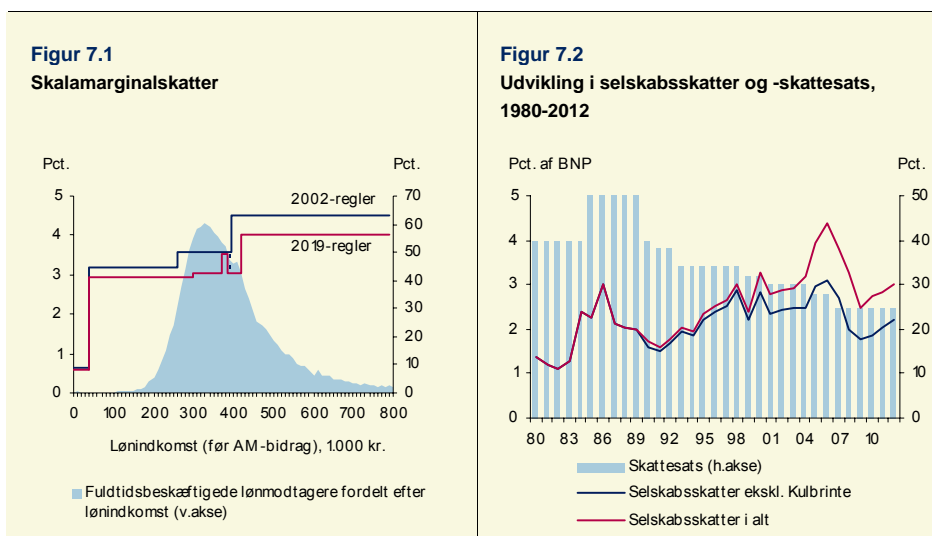
7.2 Overblik over skattepolitikken siden 2000

Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Formålet er at forhindre skattestigninger, ligesom skattestoppet givetvis har bidraget til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter.

I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de ændringer i beskatningen, som følger af Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen.

Frem mod 2019 bliver skattereformen i Forårspakke 2.0 fuldt indfaset. Reformen er fuldt finansieret på sigt og ventes i henhold til lovforslaget at styrke de offentlige finanser fra 2013 og frem. Reformen skønnes at styrke arbejdsudbuddet med knap 18.500 personer og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 skal ses i forlængelse af skatteaftalerne fra 2003-04 og 2007, som bl.a. indførte og forøgede beskæftigelsesfradraget og medførte en forhøjelse af indkomstgrænsen for betaling af top- og mellemskat. Samlet har de tre skatteaftaler medført en betydelig reduktion i marginalskatten for næsten alle på arbejdsmarkedet, også når der tages hensyn til skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen, *jf. figur 7.1*.



Anm.: Se figur 7.7.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Anm.: Selskabsskat i alt omfatter også kulbrinteskate mv.

Den formelle selskabsskattesats i Danmark er samtidig reduceret fra 30 pct. i 2001 til 25 pct. fra 2007, *jf. figur 7.2*. Selskabsskattesatsen er dermed halveret siden 1989. De gradvise nedsættelser af selskabsskattesatsen i Danmark har været på linje med udviklingen i de fleste andre OECD-lande.

Samtidig er der foretaget udvidelser af selskabsskattebasen, som blandt andet har medfinansieret nedsættelserne af skattesatsen. I forhold til slutningen af 1980'erne, hvor selskabsskattesatsen udgjorde 50 pct., har indtægterne fra selskabsskatten været uændrede eller stigende som andel af (konjunkturrenset) BNP, selv når der ses bort fra selskabsskat fra kulbrinteproducerende selskaber. I de seneste år har selskabsskatteprovenuet været meget påvirket af finanskrisen, og faldet i de seneste år vurderes således at være konjunkturelt betinget.

Den bredere skattebase er blandt andet et resultat af en stramning af afskrivningsreglerne for navnlig bygninger og driftsmidler, en afvikling af adgangen til skattefrie investeringsfondshenlæggelser og nedskrivninger på varelagre. Desuden er der indført særlige regler for forsikringselskaber og vedrørende sambeskatning med udenlandske datterselskaber mv. samt rentefradragsbegrænsning.

Derudover har faldet i prisstigningstakten siden slutningen af 1980'erne reduceret inflationsgevinster på virksomhedernes aktiver, hvilket på linje med de diskretionære stramninger har bidraget til, at afskrivningsreglerne i dag er mindre gunstige for virksomhederne. Hertil kommer, at også globaliseringen i samspil med den i international sammenligning relativt moderate selskabsskattesats givetvis har styrket skattegrundlaget gennem perioden. Indgåelsen af Nordsøaftalen i 2004 har desuden styrket provenuet fra selskabsskatten af kulbrinteindvinding samt fra den særlige kulbrinteskate. Det kan med betydelig usikkerhed skønnes, at de nye regler i Nordsøaftalen har styrket de offentlige finanser med omkring 9 mia. kr. i 2010.

Samlet er de fleste af Velfærdscommissionens forslag inden for person- og selskabsbeskatningen gennemført de senere år, *jf. appendiks til kapitel 1*. Det gælder nedsættelserne af marginalsatten på arbejdsindkomst og af selskabsskatten. Der er desuden sket en bevægelse i retning af, at alle former for afkast af opsparing og investeringer beskattes mere ensartet. Skatteværdien af rentefradraget sættes gradvist ned fra 2012 for husholdninger med store renteudgifter, hvilket kan reducere tendensen til høj bruttogældsætning i husholdningerne.

Udover at fastholde skattestoppet og reducere skatten på arbejde, har skattepolitikken sigtet på at sikre, at skatte- og afgiftsbaserne er robuste. Nedsættelsen af selskabsskatten kan således styrke tilskyndelsen til at lokalisere aktivitet, skattegrundlag og omsætning i Danmark. Samtidig har det været et sigte i afgiftspolitikken at sikre robusthed overfor grænsehandel.

Set under ét er danskeres grænsehandel i udlandet reduceret væsentligt i perioden, mens udlændinges grænsehandel i Danmark har været stigende. Det afspejler blandt andet afgiftsreduktioner på en række grænsehandelsfølsomme varer, herunder spiritus og mineralvand. Hensynet til grænsehandel og risikoen for stigende illegal handel sætter grænser for, hvor meget afgiften på visse usunde varer kan øges. Senest er tobaksafgifterne forhøjet svarende til en prisstigning på 2 kr. pr. pakke. Ifølge den seneste grænsehandelsrapport er tobaksafgif-

ten dermed tæt på grænsen for, hvor meget afgiften kan hæves uden at provenuet fra tobaksafgifterne reduceres, *jf. Status over Grænsehandel 2010*.

De afgiftsforhøjelser, som derudover er gennemført, har primært været rettet mod varer og tjenester, som er til skade for miljø og klima. I forbindelse med energiaftalen fra 2008 blev CO₂-afgiften forhøjet, og der blev indført en særlig NO_x-afgift. Desuden er energiafgifterne siden 2008 blevet indekseret med den forventede udvikling i nettopriserne. Disse afgiftsforhøjelser er tilbageført i form af skattenedsættelser på andre områder.

På transportområdet er der desuden gennemført en omlægning af bilbeskatningen i 2007. Med omlægningen øges incitamentet til at vælge mindre og mere brændstoføkonomiske biler. Desuden reduceres incitamentet til at vælge varebiler frem for personbiler. Samlet set har omlægningen i 2007 (sammen med de stigende oliepriser mv.) bidraget til at reducere den gennemsnitlige CO₂-udledning fra persontransporten i Danmark. Endelig er det besluttet at afgiftsfritage el- og brintbiler frem til 2015 med henblik på at understøtte udbredelsen af teknologierne i Danmark.

7.3 Kort om ændringerne i indkomstbeskatningen siden 2001

Siden 2001 er der gennemført 3 større skatteaftaler, som har sigtet på at reducere skatten på arbejdsindkomst. Det er hhv. Forårspakken fra 2004, Lavere skat på arbejdsindkomst i 2007 og Forårspakke 2.0 i 2009. Endelig har Genopretningsaftalen i 2010 medført skattestramminger som en del af konsolideringen af de offentlige finanser og indfrielse af henstillingen fra EU. De fire aftaler har blandt andet medført, at

- Grænsen for betaling af mellemskat blev først sat op, og i forbindelse med Forårspakke 2.0 er mellemskatten fjernet. Det skønnes at ca. 1,9 mio. personer dermed ikke længere skal betale mellemskat.
- Grænsen for betaling af topskat er sat op. Inklusive forøgelsen af topskattegrænsen i 2014 er det vurderingen, at ca. 240.000 personer ikke længere skal betale topskat, når de nye regler er fuldt indfaset.
- Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004 og er siden forhøjet, så det nu udgør 4,25 pct. af arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget (dog maksimalt 13.600 kr. i 2011).
- Beskatningen af positiv kapitalindkomst er sat ned, ligesom værdien af rentefradraget (og andre ligningsmæssige fradrag) gradvist sænkes frem mod 2020. Beskatningen af forskellige former for opsparing er blevet mere ensartet.

Skatteaftalerne har bl.a. medført, at summen af indkomstskatteprocenterne for en topskatteyder i en gennemsnitskommune, nedbringes fra ca. 59,8 pct. (efter arbejdsmarkedsbidrag) i 2002 til ca. 52,3 pct., *jf. tabel 7.1*. Med Forårspakke 2.0 udfases sundhedsbidraget på 8 pct. gradvist fra 2012 til 2019 og erstattes af en tilsvarende forhøjelse af bundskatten. Værdien af

rentefradraget sænkes for renteudgifter, der ligger over et bundfradrag på 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for par. Dette bundfradrag ligger fast nominelt.

Tabel 7.1
Centrale satser og beløbsgrænser

	2002 ¹	2004- Aftalen	2007- Aftalen	Forårspakke 2.0	Genopret- ningsaftalen
Skattesatser:					
Gnst. kommune- og kirkeskat	33,7	33,7	25,7	25,7	25,7
Sundhedsbidrag	-	-	8,0	0,0	0,0
Bundskattesats	5,14	5,14	5,14	11,64	11,64
Mellemskattesats	6,0	6,0	6,0	-	-
Topskattesats	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
I alt, inkl. gnst. kirkeskattesats	59,8	59,8	59,8	52,3	52,3
Skatteloft (ekskl. kirkeskat)	59,0	59,0	59,0	51,5	51,5
Arbejdsmarkedsbidrag	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Beskæftigelsesfradrag	0	2,5	4,25	5,6	5,6
Beløbsgrænser:					
Personfradrag	44.400	44.400	45.500	43.700	41.300
Maks. beskæftigelsesfradrag	0	8.500	14.400	18.300	17.300
Mellemskattegrænse	246.600	306.500	373.000	-	-
Topskattegrænse	367.900	367.900	373.000	416.900	393.700

- 1) Forenkende er bundskat og gennemsnitlig kommuneskat i 2002 korrigeret for kommuneskattestigning og kompenserende bundskattenedsættelse i perioden 2002-2011. I 2002 var den gennemsnitlige kommuneskat på 33,3 pct. og bundskattesatsen var 5,5 pct.

Anm.: Satser og beløbsgrænser ved fuld indfasning.

7.4 Stort fald i marginalsatten for fuldtidsbeskæftigede

Den gennemsnitlige marginalsat på arbejdsindkomst er – dvs. når alle fire skatteændringer medtages - reduceret med 7,2 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede (fra 54 pct. med 2002-regler til 46,8 pct.) som følge af skattepolitikken siden 2001, *jf. tabel 7.2*. Det svarer til, at det økonomiske afkast ved at arbejde lidt mere, er forøget med 15,7 pct. (før afgifter). Hertil kommer at bidraget til Særlig Pensionsopsparing på 1 pct. af arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget og erhvervsindkomsterstøttende overførsler som fx dagpenge nu er bortfaldet. Inklusiv denne omlægning er der tale om en reduktion på 7,5 pct.-point for fuldtidsbeskæftigede.

Tabel 7.2
Reduktion i marginalskatten på arbejdsindkomst som følge af skattepolitikken siden 2001

	Fulltidsbesk.	Alle
	Pct.-point	
2004-aftalen	1,8	1,4
2007-aftalen	1,9	1,0
Forårspakke 2.0	4,4	2,5
Genopretningsaftalen	-0,9	-0,5
I alt	7,2	4,4

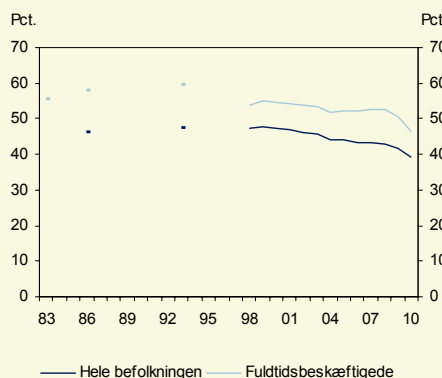
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen. Der er ikke indregnet virkninger af ændret afgiftspolitik.

Nedsættelsen af marginalbeskatningen på arbejdsindkomst kan ses som en fortsættelse af den udvikling som blev indledt med skattereformen i midten af 1980'erne, *jf. figur 7.3*. I 1990'erne blev marginalskatten for fuldtidsbeskæftigede sat ned med 5,5 pct.-point som følge af 1994-skattereformen, hvor arbejdsmarkedsbidraget blev indført, overførslerne blev bruttoficeret, og indkomstskatterne blev sænket. Stigningen i de kommunale skattesatser i 1980'erne og 1990'erne har imidlertid modvirket det fald i marginalskattene, der følger af skattereformerne i perioden.

Den tendens er ophørt med skattestoppet. Den gennemsnitlige kommunale indkomstskattesats er således steget med 0,4 pct.-point siden 2001, mens stigningen udgjorde 3,7 pct.-point i perioden 1990-2001. De relativt beskedne stigninger i den gennemsnitlige kommunale indkomstskattesats siden 2001 er endvidere direkte modvirket via kompenserende nedsættelser af bundskattesatsen.

Skattereformerne har medført, at marginalskatten for personer med lave indkomster og i mellemindkomstsegmentet er reduceret til et niveau, som er lavere end i OECD i gennemsnit, *jf. figur 7.4*. Selv om skatteaftalerne også har reduceret marginalskatten for højindkomstgrupperne, er den fortsat højere end i de fleste andre OECD-lande. Danmark adskiller sig blandt andet ved, at den højeste marginalskat sætter ind ved et relativt lavt indkomstniveau. Desuden inddrager marginalskatten ikke afgifter og moms, som i Danmark er højere end i de fleste andre lande.

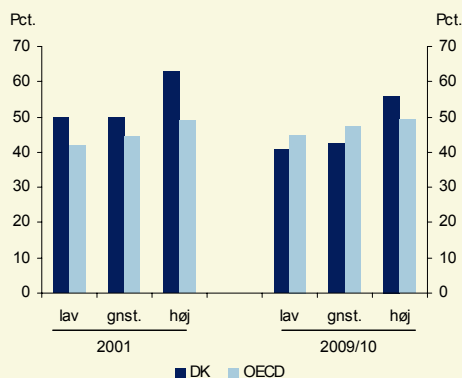
Figur 7.3
Gennemsnitlig marginalskat, 1983-2010



Anm.: Den gennemsnitlige marginalskat for 2008-2010 er baseret på en fremskrivning af indkomstoplysninger fra 2007 i overensstemmelse med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2010. Aftrapningen af den grønne check indgår i opgørelsen af marginals-katten for 2010.

Kilde: For 1986 og 1993 Finansredegørelse 98/99. For 1998-2010 egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.4
Marginalskat af lønindkomst, 2001 og 2010



Anm.: Marginalskatten på lønindkomst er beregnet for en enlig fuldtidsbeskæftiget uden børn, der tjener henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn. Tal for Danmark er fra 2010, mens tal for OECD er gennemsnit fra 2009.

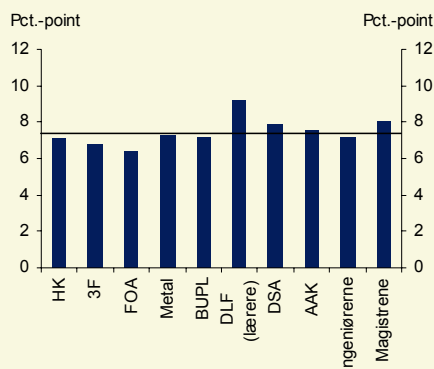
Kilde: Taxing Wages 2008/2009 - 2009 Edition, OECD.

Omkring 60 pct. af det samlede fald i marginals-katten for fuldtidsbeskæftigede siden 2001 kan henføres til Forårspakke 2.0, mens de foregående to skatteaftaler i højere grad har haft fokus på at styrke tilskyndelsen til at være beskæftiget via indførelsen og den senere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. Det er særligt afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for betaling af topskat, samt i mindre grad nedsættelse af bundskatten, som har bidraget til at reducere marginals-katten.

Den samlede reduktion i marginals-katten for fuldtidsbeskæftigede på 7,2 pct.-point er nogenlunde ens fordelt på tværs af a-kasser, jf. figur 7.5. For fx medlemmer af Danmarks Lærerfor- enings A-kasse er marginals-katten reduceret med knap 9¼ pct.-point i gennemsnit, mens re- duktionen af den gennemsnitlige marginals-kat udgør omkring 8 pct.-point for medlemmer af Danske Sundhedsorganisationers A-kasse samt Magistrenes A-kasse.

Figur 7.5

Reduktion i marginalsatten for fuldtidsbeskæftigede som følge af skattepolitikken siden 2001 fordelt på A-kasser

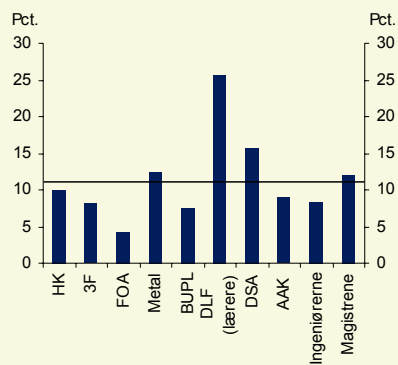


Anm.: Det er ændringen i marginalsatten frem til 2011, men med 2019-regler, der fremgår af figuren. Den vandrette kurve viser den gennemsnitlige reduktion af marginalsatten blandt samtlige fuldtidsbeskæftigede.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 7.6

Andel af fuldtidsbeskæftigede, som slipper for at betale topskat som følge af skattepolitikken siden 2001 fordelt på A-kasser



Anm.: Det er ændringen i antal topskatteydere frem til 2011, men med 2019-regler, der fremgår af figuren. Den vandrette kurve angiver den relative reduktion i antal topskatteydere blandt samtlige fuldtidsbeskæftigede.

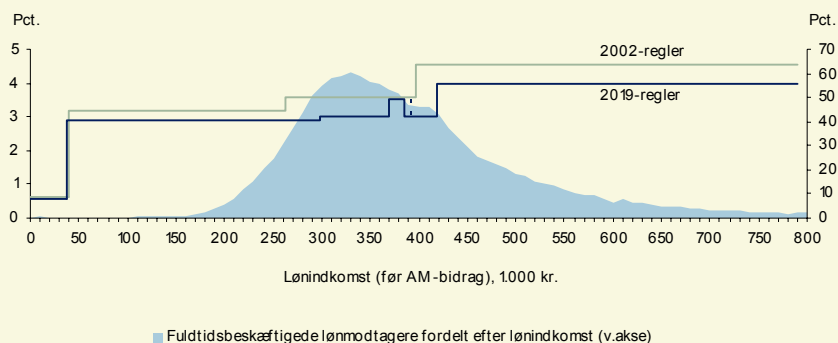
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Den større reduktion af marginalsatten for medlemmer af Danmarks Lærerforenings og Danske Sundhedsorganisationers A-kasse mv. skal ses i lyset af forhøjelsen af indkomstgrænsen for topskat, som medfører, at en relativt stor andel af disse personer ikke længere omfattes af topskatten, *jf. figur 7.6*. Omkring én ud af fire af medlemmerne af Danmarks Lærerforenings A-kasse skulle fortsat have betalt topskat, hvis skattereglerne fra 2002 stadig var gældende. I gennemsnit skal omkring 10½ pct. af samtlige fuldtidsbeskæftigede ikke længere betale topskat.

Den højeste marginalskat (skalamarginalsatterne) er samlet set reduceret fra 63,3 pct. til 56,1 pct. Det er en reduktion på 7,3 pct.-point, svarende til en reduktion på 7½ pct.-point efter AM- og SP-bidrag.

For de ca. 210.000 personer, der ikke længere skal betale såvel mellemskat som topskat, reduceres marginalsatten på arbejdsindkomst med 19,3 pct.-point, sammenlignet med 2002-regler. Hertil kommer reduktionen i bundskatteprocenten med 1,5 pct.-point, mens indførelsen af den grønne check, som aftrappes med indkomsten, isoleret set øger marginalsatten med 7,5 pct.-point for personer i et lille indkomstinterval.

Figur 7.7
Skalamarginalskatter



Anm.: 2002-regler angiver marginalskatter og progressionsgrænser, der ville være gældende i 2002 ved en fuld indfasning af bundskattenedsættelsen i *Pinsepakken*. De anførte 2002-regler indeholder et marginalskattebidrag fra SP-bidraget, der i årene 1999-2001 var et omfordelende, obligatorisk pensionsbidrag. SP-bidraget er efterfølgende omlagt til et individuelt opsparingsbidrag (svarende til DMP-bidraget i 1998), som ikke har skattekarakter, og er siden helt fjernet. Den stiplede linje repræsenterer en situation, hvor der modtages grønne check inkl. tillæg for 2 børn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Beskæftigelsesfradraget, som blev indført i 2004 og senere forøget i 2007-aftalen, reducerer marginalskatten med 1,4 pct. i en gennemsnitskommune for arbejdsindkomster på op til knap 309.000 kr. før AM-bidrag, dvs. for indkomster under progressionsgrænsen. Den relativt beskedne reduktion i marginalskatten skal ses i sammenhæng med, at hovedformålet med beskæftigelsesfradraget er at øge forskelsbeløbet mellem henholdsvis lønindkomst og overførselsindkomst efter skat.

7.5 Virkning på forskelsbeløb og kompensationsgrad

Skattepolitikken siden 2001 har øget forskelsbeløbet, dvs. forskellen mellem den disponible indkomst som beskæftiget og den disponible indkomst ved overførselsindkomst¹. Et større forskelsbeløb afspejler, at den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst forøges.

¹ Tilskyndelsen til beskæftigelse er også styrket gennem ændringer i tildelingen af indkomsterstøttende overførsler, herunder indførelse af kontanthjælpsloftet og starthjælpen, jf. *kapitel 3*. Virkningerne heraf er ikke indregnet i tabellen.

Med de 4 skatteaftaler er det månedlige gennemsnitlige forskelsbeløb øget med godt 1.000 kr. fra 8.270 kr. med 2002-regler til 9.320 kr., når elementerne i Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset (med 2019-regler)², *jf. tabel 7.3*.

Tabel 7.3
Forskelsbeløb pr. måned ved henholdsvis 2002- og 2019-regler

	Gennemsnit	Antal med under	
		1.000 kr.	2.000 kr.
	Kr.	Antal personer (pct./pct.point)	
2002-regler	8.270	75.000 (3,1)	168.800 (7,0)
2019-regler	9.320	50.800 (2,1)	131.500 (5,5)
Ændring	1.050	-24.200 (-1,0)	-37.300 (-1,5)

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Antallet af personer med lavt forskelsbeløb (under 1.000 kr. pr. måned i faste priser) reduceres med 32 pct. fra 75.000 til 50.800 personer som følge af ændringerne i skattepolitikken siden 2001. Det er specielt indførelsen af beskæftigelsesfradraget, der har bidraget til at reducere gruppen med et lille forskelsbeløb.

Ændringen i forskelsbeløbet kan også udtrykkes som en ændring i den såkaldte kompensationsgrad, som er forholdet mellem den disponible indkomst som overførselsmodtager og i beskæftigelse.³ Det er ændringer i kompensationsgraden, der ligger til grund for de skønnede arbejdsudbudsvirkninger (beskæftigelseseffekten) af de initiativer, der påvirker forskelsbeløbet.

Samlet er kompensationsgraden reduceret med ca. 2,5 pct.-point som følge af skattepolitikken. Forårspakken fra 2004 har reduceret de gennemsnitlige kompensationsgrader med 1,3 pct.-point, mens den for personer med relativt lav økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse er reduceret med 1,5 pct.-point, *jf. tabel 7.4*. For sidstnævnte gruppe er reduktionen af kompensationsgraden helt overvejende en konsekvens af skatteaftalerne fra 2004 og 2007, herunder indførelsen og den efterfølgende forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Det er primært for personer i denne gruppe, at ændringer i kompensationsgraderne må påregnes at have en virkning på arbejdsmarkedsdeltagelsen.

² Der er taget udgangspunkt i 2019-regler, hvor elementerne i Forårspakke 2.0 er indfaset. Da den grønne check og grænsen for den del af den negative nettokapitalindkomst, der friholdes for lavere værdi af rentefradraget, fastholdes nominelt, vil realværdien af beløbsgrænserne fortsat blive reduceret efter 2019 i takt med den forudsatte nominelle indkomstfremgang. Derfor vil Forårspakke 2.0 fortsat medføre ændringer i skattebetalingen efter 2019. Analysen er baseret på de nominelle beløbsgrænsers realværdi i 2019.

³ Kompensationsgraden svarer til 1 minus forskelsbeløbet divideret med den disponible indkomst ved beskæftigelse.

Tabel 7.4
Reduktion i kompensationsgraden som følge af skattepolitikken siden 2001

	Alle	Personer med over 70 pct.
	Pct.-point	
2004-aftalen	1,3	1,5
2007-aftalen	0,6	0,5
Forårspakke 2.0	0,7	0,2
Genopretningsaftalen	0,1	0,1
I alt	2,6	2,3

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Genopretningsaftalen indebærer en forøgelse af indkomstbeskatningen og er sammensat, så tilskyndelsen til beskæftigelse er ret upåvirket. Det afspejler, at skattestigningen samlet set virker omtrent som en proportional skat, der sænker disponibel løn og disponible overførsler nogenlunde parallelt.

7.6 Virkning på arbejdsudbuddet

Den reducerede marginalskat øger marginallønnen, dvs. det beløb, der er tilbage efter skat af den sidst tjente krone. En øget marginalløn styrker isoleret set arbejdsudbuddet (både flere timer og formentlig større produktivitet) for de personer, der allerede er i beskæftigelse.

Beregningerne inddrager både den effekt på den gennemsnitlige arbejdstid, der følger af, at en lavere marginalskat (ved given gennemsnitsskat) giver tilskyndelse til at arbejde mere ("substitutionseffekten"), men også den modgående effekt - "indkomsteffekten" – som indebærer, at lavere gennemsnitsskat (ved given marginalskat) isoleret set reducerer arbejdsudbuddet. Indkomsteffekten er udtryk for, at der kan opnås samme forbrug som før en reduktion af gennemsnitsskatten ved en uændret arbejdsindsats. Desuden er der taget hensyn til, at skatteaftalerne har ændret kompensationsgraderne og dermed påvirker tilskyndelsen til at søge og fastholde beskæftigelse. Time- og beskæftigelseseffekterne er beskrevet nærmere i *boks 7.2*.

Boks 7.2**Nærmere om timeeffekten og beskæftigelseeffekten**

De samlede mængdemæssige arbejdsudbudseffekter er opgjort med de samme beregningsprincipper, som Skattekommissionen benyttede i deres rapport "Lavere skat på arbejde" (2009). Principperne er overordnet på linje med dem, der benyttes af De Økonomiske Råd.

Timeeffekten: Det antages blandt andet, at arbejdstiden i gennemsnit øges med 0,1 pct. ved en stigning i marginallønnen efter skat på 1 pct. (substitutionseffekten). Samtidig vil en stigning i den disponible indkomst på 1 pct. ved uændret marginalløn efter skat isoleret set reducere arbejdstiden med 0,03 pct. i gennemsnit (indkomsteffekten). I overensstemmelse med resultaterne i flere empiriske studier antages desuden, at arbejdsudbudsbeslutningen blandt kvinder er mere følsomme overfor ændringer i (marginal)lønnen efter skat sammenlignet med mænd (jf. tabel 3.2 i Skattekommissionens rapport, "Udvalgte undersøgelser af elasticiteten af timeudbuddet efter 1990"). Det indebærer overordnet, at den gennemsnitlige arbejdsudbudseffekt er faldende med indkomsten, idet kvinder i gennemsnit har lavere indkomster end mænd.

Beskæftigelseeffekten: Ved beregning af beskæftigelseeffekten antages, at ledigheden reduceres med 0,07 pct.-point ved en reduktion i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad på 1 pct.-point. Det er blandt andet med afsæt i et studie af Scarpetta fra 1996 ("Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study").

Derudover medregnes en deltagelseeffekt for personer mellem 60 og 64 år, hvor det antages – blandt andet med afsæt i en OECD-undersøgelse – at erhvervsdeltagelsen øges med 0,1 pct.-point, hvis nettokompensationsgraden falder med 1 pct.-point, jf. *Fordeling og incitamenter 2002*.

De anvendte metoder til at beregne arbejdsudbudseffekter indeholder ikke beskatningens virkninger på uddannelsesvalg og international mobilitet mv., hvilket isoleret set kan medføre en undervurdering af marginalskatternes virkninger på arbejdsudbuddet og de afledte virkninger på skatteprovenu.

Som udgangspunkt har en nedsættelse af de progressive skatter (dvs. mellem- og topskatten) en større virkning på arbejdsudbuddet målt pr. provenukrone end fx en nedsættelse af bundskatten:

- En reduktion i marginalskatten indebærer en relativt større stigning i marginallønnen efter skat, hvis marginalskatten som udgangspunkt er høj.
- Skattegrundlaget for de progressive skatter (top- og den tidligere mellemskat) er mindre end fx for bundskat og arbejdsmarkedsbidrag på grund af det høje bundfradrag. Dermed opnår man et større fald i marginalskatten for et givet, umiddelbart skatteprovenu, når de progressive skatter nedsættes.
- De personer, der betaler de høje marginalskatter, har ofte også en høj timeløn. Dermed vil et øget arbejdsudbud fra disse personer medføre en større stigning i de offentlige indtægter, end hvis andre grupper med lavere lønninger øger arbejdstiden.

Samlet skønnes de fire skatteaftaler at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 35.000 personer, jf. *tabel 7.5*.

Tabel 7.5
Arbejdsudbudsvirkning af de fire skatteaftaler siden 2001

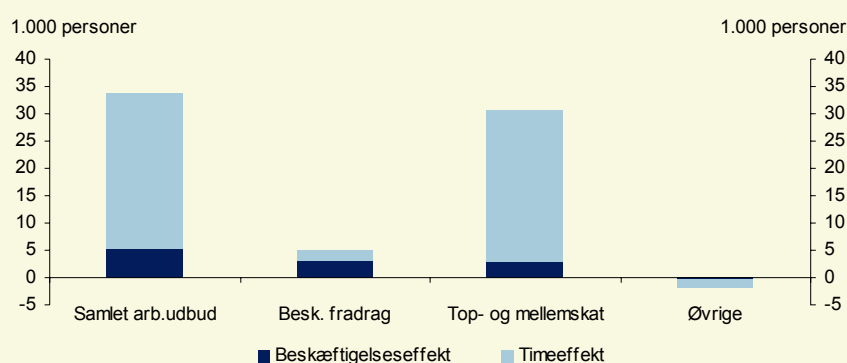
	Timeeffekt	Beskæftigelseseffekt	Samlet
Fuldtidspersoner			
2004-aftalen	6.450	3.250	9.650
2007-aftalen	6.400	1.150	7.550
Forårspakke 2.0	17.650	600	18.300
Skatteelementer i genopretningsaftalen	-2.200	450	-1.750
<i>Genopretningsaftalen, samlet</i>	<i>-2.200</i>	<i>14.450</i>	<i>12.250</i>
I alt (skatteaftaler)	28.350	5.450	33.750
I alt, skatteaftaler og andre elementer i genopretningsaftalen	28.350	19.450	47.750

Anm.: Forårspakke 2.0 indeholder også effekter fra Serviceeftersynet og Sundhedspakken. Arbejdsudbuddet fra skatteaftalerne er inklusive virkning af ændrede afgifter. Skønnene i tabellen er baseret på opdaterede beregninger og vil derfor afvige fra de oprindelige skøn i forbindelse med aftalerne. Afvigelserne er dog relativt beskedne.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Vurderingen bygger på samme principper og metode, som blev anvendt af Skattekommisjonen. Hovedparten af effekten – knap 85 pct. – kommer fra virkningen på den gennemsnitlige arbejdstid (via lavere marginalskat), mens resten afspejler beskæftigelseseffekten, jf. figur 7.8. Langt størstedelen af arbejdsudbudsvirkningen skyldes desuden sænkningen af den progressive beskatning.

Figur 7.8
Skatteaftalernes virkning på arbejdsudbuddet



Anm.: "Øvrige" omfatter bl.a. finansieringselementer, herunder afgiftsstigninger.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

Forårspakke 2.0 bidrager med godt halvdelen af den samlede stigning i arbejdsudbuddet, helt overvejende via timeeffekten. Det skyldes, at Forårspakke 2.0 har bidraget til at reducere marginalskatten i højere grad end de øvrige skatteaftaler. Især afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af indkomstgrænsen for topskat skønnes at øge arbejdsudbuddet via timeeffekten.

Specielt afskaffelsen af mellemskatten er forbundet med relativt store strukturgevinster. Det skyldes især, at de højeste marginalskatter dermed reduceres, men også at der tidligere var mulighed for at overføre uudnyttet fradrag for mellemskat mellem ægtefæller. Overførselsmuligheden betød, at en ægtefælle med lav indkomst (under mellemskattegrænsen) kunne have en relativt høj marginalskat, fordi øget indkomst resulterer i mindre overført fradrag til ægtefællen og dermed øget skattebetaling, selvom personen ikke selv er mellemskatteyder. Derudover øges kompensationsgraden (forskelsbeløbet reduceres) for ægtefællen med den laveste indkomst som følge af overførselsmuligheden.

Både 2004- og 2007-aftalen har i relativt højere grad medført større arbejdsudbud fra beskæftigelseseffekten. Det skyldes som nævnt især indførelsen af beskæftigelsesfradraget i 2004 og den senere forhøjelse af fradraget i 2008. Formålet med beskæftigelsesfradraget er at give ledige og personer uden for arbejdsstyrken et incitament til at komme i beskæftigelse – samt at fastholde dem, der er i beskæftigelse. Samtidig medfører beskæftigelsesfradraget, at erhvervsaktive under mellemskattegrænsen får lidt lavere marginalskat og dermed lidt større tilskyndelse til at øge arbejdstiden. For de beskæftigede, der har indkomster over grænsen, er der kun en indkomsteffekt, som isoleret set trækker ned i arbejdsudbuddet.

Med *Lavere skat på arbejdsindkomst* i 2007 blev beskæftigelsesfradraget forhøjet fra 2,5 til 4,25 pct., mens indkomstgrænsen for mellemskatten blev øget således, at den blev sammenfaldende med indkomstgrænsen for topskat. Det samlede bidrag fra beskæftigelseseffekten kan skønnes til 1.150 fuldtidspersoner som følge af 2007-aftalen. Den lavere effekt end i 2004-aftalen skal ses i lyset af, at personfradraget og indkomstoverførslerne blev forhøjet i forbindelse med aftalen, hvilket bidrager til at øge kompensationsgraden.

I *Genopretningsaftalen* indgår en forhøjelse af beskatningen ved blandt andet at fastfryse §20-reguleringen af indkomstgrænser mv. i skattesystemet og indføre et loft over fradrag for fagforeningskontingent. De permanente stramninger i aftalen skønnes at reducere arbejdsudbuddet med knap 2.000 personer. Den ret begrænsede effekt afspejler, at skatteforøgelsen samlet set nærmest er proportional, og at stigningen i marginalskatten derfor er ret lille (per provenukrone). Genopretningsaftalen omfatter imidlertid også reformer på arbejdsmarkedet, herunder især en reduktion af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, som styrker beskæftigelsen. Inklusive disse elementer er det vurderingen, at Genopretningsaftalen og de tre øvrige skatteaftaler siden 2001 samlet styrker arbejdsudbuddet svarende til knap 50.000 personer.

Nominalprincippet i skattestoppet kan også påvirke arbejdsudbuddet. Det skyldes, at den reale marginalløn øges i takt med, at stykafgifterne fastholdes nominelt og dermed udhules realt, ligesom ejendomsværdiskatten formentlig groft kan sidestilles med en punktafgift med hensyn til virkningen på incitamentet til at arbejde. Antages at nominalelementerne i skattestoppet virker på nogenlunde samme måde som en sænkning af en proportional skat (ar-

bejdsmarkedsbidraget), kan effekten på arbejdsudbuddet opgøres til i størrelsesorden 5.000 personer.

Selv om metoderne til vurdering af arbejdsudbudsvirkningerne har været anvendt gennem længere tid og ligger på linje med de beregningsprincipper, der anvendes i De Økonomiske Råd, er de behæftet med betydelig usikkerhed. Skattekommissionen, som anvendte samme principper, vurderede, at de skønnede virkninger af reduktionen af de progressive skatter var i den forsigtige ende, blandt andet med baggrund i internationale studier. En nyere analyse på danske tal understøtter størrelsesordenen af de elasticiteter, der er anvendt af Skattekommissionen, men peger samtidig og med usikkerhed på, at virkningen kan være større på længere sigt, *jf. boks 7.3*. Analysen fokuserer ikke kun på arbejdsudbuddet, men på selve den skattepligtige indkomst, som potentielt også fanger andre effekter så som øget produktivitet og mindre sort arbejde.

Boks 7.3**Elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst**

Traditionelt har der været fokus på, hvordan ændringer i indkomstbeskatningen påvirker det kvantitative arbejdsudbud, dvs. deltagelsen på arbejdsmarkedet/beskæftigelsen og det præsterede antal timer for de, der er beskæftiget. I de senere år er fokus imidlertid rettet mod virkningerne på den skattepligtige indkomst, som også fanger andre effekter så som øget produktivitet og mindre sort arbejde.

Finansministeriet har i et arbejdspapir undersøgt hvordan ændringer i marginals-katten påvirker den skattepligtige arbejdsindkomst, jf. *Elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst på www.fm.dk*.

Hovedresultatet er en ukompenseret substitutionselasticitet af skattepligtig arbejdsindkomst på 0,11 for mænd og 0,06 for kvinder. Det vil sige at den skattepligtige arbejdsindkomst stiger med 0,06-0,11 pct., når udtrykket (1-marginalskat) stiger med 1 pct. (dvs. når marginals-katten falder 0,5 point ved en marginalskat på 50). Det svarer nogenlunde til de gennemsnitlige elasticiteter, som anvendes i dette kapitel og ved vurderingen af den seneste skattereform, om end forholdet mellem elasticiteten for mænd og kvinder er modsatte i det nye studie. Det er også på niveau med de ganske få andre tilgængelige studier for Danmark, men mindre end for andre lande, hvor elasticiteten typisk er estimeret mellem 0 og ½. Indkomstelasticiteten er ca. -0,017 for mænd og -0,013 for kvinder. Dvs. ligeledes i rimelig overensstemmelse med de elasticiteter, der traditionelt har været anvendt.

Tabel a**Arbejdsudbudselasticiteter**

	Traditionelt anvendt metode	Ny estimation på skattepligtig arbejdsindkomst		
		Hovedmodellen	Den alternative model	
			Kort sigt	Langt sigt
Substitutionselasticitet				
Mænd	0,05	0,11	0,073	0,265
Kvinder	0,15	0,06	0,014	0,023
Indkomsteelasticitet				
Mænd	-0,03	-0,017	-0,001	-0,042
Kvinder	-0,03	-0,013	-0,012	-0,037

I arbejdspapiret ses også på en alternativ fejlkorrigeringsmodel, der kan identificere separate elasticiteter på kort og lang sigt. Denne modelspecifikation peger på, at elasticiteten af skattepligtig (arbejds)indkomst kan være større på lang sigt. I denne opgørelse er substitutionselasticiteten for mænd estimeret til 0,073 på kort sigt og 0,265 på lang sigt, mens indkomstelasticiteten er negativ (men insignifikant) på kort sigt (-0,001) og noget større (og signifikant) på lang sigt (-0,042). For kvinder er substitutionselasticiteten positiv (men insignifikant) både på kort sigt (0,014) og på langt sigt (0,023). Indkomstelasticiteten er derimod signifikant både på kort sigt (-0,012) og -0,037 på lang sigt.

7.7 Fordelingsvirkningerne af skatteaftalerne fra 2001 og frem

Den samlede virkning på indkomstforskellene som følge af de fire skatteaftaler vurderes at svare til en forøgelse af de umiddelbare indkomstforskelle med ca. 0,8 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Medregnes virkninger af skattestoppet er virkningen på ca. 0,9 pct.-point, jf. tabel 7.6.

Tabel 7.6

Fordelingsvirkninger af skattepolitikken siden 2001 opgjort ved Gini-koefficienten

Pct.-point	Ændring i			Samlet
	Skat	Overførsler	Afgifter	
Skattestop	0,12		-0,01	0,11
2004-aftalen	0,21	-0,06		0,15
2007-aftalen	0,19	-0,04	0,01	0,15
Forårspakke 2.0	0,63	-0,23	0,05	0,46
Genopretningsaftalen	-0,03	0,07		0,04
Øvrige	0,03		-0,01	0,02
Samlet	1,12	-0,26	0,05	0,92

Anm.: Gini-koefficienten er et statistisk udtryk for indkomstforskelle. Jo lavere Gini-koefficienten er, jo mindre er indkomstforskellene. Gini-koefficienten er et tal mellem 0 og 1 og er i tabellen opgjort i procent (ændring i procentpoint), dvs. ganget med 100.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

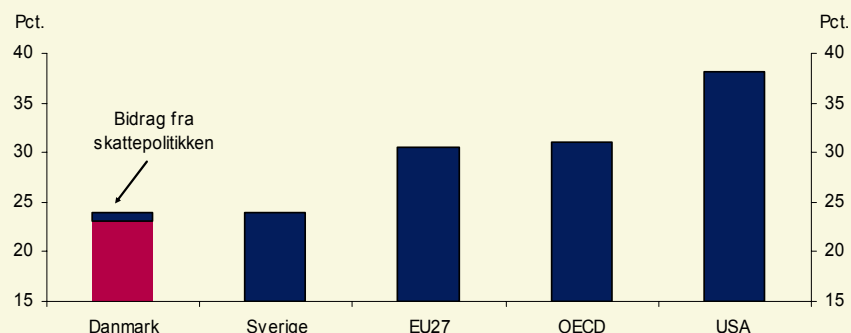
Den samlede virkning af skattepolitikken siden 2001 på 0,9 pct.-point dækker over modsatrettede virkninger, hvor ændringerne i overførslerne (som indgik i aftalerne) bidrager til at reducere indkomstforskellene med 0,26 pct.-point, mens især indkomstskatteændringerne har trukket i modsat retning med 1,12 pct.-point. Hertil kommer 0,05 pct.-point fra øgede afgifter, som ikke direkte påvirker den opgjorte disponible indkomst, men indregnes, fordi afgiftsændringer direkte påvirker forbrugsværdien af den disponible indkomst⁴.

Til sammenligning har udviklingen i ejendomspriserne og på aktiemarkedene bidraget til en stigning i indkomstforskellene på knap 6 pct.-point fra 1994 til 2007.

Skatteaftalerne har ikke ændret på, at Danmark sammen med Sverige er de lande i OECD, der har de mindste indkomstforskelle, jf. figur 7.9. Det afspejler blandt andet, at den lige indkomstfordeling i Danmark også er en konsekvens af en ret lav lønspredning, samt at omfordelingen af disponibel indkomst især sker via overførselssystemet. Desuden er skattesystemet fortsat mere progressivt end i mange andre lande.

⁴ Virkningen af øgede afgifter indregner også en effekt på opsparing, fordi opsparingen må antages at gå til forbrug på et senere tidspunkt. Det har betydning fordi personer med høje indkomster typisk har større opsparing end personer med lavere opsparing.

Figur 7.9
Indkomstfordeling



Anm.: For Danmark er fordelingen baseret på en fremskrivning af 2007-indkomster til 2011 opgjort hhv. inklusiv og eksklusiv virkninger på indkomstskatter og overførsler af ændringer i skattepolitikken fra 2002-regler til 2019-regler. For andre lande er oplysningerne fra omkring 2005. Der er også bidrag til ændringer i indkomstfordelingen fra skattepolitikken i andre lande, men disse foreligger ikke centralt indsamlet.

Kilde: *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, OECD 2008* samt egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

7.7.1 Forårspakke 2.0 – afvejning mellem effektivitet og fordeling

Skattereformen i Forårspakke 2.0 har den klart største virkning på arbejdsudbuddet af de fire skatteaftaler siden 2001, men til gengæld har reformen også de største konsekvenser for de umiddelbare indkomstforskelle.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 er en finansieret skatteomlægning på knap 30 mia. kr. samlet set, som havde til formål at styrke vækst og de offentlige finanser. Reformen indebærer som nævnt en væsentlig reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst, som finansieres ved større energi- og miljøafgifter, en reduktion af skatteværdien af diverse fradrag og visse skatteudgifter mv. Skatteaftalen fulgte overordnet de principper som Skattekommissionen anbefalede i deres rapport "Lavere skat på arbejde", fra 2009, jf. *appendiks 7A*.

Skattekommissionen vurderede blandt andet, at en fuldt finansieret skatteomlægning, hvor målet er at øge arbejdsudbuddet betydeligt og sikre store afledte gevinster for de offentlige finanser, nødvendigvis må indeholde en markant reduktion af de progressive skatter – dvs. mellem- og eller topskatten. Disse hensyn kan dermed ikke tilgodeses i særlig grad, uden at det får betydning for de umiddelbare indkomstforskelle. De Økonomiske Råd nåede frem til samme resultat⁵.

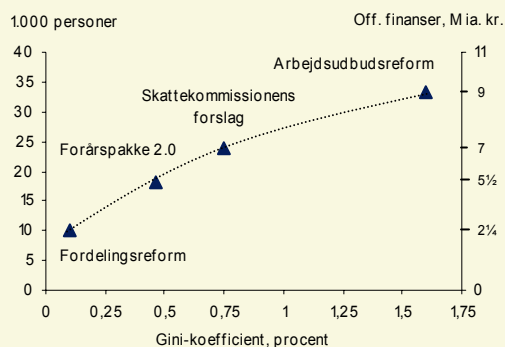
For at vise denne afvejning mellem de umiddelbare, statiske fordelingsvirkninger og skatteomlægningers effektivitet, skitserede Skattekommissionen to alternative reformeksempler

⁵ Jf. *Dansk Økonomi – Efterår 2008*, De Økonomiske Råd.

udover det konkrete skattereformforslag. I alle tre tilfælde er der tale om fuldt finansierede skatteomlægninger for ca. 30 mia. kr., hvor finansieringselementerne er de samme.

Det ene, alternative regneeksempel ("arbejdsudbudsreformen") lægger væsentlig større vægt på at reducere marginalskatterne. I dette tilfælde anvendes de 30 mia. kr. således til at finansiere en afskaffelse af top- og mellemskatten og en mindre nedsættelse af bundskatten. I denne model øges arbejdsudbuddet med mere end 30.000 personer, mens de offentlige finanser styrkes med 9 mia. kr. Virkningerne på arbejdsudbuddet er således ca. 38 pct. større i dette tilfælde end i Skattekommissionens konkrete forslag. Til gengæld er stigningen i indkomstforskellene også noget større. Ændringen i Gini-koefficienten øges således fra knap 0,8 i Skattekommissionens forslag til omkring det dobbelte i den alternative, mere vækstorienterede arbejdsudbudsreform, jf. figur 7.10.

Figur 7.10
Fordelingsvirkninger vs. arbejdsudbudsvirkninger



Anm.: I "Arbejdsudbudsreformen" er provenutabet i Skattekommissionens forslag fra forhøjelser af personfradrag og beskæftigelsesfradrag, indførelsen af en grøn check og en del af bundskattenedsættelsen i stedet anvendt på at fjerne top- og mellemskat. I "Fordelingsreformen" sættes top- og mellemskat samt bundskat ikke ned, og provenuet anvendes i stedet til at øge beskæftigelsesfradraget til 20,7 pct. Virkningerne på blandt andet fordeling og offentlige finanser er i alle eksemplerne påvirket af finansieringselementerne. Fx indgår en reduktion af skatteværdien af rentefradraget, som bidrager væsentligt til styrkelsen af finanserne via afledte effekter i alle eksempler, også i "Fordelingsreformen".

Kilde: *Lavere skat på arbejde*, Skattekommissionen 2009 samt egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det andet alternative regneeksempel ("Fordelingsreformen") lægger større vægt på fordelingsvirkningerne. I denne model anvendes de 30 mia. kr. på at øge beskæftigelsesfradraget. I denne reform er arbejdsudbudsvirkningerne 42 pct. mindre end i skattekommissionens forslag, mens fordelingsvirkningerne er knap 1/8.

Forårspakke 2.0 blev sammensat med udgangspunkt i Skattekommissionens forslag, men fordelingshensyn blev vægtet lidt højere i Forårspakke 2.0. Omvendt er Forårspakke 2.0 mere vækstorienteret end i det regneeksempel fra Kommissionens rapport, hvor vægten er lagt på fordeling. Konkret medfører Forårspakke 2.0 således en stigning i arbejdsudbuddet på

knap 18.500 personer, mens indkomstforskellene øges med knap 0,5 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Det vil sige, at arbejdsudbudsvirkningerne er ca. 24 pct. mindre end i Skattekommissionens forslag, mens virkningen på indkomstfordelingen er ca. 39 pct. mindre. Disse forskelle skyldes især, at topskattesatsen ikke blev sat ned i Forårspakke 2.0.

De fordelingsmæssige overvejelser i skatteaftalerne siden 2001 kommer bl.a. til udtryk ved, at en stor del af skattelemperne er anvendt på nedsættelser af bundskatten og indførelsen af beskæftigelsesfradraget. Grundlæggende gælder således, at ændringer af arbejdsmarkedsbidrag, personfradrag, bundskattesats, beskæftigelsesfradrag samt §20-regulering har relativt begrænset virkning på såvel indkomstfordeling som arbejdsudbud. Omvendt har ændringer i top- og mellemskatten forholdsvis store virkninger på arbejdsudbuddet, men også større virkning på den umiddelbare indkomstfordeling, *jf. tabel 7.7.*

Tabel 7.7

Fordelings- og arbejdsudbudsvirkninger af forskellige skatteændringer med en umiddelbar provenuvirkning på 1 mia. kr., samt provenuet anvendt på disse områder i de enkelte skatteaftaler

	Virkning på Indkomst- fordeling	Arbejds- udbudsvirk- ning	2004- aftalen	2007- aftalen	FP 2.0	Genopret- nings- aftalen
	Pct.-point	Personer	Mia. kr.			
Arbejdsmarkedsbidrag	-0,0013	180		-4,0		
Personfradrag	-0,0182	-240		1,8		
Bundskattesats	0,0054	350			13,8	
Beskæftigelsesfradrag	0,0042	500	6,0	4,2		
Mellemskattegrænse	0,0204-0,0340	1.070-1.770	6,2	3,8		
Topskattegrænse	0,0383	1.600		0,8	5,2	-0,0
Mellemskattesats	0,0630	1.890			5,4	
Topskattesats	0,0640	1.500				
§20-regulering	0,0005-0,0021	200-340			-4,2	-6,6

Anm.: Fordelings- og arbejdsudbudsvirkninger afhænger af udgangspunktet for skatteeksperimentet. Virkningerne er angivet som den gennemsnitlige virkning over perioden af en skatteændring på 1 mia. kr. i 2011-niveau. Provenufordelingen i de enkelte aftaler fordelt på de anførte skatteeksperimenter er vist som illustration på aftalernes sammensætning.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

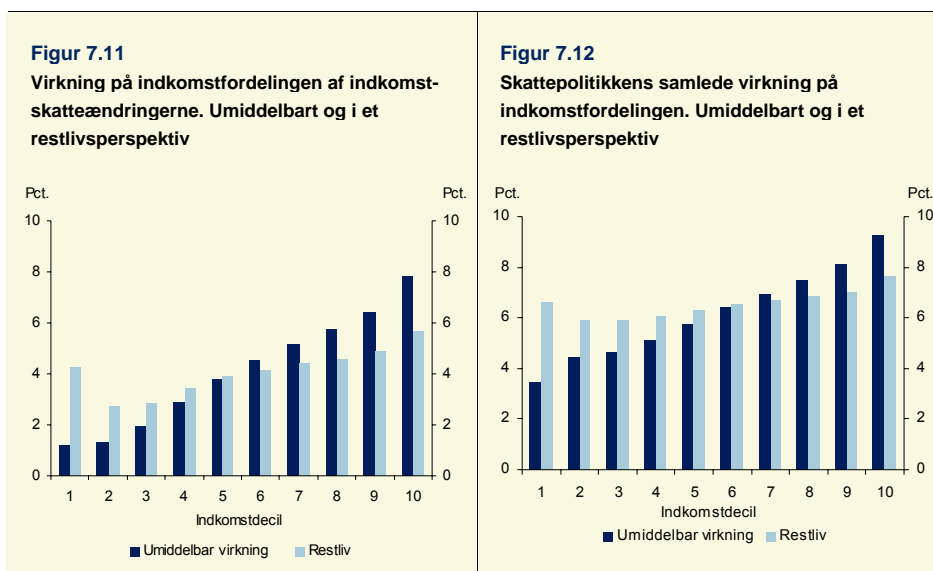
7.7.2 Fordelingsvirkninger af indkomstskatteændringerne – statisk og i restlivsperspektiv

En skatteændring er fordelingsmæssigt neutral, hvis alle får den samme procentvise ændring i den disponible indkomst. I dette tilfælde vil den såkaldte Gini-koefficient også være uændret.

De fire skatteaftaler under et medfører, at den procentvise fremgang i den disponible indkomst er større for de højere indkomstgrupper end de lavere indkomstgrupper. Det er baggrunden for, at indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten øges med 0,9 pct.-point og skal som nævnt ses i sammenhæng med den nævnte afvejning mellem effektivitetshensyn og fordeling. Det er navnlig Forårspakke 2.0, som bidrager til, at højindkomstgrupper umiddelbart får den største relative stigning i indkomsterne.

Hvis fordelingsvirkningerne af indkomstskatteændringerne i de fire skatteaftaler i stedet måles på de anslåede indkomster i resten af livet for de nulevende danskere (restlivsindkomsterne), er fordelingsprofilen derimod mere jævn, jf. de lyseblå søjler i figur 7.11.

Når de samlede virkninger af skatteaftalerne opgøres, dvs. inklusive afgiftsændringer og ændringer i overførsler i forbindelse med skatteaftalerne er virkningen på restlivsindkomsten relativt ens fordelt på tværs af indkomstdecilerne, jf. figur 7.12.



Anm.: Personerne er inddelt i indkomstdeciler efter deres (familieækvivalerede) disponible indkomst i 2007 fremskrevet til 2011 og opgjort med udgangspunkt i 2002-skatteregler. Den første decil angiver de 10 pct. af befolkningen med de laveste disponible indkomster osv.

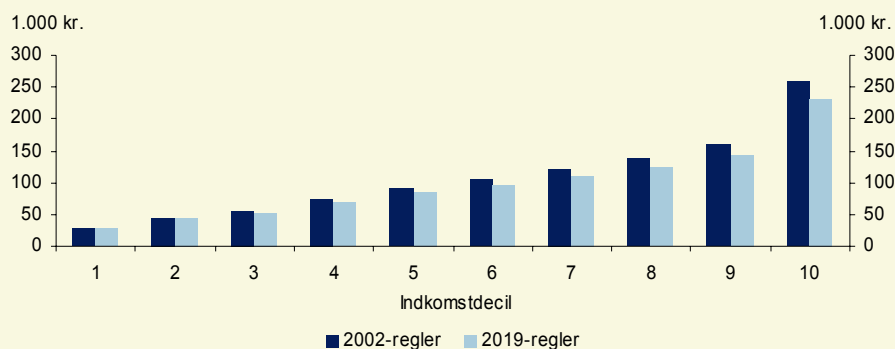
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Når virkningen på "restlivsindkomsterne" er tæt på at være fordelingsmæssigt neutrale, skal det bl.a. ses i lyset af, at der er stor indkomstmobilitet. Blandt andet er der mange studerende blandt dem med lave indkomster i hvert enkelt år. Men de studerende får senere højere indkomster – blandt andet i kraft af deres uddannelse – og mange af dem får dermed del i nedsettelsen af mellem- og topskat senere i livet. Omvendt er der mange midaldrende, der ligger højt i indkomstfordelingen efter en lang karriere på arbejdsmarkedet, og som senere går ned i indkomst, når de har trukket sig tilbage. Når der tages hensyn til disse systematiske skift i indkomstfordelingen, er fordelingsvirkningerne samlet set mere lige. Skattekommissionen vurderede, at det kan være mere retvisende at vurdere skattereformers fordelingsvirk-

ninger ud fra virkningerne på restlivsindkomsterne, jf. Skattekommissionens rapport *Lavere skat på arbejde*, kapitel 3.

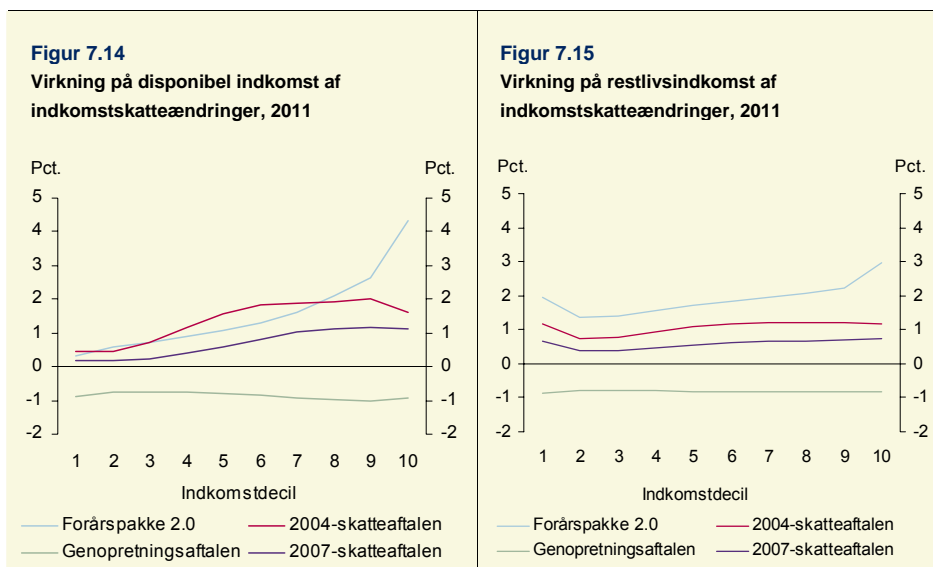
Skatteaftalerne medfører samlet at de grupper, som på et givet tidspunkt har de højeste indkomster, står for en lidt mindre del af skattebetalingen. Med 2002-skatteregler er den gennemsnitlige skattebetaling for de 10 pct. med de højeste indkomster ca. 9,1 gange større, end for dem med de 10 pct. laveste indkomster. Med de skatteregler der gælder, når Forårspakke 2.0 er indfaset er forholdet reduceret til en faktor 8,4, jf. figur 7.13. De 10 pct. med de største indkomster vil samlet betale ca. 42 pct. af deres bruttoindkomster i skat. For de 10 pct. med de laveste indkomster er den gennemsnitlige indkomstskat ca. 26 pct.

Figur 7.13
Gennemsnitlig skattebetaling fordelt på indkomstdeciler, 2011



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Den relativt store forskel i skattebetaling betyder, at fordelingen af indkomsterne er mere lige efter skattebetaling end før fradrag for indkomstskatter. Dermed har skatteændringerne også relativt større virkning på den disponible indkomst end i pct. af skattebetalingen. Gennemsnitlig set har skatteændringerne alt andet lige bidraget til en forøgelse af de disponible indkomster med 4,9 pct. Mens indkomstskatteændringerne i 2004- og 2007-skatteaftalerne hovedsagelig har øget den disponible indkomst for mellemindkomstgrupperne, har indkomstskatteændringerne i Forårspakke 2.0 hovedsagelig øget rådighedsbeløbet for de højere indkomstgrupper, jf. figur 7.14.



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Virkingen af indkomstskatteændringerne i Forårspakke 2.0 skal ses i sammenhæng med, at en række finansieringselementer ikke er indregnet, fordi de ikke direkte betales af husholdningerne. Det samme gælder skatteaftalen fra 2004, som delvist blev finansieret med en reduktion i det planlagte offentlige forbrug, jf. nedenfor.

Med indkomstskatteændringerne i Genopretningsaftalen reduceres rådighedsbeløbet med godt 0,9 pct. Genopretningsaftalen påvirker først og fremmest rådighedsbeløbet gennem nulregulering af hhv. personfradrag og topskattegrænse. Virkingen af at fastholde personfradraget er størst for de lavere indkomstgrupper (målt i forhold til de disponible indkomster), mens nulreguleringen af topskattegrænsen har størst betydning for de højere indkomstgrupper. Samlet er den procentuelle reduktion af den disponible indkomst som følge af indkomstskatteændringerne i Genopretningsaftalen nogenlunde ens for alle indkomstgrupper.

I tabel 7.8 er de beregnede virkninger på indkomstfordelingen fra de fire skatteaftaler opgjort, også med udgangspunkt i restlivsindkomsterne. Beregningen viser virkingen af de elementer som direkte har betydning for husholdningerne, enten via beskatningen af deres indkomster eller via de afgifter som knytter sig direkte til husholdningernes forbrug, samt de ændringer i overførselsindkomsterne der er aftalt i forbindelse med skatteaftalerne – fx forhøjelsen af pensionstillægget, den ekstraordinære forhøjelse af satsreguleringen i 2007-aftalen og reduktionen i børnefamilieydelsen i Genopretningsaftalen.

Tabel 7.8

Samlede virkninger af skattepolitikken på de disponible indkomster, 2019-regler i 2011-niveau

	Indkomstdecil										Hele befolkningen
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
Skattestop	Pct. af disponibel indkomst i 2011 med 2002-skatteregler										
- Umiddelbar	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4
- Restliv	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	2,6
2004-aftalen											
- Umiddelbar	0,6	1,0	1,1	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	1,6	1,6
- Restliv	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
2007-aftalen											
- Umiddelbar	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
- Restliv	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Forårspakke 2.0											
- Umiddelbar	1,4	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,5	2,9	4,5	2,6
- Restliv	2,6	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,4	2,7
Genopretning											
- Umiddelbar	-1,7	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1	-1,1	-1,0	-1,1
- Restliv	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Andre											
- Umiddelbar	0,9	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
- Restliv	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Samlet											
- Umiddelbar	3,5	4,4	4,6	5,1	5,8	6,4	7,0	7,5	8,2	9,3	6,9
- Restliv	6,6	5,9	5,8	6,1	6,3	6,5	6,7	6,8	7,0	7,6	6,6

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 33,3 pct. af befolkningen.

7.7.3 Finansiering af skattepolitikken

Den sidste opdatering af den oprindelige 2010-plan blev udarbejdet i sommeren 2007, og udgjorde det talmæssige grundlag for 2015-planen. Den opdaterede 2010-plan opfyldte kravet om finanspolitisk holdbarhed og stort set balance på den strukturelle saldo i 2015 (-0,2 pct. af BNP), uden at der var stillet krav om nye strukturpolitiske initiativer og med en forudsat vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. fra 2007 til 2010.

I fremskrivningen blev der taget hensyn til virkningerne af skatteaftalen fra 2003/04, samt at det offentlige forbrug steg mere i 2005 og 2006 end forudsat i aftalen. Desuden var nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget til 7,5 pct., som ville være en konsekvens af de dengang gældende regler, indregnet i fremskrivningen. I skatteaftalen fra 2007 blev denne skattenedsættelse konverteret til blandt andet en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Desuden blev

2007-aftalen finansieret ved at indeksere energifgifterne med den forventede prisudvikling, hvilket medfører et merprovenu i forhold til gældende regler på daværende tidspunkt. På den baggrund er skatteaftalerne i 2003 og 2007 finansieret inden for de rammer, som var stillet op, og uden krav om ny reformer, *jf. også boks 7.4.*

Boks 7.4

Den strukturelle saldo i årene før krisen

I årene fra 2001 til 2008 steg overskuddet på den strukturelle saldo fra ca. 0,5 pct. af BNP til mere end 2 pct. af BNP, hvilket var mere end de opstillede mål. Det afspejler især faldende strukturledighed og fald i de offentlige nettorenteudgifter. Samlet blev den offentlige nettogæld nedbragt med 380 mia. kr. fra 2001 til 2008, svarende til godt 20 pct. af BNP. ØMU-gælden faldt også kraftigt, og mere end forudsat i den oprindelige 2010-plan fra 2001. Finanspolitikken var dermed foran planen i forhold til at håndtere de mere langsigtede finanspolitiske udfordringer.

Den kraftige gældsnedbringelse i de år, hvor skatteaftalerne fra 2003 og 2007 især blev implementeret afspejler store overskud på den faktiske saldo. I årene 2005-2008 var overskuddet omkring 4,5 pct. af BNP i gennemsnit. Overskuddet var dermed større end i samtlige andre EU-lande i disse år. Det skyldes dels styrkelsen af den strukturelle saldo, men også store bidrag for Nordsøindtægter, pensionsafkastskat og de særligt gode konjunkturer (som netop ikke indgår i den strukturelle saldo).

Skattereformen i Forårspakke 2.0 er fuldt finansieret før indregning af virkningerne på arbejdsudbud mv., *jf. L 195 (2008/2009) og tabel 1.* Skattereformen er underfinansieret de første år for at stimulere økonomien. Fra 2013 og frem styrker skattereformen de offentlige finanser – også før indregning af adfærdsændringer. Desuden styrkes den finanspolitiske holdbarhed skønsmæssigt med 5½ mia. kr. som følge af skattereformens virkninger på arbejdsudbud og opsparring. Reformen styrker skønsmæssigt arbejdsudbuddet med ca. 18.500 fuldtidsbeskæftigede.

I skatteaftalen fra 2007 finansieres nedsættelsen af arbejdsindkomst primært af to elementer, *jf. 2015-planen.* Dels med en del af overskuddet fra Arbejdsmarkedsfonden, der ifølge lovgivning vedtaget i 1998 skulle have været udmøntet i en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget, som således blev aflyst idet arbejdsmarkedsfonden blev afskaffet. Den anden del af finansieringen knytter sig til, at energifgifterne bliver reguleret med den generelle prisudvikling frem til 2015. Denne regulering er med til at understøtte målene i klima- og miljøpolitikken, og er i overensstemmelse med skattestoppet. Personskattenedsættelserne i 2007 er således finansieret inden for rammerne af skattestoppet. Nedsættelsen af personskatterne styrker skønsmæssigt arbejdsudbuddet med godt 7.500 fuldtidsbeskæftigede.

Skattenedsættelserne i 2004 blev finansieret med henvisning til en reduktion i den planlagte realvækst i det offentlige forbrug i 2004 og 2005 (som blev indbudgetteret i finanslovsforslaget de pågældende år) samt ved anvendelse af en del af puljen på 1 pct. af BNP til målrettede skattenedsættelser, som var indregnet i den tidligere regerings 2010-plan fra 2001, *jf. Lave skat på arbejdsindkomst.* Puljen indgik i den oprindelige plan som bl.a. forudsatte fremgang i beskæftigelsen og ca. halvering af ØMU-gælden som andel af BNP frem til 2010.

Skattenedsættelserne styrker arbejdsudbuddet med skønsmæssigt ca. 10.000 personer, og den positive virkning på finanserne herfra er ikke indregnet i finansieringsregnestykket (men medgår isoleret set til at styrke holdbarhed og saldo).

Boks 7.5

Nærmere om finansiering af skatteaftaler

Initiativ	Finansierings-elementer	Implementering / forudsætninger ift. finansiering	Realiseret forløb ift. de finanspolitiske mål
Skatteaftale 2003. Fremrykket ifm. Forårspakken, 2004.	1. Realvækst i offentligt forbrug reduceres fra 1 pct. til 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. i 2005. 2. Udmøntning af en del af skattepuljen på 1 pct. af BNP i 2010-planen.	Ad 1. Realvækst på 0,7 og 0,5 pct. forhandlet og aftalt med kommuner og amter og budgetteret på FL2004 og FL2005. Ad 2. Skattepuljen på 1 pct. i 2010-planen forudsætter primært: • strukturelt overskud på ½-1½ pct. af BNP 2001-10. • Holdbar finanspolitik. Skønnede krav herfor i 2004: realvækst 2006-10 på ½ pct. om året og reformbidrag på 0,8 pct. af BNP.	Ad 1. Realvækst i 2004 og 2005 højere end aftalt med kommuner og amter og vedtaget i Folketinget. Udgiftsskredet accepteret i efterfølgende finanslove mv. idet den strukturelle offentlige saldo var på linje med det primære mål og gældsnedbringelsen på forkant med 2010-planen. Ad 2. Ifølge den sidste 2010-fremskrivning ¹⁾ var finanspolitikken inkl. skattenedsættelserne i 2004 holdbar uden krav til nye initiativer. Det var inkl. det højere offentlige forbrug til 2006 og en realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. pr. år i 2007-10.
Skatteaftale 2007	1. Arbejdsmarkedsbidraget fastholdes på 8 pct. Dermed ophæves den nedsættelse til 7,5 pct., der skulle ske efter gældende lov. 2. Energiafgifter indekseres med 1,8 pct. om året fra 2008.	Ad 1. I den sidste 2010-fremskrivning ¹⁾ var nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget til 7,5 pct. i overensstemmelse med en holdbar finanspolitik og strukturelt overskud i 2015. Dette var uden krav til reformer, og forudsatte en realvækst på ca. 1 pct. om året i 2007-10. Ad 2. Indekseringen af energiafgifterne styrker finanserne i forhold til gældende regler og uændret skattestop til 2015. Skattestoppet til 2015 indgik som del af de samlede prioriteringer i 2015-plan.	Ad 1. Forudsætningerne for, at finanspolitikken var holdbar inkl. et arbejdsmarkedsbidrag på 7,5 pct. var bl.a.: • Lavere strukturel ledighed end forudsat i KP06. • Højere strukturelt selskabsskatteprovenu (0,1 pct. af BNP højere end i KP06). Den strukturelle ledighed er siden nedjusteret yderligere. Skønnet for det strukturelle selskabsskatteprovenu er uændret. Ad 2. De nye prioriteringer i 2015-planen forudsatte et reformbidrag på 14 mia. kr. Reformkravet er nu 80 pct. indfriet og 100 pct., hvis udspil til SU- og førtidspension gennemføres.

1) Dvs. 2010-fremskrivningen fra august 2007, der dannede udgangspunkt for 2015-planen, jf. *Mod Nye Mål – Danmark 2015*, s. 58.

I nedenstående tabel 7.9 sammenfattes provenuvirkningerne af dels skatteaftalerne fra 2004, 2007 og 2009 samt de skattepolitiske elementer i Genopretningsaftalen og øvrige diskretionære skattepolitiske tiltag siden 2001. Der er hovedsageligt taget udgangspunkt i provenuvirkninger som fremgår af de lovforslag, der er blevet fremsat i Folketinget. For så vidt angår skatteaftalerne i 2004 og 2007 er der dog foretaget en genberegning af provenuvirkningerne. Merprovenuet fra Nordsøaftalen fra 2004 er desuden genberegnet i lyset af de markant høje-

re oliepriser end ventet ved indgåelsen af aftalen. Opgørelsen omfatter ikke virkninger af skattestoppet, herunder beskatningen af fast ejendom, og inddrager ikke finansieringselementer og tiltag uden for skattesystemet, jf. nedenfor.

Tabel 7.9
Provenuvirkninger af tiltag på skatteområdet siden 2001 (ekskl. boligbeskatning)¹⁾

	2008	2010	2011	2013
Mia. kr., 2011-niveau				
Forårspakken, 2004 ²⁾	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8
Lavere skat på arbejde, 2007 ³⁾	0,0	-4,2	-3,8	-3,2
Forårspakke 2.0, 2009 ⁴⁾	0,0	-8,7	-5,7	0,3
Genopretning af dansk økonomi	0,0	0,0	3,7	7,4
Øvrige skatter og afgifter i alt	11,1	9,4	9,2	7,0
- Heraf Nordsøaftalen af 2004	11,7	7,8	6,7	5,5
I alt	1,3	-13,3	-6,4	1,7

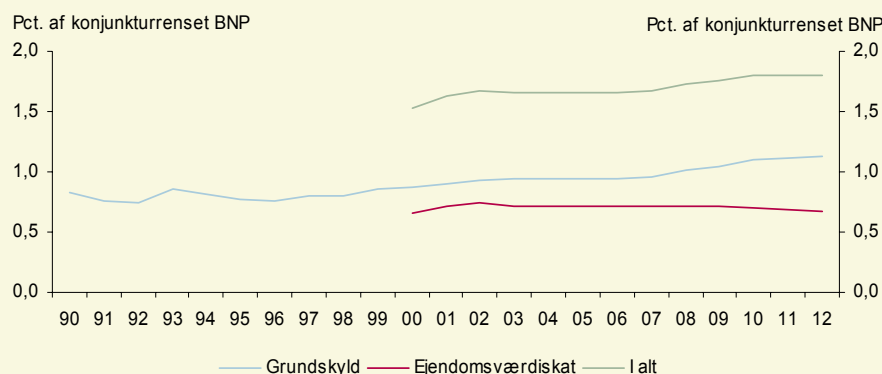
- 1) Provenuvirkningerne er opgjort efter tilbageløb. Der er forudsat samme tilbageløb som i forbindelse med Forårspakke 2.0. Før tilbageløb er den samlede provenuvirkning af initiativerne på skatteområdet (ekskl. boligskatterne mv.) hhv. +0,3 mia. kr. i 2008, -20,0 mia. kr. i 2010, -10,2 mia. kr. i 2011 og +1,7 mia. kr. i 2013.
- 2) I *Lavere skat på arbejdsindkomst* fra 2003 blev forudsat et råderum til lavere skat på arbejdsindkomst på i alt 10½ mia. kr. i 2003-niveau. Det omfatter dels en reduktion af realvæksten i det offentlige forbrug og dels anvendelsen af en afsat pulje til skattelettelser i 2010-planen. Dette er ikke indregnet i tabellen.
- 3) Finansieringen af Lavere skat på arbejde (2007) kommer gradvist over en årrække i takt med indekseringen af energiafgifterne.
- 4) Opgjort inkl. *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*.
Kilde: *Lavere skat på arbejdsindkomst* (2003) og fremsatte lovforslag mv. For så vidt angår Forårspakken fra 2004, Lavere skat på arbejde fra 2007 samt merprovenuet fra Nordsøaftalen fra 2004 er der dog gennemført opdaterede beregninger. Indtægterne fra Nordsøaftalen skønnes med betydelig usikkerhed godt 6 mia. kr. højere i 2010 end ved fremsættelse af lovforslaget, aftagende til knap 2,9 mia. kr. i 2013.

Som det ses af tabel 7.9, medfører de diskretionære skattepolitiske tiltag en svækkelse af skatteindtægterne på i størrelsesordenen 13 mia. kr. i 2010, når der tages hensyn til Nordsøaftalen fra 2004, og omlægningen af selskabsskatten i 2007, som indebærer et umiddelbart merprovenu. Der er som nævnt ikke indregnet finansieringselementer uden for skattesystemet, og fra styrkelser af arbejdsudbuddet. Til gengæld er der taget hensyn til tilbageløbet via moms og afgifter. Svækkelsen svarer dermed i store træk til de umiddelbare provenuvirkninger (ekskl. tilbageløb) fra Forårspakke 2.0 (på ca. 12½ mia. kr.), som er underfinansieret i starten for at understøtte beskæftigelsen under krisen.

Skatteindtægterne styrkes ifølge opgørelsen frem mod 2013. Styrkelsen afspejler blandt andet indfasningen af finansieringselementerne i forårspakke 2.0. Desuden bidrager skatteelementerne i Genopretningsaftalen til at forbedre den offentlige saldo frem mod 2013.

Udover de diskretionære tiltag, der er angivet i tabel 7.9, er der med virkning fra 2003 indført en stigningsbegrænsning for grundskylden. Loftet følger udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag tillagt 3 pct.-point, dog max. 7 pct. Grundvurderingerne er steget markant siden 2003. Som følge af loftet er provenuet fra grundskylden derfor ikke steget i samme takt som grundværdierne, idet stigningen først slår igennem over en længere årrække. I takt hermed har det samlede provenu fra ejendomsbeskatningen (ejendomsværdiskat plus grundskyld) været svagt stigende i forhold til (konjunkturrenset) BNP, også fra 2008 til 2010, jf. figur 7.16. Skatteindtægter fra ejendomsbeskatningen har således ikke bidraget til at svække finanserne de senere år.

Figur 7.16
Udvikling i provenu fra grundskyld og ejendomsværdiskat



Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, december 2010.

En mekanisk beregning viser, at provenuet fra grundskylden ville være omtrent dobbelt så stort i 2010 i fravær af stigningsbegrænsningen. Der er tale om et midlertidigt bortfald af provenu, og provenuet afspejler alene boligprisudviklingen frem mod 2007 og ikke faldet i årene efter. I takt med at grundpriserne fremadrettet stiger mindre end loftet, vil provenutabet fra grundskylden således gradvist indhentes. Hertil kommer, at der er indført et loft over det kronebeløb, som boligejere betaler i ejendomsværdiskat. Provenuet fra ejendomsværdiskatten er således steget nogenlunde i takt med (konjunkturrenset) nominelt BNP, jf. figur 7.16, men væsentligt mindre end boligpriserne.

Samlet har ændringer i boligbeskatningen siden 2001 medført en betydelig skattebesparelse for boligejere, og et tilsvarende mindre skatteprovenu ift. tidligere regler. Den umiddelbare provenuvirkning af indførelsen af stigningsbegrænsningen for grundskylden skønnes at udgøre i omegnen af 19 mia. kr., mens ejendomsværdiskattestoppet isoleret har haft en provenuvirkning på ca. 6,4 mia. kr. i 2010 i forhold til en situation med uændrede regler og boligpriser mv. Den reelle provenuvirkning er imidlertid mindre, fordi stigningen i blandt andet boligpriserne ville have været mindre i fravær af stigningsbegrænsningsregel for grundskyld og ejendomsværdiskattestop. Ejendomsværdiskattetoppet, som medfører gradvis faldende be-

skatning af boligejere, når boligpriserne er stigende, reducerer de automatiske stabilisatorer i økonomien og stiller dermed større krav til andre instrumenter i stabiliseringspolitikken.

Virkningen på holdbarhedsindikatoren af skattestoppet fra 2002 til 2020 kan opgøres til 16,3 mia. kr. i 2011-niveau, i forhold til en situation hvor bl.a. punktafgifter i kronebeløb mv. aktivt var sat op i forhold til gældende regler i overensstemmelse med prisudviklingen, *jf. tabel 7.10*.

Tabel 7.10
Provenuvirkning af skattestoppet 2002-2020, 2012-2020 og 2016-2019, 2011-niveau

	Varig virkning		
	2002-2020	2012-2020	2016-2019
	Mia. kr. (2011-niveau)		
Bilafgifter	-3,6	-1,7	-0,8
- heraf nominalprincip	-1,7	-0,7	-0,3
Energiafgifter	-2,7	-0,0	-0,0
Øvrige stykafgifter	-3,4	-1,5	-0,7
Fiskale gebyrer	-0,8	-0,4	-0,2
Ejendomsværdiskat	-5,9	-1,1	-0,5
Skattestop i alt	-16,3	-4,8	-2,2
- heraf nominalprincip	-14,2	-3,9	-1,8

En relativt stor del af provenuvirkningen er således udtryk for, at punktafgifter mv. i nogle tilfælde er fastlagt nominelt i lovgivningen, samt loftet for ejendomsværdiskatten, hvilket indebærer, at skattebyrden gradvist falder, når priserne stiger – selv om skattereglerne er uændrede. Denne del af skattestoppet – tabet af afgiftsprovenu ved faste afgifter, ejendomsværdiskat mv. i forhold til en situation, hvor afgifterne mv. diskretionært blev øget svarende til prisudviklingen – kan opgøres til 14,2 mia. kr. målt på den varige virkning.

Fra 2012 til 2020 kan den varige virkning opgøres til 4,8 mia. kr. I 2015-planen er skattestoppet indregnet til 2015, mens de knap 2,2 mia. kr. – som vedrører perioden 2016-2019 – er finansieret inden for rammerne af Forårspakke 2.0, hvor den varige virkning blev opgjort til godt 3¼ mia. kr. i 2009-niveau. Virkningen af at indregne skattestoppet i 2020 er ca. ½ mia. kr., målt ved den finanspolitiske holdbarhed.

En del af de beregnede virkninger kan henføres til bilafgifterne. Her blev afgiftssatserne før indførelse af skattestoppet reguleret med en faktor der overstiger den generelle prisudvikling, idet satserne for vægtafgift og den grønne ejerafgift blev reguleret med reguleringstallet (dvs. lønudviklingen) plus 1,5 pct.-point. Det vil sige at en del af provenuvirkningen herfra er, at en løbende stramning elimineres. Korrigeret herfor er provenuvirkningen opgjort til 3,9 mia. kr.