



Skatteøkonomisk Redegørelse

2023



Skatteøkonomisk Redegørelse 2023

Redaktionen er afsluttet den 27. juni 2023.
Publikationen er offentliggjort på www.skm.dk

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

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk



Skatteøkonomisk Redegørelse 2023

Forord

Skattevæsnet er velfærdssamfundets centralnervesystem. I Danmark opkræver skattevæsnet hvert år omkring 1.200 mia. kr., der bliver brugt til uddannelse, hospitaler, børnepasning og meget andet til glæde for os alle sammen.

Skattevæsnet er en samfundsinstitution, som forgrener sig ud over hele landet, hvor tusinder af dygtige medarbejdere sørger for at opkræve skatter og afgifter, inddrive gæld, afsløre social dumping, opkræve told, bekæmpe skatteunddragelse – og jeg kunne blive ved.



Hele skattevæsnets arbejde baserer sig på skattelovgivningen. Et system af skatter og afgifter, som er sammensat efter forskellige principper og hensyn. Og det er os politikere, der fra valgperiode til valgperiode beslutter, hvordan vi strikker de forskellige skatter og afgifter sammen og ud fra hvilke principper.

For skattepolitik er sjældent kun skattepolitik. Skattepolitik er sundhedspolitik, når vi lægger afgifter på tobak, arbejdsmarkedspolitik når vi bekæmper social dumping – og ikke mindst så er skattepolitik i høj grad klimapolitik.

Den grønne omstilling fylder stadig mere i skattepolitikken. Det gør den, fordi grøn omstilling kræver ændret adfærd blandt virksomheder og borgere. Og lige præcis adfærdsændringer er skattepolitikken rigtig god til at fremme. Derfor indeholder Skatteøkonomisk Redegørelse 2023 blandt andet et temakapitel om en mere ensartet beskatning af CO₂-udledninger som hovedhjørnestenen i vores bestræbelser på at opnå en 70 pct. reduktion af drivhusgasudledningen i 2030. Et ambitiøst mål, som ligger både regeringen og mig stærkt på sinde.

Det betyder dog ikke, at Skatteøkonomisk Redegørelse er et politisk partsindlæg hverken i klimadebatten eller andre debatter. Tværtimod. Skatteøkonomisk Redegørelse er netop ikke en politisk, men en faglig publikation, som er skrevet af nogle af Danmarks dygtigste skatteøkonomer. Her lukker vi op for værkstedet og giver et indblik i de metoder, vi bruger til at regne på effekterne af forskellige politiske valg.

Og på den baggrund kan vi hver især – både som politikere og som borgere – danne vores egne synspunkter og skabe vores politik.

God læselyst!

Med venlig hilsen
Jeppe Bruus

Indholdsfortegnelse

1.	Sammenfatning.....	9
2.	Udvalgte skatteøkonomiske emner	20
2.1	Indledning	20
2.2	Udviklingen i skatteindtægterne og skattetrykket i Danmark	21
2.3	Marginalskatter og gennemsnitsskatter i Danmark	27
2.4	Adfærdsvirkninger af personskatteændringer.....	35
2.5	Den samfundsøkonomiske virkning af personskatteændringer.....	42
2.6	BNP-virkninger af personskatteændringer	49
	Appendiks 2A. Reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994	65
	Appendiks 2B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere mv.....	68
	Appendiks 2C. Stilleskruetabeller ved personskatteændringer	70
	Appendiks 2D. Deltagelseeffekt opdelt i indkomst- og substitutionseffekt	84
	Appendiks 2E. Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer.....	91
3.	Status for likviditetsordninger under coronapandemien	98
3.1	Indledning	98
3.2	Likviditetsordninger under coronapandemien	99
3.3	Virksomheder der har optaget coronalån	101
3.4	Status for tilbagebetaling af coronalån	104
3.5	Betaling af skatter og afgifter under coronapandemien.....	113
3.6	Sammenfatning af de foreløbige erfaringer med likviditetstiltag.....	116
4.	Grænsehandel.....	121
4.1	Indledning	121
4.2	Traditionel grænsehandel	122
4.3	E-grænsehandel	135
	Appendiks 4A. Traditionel grænsehandel.....	143
5.	Ensartet CO ₂ -afgift.....	147
5.1	Indledning	147
5.2	Aftale om grøn skattereform for industri mv.....	148
5.3	En ensartet CO ₂ -afgift er omkostningseffektiv	151
5.4	Følsomhedsberegninger	169
	Appendiks 5A. Afgifts- og kvotebetaling i 2030	176
	Appendiks 5B. Samfundsøkonomiske omkostninger ved CO ₂ -afgiften	177

Appendiks 5C. Detaljerede effekter af model 1	180
Appendiks 5D. Detaljerede effekter af model 1A.....	181
6. Aktiesparekontoen	183
6.1 Indledning	183
6.2 Aktiesparekontoen i hovedtræk.....	184
6.3 Anvendelsen af aktiesparekontoen	186
6.4 Hvem bruger aktiesparekontoen?	189
7. Skattepolitiske initiativer siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2021	198
8. Skatteudgifter.....	223
9. Bilagstabeller	230

Sammenfatning

1

1. Sammenfatning

Coronapandemien havde knap nok sluppet sit tag i danskerne og den danske økonomi, før Rusland invaderede Ukraine, og en ny krisesituation opstod. Pandemiens efterdønninger og krigen har sammen med andre faktorer medvirket til ret voldsomme prisstigninger især i løbet af 2022, men også i starten af 2023. Markante prisstigninger, der har ramt alle danskere, men ikke nødvendigvis alle lige hårdt.

I det lys er der gennemført en række politiske tiltag for at hjælpe de hårdest ramte danskere igennem perioden med høj inflation. Det er primært sket gennem en række målrettede og midlertidige tiltag – i form af blandt andet varmecheck, ekstra ældrecheck til pensionister og engangsbetalt til overførselsmodtagere, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Skattepolitikken har også spillet en central rolle i forhold til at afbøde de negative konsekvenser af den høje inflation. Fx er den almindelige elafgift midlertidigt blevet sat ned til EU's minimumssats på 0,8 øre/kWh i 1. halvår 2023. Et andet eksempel er den midlertidige forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2022 og 2023.

Det danske velfærdssamfund finansieres hovedsageligt af indtægter fra skatter og afgifter. I runde tal står indtægterne fra skatter og afgifter således for 90 pct. af de samlede offentlige indtægter. Skatternes betydning for samfundsøkonomien er imidlertid bredere end blot at finansiere de offentlige udgifter til fx overførselsindkomster, sundhed, uddannelse, børnepasning og ældrepleje.

Indretningen af skatter og afgifter påvirker også velstanden i samfundet – blandt andet i form af afledte virkninger på arbejdsudbud og beskæftigelse. Samtidig indebærer skatterne en betydelig omfordeling af indkomster og forbrugsmuligheder – både set over den enkeltes livsforløb og på tværs af befolkningen. Og det progressive skattesystem – fx i form af personfradraget og topskatten – reducerer indkomstforskellene i befolkningen.

Afgifterne bruges desuden aktivt til at påvirke både husholdninger og virksomheders efterspørgsel på forskellig vis. Afgifter medvirker blandt andet til at begrænse danskernes forbrug af usunde varer, som fx tobak, spiritus, vin og øl. Samtidig skal en højere og mere ensartet CO₂-afgift medvirke til at fremme den grønne omstilling i Danmark. Det er *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) det seneste eksempel på.

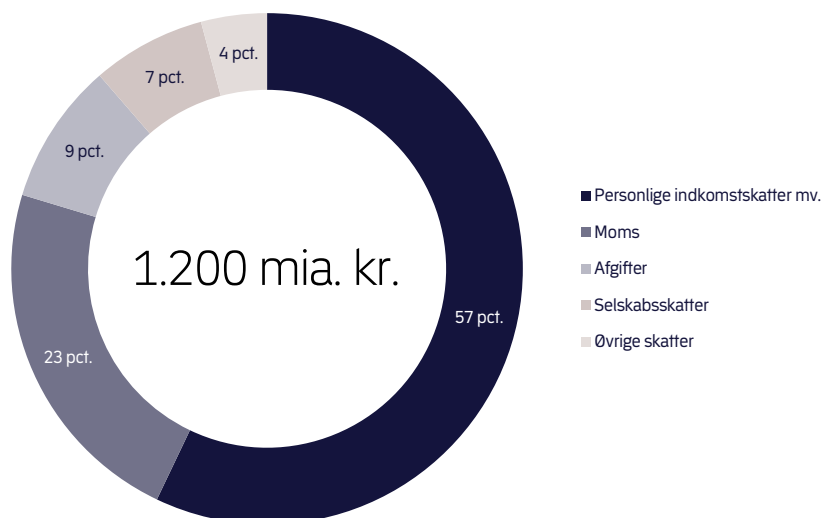
Virkningen på bruttonationalproduktet (BNP) som følge af ændringer i fx skatter og afgifter afspejler den afledte påvirkning af den *markedsbærende* økonomiske aktivitet i Danmark, men det er af flere grunde ikke et retvisende mål for effekten på danskernes *velstand*. Derfor er det relevant at rette fokus mod den såkaldte *samfundsøkonomiske virkning*. Den samfundsøkonomiske virkning er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed af forskellige politikændringer. Det er derfor velbegrunderet at inddrage den samfundsøkonomiske virkning som en del af beslutningsgrundlaget, når forskellige skatter og afgifter foreslås ændret.

Skattestrukturen i Danmark i 2023

De samlede skatteindtægter skønnes aktuelt at blive ca. 1.200 mia. kr. i 2023. Med et forventet bruttonationalprodukt på 2.759 mia. kr. indebærer det et skattetryk på 43½ pct. af BNP i 2023, hvilket er forholdsvis lavt set i et nyere historisk perspektiv, *jf. kapitel 2*.

De *personlige indkomstskatter mv.* er med 685 mia. kr. i 2023 langt den største indtægtspost, idet disse skatter udgør ca. 57 pct. af de samlede skatte- og afgiftsindtægter, *jf. figur 1.1*. De personlige indkomstskatter omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat (og er her tillige opgjort inkl. indtægter fra pensionsafkastskat).

Figur 1.1. Skatteindtægternes sammensætning i 2023



Anm.: Se anmærkning til figur 2.2. Personlige indkomstskatter mv. er opgjort inkl. indtægter fra pensionsafkastskat.
Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2023.

Momsen er med 271 mia. kr. den næststørste indtægtspost i 2023. Næsten hver fjerde skattekrone (ca. 23 pct.) opkræves i form af moms. Den tredjestørste indtægtspost er de forskellige *afgifter* – fx registreringsafgift, tobaksafgift, benzinafgift og elafgift – som ventes at udgøre ca. 108 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til ca. 9 pct. af de samlede skatteindtægter, *jf. figur 1.1*.

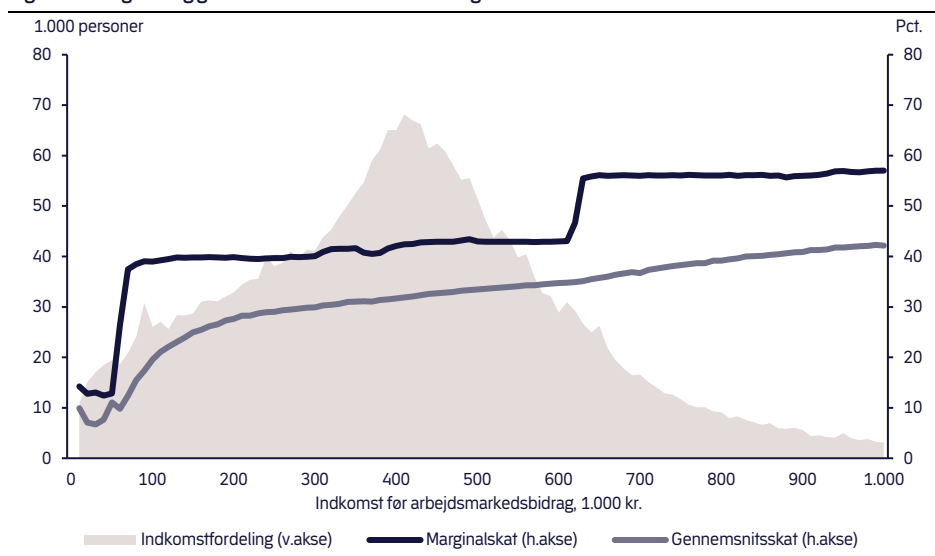
Selskabsskatten er med et skønnet provenu på ca. 86 mia. kr. i 2023 – svarende til ca. 7 pct. af de samlede skatteindtægter – også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Endelig skønnes indtægterne fra en række *øvrige skatter* – heriblandt kommunal grundskyld – samlet set at blive på ca. 50 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til 4 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter, *jf. figur 1.1*.

Marginal- og gennemsnitsskatter i personskattesystemet

Marginalskatten angiver indkomsts-katten forbundet med den sidst tjente krone, mens *gennemsnitsskatten* er et mål for, hvor stor en andel indkomstkatterne udgør af den samlede indkomst. Både marginalskatten og gennemsnitsskatten er overordnet set stigende med indkomsten, hvilket grundlæggende afspejler progressionen i det danske personskattesystem, jf. kapitel 2.

De *faktiske* marginalskatter for beskæftigede i 2023 foretager to større "hop" i takt med, at indkomsten stiger, jf. den mørkeblå kurve i figur 1.2. Det afspejler, at progressionen i personskattesystemet helt overvejende skyldes to elementer: Personfradraget og topskatten. For beskæftigede med indkomster over personfradraget (men under topskattegrænsen) udgør marginalskatten ca. 40-43 pct., mens den for personer med indkomster over topskattegrænsen udgør ca. 55-57 pct.

Figur 1.2. Marginal- og gennemsnitsskatter for beskæftigede i 2023



Anm.: Se anmærkning til figur 2.7.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Beregningerne tager afsæt i 2023-regler.

Gennemsnitsskatten er generelt lavere end marginalskatten og vokser mere gradvist med indkomsten, jf. den gråblå kurve i figur 1.2. Der er mange beskæftigede, som har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til 550.000 kr., jf. det grå "bjerg" i figur 1.2. I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-34 pct., mens marginalskatten for langt de fleste udgør ovennævnte ca. 40-43 pct.

For topskatteydere udgør den faktiske marginalskat som nævnt ca. 55-57 pct., mens gennemsnitsskatten for personer med indkomster omkring topskattegrænsen på rundt regnet 600.000 kr. er mærkbart lavere svarende til ca. 35-36 pct.

Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer

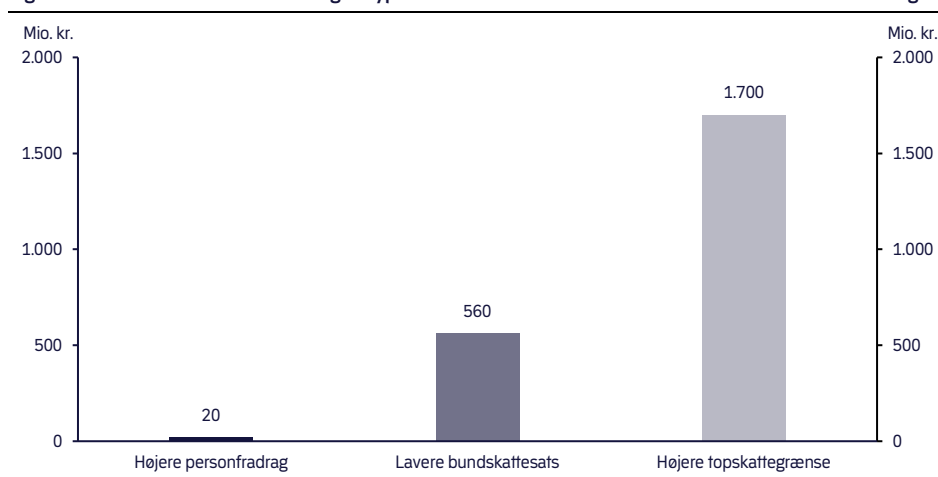
Den *samfundsøkonomiske virkning* sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og borgerne – af forskellige politikændringer, herunder også ændringer i skatter og afgifter, *jf. kapitel 2*.

Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvriddinger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. Ændringerne i de markedsmæssige forvriddinger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, som politikændringen giver anledning til. En samfundsøkonomisk gevinst er overordnet set udtryk for, at en politikændring fører til, at ressourcerne i økonomien allokeres mere *efficient*, hvilket øger den samlede økonomiske velstand i samfundet. Den samlede velstand skal forstås i en bred forstand og omfatter således både materiel velstand og ikke-materiel velstand (fx værdien af fritid).

Den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i *skatten på arbejdsindkomst* afspejler alene de afledte effekter af *ændret arbejdsudbudsadfærd* – og svarer grundlæggende til den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der kan tilskrives den såkaldte substitutionseffekt.

En forhøjelse af personfradraget med et umiddelbart mindre provenu på 5 mia. kr. – dvs. før automatisk tilbageløb og ændret adfærd – skønnes at indebære en meget beskeden samfundsøkonomisk virkning på 20 mio. kr., *jf. figur 1.3*. Det afspejler, at ændringen i personfradraget for langt hovedparten af de berørte skatteydere ikke påvirker marginalbeskatningen af ekstra arbejdsindkomst. I den anden ende af spektret indebærer en forhøjelse af topskattegrænsen en relativt stor ændring i marginalbeskatningen af ekstra arbejdsindkomst for en del af de berørte skatteydere. Det skønnes at medføre en relativt kraftig adfærdsvirkning i form af større arbejdsudbud og dermed en ret stor samfundsøkonomisk gevinst på 1.700 mio. kr.

Figur 1.3. Samfundsøkonomisk virkning af hypotetiske skatteenedsættelser for 5 mia. kr. i umiddelbar virkning



Kilde: Skatteministeriet.

Status for tilbagebetaling af coronalån

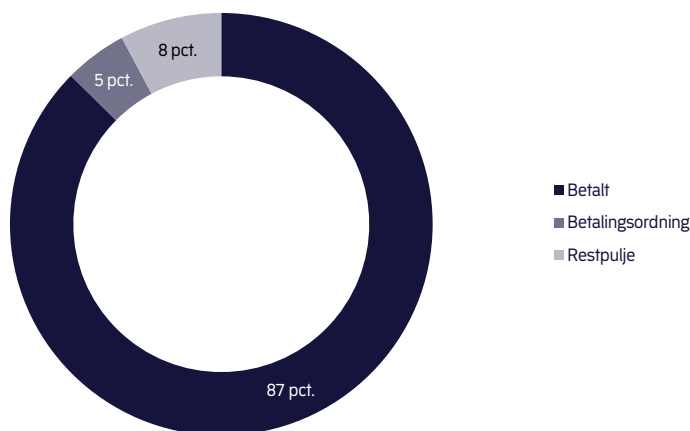
Under coronapandemien fik mange virksomheder et akut behov for ekstra likviditet til at dække deres faste udgifter, fordi indtægterne faldt kraftigt – herunder som følge af nedlukninger. På den baggrund vedtog Folketinget en række hjælpepakker. Formålet var at undgå en stor bølge af konkurser blandt virksomheder og imødegå andre negative følger for samfundsøkonomien, *jf. kapitel 3*.

Som en del af hjælpepakkerne har staten tilført ekstra likviditet til virksomhederne gennem to forskellige typer ordninger på skatteområdet. Dels fik alle virksomheder udsendt en række frister for betaling af visse skatter og afgifter, dels fik virksomhederne mulighed for at ansøge om rentefrie coronalån. Den tilvejebragte ekstra likviditet fra de udsudte betalingsfrister nåede et topunkt på godt 130 mia. kr. i juli 2020, mens der blev udstedt coronalån for ca. 36 mia. kr. i alt.

Den 1. maj 2023 skulle virksomhederne betale deres sidste coronalån tilbage. Godt 87 pct. af det samlede lånebeløb er aktuelt (pr. 10. maj 2023) betalt tilbage, *jf. figur 1.4*. Omtrent 5 pct. af lånebeløbet er overgået til en betalingsordning i Skattestyrelsen og skal tilbagebetales frem mod foråret 2024, mens de resterende ca. 8 pct. ikke er tilbagebetalt (restpulje).

Det var på forhånd ventet, at ikke alle coronalån ville blive tilbagebetalt fuldt ud, og at staten dermed ville få et vist tab på lånene. Tabet skal dog ses i sammenhæng med, at de statslige likviditetsordninger må formodes at have bidraget til at forhindre større afledte negative konsekvenser for både samfundsøkonomien og de offentlige finanser af pandemien. Det endelige tab på coronalånene kan ikke opgøres endnu. Tabet kan maksimalt udgøre knap 13 pct., men det afspejler en situation, hvor virksomhederne slet ikke tilbagebetaler nogen af de lån, der er omfattet af en betalingsordning eller indgår i restpuljen. Det må imidlertid forventes, at en del af de resterende coronalån vil blive tilbagebetalt eller inddrevet, hvilket i praksis vil øge tilbagebetalingsprocenten.

Figur 1.4. Coronalån opdelt på status for tilbagebetaling



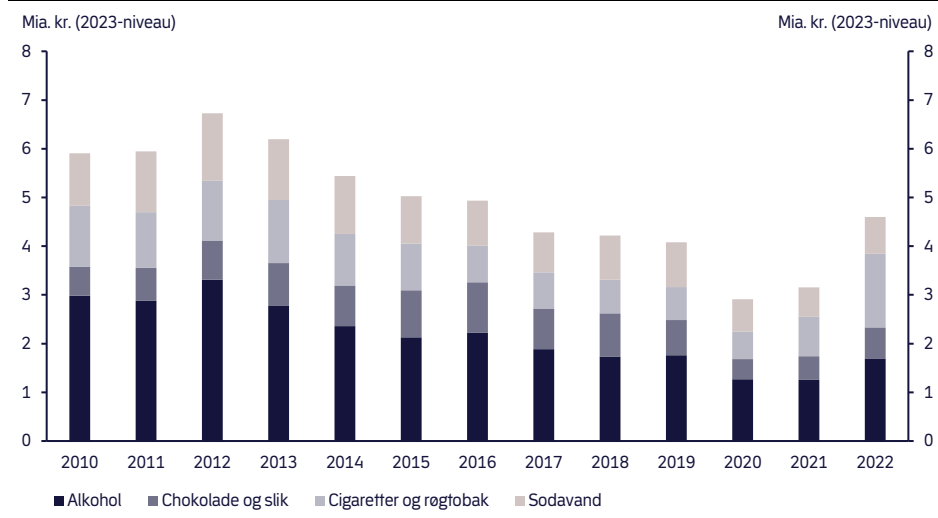
Danskernes traditionelle grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel omfatter danske husholdningers indkøb foretaget i udlandet med henblik på at bringe varer fysisk med hjem til forbrug i Danmark. Handel på tværs af grænser giver forbrugerne mulighed for at købe varer, der ikke er tilgængelige på hjemmemarkedet, eller som kan købes billigere i udlandet. Grænsehandlen indebærer således bedre forbrugsmuligheder, men reducerer samtidig indtægterne fra afgifter og moms i Danmark, *jf. kapitel 4*.

En væsentlig del af danskernes grænsehandel er med *nydelsesmidler*. Det er varer som fx øl, cigaretter og chokolade, der typisk er pålagt afgifter i Danmark. Den samlede traditionelle grænsehandel omfatter dog også en række andre varer som fx tøj, madvarer og medicin.

Set over en længere årrække har grænsehandlen med nydelsesmidler udvist en faldende tendens fra i omegnen af 5½ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau) i midten af 2010'erne til ca. 4 mia. kr. i 2019, *jf. figur 1.6*. Efter et par år med ekstraordinært lav grænsehandel på grund af coronapandemien, er grænsehandlen med nydelsesmidler i 2022 steget til godt 4½ mia. kr., hvilket blandt andet skal ses i lyset af de gennemførte afgiftsforhøjelser for tobak. Det svarer til, at alle danskere grænsehandlede nydelsesmidler for godt 800 kr. pr. person i 2022.

Figur 1.5. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2022



Anm.: Se anmærkning til figur 4.1.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Langt de fleste grænsehandlede nydelsesmidler er afgiftsbelagte ved køb i Danmark. Nydelsesmidler som fx tobak og alkohol er pålagt afgifter for at begrænse forbruget af disse varer, som er forbundet med eksterne omkostninger – fx i form af udgifter på sundhedsområdet.

Forhøjelse af tobaksafgifterne i 2020 og 2022

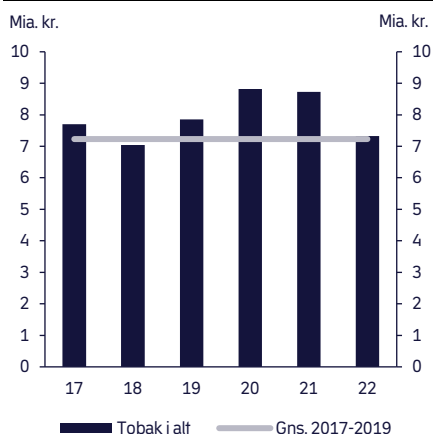
Som led i *Aftale om finanslov for 2020* blev det aftalt at forhøje tobaksafgifterne i 2020 og 2022 med henblik på at begrænse rygning – særligt blandt børn og unge. Når tobakspriserne stiger som følge af højere afgifter, kan de danske rygere principielt reagere på tre måder: De kan *øge udgifterne* til tobak for at fastholde forbruget heraf, *reducere deres tobaksforbrug* for at afbøde den ekstra afgiftsbyrde eller *øge deres grænsehandel* for at undgå at betale de danske afgifter.

I 2022 udgjorde indtægterne fra tobaksafgifterne godt 7 mia. kr., dvs. omtrent svarende til det gennemsnitlige niveau i årene før coronapandemien, *jf. figur 1.6*. Selvom indtægterne i 2022 kan være påvirket af midlertidige forskydninger, indikerer dette, at niveauet for indtægterne – til trods for de markante afgiftsforhøjelser – er omtrent uændret sammenlignet årene før pandemien, *jf. kapitel 4*.

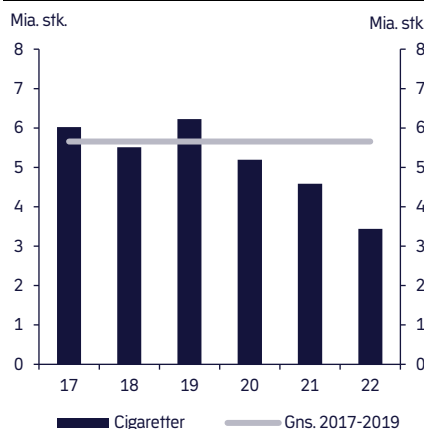
Når indtægterne fra tobaksafgifterne er omtrent uændrede på trods af de højere stykafgifter, afspejler det, at det indenlandske, afgiftspligtige salg er faldet – målt på antallet af cigaretter og mængden af anden tobak. Baseret på antallet af solgte stempelmærker er det afgiftspligtige salg af cigaretter – som står for størstedelen af indtægterne fra tobaksafgifterne – faldet fra ca. 5½ mia. stk. i årene før afgiftsstigningerne fandt sted til omtrent 3½ mia. stk. i 2022, *jf. figur 1.7*. Det markante fald i det afgiftspligtige salg (dvs. i afgiftsgrundlaget) har stort set opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser.

Det faktiske tobaksforbrug skønnes dog ikke at være faldet tilsvarende, hvilket peger på, at danskernes grænsehandel med tobak (samt den illegale handel) må være steget. Dette afspejler sig netop også i den skønnede stigning i værdien af grænsehandlen med tobak i 2022.

Figur 1.6. Indtægter fra tobaksafgifter, 2017-2022



Figur 1.7. Afgiftspligtigt salg af cigaretter, 2017-2022



Anm.: Se anmærkning til figur 4.5 og figur 4.6.
Kilde: Skattestyrelsens punktafgiftssystem.

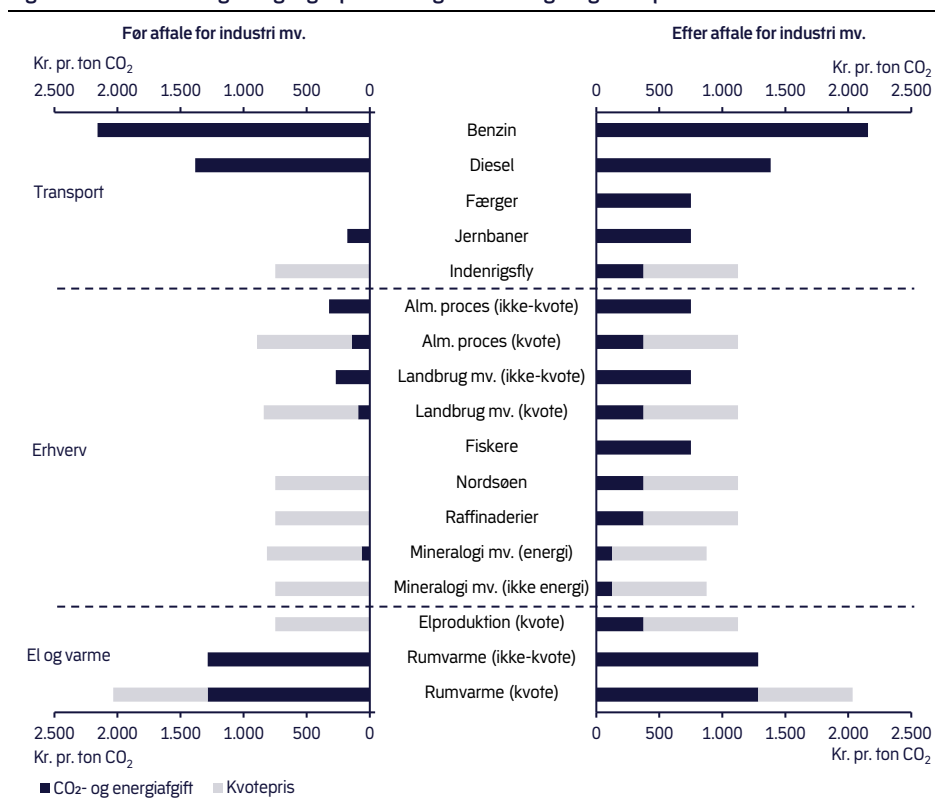
En mere ensartet CO₂-afgift

Danmark har med klimaloven forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. i 2030 målt i forhold til niveauet for udledningerne i 1990. En ensartet afgift på drivhusgasser er en mulig vej til at indfri klimamålet på en omkostningseffektiv måde. Det skyldes, at en sådan afgift giver husholdninger og virksomheder et ensartet incitament til at sænke deres udledninger og fx omlægge til vedvarende energikilder, *jf. kapitel 5*.

Med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) er det besluttet at indføre en høj og mere ensartet CO₂-afgift med virkning fra 2025. Beskatningen af CO₂-udledninger er i dag meget differentieret og består både af en egentlig CO₂-afgift og af energiafgifter på fossile brændsler. Den nye, mere ensartede CO₂-afgift vil desuden indebære, at flere drivhusgasudledninger end i dag vil blive afgiftspålagt. Samtidig øges "prisen" på CO₂-udledninger markant.

Med aftalen for industri mv. bliver det samlede prissignal – dvs. CO₂- og energiafgiften samt kvoteprisen for de omfattede virksomheder – mellem 750 kr. og 2.200 kr. pr. ton CO₂ i 2030, *jf. figur 1.8*.

Figur 1.8. Samlet CO₂- og energiafgift på drivhusgasudledninger og kvotepris i 2030



Anm.: Se anmærkning til figur 5.1.

Kilde: Skatteministeriet.

Samfundsøkonomiske omkostninger af CO₂-afgifter

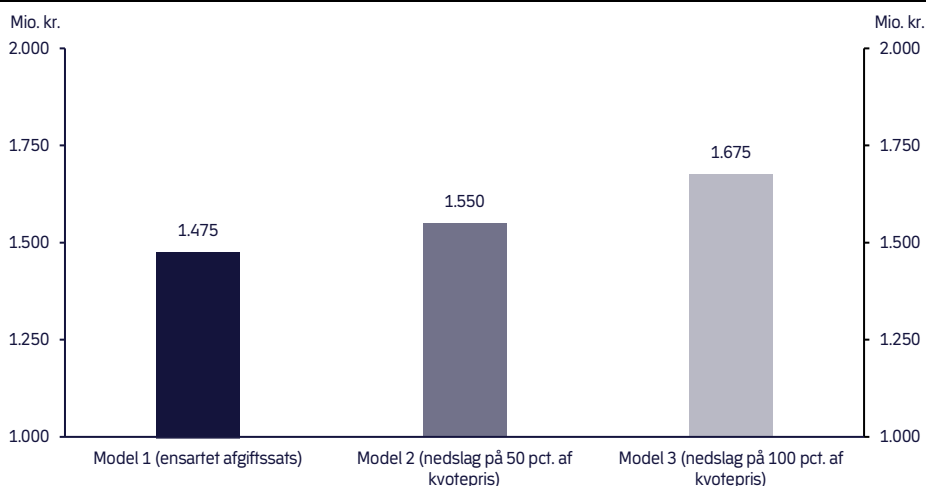
En ensartet afgift på alle udledninger af drivhusgasser er i samfundsøkonomisk forstand den billigste måde at indfri 70 pct.-målsætningen på. En ensartet CO₂-afgift fastsætter samme pris på alle CO₂-udledninger – uanset hvor de finder sted i økonomien. Det giver husholdninger og virksomheder et incitament til at reducere udledningerne dér, hvor det er billigst. Derfor er en helt ensartet afgift den mest omkostningseffektive måde at reducere udledningerne på. Det gælder, uanset hvor store CO₂-reduktioner der sigtes efter, *jf. kapitel 5*.

Udledninger af CO₂ udgør en såkaldt *negativ eksternalitet*, ligesom fx vandforurening. Det betyder, at virksomheder og husholdninger ikke betaler for skadevirkningerne af deres CO₂-udledninger via de almindelige pris- og markedsmekanismer i økonomien.

Drivhusgasser udgør desuden en *global eksternalitet*, idet udledninger bidrager til klimaforandringer på verdensplan. Påvirkningen af klimaet er således uafhængig af, hvor udledningerne finder sted. Samtidig udgør Danmarks udledninger en meget lille andel af de samlede globale udledninger. Det betyder, at den samfundsøkonomiske gevinst for Danmark ved danske CO₂-reduktioner er mindre end det samfundsøkonomiske tab for Danmark. I det lys er det samlet set forbundet med en samfundsøkonomisk omkostning at indfri 70 pct.-målsætningen.

En ensartet afgift på CO₂-udledninger skønnes at indebære en samfundsøkonomisk omkostning på 1.475 mio. kr., *jf. figur 1.9*, der viser tre hypotetiske modeller for en CO₂-afgift, som er nærmere beskrevet i *kapitel 5*. Ved differentiering af afgiftssatserne øges de samfundsøkonomiske omkostninger for et givet reduktionsmål for CO₂-udledningerne, *jf. model 2 og 3 i figur 1.9*. Det skyldes, at billige CO₂-reduktioner – set i et samfundsøkonomisk perspektiv – erstattes af dyrere reduktioner, når afgiftssatserne differentieres. Differentiering kan være begrundet af andre hensyn end samfundsøkonomiske omkostninger, herunder klimalovens guidende principper.

Figur 1.9. Samfundsøkonomiske omkostninger ved tre forskellige modeller for CO₂-afgift



Flere privatpersoner investerer i aktier

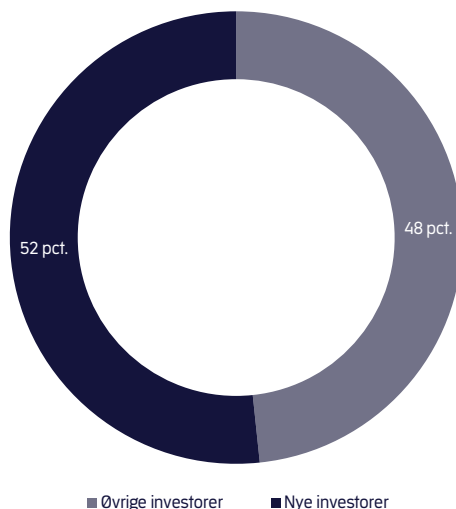
Aktiesparekontoen blev indført i 2019. Det overordnede formål var at styrke *aktiekulturen* i Danmark ved at gøre det nemmere og økonomisk mere attraktivt for personer at investere i aktier. Ordningen giver aktuelt alle danskere mulighed for at indskyde op til 106.600 kr. (2023-niveau) på en aktiesparekonto, hvor afkastet beskattes med 17 pct. Det er en relativt lempelig beskatning sammenlignet med beskattningen af anden aktieindkomst. Med *Aftale om finansloven for 2023* bliver loftet over indskud gradvist løftet til 135.000 kr. frem mod 2026.

Ved udgangen af 2021, dvs. efter tre år med ordningen, havde knap 280.000 personer oprettet en aktiesparekonto, *jf. kapitel 6*. Anvendelsen af ordningen har været støt stigende med knap 90.000 nyoprettede konti i 2020 og godt 135.000 nye konti i 2021. Den stigende anvendelse af aktiesparekontoen skal ses i sammenhæng med, at flere privatpersoner i de senere år er begyndt at investere i aktier. Antallet af danskere, der investerer i aktier for frie midler, er således steget fra et gennemsnit på ca. 1¼ mio. personer for perioden 2015-2018 til knap 1½ mio. personer i 2021.

I perioden 2019-2021 er der samlet set kommet ca. 425.000 *nye aktieinvestorer* – dvs. personer, der i løbet af denne periode er begyndt at investere i aktier, men som ikke havde nogen aktieførme før 2019, hvor aktiesparekontoen blev indført. Den stigende interesse for at investere i aktier kan ikke alene tilskrives indførelsen af aktiesparekontoen, men der er en klar indikation for, at ordningen har været med til at forstærke udviklingen.

Således består over halvdelen af det samlede antal personer med en aktiv aktiesparekonto i 2021 af personer, som ikke havde nogen aktieinvesteringer før 2019, dvs. af *nye investorer*, *jf. figur 1.10*.

Figur 1.10. Personer med en aktiesparekonto fordelt på nye og øvrige investorer i 2021



Anm.: Se anmærkning til figur 6.3.

Kilde: Skatteministeriet.

**Udvalgte
skatteøkonomiske
emner**

2

2. Udvalgte skatteøkonomiske emner

2.1 Indledning

Indtægterne fra skatter og afgifter udgør ca. 90 pct. af de samlede offentlige indtægter og er dermed fundamentet for finansieringen af det danske velfærdssamfund. Indtægterne fra de forskellige skatter og afgifter er opgjort til i alt 1.200 mia. kr. i 2022, *jf. afsnit 2.2*. I 2023 er der aktuelt også udsigt til skatte- og afgiftsindtægter på 1.200 mia. kr. De uændrede skatteindtægter fra 2022 til 2023 afspejler, at der forventes højere indtægter fra moms og personskatter, men samtidig lavere indtægter fra afgifter, selskabsskat og pensionsafkastskat.

Skatteopkrævningen har imidlertid ikke kun betydning for de offentlige finanser, men også for det samlede velstandsniveau, beskæftigelsen, indkomstforskellene og borgernes privatøkonomi. I løbet af de seneste knap 30 år er der gennemført en lang række nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 2.3*. Det har bidraget til, at marginalskatten – dvs. indkomstskatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskalaen. Samtidig er gennemsnitsskatten – dvs. indkomstskatternes andel af husholdningernes samlede indkomst – også reduceret betydeligt i Danmark over en længere årrække. Det har samlet set bidraget til, at skattesystemet er blevet mindre progressivt.

Indretningen af personskattesystemet har en række afledte virkninger på borgernes adfærd. Det gælder blandt andet beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet samt hvor mange timer, og hvor intensivt, den enkelte ønsker at arbejde. Der er således belæg for at antage, at fx højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen, *jf. afsnit 2.4*.

Den *samfundsøkonomiske virkning* er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder også ændringer i skatter og afgifter. Den samfundsøkonomiske virkning af en *personskatteændring* svarer til den isolerede dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der kan tilskrives *substitutionseffekten* af skatteændringen – tillagt et (typisk lille) bidrag fra den såkaldte *omstillingsgevinst*, der måler værdien af borgernes øgede nytte, når de ændrer arbejdsudbud, *jf. afsnit 2.5*.

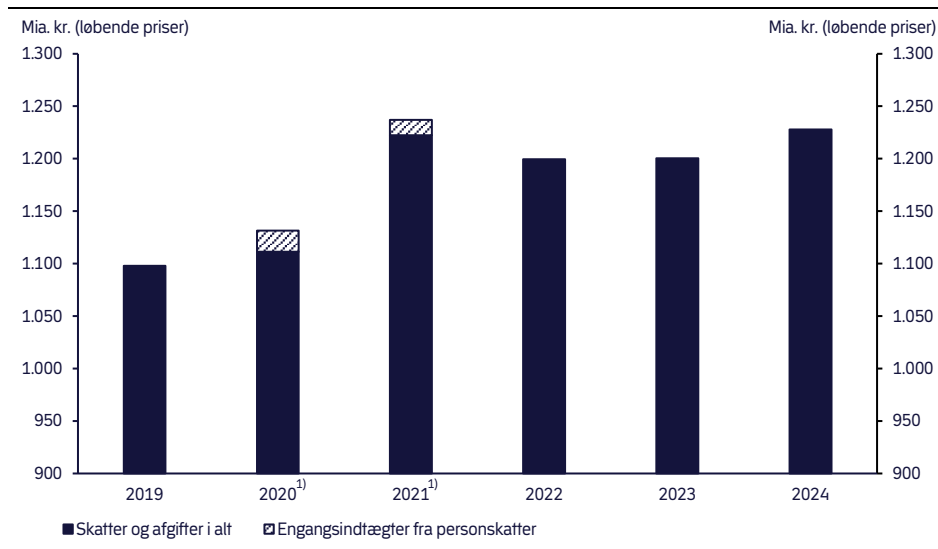
Hvis arbejdsudbuddet ændres, så ændres også produktionen og dermed værdiskabelsen i økonomien. Personskatteændringer har derfor afledte virkninger på *bruttonationalproduktet (BNP)*, der måler påvirkningen af den *markedsræssige* økonomiske aktivitet i Danmark, men ikke er en retvisende indikator for effekten på danskernes *velstand*, *jf. afsnit 2.6*.

2.2 Udviklingen i skatteindtægterne og skattetrykket i Danmark

Indtægterne fra skatter og afgifter – opgjort i løbende priser – stiger normalt fra år til år i takt med den almindelige pris- og indkomstudvikling. Der kan dog være enkelte år, hvor de samlede skatteindtægter falder. Det hænger blandt andet sammen med, at indtægterne fra de fleste skatter og afgifter er *konjunkturfølsomme* i større eller mindre omfang. Indtægterne svinger således typisk noget fra år til år afhængig af, om beskæftigelsen er høj eller lav, og om der er god gang i det private forbrug og investeringerne eller ej. Der kan også være særlige forhold fx i form af engangsindtægter, der påvirker de samlede skatteindtægter i udvalgte år.

De samlede indtægter fra skatter og afgifter udgjorde 1.200 mia. kr. i 2022, og der skønnes aktuelt ligeledes skønnes skatteindtægter på i alt 1.200 mia. kr. i 2023, jf. figur 2.1. I 2024 forventes indtægterne at udgøre 1.228 mia. kr. I årene 2022-2024 er indtægterne fra skatter og afgifter ikke påvirket af engangsforhold, som det var tilfældet i 2020 og 2021, hvor udbetalingen af indfrosne feriepenge gav anledning til ekstraordinære indtægter fra personskatter.

Figur 2.1. De samlede skatte- og afgiftsindtægter, 2019-2024



Anm.: De samlede skatteindtægter omfatter visse specifikke afgifter – primært i form af told – der opkræves på vegne af EU. Indtægterne fra disse EU-afgifter – som udgør 3-4 mia. kr. om året i den betragtede periode – indgår ikke i de offentlige indtægter i Danmark og dermed heller ikke i opgørelsen af den offentlige saldo, men de indgår både i de samlede skatteindtægter og i skattetrykket.

1) De skraverede felter i 2020 og 2021 viser de skønnede engangsindtægter fra personskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) afledt af udbetalingen af indfrosne feriepenge. Engangsindtægterne herfra skønnes at have udgjort ca. 20 mia. kr. i 2020 og ca. 14½ mia. kr. i 2021.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2019-2022) og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (skøn for 2023-2024).

De omtrent uændrede samlede skatte- og afgiftsindtægter i 2023 sammenlignet med 2022 dækker over lidt højere forventede indtægter fra moms og personskatter i 2023, mens lidt lavere forventede indtægter fra afgifter, selskabsskat og pensionsafkastskat trækker i modsat retning, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1. Skatteindtægternes sammensætning, 2019-2024

Mia. kr. (løbende priser)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personlige indkomstskatter ¹⁾	573	603	643	673	676	697
Moms	223	232	251	265	271	278
Afgifter ²⁾	116	114	116	113	108	115
Selskabsskat	73	68	101	89	86	87
Pensionsafkastskat	63	48	64	11	9	9
Øvrige skatter ³⁾	50	46	48	48	50	41
Samlede skatteindtægter	1.098	1.111	1.222	1.200	1.200	1.228
Bruttonationalprodukt (BNP)	2.311	2.324	2.504	2.798	2.759	2.867
Skattetryk (pct. af BNP)	47,5	47,8	48,8	42,9	43,5	42,8

1) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsværdiskat, aktieskat og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger). I 2020 og 2021 er de personlige indkomstskatter påvirket af engangsindtægter afledt af udbetalingen af indfrosne feriepenge. Engangsindtægterne skønnes for nuværende at udgøre ca. 20 mia. kr. i 2020 og ca. 14½ mia. kr. i 2021.

2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejeravgift, diverse energif afgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningssafgift og lønsumsafgift.

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

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2019-2022) og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (skøn for 2023-2024).

Skattestrukturen i Danmark i 2023

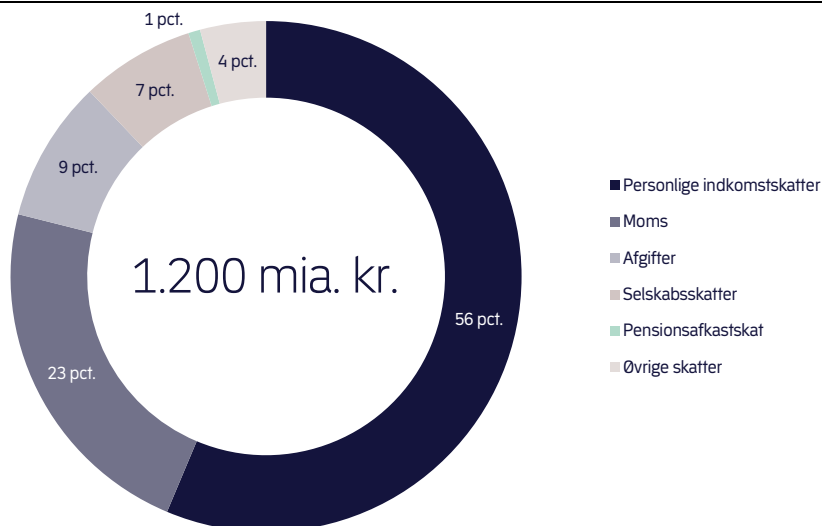
I 2023 skønnes de samlede skatteindtægter som nævnt aktuelt at blive ca. 1.200 mia. kr. De personlige indkomstskatter er med 676 mia. kr. i 2023 langt den største indtægtspost, hvilket svarer til ca. 56 pct. af de samlede skatte- og afgiftsindtægter, *jf. figur 2.2*. Personskatterne omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat.

Momsen er med 271 mia. kr. den næststørste indtægtspost i 2023. Mere end hver femte skattekrone (ca. 23 pct.) opkræves i form af moms i 2023. Den tredjestørste indtægtspost udgøres af de forskellige afgifter fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift. Afgiftsindtægterne ventes at udgøre ca. 108 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til ca. 9 pct. af de samlede skatteindtægter, *jf. figur 2.2*.

Selskabsskatten er med et skønnet provenu på ca. 86 mia. kr., svarende til ca. 7 pct. af de samlede skatteindtægter i 2023, også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Pensionsafkastskatten har som nævnt en tendens til at svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder.

I 2023 ventes indtægterne fra pensionsafkastskatten at blive ret beskedne med ca. 9 mia. kr. (svarende til 1 pct. af de samlede skatteindtægter og 0,3 pct. af BNP). Til sammenligning var indtægterne fra pensionsafkastskatten forholdsvis høje i 2021, hvor de udgjorde 64 mia. kr. (svarende til 5 pct. af de samlede skatteindtægter og 2,5 pct. af BNP).

Figur 2.2. Skatteindtægternes sammensætning i 2023



Anm.: Se tabel 2.1.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2023.

De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten kan således svinge ganske meget fra år til år, fordi de afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed påvirkes af udviklingen i aktiekurser og renter. De ret beskedne forventede indtægter i 2023 afspejler blandt andet fremførte negative skatter i kølvandet på store tab på pensionsformuen i 2022 som følge af stigende renteniveau og faldende aktiekurser i løbet af 2022.

De såkaldte strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten skønnes at udgøre ca. 1,2 pct. af BNP i 2023, hvilket indebærer, at de forventede indtægter i 2023 ligger mærkbart under det strukturelle niveau, jf. Økonomisk Redegørelse (maj 2023).

Endelig skønnes indtægterne fra en række øvrige skatter – heriblandt kommunal grundskyld – at blive på i alt ca. 50 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til 4 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter, jf. figur 2.2.

Skattetrykket i Danmark

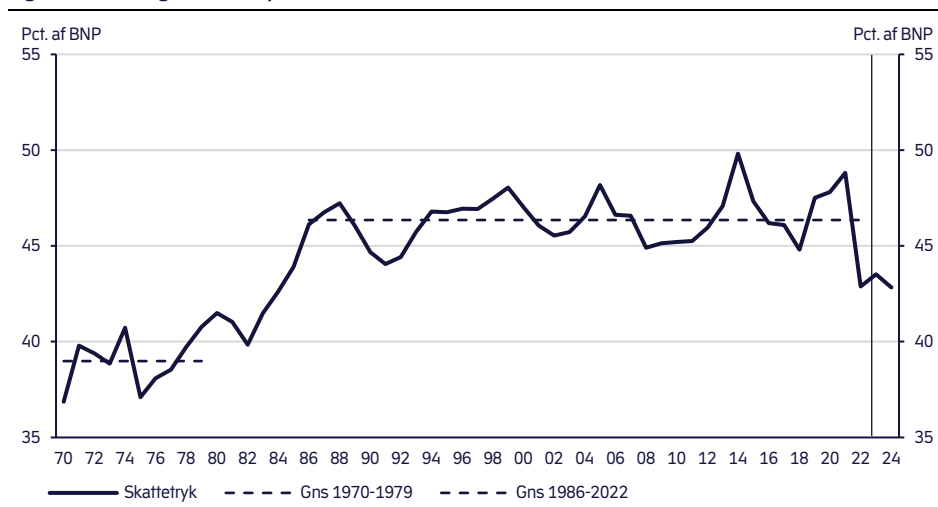
Skatternes størrelse i forhold til den samlede økonomi måles som oftest ved det såkaldte *skattetryk*. Skattetrykket har i flere årtier været en central størrelse i den skattepolitiske debat i Danmark. Skattetrykket er grundlæggende en simpel brøk, hvor tælleren omfatter de samlede indtægter fra skatter og afgifter i et givet år, mens nævneren udgøres af økonomiens samlede størrelse målt ved bruttonationalproduktet (BNP) opgjort i løbende priser – også kaldet nominelt BNP.

Set over en længere årrække steg det danske skattetryk fra i gennemsnit lidt under 40 pct. af BNP i 1970'erne til omtrent 46 pct. af BNP i anden halvdel af 1980'erne, jf. figur 2.3. Forøgelsen af

skattetrykket hen over midten af 1980'erne skal blandt andet ses i lyset af et behov for at konsolidere de offentlige finanser efter nogle år med meget store offentlige underskud, der toppede med knap 10 pct. af BNP i 1982. Fra midten af 1980'erne og frem har det danske skattetryk i store træk svinget omkring et gennemsnit på godt 46 pct. af BNP. Der har således ikke været nogen klar tendens til hverken stigende eller faldende skattetryk, når der ses på perioden siden midten af 1980'erne som helhed.

Med samlede skatteindtægter på ca. 1.200 mia. kr. i 2022 og et bruttonationalprodukt på 2.798 mia. kr. udgjorde skattetrykket 42,9 pct. af BNP i 2022, hvilket er mærkbart lavere end skattetrykket i perioden 2019-2021, jf. tabel 2.1 og figur 2.3.

Figur 2.3. Udviklingen i skattetrykket siden 1970



Anm.: Figuren viser det målte skattetryk defineret som de samlede indtægter fra skatter og afgifter i pct. af BNP, hvor både skatteindtægter og BNP er opgjort i løbende priser. Det indebærer eksempelvis, at der ikke er taget højde for virkningen af mere skatetekniske forhold, såsom den såkaldte bruttificering af sociale pensioner (folkepension og førtidspension) og kontanthjælp i 1994, der isoleret set øgede det målte skattetryk.

Bruttificeringen indebærer i bund og grund, at de nævnte ydelser blev gjort skattepligtige. På den anden side er der heller ikke taget højde for nettoficeringen af overførselsindkomsterne afledt af arbejdsmarkedsbidragets indførelse i 1994 og den efterfølgende indfasning af bidragets størrelse fra 5 til 8 pct. frem mod 1997, som isoleret set reducerede det målte skattetryk.

Kilde: Tal for perioden 1970-2022 er nationalregnskabstal fra Danmarks Statistik, mens tal for 2023-2024 er skøn fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023 (afgrænset med den lodrette linje i figuren).

Det mærkbart lavere skattetryk i 2022 end i 2021 er primært en konsekvens af, at nominelt BNP steg kraftigt med ca. 12 pct. i 2022 – blandt andet som følge af de høje prisstigninger på privat forbrug. Samtidig faldt de samlede skatteindtægter med knap 2 pct. fra 2021 til 2022. Dette fald skal blandt andet ses i lyset af markant lavere indtægter fra pensionsafkastskatten i 2022, ekstraordinært høje selskabsskatteindtægter i 2021 og de ekstraordinære personskatteindtægter i 2021 knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge. I 2023 og 2024 ventes skattetrykket aktuelt at udgøre henholdsvis 43,5 pct. og 42,8 pct. af BNP, hvilket er nogenlunde samme niveau som i 2022.

Det samlede skattetryk kan give en grov indikation af det overordnede niveau for skattebelastningen i samfundet. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at udsvingene i skattetrykket 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, selvom skattereglerne – fx de forskellige skatte- og afgiftssatser – er uændrede.

Udviklingen i de økonomiske konjunkturer er en væsentlig årsag til, at skattetrykket godt kan variere noget 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 (nominelt) BNP. Det vil alt andet lige medvirke til en slags automatisk stigning i skattetrykket, mens det omvendte kan være tilfældet i forbindelse med lavkonjunkturer. Indtægterne fra personlige indkomstskatter, moms, registreringsafgift og selskabsskat mv. er alle konjunkturfølsomme i forskellig grad.

Skatteindtægterne påvirkes også af en række andre forhold, der kan siges at være af midlertidig karakter, og som dermed kan få skattetrykket til at svinge en del fra år til år. Det drejer sig ikke mindst om de stærkt fluktuerende indtægter fra pensionsafkastskatten, der er afhængige af udviklingen i renter og aktiekurser.

Desuden kan deciderede engangsforhold også påvirke skatterne i udvalgte år. Det gælder fx engangsindtægterne på ca. 1 pct. af BNP fra den særlige afgift på SP-udbetalingerne i 2009¹. Det gælder tillige de ekstraordinære indtægter i 2013-2015 fra omlægningen af kapitalpensionsordninger og midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der indebar en fremrykning af beskatningen, som midlertidigt øgede indtægterne med i størrelsesordenen 1½ pct. af BNP i 2013, 3 pct. af BNP i 2014 og 1¼ pct. af BNP i 2015. Et mere aktuelt eksempel er de førømtalte engangsindtægter knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge, der udgjorde ca. 0,9 pct. af BNP i 2020 og 0,6 pct. af BNP i 2021.

Skattetrykket toppede i 2014, hvor det udgjorde knap 50 pct. af BNP. Det meget høje skattetryk i dette år hænger i vid udstrækning sammen med de fornævnte ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger på 3 pct. af BNP. Ikke mindst som følge af bortfaldet af disse betydelige, midlertidige (og fremrykkede) indtægter har skattetrykket ikke siden nået op på niveauet i 2014, jf. figur 2.3.

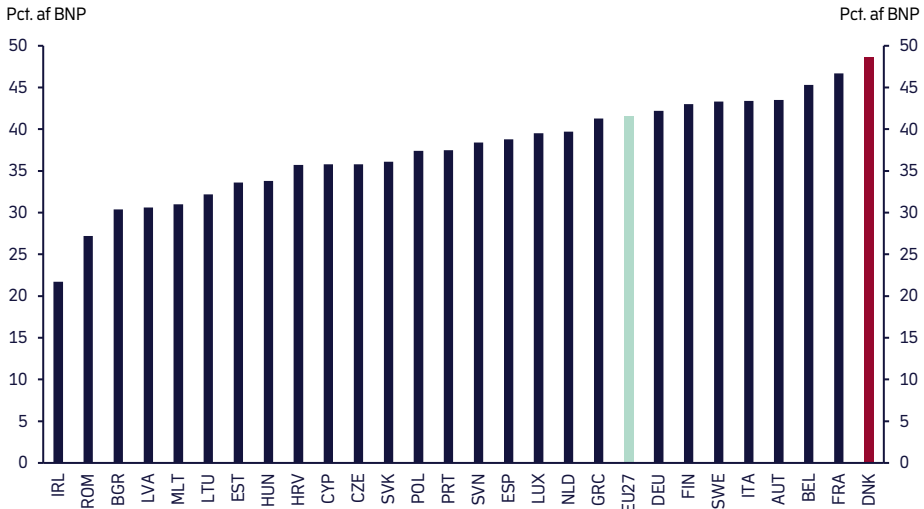
Danmarks skattetryk er højt efter international målestok

Set i et internationalt perspektiv er niveauet for de samlede skatter og afgifter forholdsvis højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af skattetrykket på tværs af EU-lande. Ifølge *Eurostats opgørelse* var det danske skattetryk i 2021 det højeste blandt de 27 medlemslande, mens Frankrig havde det næsthøjeste skattetryk, jf. figur 2.4. I 2017 og 2018 var det omvendte tilfældet, idet Frankrig havde det højeste og Danmark det næsthøjeste skattetryk. Hen over de seneste 20 år

¹ SP er en forkortelse for Den Særlige Pensionsopsparing, der blev indført i 1998 under navnet Den Midlertidige Pensionsopsparing. Disse pensionsbidrag blev indbetalt i perioden 1998-2003, hvorefter SP-ordningen blev suspenderet i 2004 og efterfølgende ophævet i 2009, så indestående kunne blive udbetalt.

har Danmark haft det højeste skattetryk i mere end halvdelen af årene. Noget tilsvarende gælder også, hvis der tages afsæt i *OECDs opgørelse* af skattetrykket blandt medlemslandene.

Figur 2.4. Danmark har det højeste skattetryk blandt EU-landene i 2021



Anm.: Skattetryk defineret som indtægter fra skatter, afgifter og sociale bidrag (inkl. frivillige og imputerede sociale bidrag) som andel af BNP.
Kilde: Eurostat (gov_10a_taxag).

Sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal som udgangspunkt tolkes med betydelig forsigtighed, da skattetrykket blandt andet påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande, der har nogenlunde ens skattebelastning, kan således godt have ret forskellige skattetryk alene af skattetekniske og opgørelsesmæssige årsager. Det kan fx afspejle, at overførselsindkomsterne i overvejende grad er skattepligtige (bruttoficerede) i nogle lande, mens de i større omfang er skattefri (nettoficerede) i andre lande. Her er Danmark et eksempel på et land, hvor overførselsindkomsterne i vidt omfang er skattepligtige. Det trækker isoleret set i retning af et forholdsvis højt beregnet skattetryk i Danmark.

Skattetrykket i et givet år kan desuden være påvirket af divergerende konjunktursituationer i de forskellige lande. Der kan således være en vis tendens til, at skattetrykket er forholdsvis højt i år karakteriseret ved højkonjunktur, mens det omvendte er tilfældet i år karakteriseret ved lavkonjunktur. Andre midlertidige forhold fx i form af engangsindtægter kan også påvirke skattetrykket i udvalgte år. Det gælder eksempelvis for Danmark, hvor engangsindtægterne knyttet til beskatningen af udbetalingen af indfrosne feriepenge som nævnt skønnes at have udgjort 0,9 pct. af BNP i 2020 og 0,6 pct. af BNP i 2021.

Sammensætningen af de samlede skatteindtægter på henholdsvis direkte skatter (fx personlige indkomstskat og selskabsskat) og indirekte skatter (fx moms og afgifter) kan også give anledning til forskelle mellem landene. Fx vil skattetrykket *alt andet lige* være lavere i lande, hvor afgifter udgør en større del af beskatningen, end lande hvor afgifter udgør en mindre del af

beskatningen. Det skyldes, at afgifter tæller med i både tælleren og nævneren i skattefryksbrøken, idet BNP opgøres i markedspriser. Det indebærer, at skattefrykktet i et vist omfang kan undervurdere skattebelastningen, hvis de indirekte skatter udgør en relativt større andel af de samlede skatteindtægter.

2.3 Marginalskatter og gennemsnitsskatter i Danmark

I løbet af de seneste knap 30 år er der gennemført en lang række reformer og justeringer af personbeskatningen, som markant har reduceret skatten på arbejdsindkomst. Et af hovedmålene med skattereformerne har været at øge beskæftigelsen og dermed den samlede velstand i Danmark. Det centrale virkemiddel har været at øge den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse i stedet for at være på offentlig forsørgelse samt at øge den økonomiske gevinst for allerede beskæftigede til at yde en ekstra arbejdsindsats (fx i form af flere arbejdstimer).

Reformerne har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. skatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskaalen siden 1998, jf. figur 2.5. Reduktionen af marginalskatten kan især tilskrives nedsættelsen af bundskatten (inkl. sundhedsbidraget)², indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af topskattegrænsen, jf. *appendiks 2A*, der indeholder en oversigt over reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994.

Alle beskæftigede betaler som udgangspunkt arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct., som har været uændret i hele den betragtede periode, jf. den nederste venstre del af kurverne i figur 2.5³.

Marginalskatten for beskæftigede bundskatteydere – dvs. personer på det laveste progressionstrin i skattesystemet, som hverken betaler mellemskat (indtil denne blev afskaffet i 2010) eller topskat – er reduceret fra ca. 44½ pct. i 1998 til ca. 39½ pct. i 2025 (hvor skattereformerne fra 2012 og 2018 mv. er fuldt indfaset). Det afspejler primært nedsættelsen af bundskattesatsen med 2,5 pct.-point som følge af *Pinsepakken* (juni 1998) og med yderligere 1,5 pct.-point som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) samt indførelsen af beskæftigelsesfradraget med virkning fra 2004 og de efterfølgende forhøjelser heraf.

For beskæftigede med indkomster mellem ca. 280.000 og 506.000 kr. (opgjort i 2023-niveau) – som tidligere betalte mellemskat, men ikke topskat – er marginalskatten reduceret med 8-10½ pct.-point siden 1998. Det afspejler – udover lavere bundskattesats og indførelse/forhøjelse af beskæftigelsesfradraget – de gradvise forhøjelser af mellemskattegrænsen og den efterfølgende afskaffelse af mellemskatten fra og med 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009).

² Bundskatten blev forhøjet med 1 pct.-point årligt i perioden 2012-19 samtidig med den gradvise udfasning af sundhedsbidraget på 8 pct. (der blev indført med kommunalreformen fra 2007 som erstatning for den tidligere amtskommunale skat).

³ Arbejdsmarkedsbidraget blev indført i forbindelse med 1994-skattereformen, hvor det gradvist blev indfaset fra 5 pct. i 1994 stigende til 8 pct. i 1997. Arbejdsmarkedsbidraget har været 8 pct. i alle år siden 1997.

For topskatteydere – dvs. personer på det højeste progressionstrin i skattesystemet, *jf. den øverste højre del af kurverne i figur 2.5* – er marginalskatten reduceret fra ca. 61½ pct. i 1998 til ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent) fra og med 2010. Det afspejler afskaffelsen af mellemskatten (og nedsættelsen af det skrå skatteloft for personlig indkomst) i medfør af *Forårspakke 2.0*.

Det bemærkes, at det med regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* (december 2022) er foreslået at afsætte 5 mia. kr. til en skattereform, som samlet skal reducere skatten på arbejdsindkomst, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1. Skattereform i *Ansvar for Danmark* (december 2022)

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) har foreslået at gennemføre en personskattereform, der øger lønmodtagernes rådighedsbeløb, og som gør det mere attraktivt at arbejde og yde en ekstra indsats på arbejdsmarkedet. Regeringen foreslår frem mod 2030 at afsætte samlet 5 mia. kr. (efter tilbageløb og ændret adfærd, opgjort i 2023-niveau) til skattereformen, herunder til at:

- Forhøje beskæftigelsesfradraget¹⁾ (mindreprovenu på 4,0 mia. kr.).
- Forhøje det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere (mindreprovenu på 0,3 mia. kr.).
- Nedsætte topskattesatsen med 7,5 pct. for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) op til 750.000 kr. (mindreprovenu på 1,4 mia. kr.), mens der indføres en yderligere skat på 5 pct. for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) over 2.500.000 kr. (merprovenu på 0,7 mia. kr.).

Det almindelige beskæftigelsesfradrag foreslås forhøjet med 2,1 pct.-point fra 10,65 pct. til 12,75 pct., mens maksimum for fradraget forhøjes med 8.800 kr. fra 44.800 kr. til 53.600 kr. Endvidere foreslås satsen for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere forhøjet med 5,25 pct.-point fra 6,25 pct. til 11,5 pct., og maksimum for fradraget forhøjet med 20.500 kr. fra 24.400 kr. til 44.900 kr. Den skattemæssige værdi af både det almindelige og ekstra beskæftigelsesfradrag udgør ca. 25,0 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

For indkomster (efter arbejdsmarkedsbidrag) i intervallet fra 568.900 kr. (den nuværende topskattegrænse opgjort i 2023-niveau) til 690.000 kr. (svarende til indkomster mellem 618.400 og 750.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag foreslås topskattesatsen nedsat fra 15 til 7,5 pct. For indkomster (efter arbejdsmarkedsbidrag) fra 690.000 til 2.300.000 kr. udgør den samlede topskattesats fortsat 15 pct.²⁾ For personlige indkomster over 2.300.000 kr. (svarende til 2.500.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag) foreslås indført en yderligere skat på 5 pct. Den højeste marginalskat vil hermed udgøre ca. 60½ pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

1) Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022) og *den opdaterede aftaleøkonomi* (marts 2022) blev aftalt at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag *yderligere* for 700 mio. kr. (udover den tidligere omtalte forhøjelse med 2.000 kr. fra 2025) – men betinget af beslutning om konkrete finansierings tiltag via sanering af erhvervsstøtten. Med regeringens udspil til en personskattereform er denne yderligere forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag bortfaldet.

2) Den højeste marginalskat på positiv nettokapitalindkomst fastholdes uændret på 42 pct.

Kilde: Skatteministeriet.

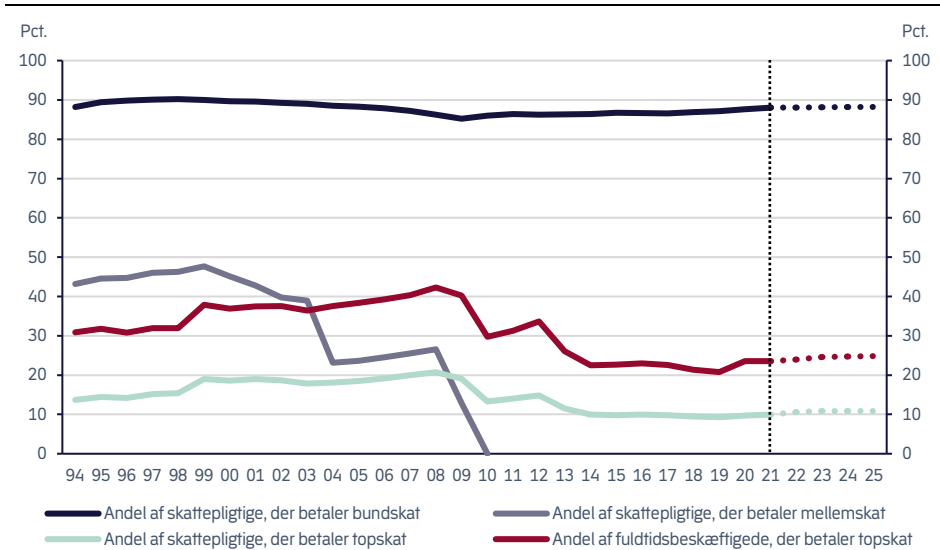
Antal skatteydere i Danmark

Alle, der arbejder i Danmark – eller er fyldt 15 år – er som udgangspunkt skattepligtige. Antallet af skattepligtige i Danmark udgør aktuelt ca. 5¼ mio. personer⁵. Den andel af de skattepligtige, der (mindst) betaler bundskat – hvilket i store træk omfatter alle personer med en indkomst

⁵ Det samlede befolkningstal for Danmark er aktuelt på ca. 5,9 mio., hvorved omtrent 90 pct. af befolkningen er skattepligtige.

højere end personfradraget – har ligget nogenlunde stabilt på omkring 90 pct. siden 1994, *jf. den mørkeblå kurve i figur 2.6*. Antallet af personer, der betaler bundskat, er dermed steget i nogenlunde samme takt som det samlede antal indbyggere – og dermed antallet af skattepligtige – i den betragtede periode, *jf. tabel 2B.1 i appendiks 2B*.

Figur 2.6. Udviklingen i andel bund-, mellem- og topskatteydere, 1994-2025



Anm.: Den røde kurve viser andelen af fuldtidsbeskæftigede, der betaler topskat, mens de øvrige kurver viser andelen af samtlige skattepligtige, der betaler henholdsvis bundskat, mellemskat og topskat. Antallet af skattepligtige i 2013 er nedjusteret, idet ca. 117.000 personer under 18 år ved en fejl fik udsendt årsopgørelser. Antallet af topskatteydere i 2020 og 2021 er påvirket af muligheden for at få udbetalt indfrosne feriepenge, *jf. også appendiks 2B*.

Kilder: For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2022-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Tal for 2024 og 2025 er et "partielt" skøn, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomst- og beløbsgrænser fastholdes som i 2023, *jf. den stiplede linje og nærmere forklaring i appendiks 2B*. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til og med 2023-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for alle årene 1994-2025.

Den såkaldte mellemskat blev indført som en del af 1994-skattereformen. Som følge af senere skattereformer, herunder blandt andet *Forårspakke 1.0* (marts 2004) og *Lavere skat på arbejde* (september 2007), blev indkomstgrænsen for mellemskatten gradvist forhøjet i løbet af 00'erne, hvorefter mellemskatten helt blev afskaffet fra og med 2010. I takt med forhøjelsen af indkomstgrænsen faldt andelen af skattepligtige, som betalte mellemskat, fra knap halvdelen i slutningen af 1990'erne – svarende til over 2 mio. skatteydere – til godt hver fjerde i 2008 og til godt hver tiende i 2009 (forud for afskaffelsen i 2010), *jf. den gråblå kurve i figur 2.6*.

I løbet af perioden 1994-2008 steg andelen af skattepligtige, som betaler topskat, gradvist fra ca. 14 til ca. 21 pct. Forhøjelserne af topskattegrænsen som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012) har efterfølgende medført, at andelen af skattepligtige, som betaler topskat, er faldet til aktuelt lige knap 11 pct., *jf. den turkise kurve i figur 2.6*. For nuværende skønnes der således i 2022 og 2023 at være godt 550.000 topskatteydere ud af de i alt ca.

5¼ mio. skattepligtige, *jf. også appendiks 2B*⁶. Til sammenligning var der rundt regnet 1 mio. topskatteydere, da antallet var på sit højeste i 2008.

Andelen af *fuldtidsbeskæftigede*, som betaler topskat, er væsentligt større end andelen af *samlige* skattepligtige, der betaler topskat – fordi gennemsnitsindkomsten for de fuldtidsbeskæftigede er markant højere end for alle skattepligtige. Andelen af fuldtidsbeskæftigede, som betaler topskat, steg gradvist fra ca. 30 pct. i 1994 til et stykke over 40 pct. i slutningen af 00'erne, men er efterfølgende reduceret til aktuelt lidt under 25 pct. som følge af de omtalte forhøjelser af topskattegrænsen, *jf. den røde kurve i figur 2.6*.

Gennemsnitsskatter og marginalskatte

Mens marginalsatten som nævnt angiver skatten af den sidst tjente krone, så er *gennemsnitsskatten* et mål for, hvor stor en andel indkomstskatterne udgør af den samlede indkomst. Både marginalsatten og gennemsnitsskatten er overordnet set stigende med indkomsten, *jf. henholdsvis den mørkeblå og gråblå kurve i figur 2.7*.

De *faktiske* marginalskatte for beskæftigede i 2023, *jf. den mørkeblå kurve i figur 2.7*, afspejler i høj grad de formelle, såkaldte skalamarginalskatte, der er vist overfor i *figur 2.5* (for årene 1998 og 2025). I beregningen af de faktiske marginalskatte indgår dog blandt andet også virkningen af kirkeskat (for medlemmer af folkekirken) samt virkningen af indkomstaffrapningen af børne- og ungedyden (hvilket kan ses om en lille forhøjelse af marginalskattekurven ved et indkomstniveau omkring 900.000 kr.). Den beregnede *faktiske* marginalskat udgør derfor ca. 56½ pct. for en beskæftiget med en årlig indkomst på 1 mio. kr., mens skalamarginalsatten udgør ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

Gennemsnitsskatten, *jf. den gråblå kurve i figur 2.7*, er generelt lavere end marginalsatten og vokser mere gradvist med indkomsten end marginalsatten. Det afspejler, at skattesystemet er *progressivt*, blandt andet i kraft af personfradraget og topskatten (som begge får den mørkeblå marginalskattekurve til at foretage nogle "niveauskift"). Gennemsnitsskatten for den enkelte skatteyder afhænger derudover af en række skattefradrag, herunder fx rentefradrag og befordringsfradrag mv., som kan variere betydeligt fra person til person.

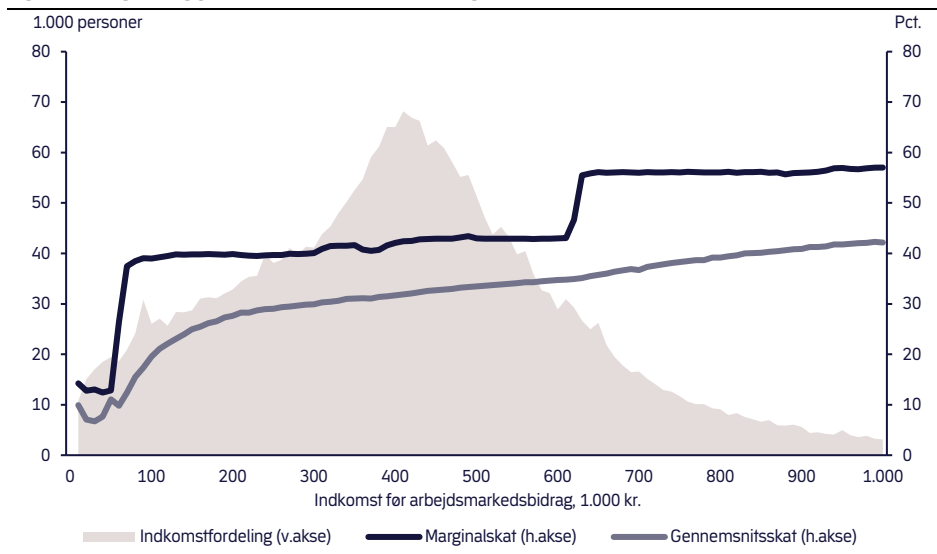
For personer med relativt lave indkomster, hvilket typisk omfatter personer med deltidsarbejde og studerende, har personfradraget på ca. 52.200 kr. i 2023 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)⁷

⁶ De aktuelle skøn for antallet af topskatteydere i 2022 og 2023 – samt i 2024 og 2025 – er steget med over 100.000 personer set i forhold til tidligere skøn i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*. Det afspejler grundlæggende, at indkomsterne i disse år skønnes at vokse hurtigere end den årlige regulering af topskattegrænsen, hvilket isoleret set øger både antallet og andelen af skatteydere, der betaler topskat. Blandt andet som følge af den aktuelt høje inflation og de relativt kraftige lønstigninger er skøn for indkomstudviklingen imidlertid behæftet med større usikkerhed end sædvanligt. Det bemærkes desuden, at de aktuelt forventede høje lønstigninger på sigt vil give sig udslag i en højere topskattegrænse, idet topskattegrænsen årligt reguleres med lønudviklingen to år tidligere. Og når lønstigningerne på et tidspunkt (forventeligt) kommer ned på et lidt lavere niveau, vil der således kunne være år, hvor topskattegrænsen vokser hurtigere end lønningerne, hvilket isoleret set kan reducere antallet af topskatteydere i forhold til det aktuelt skønnede niveau.

⁷ Personfradraget for alle, som er fyldt 18 år, udgør 48.000 kr. i 2023. Personfradraget er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget før arbejdsmarkedsbidrag udgør $48.000 / (1 - 0,08) = 52.200$ kr. Med *Aftale om Finanslovs-aftalen for 2023* (april 2023) gælder personfradraget på 48.000 kr. fra 2023 for alle – også unge under 18 år.

relativt stor betydning for gennemsnitsskatten. For personer med en indkomst på fx 100.000 kr. udgør gennemsnitsskatten således ca. 20 pct., mens marginals-katten udgør knap 39 pct.

Figur 2.7. Marginal- og gennemsnitsskatter for beskæftigede i 2023



Anm.: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer (uden udenlandsk indkomst) mellem 18 og 65 år. Opgørelsen er baseret på 2019-data, som er fremskrevet til 2023-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Marginals-katten er opgjort som den samlede ændring i familiens skattebetaling ved en indkomstfremgang på 1.000 kr. for den enkelte person, hvor en eventuel ægtefælles indkomst holdes uændret. I marginals-katten indgår bidrag fra elementer, som er knyttet til Skatteministeriets område, herunder kirkeskatten samt børne- og ungedyelsen, selvom disse ikke formelt er skatter i nationalregnskabsmæssig forstand. Disse elementer indgår også i de marginals-katter, der benyttes ved beregning af afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer (hvorimod aftrapning af tilskud til daginstitutionsbetaling og boligstøtte ikke indgår i opgørelsen af marginals-katten). Derudover indgår pensionsindbetalinger indirekte i marginals-katten gennem beskæftigelses-, job- og pensionsfradragene. Gennemsnitsskatten er opgjort som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten, der er defineret som personlig indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og positiv kapitalindkomst, men opgjort eksklusive pensionsindbetalinger. I beregningen af gennemsnitsskatten indgår alle ligningsmæssige fradrag herunder rentefradrag, men ikke kirkeskat eller børne- og ungedyelse. Med *Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser* (juni 2022) er det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2023 midlertidigt forhøjet med 2.100 kr. fra 43.500 kr. til 45.600 kr. (opgjort i 2023-niveau). Figuren viser desuden indkomstdelingen, som her også omfatter overførselsindkomster (fx dagpenge og SU), mens indkomstdelingen i figur 2.5 kun omfatter arbejdsindkomst. Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Beregningerne tager afsæt i 2023-regler.

Mange beskæftigede har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til ca. 550.000 kr., jf. *det grå "bjerg"* i figur 2.7. I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-34 pct., mens marginals-katten udgør ca. 40-43 pct. For topskatteydere, dvs. personer med en arbejdsindkomst på over ca. 618.400 kr. i 2023 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)⁸, udgør den faktiske marginals-kat ca. 56 pct., mens langt hovedparten af de beskæftigede topskatteydere har en gennemsnitsskat under 40 pct.

⁸ Topskattegrænsen udgør 568.900 kr. i 2023. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen for arbejdsmarkedsbidrag udgør $568.900 / (1 - 0,08) = 618.400$ kr.

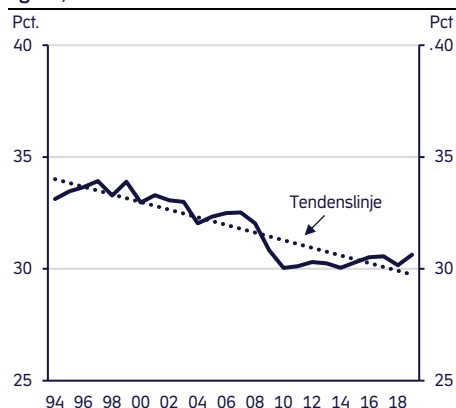
Den økonomiske tilskyndelse blandt allerede beskæftigede til at yde en ekstra indsats afhænger af marginals-katten, idet marginals-katten bestemmer lønnen efter skat – og dermed forøgelsen af forbrugsmulighederne – ved en ekstra arbejdstime. En reduktion af marginals-katten vil øge den økonomiske gevinst ved en ekstra arbejdstime, hvilket isoleret set trækker i retning af at øge antallet af arbejdstimer. Tilsvarende vil en reduktion af gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst sammenlignet med skatten på overførselsindkomst mv. alt andet lige øge den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst, hvilket isoleret set trækker i retning af et større antal beskæftigede. De afledte adfærdsvirkninger af personskatteændringer uddybes i *afsnit 2.4*.

Gennemsnitsskatten er faldet siden 1994

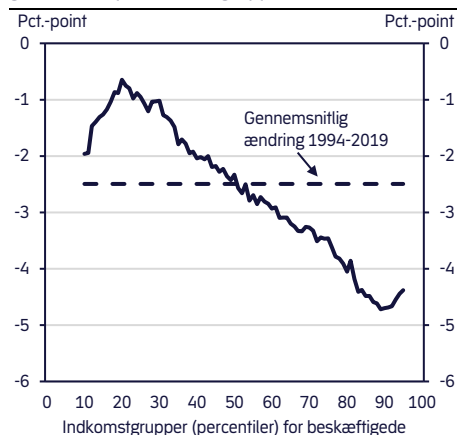
De seneste knap 30 års reformer af personbeskatningen i Danmark har – som nævnt ovenfor – reduceret marginals-katten over hele indkomsts-kalaen. Det har medført, at gennemsnitsskatten for alle beskæftigede set under ét er reduceret med ca. 2½ pct.-point – fra ca. 33 pct. i 1994 til ca. 30½ pct. i 2019, *jf. figur 2.8*.

Navnlig i årene 2008-2010 faldt gennemsnitsskatten markant fra ca. 32 til 30 pct. Det afspejler dels forhøjelserne af personfradraget, indkomstgrænsen for mellemskatten samt beskæftigelsesfradraget i medfør af *Lavere skat på arbejde (september 2007)*, dels forhøjelserne af top-skattegrænsen samt afskaffelsen af mellemskatten (og nedsættelsen af det skrå skatteløff for personlig indkomst) i medfør af *Forårspakke 2.0 (marts 2009)*.

Figur 2.8. Udvikling i gennemsnitsskatten for beskæftigede, 1994-2019



Figur 2.9. Ændring i gennemsnitsskatten for beskæftigede fordelt på indkomstgrupper, 1994-2019



Anm.: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst. Personer med negativ indkomst eller en gennemsnitsskat på over 100 pct. er ikke med i opgørelsen. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Gennemsnitsskatten er opgjort som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten, der er defineret som personlig indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og positiv nettokapitalindkomst, men opgjort eksklusive pensionsindbetalinger. Det bemærkes, at percentilfordelingerne i figur 2.9 alene viser fordelingen af ændringerne i gennemsnitsskatten indenfor gruppen af beskæftigede, og fordelingsvirkningerne kan således ikke sammenlignes direkte med indkomstfordelingen for hele befolkningen.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen i perioden 1994-2019.

I perioden siden 2010 er gennemsnitsskatten for hele befolkningen steget svagt med ca. 1/2 pct.-point fra ca. 30 pct. i 2010 til ca. 30½ pct. i 2019, *jf. figur 2.8*. Det skal blandt andet ses i lyset af suspensionen af den automatiske årlige regulering af beløbsgrænserne i personbeskatningen i 2010 og forlængelsen af suspensionen til og med 2013 som følge af henholdsvis *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *Genopretningsaftalen* (juni 2010). Den lille stigning i gennemsnitsskatten siden 2010 kan desuden være en konsekvens af, at fradragene for renteudgifter er reduceret som følge af det faldende renteniveau.

Gennemsnitsskatten er faldet for beskæftigede i alle indkomstgrupper set over hele perioden 1994-2019, *jf. figur 2.9*. Gennemsnitsskatten er dog faldet markant mere for beskæftigede med relativt høje indkomster end for beskæftigede med relativt lave indkomster⁹. Det afspejler, at marginalskatterne som nævnt er reduceret over hele indkomstskaalen, hvorved også personer med relativt høje indkomster har opnået en lavere gennemsnitsskat som følge af fx nedsættelsen af bundskatten, indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget og afskaffelsen af mellemskatten. Derudover har forhøjelsen af topskattegrænsen isoleret set bidraget til at reducere gennemsnitsskatten for beskæftigede med høje indkomster.

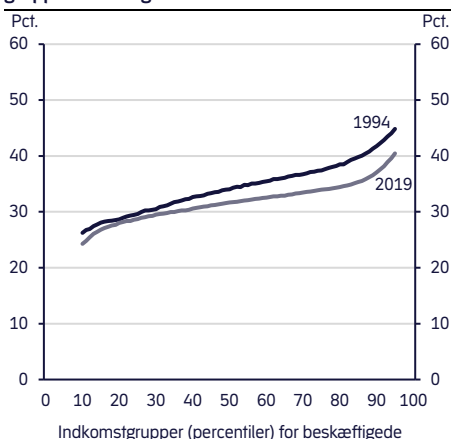
Skattesystemet i Danmark er grundlæggende *progressivt*. Det skyldes blandt andet topskatten, der kun betales af indkomster over topskattegrænsen. Men det er også en konsekvens af personfradraget, som i praksis udgør et bundfradrag i kommuneskatten og den statslige bundskat, og som reducerer skatten relativt mest for personer med forholdsvis lave indkomster. Et progressivt skattesystem mindsker både de absolutte og de relative indkomstforskelle i samfundet.

Den *effektive progression* i skattesystemet kan fx måles ved at opgøre forskellen i gennemsnitsskatten på tværs af indkomstfordelingen. Siden 1994 er den effektive progression i skattesystemet *mindsket* – hvilket ses ved, at gennemsnitsskattekurven i 2019 er lidt "fladere" end gennemsnitsskattekurven i 1994, *jf. figur 2.10*. Det er en konsekvens af, at gennemsnitsskatten i den betragtede periode (som nævnt) er faldet mest for beskæftigede med relativt høje indkomster.

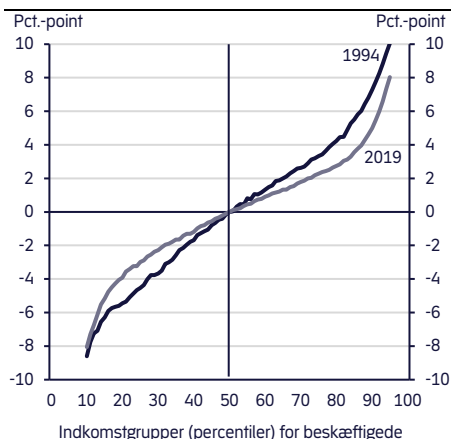
Progressionen i skattesystemet kan alternativt illustreres ved at opgøre forskellen mellem de enkelte indkomstgruppers gennemsnitsskat og gennemsnitsskatten for medianindkomsten (dvs. den "midterste" indkomst i indkomstfordelingen) i det pågældende år, *jf. figur 2.11*. Herved fås et mål for progressionen i skattesystemet, der er *normeret* i forhold til gennemsnitsskatten for den "typiske" skatteyder, og som derfor muliggør en sammenligning af progressionen i forskellige år, som er uafhængig af udviklingen i gennemsnitsskatten for befolkningen som helhed.

⁹ Der er i opgørelsen af udviklingen i gennemsnitsskatten siden 1994 ikke taget højde for, at en stigende andel af bruttolønnen inkl. pension i denne periode er prioriteret til opbygning af arbejdsmarkedspensioner. I det omfang udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i højere grad er sket blandt beskæftigede med relativt lave indkomster, kan det potentielt have betydning for forskellene i udviklingen i gennemsnitsskatten på tværs af indkomstgrupper.

Figur 2.10. Gennemsnitsskatten fordelt på indkomstgrupper i 1994 og 2019



Figur 2.11. Ændring i progression i skattesystemet fra 1994 til 2019



Anm.: Se anm. til figur 2.8 og 2.9. Figur 2.11 viser gennemsnitsskatten for forskellige indkomstgrupper målt i forhold til gennemsnitsskatten for medianindkomsten i henholdsvis 1994 og 2019.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen i 1994 og 2019.

Som det fremgår af *figur 2.11*, er skattesystemet i 2019 fortsat kendetegnet ved en betydelig grad af progressivitet, idet beskæftigede med relativt lave indkomster fortsat betaler en klart mindre gennemsnitsskat end medianindkomsten blandt de beskæftigede, mens personer med relativt høje indkomster betaler en klart højere gennemsnitsskat end medianindkomsten. Forskellen i gennemsnitsskatterne kan endvidere siges at være relativt "symmetrisk" fordelt for indkomster henholdsvis under og over medianindkomsten.

Det er samtidig tydeligt, at progressiviteten i skattesystemet er mindsket siden 1994, idet der i 2019 overordnet set er mindre forskel på gennemsnitsskatterne for beskæftigede med indkomster henholdsvis over og under medianindkomsten, end det var tilfældet i 1994¹⁰.

Dette kan – sammen med en række andre faktorer – have bidraget til stigningen i indkomstforskellene i Danmark siden midten af 1990'erne. Personskatternes bidrag til at reducere indkomstforskellene i samfundet er dermed isoleret set er blevet mindre i perioden 1994-2019, jf. *Ulighedredsregørelsen 2020* (kapitel 2).

2.4 Adfærdsvirkninger af personskatteændringer

Det grundlæggende formål med personskatterne er at bidrage til finansieringen af de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet har imidlertid også en række afledte virkninger på befolkningens adfærd. Det gælder både beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet og

¹⁰ Den modsatte tendens gjorde sig gældende fra 1986 til 1994, hvor der var en tendens i retning af øget effektiv progression i skattesystemet, jf. *Finansregørelse 1996* (kapitel 6).

beslutningen om, hvor mange timer og hvor intensivt man ønsker at arbejde. Der er belæg for at antage, at fx højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbudet og dermed beskæftigelsen. Personbeskatningen indebærer med andre ord generelt en række velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion. Blandt økonomer kaldes dette også for *efficienstab*¹¹.

Beskatningen af fx arbejdsindkomst bør derfor som udgangspunkt altid indrettes så *efficient* som muligt – det vil sige på en måde, der begrænser omfanget af de uønskede afledte adfærdsvirkninger, som beskatningen forårsager, mest muligt. Efficienstabet ved at indføre eller forhøje en skat kan fx måles ved den afledte reduktion af beskæftigelsen – og dermed produktion og velstand – som den pågældende skat eller skatteændring giver anledning til. Skatteændringer, som indebærer forholdsvis store efficienstab eller -gevinster, er kendetegnet ved at have en relativt høj såkaldt *selvfinansieringsgrad*.

Selvfinansieringsgraden af en *skattenedsættelse* angiver, hvor stor en andel af det resulterende mindreprovenu (opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter), der skønnes at "komme tilbage til statskassen" via det merprovenu, der opstår som følge af afledte adfærdsvirkninger i form af øget arbejdsudbud. De afledte provenuvirkninger af en skatteændring, der isoleret set kan henføres til ændret adfærd, omtales også som *dynamiske provenuvirkninger*. En høj selvfinansieringsgrad betyder med andre ord, at en skattenedsættelse i relativt stort omfang "finansierer sig selv" gennem afledte, dynamiske provenuvirkninger.

Selvfinansieringsgraden af en *skatteforøgelse* angiver tilsvarende, hvor stor en andel af det resulterende merprovenu (efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter), der skønnes mistet via det dynamiske mindreprovenu, der opstår som følge af afledte adfærdsvirkninger i form af mindsket arbejdsudbud.

Selvfinansieringsgraden kan dermed anvendes som en indikator for den relative størrelse af efficiensgevinsten eller -tabet ved en skatteændring¹².

Beskatningen af arbejdsindkomst indrettes dog også under hensyn til virkningen på *indkomstfordelingen* i samfundet. Det progressive skattesystem i Danmark reducerer samlet set forskellene i befolkningens disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i forbrugsmuligheder mellem højt- og lavtlønnede og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede¹³. En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor typisk øge indkomstforskellene, fx målt

¹¹ I en økonomisk sammenhæng er efficiens et mål for, hvor effektivt samfundets ressourcer anvendes i forhold til at opnå størst mulig udbytte/produktion.

¹² Selvfinansieringsgraden er som udgangspunkt en retvisende indikator for *rangordningen* af efficiensgevinster (eller -tab) forbundet med forskellige typer skatteændringer. *Niveauer* for efficiensgevinsten (eller -tabet) måles dog mere korrekt ved ændringen i skatternes *forvidningstab* eller ved den såkaldte *samfundsøkonomiske virkning*, jf. nærmere omtale i afsnit 2.5.

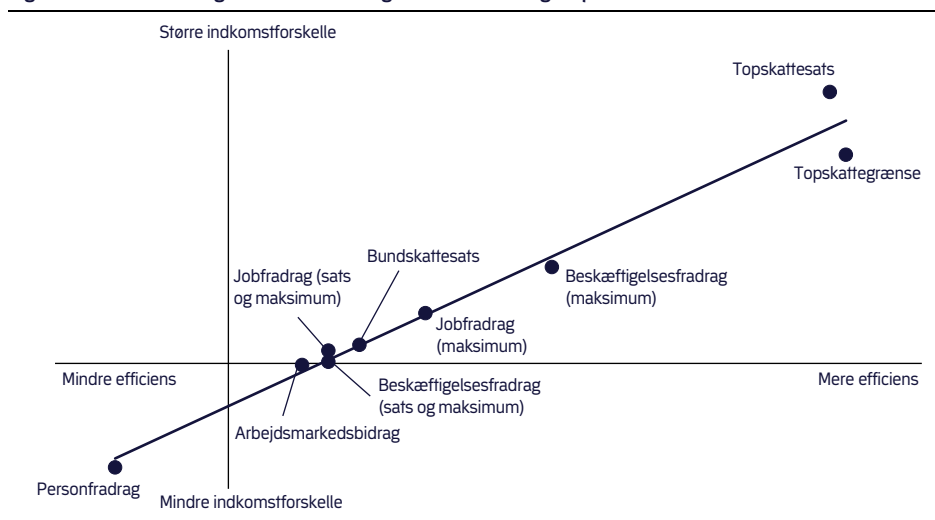
¹³ Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

ved *Gini-koefficienten*¹⁴. Jo større forøgelse af indkomstforskellene en given skattenedsættelse giver anledning til, desto større bliver forøgelsen af Gini-koefficienten.

I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være en *afvejning* mellem efficiens og indkomstfordeling. Det indebærer, at en højere grad af efficiens som hovedregel kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster, dvs. en højere Gini-koefficient. I det danske skattesystem vil skattenedsættelser, som er forbundet med store efficiensgevinster (høje selvfinansierungsgrader), typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med små efficiensgevinster (lave selvfinansierungsgrader) typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling for en række hypotetiske ændringer i det danske indkomstskattesystem er illustreret i *figur 2.12*, hvor den vandrette akse angiver ændringer i efficiensen målt ved selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten.

Figur 2.12. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter



Anm.: Den vandrette akse angiver selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringen i Gini-koefficienten for ni hypotetiske indkomstskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Når man betragter en række forskellige hypotetiske indkomstskattenedsættelser, der hver især indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., så skønnes de største efficiensgevinster

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

at kunne opnås via lavere beskatning for indkomstgrupper med en relativt høj indkomst. Det kan enten være gennem en lavere topskattesats eller en højere topskattegrænse.

Topskattesatsen på 15 pct. sætter først ind ved en forholdsvis høj indkomst og betales aktuelt kun af knap 11 pct. af alle skattepligtige og knap 25 pct. af alle fuldtidsbeskæftigede, *jf. figur 2.6 ovenfor*. Topskatten har derfor en relativt kraftig omfordelende virkning, og en nedsættelse af topskattesatsen vil således øge indkomstforskellene forholdsvis meget, *jf. figur 2.12*. Topskatten indebærer imidlertid en høj marginal beskatning af ekstra indkomst for de berørte skatteydere, hvilket giver anledning til en relativt kraftig adfærdsvirkning i form af lavere arbejdsudbud og dermed et forholdsvis stort efficiensstab. Samtidig kan der for et givet mindreprovenu opnås en forholdsvis stor reduktion af marginals-katten ved at nedsætte topskattesatsen. En nedsættelse af topskattesatsen vil derfor også være forbundet med en relativt høj selvfinansierungsgrad. Det samme gør sig gældende ved en skattenedsættelse i form af en højere top-skattegrænse.

Omvendt skønnes skattenedsættelser, der berører en bredere del af de skattepligtige – fx en lavere bundskattesats – at indebære mindre efficiensgevinster, men vil samtidig have betydeligt mindre virkning på indkomstforskellene. En skattenedsættelse i form af højere personfradrag er forbundet med en *negativ* selvfinansierungsgrad (dvs. den afledte dynamiske provenuvirkning er negativ, fordi arbejdsudbuddet reduceres), men vil *reducere* indkomstforskellene.

Dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer

De afledte dynamiske provenuvirkninger som følge af ændret arbejdsudbudsadfærd er overordnet sammensat af to effekter: En *timeeffekt* og en *deltagelseseffekt*. *Timeeffekten* angiver en skatteændrings afledte virkning på *antallet af arbejdstimer* for personer, som allerede er i beskæftigelse, mens *deltagelseseffekten* angiver skatteændringens afledte virkning på *antallet af personer, som er i beskæftigelse*¹⁵.

Eksempelvis skønnes en nedsættelse af bundskatten svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. at indebære en samlet dynamisk provenuvirkning på 290 mio. kr., *jf. række (3) i første søjle i tabel 2.2*. Denne virkning er sammensat af et skønnet merprovenu via timeeffekten på 270 mio. kr., *jf. række (3.a) i tabel 2.2*, og et skønnet merprovenu via deltagelseseffekten på 20 mio. kr., *jf. række (3.b) i tabel 2.2*.

Timeeffekten kan opdeles i to modsatrettede effekter, som kaldes *indkomsteffekten* og *substitutionseffekten*.

Indkomsteffekten knyttet til timearbejdsudbuddet afspejler virkningen af, at en personskatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster og dermed i de samlede forbrugsmuligheder. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten isoleret set trække i retning af, at en person vil vælge at arbejde mindre (reducere antallet af arbejdstimer), fordi en del af den forøgelse af forbrugsmulighederne, som skattenedsættelsen giver anledning til, vil blive omsat

¹⁵ I økonomisk terminologi kaldes timeeffekten også for effekten på *den intensive margin*, mens deltagelseseffekten kaldes for effekten på *den ekstensive margin*.

til mere fritid. Fx skønnes indkomsteffekten ved en nedsættelse af bundskatten (med 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu) at reducere timearbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på -190 mio. kr. (dvs. et mindreprovenu), *jf. række (3.a.i) i første søjle i tabel 2.2.*

Tabel 2.2. Afledte provenuvirkninger af udvalgte hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Nedsættelse af bundskatten	Forhøjelse af personfradraget	Forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.000	-5.040	-5.010
(2) Provenuvirkning efter automatisk tilbageløb ¹⁾	-3.850	-3.880	-3.860
(3) Dynamisk provenuvirkning i alt	290	-250	720
(3.a) Heraf timeeffekt i alt	270	-140	630
(3.a.i) Heraf indkomsteffekt	-190	-150	-230
(3.a.ii) Heraf substitutionseffekt	460	10	860
(3.b) Heraf deltagelseseffekt i alt	20	-120	90
(3.b.i) Heraf indkomsteffekt	-80	-120	-40
(3.b.ii) Heraf substitutionseffekt	100	0	130
<i>Memopost: Indkomsteffekt i alt (3.a.i)+(3.b.i)</i>	-270	-270	-270
<i>Memopost: Substitutionseffekt i alt (3.a.ii)+(3.b.ii)</i>	560	10	990
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd	-3.560	-4.140	-3.140
(5) Selvfinansieringsgrad (pct.), $-(3)/(2)*100$	7,6	-6,5	18,7

Anm.: Provenuvirkningerne er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

1) Det automatiske tilbageløb fra moms og afgifter mv. er beregnet ved hjælp af standardtilbageløbsfaktoren for indkomstskatter på 23 pct., *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2019 (afsnit 2.5).* Det automatiske tilbageløb ved et umiddelbart mindreprovenu på 5.000 mio. kr. udgør således $5.000*0,23=1.150$ mio. kr., hvorved mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb udgør $5.000-1.150=3.850$ mio. kr.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Substitutionseffekten knyttet til timearbejdsudbuddet afspejler derimod virkningen af, at en ændring af *marginalskatten* – dvs. skatten på den sidst tjente krone – også ændrer på ”bytteforholdet” mellem forbrug og fritid, så det enten bliver mere eller mindre attraktivt at arbejde fremfor at holde fri. Ved en skattenedsættelse, som reducerer marginalskatten, vil substitutionseffekten isoleret set trække i retning af, at en person vil vælge at arbejde mere (øge antallet af arbejdstimer), fordi den økonomiske gevinst ved at arbejde én time mere øges¹⁶. Fx skønnes substitutionseffekten ved en nedsættelse af bundskatten at øge timearbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på 460 mio. kr. (dvs. et merprovenu), *jf. række (3.a.ii) i første søjle i tabel 2.2.*

¹⁶ En reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst kan dermed også siges at indebære, at ”prisen” på fritid stiger, hvilket får den enkelte til at reducere mængden af fritid og øge antallet af arbejdstimer, dvs. substituere fra ulønnet tid til lønnet tid.

Den samlede effekt på timearbejdsudbudet for den enkelte – dvs. fortegnet for timeeffekten – er ikke entydig, fordi indkomsteffekten og substitutionseffekten trækker i hver sin retning. Fortegnet for timeeffekten afhænger således af den enkelte persons præferencer for henholdsvis forbrug og fritid. Hvis substitutionseffekten er større end indkomsteffekten, vil en skatteenedsættelse samlet set få en given person til at øge sit arbejdsudbud målt i timer, mens en skatteforhøjelse vil have den modsatte effekt. Med de anvendte beregningstekniske forudsætninger er substitutionseffekten typisk større end indkomsteffekten. Det konkrete regneeksempel med en nedsættelse af bundskatten vil således samlet set trække i retning af et øget timearbejdsudbud, svarende til et skønnet dynamisk merprodukt på ca. $460-190=270$ mio. kr. via timeeffekten.

Mens timeeffekten angiver den marginale ændring i arbejdsindsatsen (i form af flere eller færre arbejdstimer) for personer, der allerede er i beskæftigelse, så afspejler *deltagelseeffekten* en skatteændrings virkning på det mere grundlæggende valg mellem enten at være i beskæftigelse eller ikke at være i beskæftigelse.

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

Der er generelt forskel på, hvad der for den enkelte udgør et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst. Det skyldes, at folk har forskellige præferencer mellem forbrugsmuligheder og fritid, samt at andre faktorer end økonomiske incitamenter kan have betydning for ønsket om at være i beskæftigelse. Derudover indebærer rådighedsforpligtelsen i arbejdsmarkedspolitikken, at man ikke frit kan vælge at stå udenfor arbejdsmarkedet og samtidig modtage fx dagpenge og kontanthjælp.

En given ændring i de økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse kan derfor ikke antages at føre til en adfærdsendring for alle ikke-beskæftigede personer, men alene for dem, hvor ændringen er tilstrækkelig til at påvirke valget mellem beskæftigelse og ikke-beskæftigelse.

Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse måles typisk ved *nettokompensationsgraden*, der angiver forholdet – målt i procent – mellem den disponible indkomst henholdsvis som overførselsmodtager og som beskæftiget. En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en *begrænset* økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse, idet den disponible indkomst som overførselsmodtager i så fald udgør en høj andel af den disponible indkomst som beskæftiget. En skatteændring, som reducerer nettokompensationsgraden, antages derfor at styrke tilskyndelsen til at være i beskæftigelse.

Ligesom det er tilfældet med timeeffekten, så kan deltagelseeffekten også opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt. Der er ikke tradition for at vise denne opdeling af

deltagelseeffekten, men principielt er der tale om de samme mekanismer, som gør sig gældende for timeeffekten. Ligesom det er tilfældet for timearbejdsudbuddet, vil indkomsteffekten ved en skattenedsættelse isoleret set trække i retning af en negativ deltagelseeffekt – dvs. reducere arbejdsudbuddet – mens substitutionseffekten isoleret set vil trække i retning af en positiv deltagelseeffekt – dvs. øge arbejdsudbuddet, *jf. også appendiks 2D¹⁷*.

Indkomsteffekten knyttet til deltagelsesbeslutningen afspejler virkningen af, at en skatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster og dermed i de samlede forbrugsmuligheder. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten isoleret set trække i retning af, at flere personer – *alt andet lige* – vil vælge at være på overførselsindkomst fremfor at være i beskæftigelse. Det skyldes, at forøgelsen af forbrugsmulighederne, som skattenedsættelsen giver anledning til, isoleret set reducerer den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse, svarende til en negativ deltagelseeffekt. Fx skønnes indkomsteffekten ved en nedsættelse af bundskatten isoleret set at have en negativ deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på -80 mio. kr. (dvs. et mindreprovenu), *jf. række (3.b.i) i første søjle i tabel 2.2*.

Substitutionseffekten knyttet til deltagelsesbeslutningen afspejler derimod, at en personskatteændring typisk fører til en større ændring i den disponible indkomst for personer i beskæftigelse end for personer i ledighed. Det skyldes helt overordnet, at størrelsen af den reducerede skattebetaling for de fleste skattenedsættelser afhænger af indkomstniveauet, som typisk er højere, når man er i beskæftigelse end på overførselsindkomst¹⁸. Men det kan også skyldes, at den konkrete skatteændring alene vedrører arbejdsindkomst, hvilket fx er tilfældet ved en ændring af beskæftigelsesfradraget. Det skønnes, at substitutionseffekten ved en nedsættelse af bundskatten isoleret set indebærer en positiv deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på 100 mio. kr. (dvs. et merprovenu), *jf. række (3.b.ii) i første søjle i tabel 2.2*.

Samlet set skønnes en nedsættelse af bundskatten med 5 mia. kr. at have en positiv deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet svarende til en dynamisk provenuvirkning på ca. $100-80=20$ mio. kr. Det afspejler, at en nedsættelse af bundskattesatsen isoleret set reducerer nettokompensationsgraden og dermed styrker den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst.

Selvfinansieringsgraden er (som tidligere omtalt) et relativt mål for størrelsesordenen af de afledte adfærdsvirkninger af en skatteændring og er defineret som den samlede, dynamiske provenuvirkning i procent af den umiddelbare provenuvirkning efter tilbageløb. Ved en nedsættelse af bundskatten skønnes selvfinansieringsgraden dermed at udgøre $(290/3.850)*100\approx 7,6$ pct., *jf.*

¹⁷ Opdelingen af deltagelseeffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt bør betragtes med det forbehold, at de teoretisk beregnede deleffekter afhænger af beregningen af den samlede deltagelseeffekt. Fortolkningen af de to deleffekter bør derfor også ses i lyset af, at de grundlæggende antagelser bag beregningen af den samlede deltagelseeffekt er forholdsvis summariske.

¹⁸ En undtagelse fra denne "regel" er ændringer af personfradraget, som alene skønnes at have en indkomsteffekt på deltagelsesbeslutningen.

række (5) i første søjle i tabel 2.2. Det bemærkes, at der er tale om en såkaldt *ukompenseret* selvfinansieringsgrad¹⁹.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 2C*, som indeholder tabeller med afledte virkninger for både personskattenedsættelser og -forhøjelser på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbar prove-nuvirkning (såkaldte *stilleskruer*).

2.5 Den samfundsøkonomiske virkning af personskatteændringer

Den *samfundsøkonomiske virkning* er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sig-ter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder også ændrin-ger i skatter og afgifter.

Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien²⁰. Æn-dringerne i de markedsmæssige forvridninger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politik-ændringen giver anledning til. En samfundsøkonomisk *gevinst* er overordnet set udtryk for, at en politikændring fører til, at ressourcerne i økonomien allokeres mere *efficient*, hvilket øger den samlede økonomiske velstand i samfundet. Den samlede velstand skal forstås i en bred for-stand og omfatter således både materiel velstand og ikke-materiel velstand (fx værdien af fritid).

Det skal understreges, at den samfundsøkonomiske virkning (som begrebet anvendes her) *alene* afspejler en vurdering af de samlede velstandsmæssige konsekvenser for hele samfun-det, men ikke tager ikke højde for virkningen på *indkomstforskellene* af en politikændring. Den samfundsøkonomiske virkning kan derfor ikke stå alene som grundlag for vurdering af fx en skatteændring, men vil ud fra en samlet (velfærdsmæssig) betragtning skulle suppleres med blandt andet en vurdering af skatteændringens virkning på indkomstforskellene, *jf. boks 2.2 ne-denfor for en bredere beskrivelse af den samfundsøkonomiske virkning*.

Opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning afspejler således isoleret set hverken værdi-mæssige eller fordelingspolitiske overvejelser. En samlet afvejning mellem efficiens og fordeling forudsætter dermed overvejelser, som ikke kan foretages på et entydigt grundlag, da det vil in-debære en "værdisætning" af indkomst hos forskellige individer.

Den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i *skatten på arbejdsindkomst* afspejler alene de afledte effekter af *ændret arbejdsudbudsadfærd*. Der er således lagt til grund, at der ikke er

¹⁹ En *ukompenseret* skatteændring indebærer, at der ikke er forudsat konkret finansiering af skatteændringen via andre skatter eller alter-native finansieringskilder, der påvirker borgernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv. Dermed forudsættes impli-cit en finansiering af skatteændringen via det finanspolitiske råderum, hvor ændringer i råderummet fx kan antages at give sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug, der ikke er omfattet af forbrugsafgifter, og som samlet set ikke påvirker borgernes adfærd.

²⁰ I praksis vil det dog ikke altid være muligt at sætte tal på alle relevante konsekvenser.

andre afledte virkninger, fx såkaldte *eksternaliteter*²¹, som har væsentlig betydning for den økonomiske gevinst (eller tab) for samfundet som helhed forbundet med at ændre beskatningen af arbejdsindkomst.

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring svarer grundlæggende til den isolerede, dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der alene kan tilskrives *substitutionseffekten* – vel at mærke substitutionseffekten fra både timeeffekten og deltagelseeffekten, jf. afsnit 2.4 – dvs. når man ser bort fra indkomsteffekten af skatteændringen. Hertil kommer et bidrag fra den såkaldte *omstillingsgevinst*, som ved en personskatteændring afspejler den nyttegevinst (målt i kroner), der tilfalder borgerne ved at ændre deres arbejdsudbud (jf. nærmere forklaring nedenfor).

Substitutionseffekten af en skatteændring omtales også som ændringen i det såkaldte *forvriddningstab* ved beskatningen. Forvriddningstab af skat på arbejdsindkomst afspejler, at "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid ændres, så borgerne vælger at arbejde mindre, end de ville have gjort i fravær af skatten. Et eksempel på en skat, som ikke indebærer et forvriddningstab, er en såkaldt *lumpsum-skat*, hvor skattebetalingen udgør et fast kronebeløb, som er uafhængig af borgerens adfærd, og derfor kun indebærer en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet²².

De afledte virkninger på arbejdsudbuddet som følge af *indkomsteffekten* af en skatteændring indebærer (definitorisk) *ikke* et forvriddningstab og indgår derfor ikke i den samfundsøkonomiske virkning. Indkomsteffekten er således udtryk for en adfærdsvirkning, der alene afspejler den *umiddelbare* ændring i den disponible indkomst som følge af skatteændringen, men ikke afspejler et ændret "bytteforhold" mellem forbrug og fritid. Indkomsteffekten er derfor ikke udtryk for en markedsmæssig forvriddning, hvor der kan gå økonomiske ressourcer tabt, men afspejler principielt blot en ændret allokering af økonomiske ressourcer. Det bemærkes, at virkningen af en skatteændring på *indkomstforskellene* (som ikke indgår i målet for den samfundsøkonomiske virkning) netop afspejler den umiddelbare virkning på de disponible indkomster af skatteændringen.

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring omfatter (udover den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten) også værdien af den såkaldte *omstillingsgevinst*. Omstillingsgevinsten ved en ændring i skatten på arbejdsindkomst er en velfærdsgevinst for borgerne, der afspejler, at værdien af at ændre arbejdsudbuddet (marginallønnen efter skatteændringen) overstiger værdien af (den marginale) fritid i udgangssituationen (når denne opgøres ved marginallønnen før skatteændringen), jf. nærmere forklaring i appendiks 2E.

Omstillingsgevinsten er således udtryk for den nyttegevinst (målt i kroner), der tilfalder borgerne, når de ændrer deres arbejdsudbud. Omstillingsgevinsten er pr. definition positiv – hvilket afspejler, at borgerens nytte øges både ved en skatteforhøjelse og en skattenedsættelse – da

²¹ Eksternaliteter – eller eksterne omkostninger – kan blandt andet opstå i tilknytning til rygning og udledning af drivhusgasser, som påvirker andre menneskers velfærd end rygeren selv og dem, der udleder fx CO₂.

²² Personfradraget svarer til nærmelsesvis til en sådan lumpsum-skat.

borgerne ellers ikke ville ændre adfærd. Omstillingsgevinsten vil typisk være meget beskedent, undtagen ved meget store ændringer i marginals-katten.

Når en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst giver anledning til en samfundsøkonomisk gevinst, er det udtryk for, at ressourcerne i økonomien samlet set allokeres mere effektivt – konkret gennem en ændret sammensætning af borgernes fritid og arbejde, hvilket øger den samlede økonomiske velstand i samfundet.

En eventuel samfundsøkonomisk gevinst af en skatteændring vil dog også skulle afvejes i forhold til virkningen af skatteændringen på *indkomstforskellene*. Således vil personskatteændringer, der indebærer en samfundsøkonomisk gevinst, typisk også indebære en forøgelse af indkomstforskellene (ligesom det er tilfældet med personskatteændringer, der har en positiv selvfinansieringsgrad).

I praksis kan den samfundsøkonomiske virkning dermed ikke stå alene som grundlag for vurdering af skatteændringer, idet der vil være fordele og ulemper, som ikke indgår eller ikke er mulige at inddrage i en konkret beregning af den samfundsøkonomiske virkning. Det kan fx være virkningen på indkomstforskellene eller relevante kvalitative vurderinger, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2. Generelt om den samfundsøkonomiske virkning

Den *samfundsøkonomiske virkning* i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed af forskellige politikændringer – herunder også ændringer i skatter og afgifter. Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. Ændringerne i de markedsmæssige forvridninger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politikændringen giver anledning til. Sagt med andre ord søger den samfundsøkonomiske virkning at måle den økonomiske værdi af, at der sker en ændring i ressourceallokeringen i økonomien. Den samfundsøkonomiske virkning tager ikke højde for virkningen på *indkomstforskellene* af en politikændring og kan derfor ikke stå alene som grundlag for vurdering af fx en skatteændring.

Målet for den samfundsøkonomiske virkning udgør (definitivt) *forskellen* mellem:

- Nettovirkningen for de offentlige finanser inklusive afledte adfærdsvirkninger af den konkrete skatte- eller afgiftsændring og
- nettovirkningen for de offentlige finanser af en *hypotetisk, individuel lumpsum-skat*¹⁾ – dvs. en skat eller overførsel fra staten, som den enkelte borger ikke kan ændre gennem sin adfærd – og som har den egenskab, at de *enkelte borgere samlet set er stillet uændret*, dvs. hverken vinder eller taber på ændringen. Dette gælder også, hvis et tiltag påvirker borgerne gennem eksternaliteter.

Forskellen mellem disse to beløb afspejler netop den økonomiske gevinst (eller det tab), samfundet samlet set opnår ved politikændringen, når de enkelte borgere samlet set (i kraft af lumpsum-skatten) er stillet uændret (også selvom borgernes adfærd påvirkes af politikændringen).

Boks 2.2. Generelt om den samfundsøkonomiske virkning (fortsat)

Den samfundsøkonomiske virkning opgøres (eller måles) – definatorisk – som en nettovirkning på de offentlige finanser (i faktorpriser). Men den samfundsøkonomiske virkning afspejler en velstandsgevinst (eller et tab) for borgerne, fordi virkningen er udtryk for (eller svarer til) en ændring i de økonomiske ressourcer, det offentlige kan stille til rådighed for borgere. Størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning er imidlertid uafhængig af, hvilke borgere der i sidste instans påvirkes af ændringen i de økonomiske ressourcer – dvs. uafhængig af, hvordan virkningen konkret "anvendes".

Dette afspejler netop også, at den samfundsøkonomiske virkning ikke tager højde for fordelingsvirkningerne af politikændringen.

Den samfundsøkonomiske virkning består i praksis af en række delelementer, som afhænger af, hvilken type skatte- eller afgiftsændring der er tale om. Fx består den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i en *forbrugsafgift* af følgende elementer, jf. også *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (afsnit 4.5):

- Virkningen på de offentlige finanser af ændret forbrugs-, grænsehandels- og arbejdsudbudsadfærd (alene som følge af substitutionseffekten, dvs. ændringen i forvriddningstab af afgiften)
- Omstillingsgevinster for borgere forbundet med ændret adfærd
- Eventuelle bytteforholdseffekter fra udlændinge (forbundet med grænsehandel)
- Opgjort værdi af ændringer i eventuelle eksternaliteter (fx mindre forurening)

Den samfundsøkonomiske virkning kan overordnet set bidrage til systematisk at belyse, om et tiltag samlet set medfører en samfundsøkonomisk gevinst eller et tab og udgør derfor et centralt element i beslutningsgrundlaget. Den samfundsøkonomiske virkning kan dog i praksis ikke stå alene som grundlag for vurdering af politikændringer, idet der vil være fordele og ulemper, som ikke indgår eller ikke er mulige af inddrage i en konkret beregning af den samfundsøkonomiske virkning. Det kan – udover virkningerne på indkomstforskellene – fx være mere komplekse adfærdsvirkninger eller eksternaliteter, som er svære at sætte tal på.

1) En lumpsum-skat er generelt defineret som et fast kronebeløb, som er uafhængigt af de berørtes adfærd. Hermed tænkes ofte på en såkaldt *kopskat*, hvor skatten udgør det samme kronebeløb for alle skatteydere, fx et personfradrag. En *individuel lumpsum-skat* derimod karakteriseres ved, at lumpsum-beløbet er *forskelligt* for skatteydere med forskellig indkomst, fordi det modsvarer den umiddelbare ændring i indkomstskatten, den enkelte opnår ved fx en nedsættelse af topskattesatsen. En sådan individuel lumpsum-skat er en hypotetisk skat (eller kompensation), der benyttes til at opdele de afledte adfærdsvirkninger i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt, jf. også *appendiks 2E*.

Konkret eksempel på beregning af den samfundsøkonomiske virkning

Som et konkret regneeksempel skønnes en forhøjelse af *det maksimale beskæftigelsesfradrag* (svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.) at indebære en samlet samfundsøkonomisk virkning (gevinst) på ca. 1.010 mio. kr., jf. søjle (9) i tabel 2.3.

Langt størstedelen kan tilskrives bidraget fra den dynamiske provenuvirkning fra substitutionseffekten – dvs. ændringen i forvriddningstab – på (godt) 990 mio. kr., jf. søjle (4) i tabel 2.3. Heraf kan 860 mio. kr. tilskrives substitutionseffekten knyttet til timeeffekten, mens 130 mio. kr. kommer fra substitutionseffekten knyttet til deltagelseeffekten. Hertil kommer et bidrag fra omstillingsgevinsten på (godt) 10 mio. kr., jf. søjle (8) i tabel 2.3.

Blandt de betragtede hypotetiske personskatnedsættelser skønnes en forhøjelse af topskattegrænsen at indebære den største samfundsøkonomiske virkning, i form af en gevinst på 1.700 mio. kr., mens en forhøjelse af personfradraget skønnes at indebære en samfundsøkonomisk virkning tæt på nul, jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3. Dynamiske provenuvirkninger og samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Indkomsteffekt			Substitutionseffekt			Dynamisk provenu i alt	Omstillingsgevinst	Samfundsøkonomisk virkning
	I alt	heraf timeeffekt	heraf delta-gelses-effekt	I alt	heraf timeeffekt	heraf delta-gelses-effekt			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (1)+(4)	(8)	(9) = (4)+(8)
	<i>Mio. kr.</i>								
Arbejdsmarkedsbidrag	-240	-170	-70	400	330	70	160	0	400
Personfradrag	-270	-150	-120	10	10	0	-250	0	20
Bundskattesats	-270	-190	-80	560	460	100	290	0	560
Jobfradrag sats (og maksimum)	-340	-230	-110	570	130	440	220	0	570
Jobfradrag maksimum	-310	-230	-80	750	460	290	440	0	750
Beskæftigelsesfradrag sats (og maksimum)	-320	-230	-90	550	190	360	220	0	550
Beskæftigelsesfradrag maksimum	-270	-230	-40	990	860	130	720	10	1.010
Topskattesats	-220	-210	-10	1.550	1.530	20	1.340	20	1.580
Topskattegrænse	-250	-230	-20	1.630	1.580	50	1.380	70	1.700
Pensionsfradrag	-310	-230	-80	590	300	300	280	0	600

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

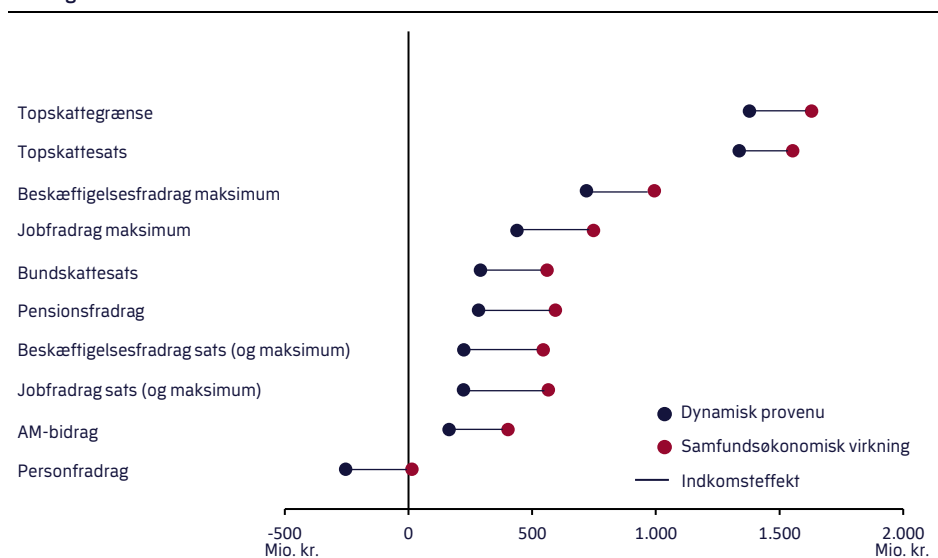
1) Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort i faktorpriser, men kan opregnes til forbrugerpriser med udgangspunkt i afgiftstillbageløbsfaktoren på 21 pct., svarende til en opregningsfaktor på $1/(1-0,21)=1,266$. Den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser afspejler værdien set fra borgernes perspektiv i "forbrugsækvivalenter", dvs. den forøgelse af det private forbrug inkl. forbrugsskatter, en given samfundsøkonomisk gevinst svarer til.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Den samfundsøkonomiske virkning af en skattenedsættelse er altid større end den samlede dynamiske provenuvirkning, fordi indkomsteffekten ved en skattenedsættelse altid er negativ. Det fremgår af figur 2.13, hvor de røde punkter, som viser den samfundsøkonomiske virkning, konsekvent ligger til højre for de mørkeblå punkter, som viser den samlede dynamiske provenuvirkning. Forskellen mellem de røde og de mørkeblå punkter svarer til den isolerede dynamiske provenuvirkning som følge af indkomsteffekten (hvis der ses bort fra omstillingsgevinsten).

En karakteristisk egenskab ved den samfundsøkonomiske virkning er, at ændringer i personfradraget ikke indebærer nævneværdige samfundsøkonomiske tab eller gevinster, fordi den samlede substitutionseffekt er omtrent lig nul. Personfradraget kan dermed stort set betragtes som en ikke-forvridende skat, dvs. udgør tilnærmelsesvist en lumpsum-skat. Ændringer i personfradraget indebærer dog afledte dynamiske provenuvirkninger via indkomsteffekten, som påvirker de offentlige finanser. Det giver sig også udslag i, at ændringer i personfradraget har en negativ selvfinansieringsgrad, jf. også figur 2.12 ovenfor.

Figur 2.13. Rangordning af skatteinstrumenter ud fra samlet dynamisk provenuvirkning og samfundsøkonomisk virkning



Anm.: Figuren viser dynamisk provenu, samfundsøkonomisk virkning og indkomsteffekt for hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu. Der er i figuren set bort fra omstillingsgevinsten, som kun har meget begrænset betydning for de viste samfundsøkonomiske virkninger.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Skatteinstrumenterne er i figur 2.13 som udgangspunkt rangordnet efter størrelsen af den samlede dynamiske provenuvirkning. Denne rangordning er overordnet set omtrent uændret, hvis skatteinstrumenterne i stedet rangeres efter størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning. De marginale variationer i rangordningen skyldes, at indkomsteffektens størrelse – og dermed forskellen mellem den samlede dynamiske provenuvirkning og den samfundsøkonomiske virkning – varierer på tværs af skatteinstrumenterne.

Fx har ændringer i sats (og maksimum) for beskæftigelses- og jobfradraget en lidt mindre samlet dynamisk provenuvirkning end ændringer i bundskatten, men en lidt større samfundsøkonomisk virkning. Det afspejler, at indkomsteffekten er relativt større ved ændringer i satserne for beskæftigelses- og jobfradraget end ved ændringer i bundskattesatsen. Disse forskelle i størrelsen af de opgjorte indkomsteffekter (for i øvrigt provenumæssigt sammenlignelige personskatteændringer) skal dog betragtes i lyset af den usikkerhed, der knytter sig til opdelingen af delta-geseseffekten i en indkomst- og substitutionsvirkning, jf. også afsnit 2.4.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og den dynamiske provenuvirkning

For nærmere at illustrere forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og de samlede dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer kan betragtes en hypotetisk *skatteomlægning*, hvor en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget (svarende til ca. 5 mia. kr. i umiddelbart mindre provenu) finansieres ved en forhøjelse af bundskattesatsen. Omlægningen

anses at være *fuldt finansieret* i den forstand, at den samlede provenuvirkning efter automatisk tilbageløb og afledte adfærdseffekter af de to modsatrettede skatteændringer er nul – dvs. at skatteomlægningen samlet set er neutral i forhold til den offentlige saldo, *jf. række (3) i tabel 2.4*. I det konkrete tilfælde indebærer den fulde finansiering, at bundskatten skal forhøjes svarende til et umiddelbart merprovenu på ca. 4,4 mia. kr.

Tabel 2.4. Dynamisk provenuvirkning og samfundsøkonomisk virkning af en provenuneutral skatteomlægning, hvor højere maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieres med højere bundskat

	Forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget	Forhøjelse af bundskatten	I alt
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.010	4.410	-600
(2) Provenuvirkning efter tilbageløb	-3.860	3.400	-460
(3) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd (saldovirkning)	-3.140	3.140	0
(4) Dynamisk provenuvirkning	720	-260	460
(4.1) heraf indkomsteffekt	-270	240	-30
(4.2) heraf substitutionseffekt	990	-500	490
(5) Omstillingsgevinst	10	0	20
(6) Samfundsøkonomisk virkning (4.2)+(5)	1.010	-500	510
(7) Relativ forskel mellem samfundsøkonomisk virkning og samlet dynamisk provenuvirkning $((6)/(4)-1)*100$ (pct.)	39,9	93,1	9,8
(8) Ændring i Gini-koefficient (pct.-point)	0,08	-0,01	0,06

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Den hypotetiske skatteomlægning skønnes samlet set at have en afledt dynamisk provenuvirkning på 460 mio. kr., *jf. række (4) i tabel 2.4*. Det afspejler, at den positive dynamiske provenuvirkning på 720 mio. kr. fra forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget overstiger den negative dynamiske provenuvirkning på -260 mio. kr. fra forhøjelsen af bundskatten.

Skatteomlægningen skønnes samtidig at indebære en samfundsøkonomisk virkning (gevinst) på i alt 510 mio. kr., *jf. række (6) i tabel 2.4*. Det svarer til den dynamiske provenuvirkning af den samlede substitutionseffekt af de to modsatrettede skatteændringer på 490 mio. kr., *jf. række (4.2) i tabel 2.4*, tillagt omstillingsgevinsten på 20 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 2.4*.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning (på 510 mio. kr.) og den samlede dynamiske provenuvirkning (på 460 mio. kr.) udgør ca. 50 mio. kr. Det svarer til størrelsen af den dynamiske provenuvirkning af den samlede indkomsteffekt af skatteomlægningen på -30 mio. kr., *jf. række (4.1) i tabel 2.4*, fratrukket omstillingsgevinsten på 20 mio. kr. Den *relative forskel* mellem den samfundsøkonomiske virkning og den samlede dynamiske provenuvirkning af skatteomlægningen er således ret lille, svarende til knap 10 pct., *jf. række (7) i tabel 2.4*.

Forskellen mellem den samfundsøkonomiske virkning og den samlede dynamiske provenuvirkning er derimod væsentligt større, når man betragter de to elementer i skatteomlægningen hver for sig. Ved forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag overstiger den samfundsøkonomiske virkning (en gevinst på 1.010 mio. kr.) således den dynamiske provenuvirkning (et merprovenu på 720 mio. kr.) med 290 mio. kr., hvilket svarer til en relativ forskel på knap 40 pct. Ved forhøjelsen af bundskatten overstiger den samfundsøkonomiske virkning (et tab på 500 mio. kr.) den dynamiske provenuvirkning (et mindreprovenu på 260 mio. kr.) med 240 mio. kr., hvilket svarer til en relativ forskel på godt 93 pct. Årsagen til disse relativt store forskelle er, at indkomsteffekten i begge tilfælde reducerer størrelsen af den samlede dynamiske provenuvirkning forholdsvis meget.

Ved en provenuneutral skatteomlægning reduceres den relative betydning af indkomsteffekten imidlertid, og den samlede forskel mellem den samfundsøkonomiske virkning og den dynamiske provenuvirkning bliver derfor mindre. Som hovedregel vil der dog ved (næsten) enhver provenuneutral skatteomlægning fortsat være en vis indkomsteffekt, som påvirker de afledte adfærds- og provenuvirkninger, og som derfor må medregnes i skøn over de samlede virkninger på den offentlige saldo²³.

Derfor benyttes den samlede dynamiske provenuvirkning – inkl. indkomsteffekten – til at skønne over virkningen på den *offentlige saldo* af en isoleret skatteændring eller en skatteomlægning, mens den samfundsøkonomiske virkning er et mål for *den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed*.

Den betragtede, hypotetiske skatteomlægning indebærer som nævnt en samfundsøkonomisk gevinst – hvilket afspejler et reduceret forvriddningstab – men øger samtidig indkomstforskellene med 0,06 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Det er konsekvensen af, at beskæftigede typisk vinder på omlægningen, mens personer uden arbejdsindkomst vil tabe på omlægningen. Dette illustrerer den førnævnte pointe om, at personskatteændringer, der indebærer en samfundsøkonomisk gevinst, typisk også vil indebære en forøgelse af indkomstforskellene – og at der derfor i tilrettelæggelsen af skattepolitikken må foretages en afvejning mellem hensynene henholdsvis til efficiens og til indkomstfordeling.

2.6 BNP-virkninger af personskatteændringer

Værdiskabelsen – forstået som værdien af den *markedsræssige* økonomiske aktivitet – i et land er grundlæggende bestemt af omfanget af produktionen samt de priser, som de

²³ Den betragtede, hypotetiske skatteomlægning indebærer samlet set en umiddelbar skattenedsættelse til borgerne på 600 mio. kr., fordi det maksimale beskæftigelsesfradrag i eksemplet forhøjes svarende til en umiddelbar provenuvirkning på -5.010 mio. kr., mens bundskatten (for at sikre uændret offentlig saldo) kun skal forhøjes svarende til en umiddelbar provenuvirkning på 4.410 mio. kr., jf. række (1) i tabel 2.4. Det gælder generelt, at en provenuneutral skatteomlægning vil have en umiddelbar provenuvirkning (som er forskellig fra nul), hvis der er forskelle i selvfinansieringsgradene for de benyttede skatteændringer. Også skatteomlægninger, som har en samlet umiddelbar provenuvirkning på nul (dvs. som består af modsatrettede skatteændringer, som har numerisk lige stor umiddelbar provenuvirkning), vil som hovedregel have en vis – om end begrænset – indkomsteffekt, fordi de skønnede indkomsteffekter af forskellige skatteinstrumenter typisk ikke er helt identiske, jf. søjle (1) i tabel 2.3.

producerede varer og tjenester kan afsættes til. Produktionen afhænger af økonomiens strukturelle kapacitet, som er bestemt af tre fundamentale faktorer: Arbejdskraft, kapitalapparat og produktivitet. Priserne afhænger af markedsforholdene samt af skatter og afgifter. Den økonomiske aktivitet måles ofte ved *bruttofaktorindkomsten* (BFI) eller *bruttonationalproduktet* (BNP).

BFI er defineret som summen af aflønningen af arbejdskraften, kaldet *lønsummen*, og aflønningen af kapitalapparat (brutto), kaldet *bruttoestindkomsten* – og opgøres i såkaldte *faktorpriser*. BNP opgøres grundlæggende på samme måde som BFI, men i *markedspriser*. Det indebærer, at BNP (i modsætning til BFI) også indeholder *moms, andre afgifter og produktsskatter* samt *produktionsskatter* (netto for produktsubsidier)²⁴.

Hvis mængden af arbejdskraft eller kapital øges, så bliver produktionen og dermed den økonomiske aktivitet i samfundet større, dvs. både BFI og BNP forøges. Det gælder også, hvis *produktiviteten* – dvs. effektiviteten af anvendelsen af arbejdskraften og/eller kapitalapparatet – øges.

BNP-virkning af ændret arbejdsudbud

En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst forudsættes typisk at indebære en forøgelse af arbejdsudbudet. Et øget arbejdsudbud medfører en stigning i *lønsummen*, hvilket har en positiv effekt på BFI og dermed også på BNP, *jf. figur 2.14*, der overordnet illustrerer, hvordan lønsumsændringen kan opregnes til en virkning på BNP.

Ændringen i lønsummen beregnes med udgangspunkt i de skønnede adfærdsvirkninger af en personskatteændring og afspejler både time- og deltagelseeffekten, *jf. afsnit 2.4*. Beregningerne, som foretages med *Lovmodellen*²⁵, omfatter som udgangspunkt ikke de afledte virkninger af øgede lønindtægter på pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparring for selvstændige. Derfor opjusteres den i Lovmodellen beregnede lønsumsændring med en skønnet faktor på 1,141 (14,1 pct.), hvorved fremkommer lønsumsændringen inkl. pension mv. (benævnt Y_w), *jf. den mørkeblå cirkel i figur 2.14*.

Det forudsættes beregningsteknisk, at forholdet mellem mængden af arbejdskraft og kapitalapparatet (det såkaldte K/L-forhold) er uændret på lang sigt. I det lys vil den øgede lønsum give anledning til et større kapitalapparat og dermed en øget *bruttoestindkomst* (aflønningen af kapitalapparatet, benævnt Y_i), hvilket isoleret set også bidrager til et højere BNP. Den afledte forøgelse af bruttoestindkomsten – og dermed af BNP – skønnes at svare til en faktor på 0,64 (64,0 pct.) af ændringen i lønsummen inkl. pension, *jf. den lysegrå cirkel i figur 2.14*.

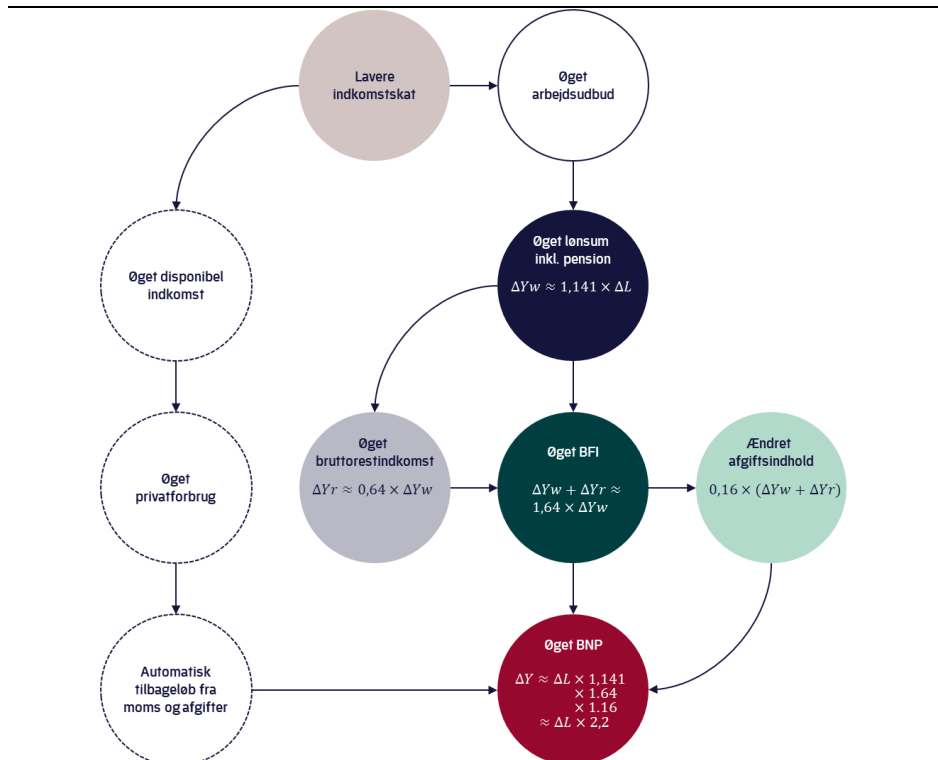
Den isolerede virkning på BNP via øget lønsum og øget bruttoestindkomst (opgjort før omregning til markedspriser) svarer til den afledte virkning på BFI ved en personskattenedsættelse. Den samlede virkning på BFI (i faktorpriser) kan dermed beregnes som summen af ændringen i

²⁴ Værdiskabelsen kan også måles ved *bruttoværditilvæksten* (BVT), som grundlæggende opgøres på samme måde som BFI, men i *basispriser* (i stedet for faktorpriser). Det betyder, at BVT – udover aflønningen af arbejdskraft og kapitalapparat – også inkluderer *produktionsskatter* (netto for produktsubsidier).

²⁵ Lovmodellen er et alsidigt analyseværktøj, som anvendes i centraladministrationen til vurdering af provenu- og fordelingsmæssige virkninger af lovgivningen samt til analyser af indkomstfordelingen og økonomiske incitamenter til at arbejde.

lønsommen og bruttoestindkomsten, hvilket svarer til en faktor 1,64 gange lønsomsændringen inkl. pension (eller 1,848 gange lønsomsændringen ekskl. pension), jf. den mørkegrønne cirkel i figur 2.14.

Figur 2.14. Virkninger på BNP af en personskatnedsættelse



Anm.: Det bemærkes, at virkningen på BFI udgøres af den isolerede virkning via øget lønsom inkl. pension og øget bruttorestindkomst. Lønsomsændringen ekskl. pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparring for selvstændige er i figuren benævnt ΔL . Kilde: Egen illustration.

BFI opgøres i faktorpriser, mens BNP opgøres i markedspriser, dvs. inkl. moms og afgifter (samt produktionsskatter, netto for produktsubsidier). Virkningen på BNP fremkommer beregningsteknisk ved simpelthen at opregne virkningen på BFI fra faktorpriser til markedspriser med det statistiske forhold mellem BNP og BFI, som er skønnet til 16 pct.²⁶ Dermed kan det isolerede bidrag til BNP-virkningen fra ændret afgiftsindhold beregnes som en faktor 0,16 gange BFI-virkningen, jf. den turkise cirkel i figur 2.14.

²⁶ Denne beregningsmæssige tilgang afspejler ikke en nærmere stillingtagen til, hvordan den skønnede ændring i lønsommen konkret omsættes til en afledt ændring i afgiftsindholdet i efterspørgslen. Det er derfor relevant at overveje, hvordan denne mekanisme i praksis udspiller sig ved en konkret, ukompenseret personskatteændring. Disse overvejelser er søgt illustreret senere i dette afsnit.

Den samlede virkning på BNP kan dermed beregnes som summen af virkningen på BFI og den afledte ændring i afgifterne. Det svarer til en faktor $1,640 \cdot 1,160 = 1,902$ gange lønsumsændringen inkl. pension eller en faktor $1,902 \cdot 1,141 = 2,171$ gange lønsumsændringen ekskl. pension. Denne sidstnævnte faktor afrundes beregningsmæssigt til én decimal – dvs. til 2,2 – *jf. den røde cirkel i figur 2.14*. Dette skal ses i lyset af, at der er tale om en relativt summarisk beregning baseret på overordnede (makro)tal.

Virkningen på BNP af den skønnede ændring i arbejdsudbuddet ved en personskatteændring kan dermed beregnes som en fast faktor på 2,2 gange den skønnede afledte lønsumsændring (ekskl. pension mv.) fra Lovmodellen. Baggrunden for de enkelte faktorer til opregning af lønsumsændring til BNP-virkning er uddybet i *boks 2.3*.

Boks 2.3. Baggrund for opregning af lønsumsændring til BNP-virkning

Lønsum fra lovmodellen

De økonomiske ministeriers personskatteadfærdsmønstre kan beregne de afledte ændringer af personskatteændringer på arbejdsudbuddet og arbejdsindkomsten/lønsummen for såvel lønmodtagere som selvstændige. De beregnede lønsumsændringer omfatter dog hverken den andel af lønsumsændringen, der spares op i pensionsordninger eller i virksomhedsordningen (og er fritaget for skat af personlig indkomst på optjeningsstidspunktet). Den samlede afledte lønsumsændring inkl. værdien af pension og opsparing i virksomhedsordning (benævnt Y_w) skønnes at udgøre en faktor 1,141 af lønsumsændringen ekskl. pension, *jf. tabel a*.

Tabel a. Opgørelse af lønsum inkl. pension og opsparing i virksomhedsordning

	Faktor
(1) Værdi af ændret arbejdsudbud	1,000 * lønsumsændring ekskl. pension
(2) Værdi af pensionsordninger inkl. tjenestemandspension	0,124 * lønsumsændring ekskl. pension
(3) Værdi af opsparing i virksomhedsordning	0,017 * lønsumsændring ekskl. pension
(4) Værdi af ændret arbejdsudbud inkl. virkning på pension og opsparing i virksomhedsordning (1)+(2)+(3)	1,141 * lønsumsændring ekskl. pension

Kilde: Skatteministeriets beregninger på baggrund af data fra lovmodellen, Forsikring og Pension og Danmarks Statistik (NAHD22).

Fra lønsum til BFI

Det forudsættes beregningsteknisk, at forholdet mellem mængden af arbejdskraft og kapitalapparatet (det såkaldte K/L-forhold) er omtrent uændret over tid. I det lys vil den øgede lønsum give anledning til et større kapitalapparat og dermed en øget *bruttoestindkomst* (af lønningen af kapitalapparatet, benævnt Y), hvilket isoleret set bidrager til et højere BNP.

Med udgangspunkt i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2023* (maj 2023), kan der over den kommende 40-årige periode opgøres et gennemsnitligt forhold mellem lønsum og bruttorestindkomst (målt som Y_r / Y_w) på ca. 64 pct. Den samlede virkning på BFI (i faktorpriser) skønnes på den baggrund at kunne beregnes som 1,64 gange den samlede lønsumsændring, Y_w .

Fra BFI til BNP (opregning fra faktorpriser til markedspriser)

BFI opgøres i faktorpriser, mens BNP opgøres i markedspriser, dvs. inkl. moms og afgifter (samt produktionsskatter, netto for produktsubsidier). Virkningen på BNP beregnes ved at opregne virkningen på BFI fra faktorpriser til markedspriser med udgangspunkt i forholdet mellem BNP og BFI ($Y / (Y_r + Y_w)$), som konkret er skønnet til ca. 16 pct. baseret på det gennemsnitlige forhold over den kommende 40-årige periode i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2023* (maj 2023). Den samlede virkning på BNP kan dermed skønnes til 1,16 gange BFI-virkningen.

Den samlede virkning på BNP i markedspriser udgør en faktor $1,141 \cdot 1,64 \cdot 1,16 = 2,171$ af lønsumsændringen ekskl. pension, og afrundes til 1 decimal, dvs. til 2,2.

Bidrag til BNP-virkning via automatisk tilbageløb

Det bemærkes, at den ovennævnte skønnede virkning på BNP (på en faktor 2,2 gange den beregnede ændring i lønsummen) afspejler den *isolerede* BNP-virkning af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet²⁷.

Hermed ses der bort fra, at den afledte virkning på BNP – i kraft af definitionen af BNP – også omfatter effekten af det såkaldte *automatiske tilbageløb* fra moms og afgifter, der udspringer af den *umiddelbare virkning* på husholdningernes disponible indkomst, der følger af en personskatteændring. Det er med andre ord BNP-virkningen af det øgede arbejdsudbud og ikke den samlede BNP-virkning af skatteændringen, der traditionelt rapporteres i forbindelse med de økonomiske konsekvenser af skatteændringer.

Når en skatteændring også kan siges at have en direkte virkning på BNP via den umiddelbare virkning på husholdningernes disponible indkomster, skyldes det, at der beregningsteknisk forudsættes at være tale om en såkaldt *ukompenseret* skatteændring, ligesom det er tilfældet i beregningen af de afledte dynamiske provenuvirkninger, *jf. afsnit 2.4*. Det indebærer, at en skatteændring har en direkte virkning på borgernes købekraft og dermed også det private forbrug – som ikke afhænger af de afledte adfærdsvirkninger – og som fører til et ændret afgiftsindhold i efterspørgslen og dermed en mekanisk virkning på BNP, der svarer til det automatiske tilbageløb af moms og afgifter, *jf. de stiplede cirkler i venstre del af figur 2.14 ovenfor*.

Det skal dog understreges, at virkningen på BNP via det automatiske tilbageløb netop *ikke* afspejler den afledte ændring i arbejdsudbuddet (og lønsummen) ved en skatteændring – og dermed ikke er udtryk for en reel ændring i værdiskabelsen eller den økonomiske aktivitet. Der er derimod tale om et teknisk bidrag til BNP, der følger dels af den nationalregnskabsmæssige definition af BNP, dels af forudsætningen om, at de *isolerede* effekter af en konkret skatteændring beregnes ukompenseret – dvs. uden at tage hensyn til de afledte effekter af finansieringen (eller disponeringen) af provenuvirkningerne af den pågældende skatteændring.

Det er baggrunden for, at der typisk ses bort fra denne effekt i opgørelsen af afledte BNP-virkninger og traditionelt alene vises den *isolerede* BNP-virkning af den skønnede ændring i arbejdsudbuddet. Det bemærkes også, at ved en *provenuneutral skatteomlægning* vil hovedparten af virkningen på BNP via det automatiske tilbageløb blive neutraliseret, *jf. nærmere omtale nedenfor*. Virkningen på BNP af det automatiske tilbageløb forudsættes at udgøre 22 pct. af den umiddelbare provenuvirkning af skatteændringen, *jf. boks 2.4*.

²⁷ Denne formulering vil typisk optræde i anmærkningstekst etc. i fx svar på folketingssspørgsmål, hvor der oplyses afledte virkninger på BNP af personskatteændringer mv.

Boks 2.4. Tilbageløbsfaktorer til beregning af afgiftsindholdet i BNP af personskatteændringer

De afledte virkninger på BNP fra det automatiske tilbageløb ved ændringer i personskatter er ikke identiske med de afledte virkninger på *de offentlige finanser* fra automatisk tilbageløb. Ved beregning af virkningerne på de offentlige finanser forudsættes et automatisk tilbageløb på 23,0 pct., *jf. række 1) i tabel a*. Denne standardtilbageløbsfaktor for personskatteændringer omfatter imidlertid bidrag fra ændringer i en række komponenter, som ikke skal indgå i de afledte virkninger på BNP af en skatteændring. Det drejer sig overordnet om de komponenter i standardtilbageløbsfaktoren, der ikke er (netto) produktions- og produktskatter. De afledte virkninger på BNP fra det automatiske tilbageløb udgør således 22 pct., når der korrigeres for disse komponenter, *jf. række 6) i tabel a*.

Ved en nedsættelse af en personskat gælder således, at:

- Afledte subsidier til forbrug af ejer- og lejeboliger samt finansielle tjenester svækker de offentlige finanser, men har ingen virkning på BNP, *jf. punkt 2) i tabel a*.
- Afledte ændringer i grundskylden som følge af højere grundværdier styrker de offentlige finanser, men har ingen virkning på BNP, *jf. punkt 3) i tabel a*.
- Afledte ændringer i kapitalindkomstskatteerne som følge af ændret opsparing styrker de offentlige finanser, men påvirker ikke BNP, *jf. punkt 4) i tabel a*.
- Ændringer i BNP- og BNI-afhængige offentlige udgifter svækker de offentlige finanser, men påvirker ikke BNP, *jf. punkt 5) i tabel a*.

Tabel a: Tilbageløbsfaktorer til beregning af afgiftsindholdet i BNP af personskatteændringer

	Personskatteændringer
(1) Automatisk tilbageløb til de offentlige finanser	23,0
<i>Komponenter, der ikke påvirker i BNP</i>	
(2) Subsidier til ejer- og lejebolig samt finansielle tjenester	3,4
(3) Ændret grundskyld	-2,2
(4) Ændret kapitalafkastskat som følge af ændret opsparing	-2,8
(5) BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter	0,6
(6) Virkning på BNP fra tilbageløb af umiddelbar provenuvirkning og fra tilbageløb via afledt ændring i lønsum (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	22,0

Kilde: Egne beregninger på baggrund af *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren, april 2019, Finansministeriet*.

Konkret eksempel på beregning af BNP-virkning

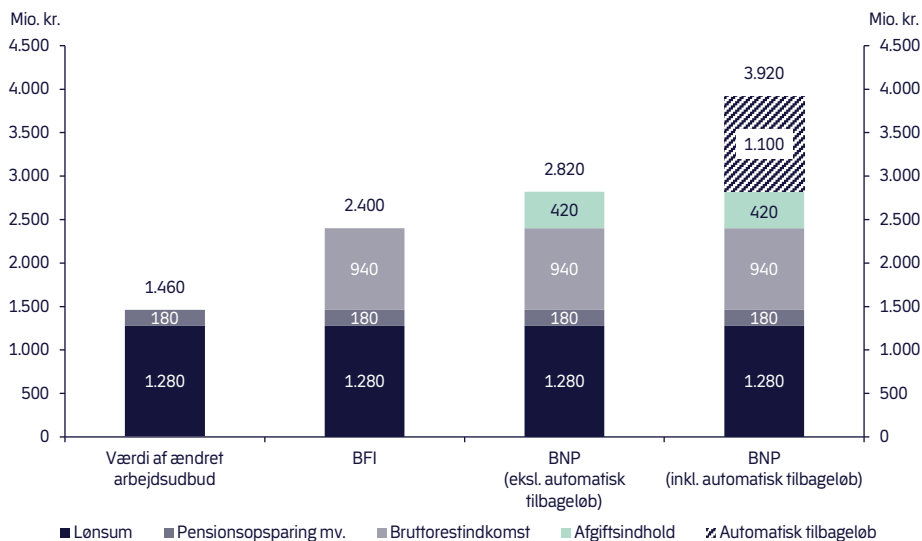
For at illustrere delelementerne i de beregnede BNP-virkninger tages der i det følgende udgangspunkt i en hypotetisk forøgelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu.

Forøgelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag medfører et øget arbejdsudbud, som skønnes at indebære en samlet forøgelse af lønsummen (inkl. pension og virksomhedsopsparing) på 1.460 mio. kr., hvoraf de 1.280 mio. kr. udgør den skønnede direkte ændring i lønsummen (beregnet i Lovmodellen), mens de 180 mio. kr. afspejler den (heraf) afledte forøgelse af pensions- og virksomhedsopsparing, *jf. første søjle i figur 2.15*.

Forøgelsen af lønsummen medfører på sigt en forøgelse af kapitalapparatet svarende til en stigning i bruttoestindkomsten på 940 mio. kr. – givet den beregningstekniske forudsætning om et uændret forhold mellem mængden af arbejdskraft (målt ved lønsummen) og kapitalapparatets

størrelse. Dermed indebærer forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag en samlet forøgelse af BFI på $1.460+940=2.400$ mio. kr., jf. anden søjle i figur 2.15.

Figur 2.15. Virkning på BFI og BNP ved en hypotetisk forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning



Anm.: Ændringen i lønsummen opgøres ekskl. pension, hvorfor der tillægges et bidrag fra pensionsopsparing mv. De opgjorte virkninger er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Bidraget til BNP fra det automatiske tilbageløb af moms og afgifter udgør 22 pct. af den umiddelbare provenuvirkning på 5 mia. kr.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

BNP adskiller sig som nævnt fra BFI ved, at BNP også indeholder afgifter og produktionsskatter. Opregningen fra BFI til BNP skønnes at indebære et isoleret bidrag fra ændret afgiftsindhold på 420 mio. kr.²⁸ Den samlede forøgelse af BNP bliver dermed $2.400+420=2.820$ mio. kr. inkl. virkningen af øget afgiftsindhold, jf. tredje søjle i figur 2.15²⁹. Denne effekt afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet og kan ses som et udtryk for effekten på BNP af ændringen i den økonomiske aktivitet.

BNP påvirkes (som nævnt) rent definatorisk også af det automatiske tilbageløb af den *umiddelbare* virkning på de disponible indkomster af skatteændringen. En forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning medfører således et bidrag til BNP fra automatisk tilbageløb af moms og afgifter på 1.100 mio. kr. (beregnet som 22 pct. af 5 mia. kr.), jf. fjerde søjle i figur 2.15. Inklusiv virkningen af det automatiske tilbageløb udgør den

²⁸ Det bemærkes, at virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud beregnes som 2,2 gange lønsumsændringen ekskl. pension, hvilket som nævnt er afrundet fra 2,171. Det betyder i praksis, at opregningen fra BFI i faktorpriser til BNP i markedspriser er lidt større end den skønnede faktor på 1,16 gange ændringen i BFI. Derfor er bidraget fra ændret afgiftsindhold således i praksis beregnet residualt som forskellen mellem BNP-virkningen og BFI-virkningen $2.820-2.400=420$ mio. kr., hvilket er lidt større end $0,16 \cdot 2.400=380$ mio. kr.

²⁹ Det bemærkes, at denne virkning er beregnet som $2,2 \cdot 1.280=2.820$ mio. kr.

samlede BNP-virkning i alt $2.820+1.100=3.920$ mio. kr. Denne effekt afspejler den samlede virkning på BNP, der følger af den nationalregnskabsmæssige definition på BNP og de anvendte beregningsmæssige forudsætninger.

Denne virkning på BNP ses der dog typisk bort fra, fordi det automatiske tilbageløb – som omtalt ovenfor – ikke afspejler den afledte ændring i arbejdsudbuddet ved en skatteændring og dermed ikke er udtryk for en reel ændring i værdiskabelsen eller den økonomiske aktivitet.

BNP-virkning af en provenuneutral skatteomlægning

For nærmere at illustrere BNP-virkningerne af personskatteændringer – herunder betydningen af det automatiske tilbageløb – tages der i det følgende udgangspunkt i en hypotetisk *skatteomlægning*, hvor en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget (for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) finansieres med en forhøjelse af bundskattesatsen, *jf. også regneeksemplet i afsnit 2.5*. Omlægningen anses for at være *fuldt finansieret* i den forstand, at den samlede provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd af de to modsatrettede skatteændringer er nul – dvs. at skatteomlægningen er neutral i forhold til den offentlige saldo, *jf. række (3) i tabel 2.5*.

Tabel 2.5. Provenu- og BNP-virkninger af provenuneutral skatteomlægning, hvor højere maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieres ved en forhøjelse af bundskatten

	Forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget	Forhøjelse af bundskatten	I alt
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.010	4.410	-600
(2) Provenuvirkning efter tilbageløb	-3.860	3.400	-460
(3) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd	-3.140	3.140	0
(4) heraf automatisk tilbageløb i alt (-0,23*(1))	1.150	-1020	140
(5) heraf dynamisk provenuvirkning	720	-260	460
(6) BNP-virkning (inkl. automatisk tilbageløb)	3.920	-1.890	2.030
(7) heraf virkning på BNP af ændret arbejdsudbud	2.820	-920	1.900
(8) heraf automatisk tilbageløb af moms og afgifter (-0,22*(1))	1.100	-970	130

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Selvom den hypotetiske skatteomlægning samlet set er provenuneutral (i betydningen neutral i forhold til den offentlige saldo), så har omlægningen alligevel en umiddelbar provenuvirkning på -600 mio. kr. Det svarer til forskellen mellem den umiddelbare provenuvirkning på -5.010 mio. kr. af at forhøje maksimum for beskæftigelsesfradraget og den umiddelbare provenuvirkning på 4.410 mio. kr. af at forhøje bundskattesatsen, *jf. række (1) i tabel 2.5*. Det betyder med andre ord, at der samlet set er tale om en umiddelbar skattenedsættelse til borgerne på 600 mio. kr.

Dette er muligt – indenfor rammen af en provenuneutral skatteomlægning – fordi en forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget skønnes at føre til større afledte arbejdsudbudsvirkninger end en forhøjelse af bundskattesatsen. Selvfinansieringsgraden af en forhøjelse af

maksimum for beskæftigelsesfradraget er således større end selvfinansieringsgraden af at øge bundskattesatsen, *jf. også afsnit 2.4*. Det giver sig udslag i, at skatteomlægningen samlet set skønnes at have en positiv dynamisk provenuvirkning for de offentlige finanser på 460 mio. kr., *jf. række (5) tredje søjle i tabel 2.5*.

Samtidig vil omlægningen som nævnt samlet set indebære en umiddelbar forøgelse af husholdningernes disponible indkomster på 600 mio. kr., hvilket giver anledning til et automatisk tilbageløb, som isoleret set styrker de offentlige finanser med 140 mio. kr., *jf. række (4) tredje søjle i tabel 2.5*.

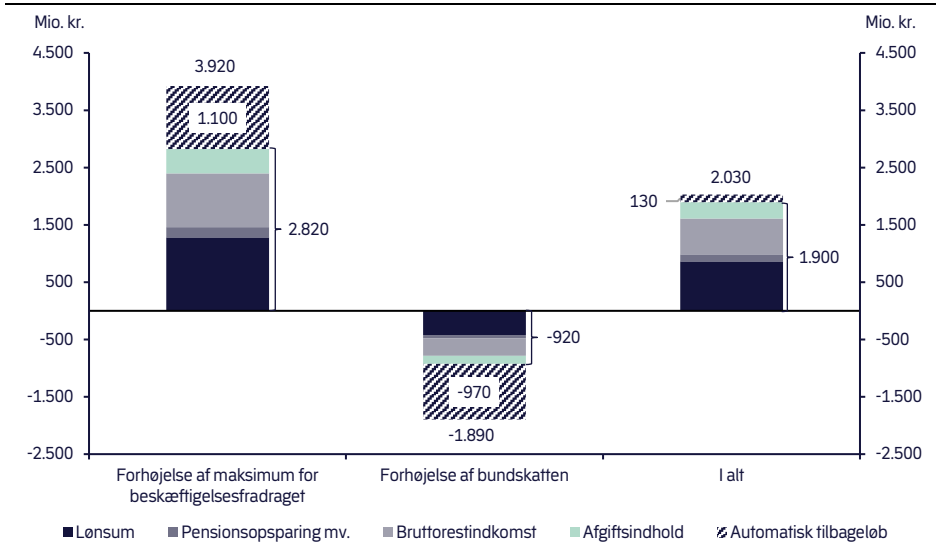
Skatteomlægningen skønnes samlet set at øge BNP – inklusive virkningen af automatisk tilbageløb – med 2.030 mio. kr., *jf. række (6) tredje søjle i tabel 2.5*. Forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget øger isoleret set BNP med 3.920 mio. kr., mens forhøjelsen af bundskatten isoleret set reducerer BNP med 1.890 mio. kr. De to elementer i skatteomlægningen – skatenedsættelsen og skatteforhøjelsen – har således meget forskellige, modsatrettede virkninger på BNP, *jf. også figur 2.16*.

Langt hovedparten af den samlede BNP-virkning af skatteomlægningen kan henføres til de afledte virkninger af større arbejdsudbud og den heraf forøgede lønsum, som også giver anledning til en forøgelse af kapitalapparatet og dermed en stigning i kapitalafkastet mv., *jf. gennemgangen ovenfor*. Disse effekter forøger samlet set BNP med ca. 1.900 mio. kr., *jf. række (7) tredje søjle i tabel 2.5*. Størrelsen af denne effekt afspejler grundlæggende, at forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget øger arbejdsudbuddet mere, end forhøjelsen af bundskatten reducerer arbejdsudbuddet.

Den resterende del af den samlede BNP-virkning af skatteomlægningen kan tilskrives bidraget til BNP fra det automatiske tilbageløb af moms og afgifter, som udgør 130 mio. kr. Denne effekt er beregnet som 22 pct. af den samlede umiddelbare provenuvirkning på 600 mio. kr., *jf. række (8) tredje søjle i tabel 2.5*.

Denne nettoeffekt på 130 mio. kr. er betydeligt mindre end de isolerede (og modsatrettede) effekter på BNP fra automatisk tilbageløb af de to elementer i skatteomlægningen – som udgør henholdsvis 1.100 mio. kr. fra forhøjelsen af maksimum for beskæftigelsesfradraget og -970 mio. kr. fra forhøjelsen af bundskatten, *jf. figur 2.16*. Årsagen til, at der samlet set kan være en positiv (om end beskeden) virkning på BNP via det automatiske tilbageløb – af en i øvrigt provenuneutral skatteomlægning – er, at de umiddelbare provenuvirkninger af de to elementer i den betragtede skatteomlægning ikke er lige store.

Figur 2.16. Virkning på BNP ved at forhøje maksimum for beskæftigelsesfradraget finansieret ved en forhøjelse af bundskatten



Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023.

Overvejelser om afgiftsindholdet i BNP-virkningen af personskatteændringer

Med den anvendte metode til beregning af den isolerede virkning på BNP af de skønnede afledte ændringer i arbejdsudbuddet opregnes den skønnede virkning på BFI (i faktorpriser) til en virkning på BNP (i markedspriser) ved simpelthen at tage udgangspunkt i det statistiske forhold mellem BNP og BFI, som er skønnet til 16 pct., *jf. også boks 2.3 ovenfor*.

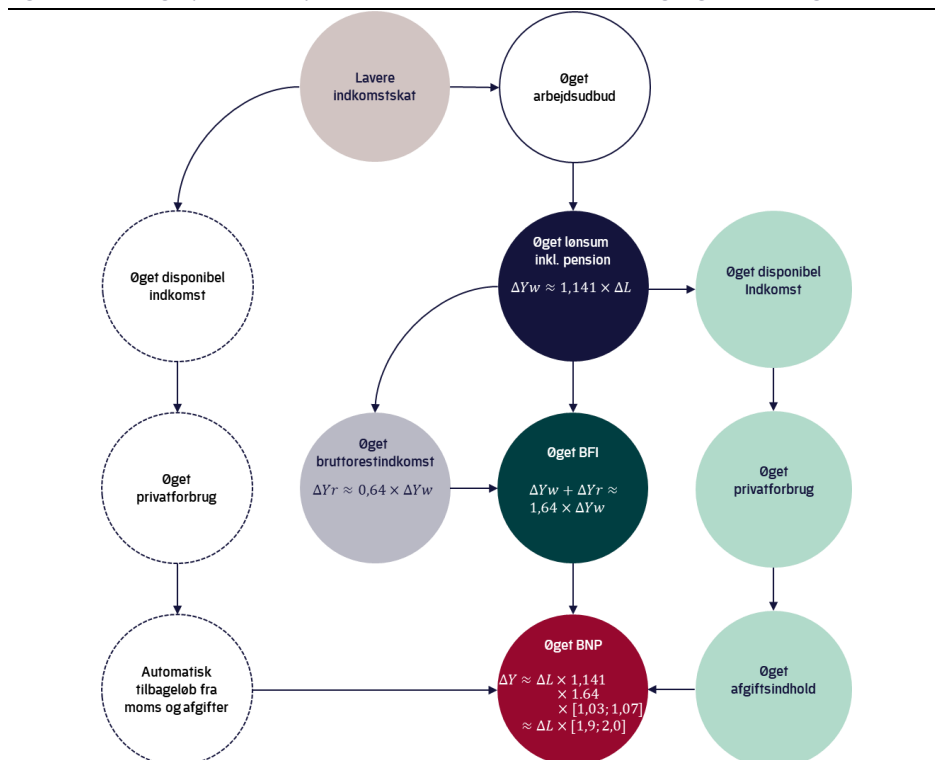
Denne beregningsmæssige tilgang afspejler imidlertid ikke en nærmere stillingtagen til, hvordan den skønnede ændring i lønsummen konkret omsættes til en afledt ændring i afgiftsindholdet i efterspørgslen. Det er derfor relevant at overveje, hvordan denne mekanisme i praksis udspiller sig ved en konkret, *ukompenseret* personskatteændring. Disse overvejelser er søgt illustreret i *figur 2.17 nedenfor*, som er identisk med den tidligere viste *figur 2.14*, på nær beskrivelsen af det afledte afgiftsindhold, *jf. de turkise cirkler i figuren*.

Udgangspunktet for disse overvejelser er, at den afledte ændring i afgiftsindholdet (som følge af en forøgelse af arbejdsudbuddet og lønsummen) udspringer af ændringen i husholdningernes disponible indkomster, som fører til øget privatforbrug, hvilket fører til øgede afgifter.

Afgiftsindholdet i BNP skønnes at udgøre 22 pct. af ændringen i privatforbruget, *jf. også boks 2.4 ovenfor*, hvilket umiddelbart er en højere faktor end 16 pct. I modsat retning trækker dog, at privatforbruget ikke ændres svarende til hele den afledte ændring i lønsummen (dvs. bruttolønnen), men alene svarende til ændringen i husholdningernes disponible indkomster, *jf. de turkise cirkler i figur 2.17*. Ændringen i husholdningernes disponible indkomster er mindre end

ændringen i lønsummen, blandt andet fordi en del af lønsumsændringen udmøntes i et større skatteprovenu.

Figur 2.17. Virkninger på BNP af en personskattenedsættelse – alternativ beregning af ændret afgiftsindhold



Anm.: Det bemærkes, at figuren som udgangspunkt er identisk med figur 2.14 på nær beskrivelsen af det afledte afgiftsindhold i BNP. Virkningen på BFI udføres af den isolerede virkning via øget lønsum inkl. pension og øget bruttoregistret indkomst. Lønsumsændringen ekskl. pensionsindbetalinger og øget virksomhedsopsparing for selvstændige er i figuren benævnt ΔL .

Kilde: Egen illustration.

Den afledte ændring i de disponible indkomster afspejler dels stigningen i indkomsterne netto for indkomstskat som følge af en stigning i antallet af arbejdstimer (i kraft af *timeeffekten*), dels stigningen i indkomsterne som følge af en stigning i antallet af beskæftigede (i kraft af *deltageseffekten*), hvor indkomstfremgangen måles ved forskelsbeløbet, dvs. forskellen mellem den disponible indkomst efter skat henholdsvis som beskæftiget og som overførselsmodtager.

Forskellen mellem ændringen i lønsummen og i de disponible indkomster svarer til den del af den skønnede dynamiske provenuvirkning, som kan henføres til dels øgede skatteindtægter fra større lønsum, dels sparede offentlige udgifter (netto for skat) til indkomstoverførsler (fordi antallet af ledige falder). Givet den beregningstekniske forudsætning om, at der er tale om en ukompenseret personskatteændring, omsættes dette dynamiske merprovenu ikke umiddelbart i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Husholdningernes forbrug og de heraf afledte statslige indtægter fra moms og afgifter øges dermed kun svarende til ændringen i de disponible indkomster. Det giver umiddelbart anledning til et bidrag til forøgelsen af BNP, som svarer til afgiftsindholdet i det øgede privatforbrug. Statens provenu fra de øgede afgiftsindtægter indgår også i beregningen af den dynamiske provenuvirkning, men omsættes heller ikke umiddelbart i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Samlet set indebærer denne tilgang, at afgiftsindholdets bidrag til BNP-virkningen er noget lavere end med den generelle metode, jf. *regneeksemplerne i tabel 2.6*.

Tabel 2.6. BFI og BNP-virkninger af øget arbejdsudbud ved hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Højere sats og maksimum for beskæftigelsesfradrag	Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	Lavere topskattesats
	<i>Mio. kr.</i>		
(1) Værdi af ændret arbejdsudbud ekskl. pension- og virksomhedsopsparing	310	1.280	2.020
(2) Værdi af ændret arbejdsudbud inkl. pension- og virksomhedsopsparing	350	1.460	2.310
(3) Værdi af ændret bruttorestindkomst	220	940	1.480
(4) Virkning på BFI i faktorpriser (2)+(3)	580	2.400	3.780
<i>Ændret afgiftsindhold ud fra makrofaktor (generel metode)</i>			
(5) Værdi af ændret afgiftsindhold (opregning fra faktorpriser til markedspriser)	100	420	660
(6) Virkning på BNP i markedspriser (4)+(5)	680	2.820	4.450
(6a) Memopost: Forudsat opregningsfaktor (6)/(1)	2,2	2,2	2,2
<i>Ændret afgiftsindhold ved ændring i disponibel indkomst (fra beregning af dynamisk provenuvirkning)</i>			
(7) Værdi af ændret afgiftsindhold indeholdt i dynamisk provenuvirkning	20,0	180	230
(8) Virkning på BNP i markedspriser (4)+(7)	600	2.580	4.020
(8a) Memopost: Implicit opregningsfaktor (8)/(1)	1,94	2,01	1,99

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

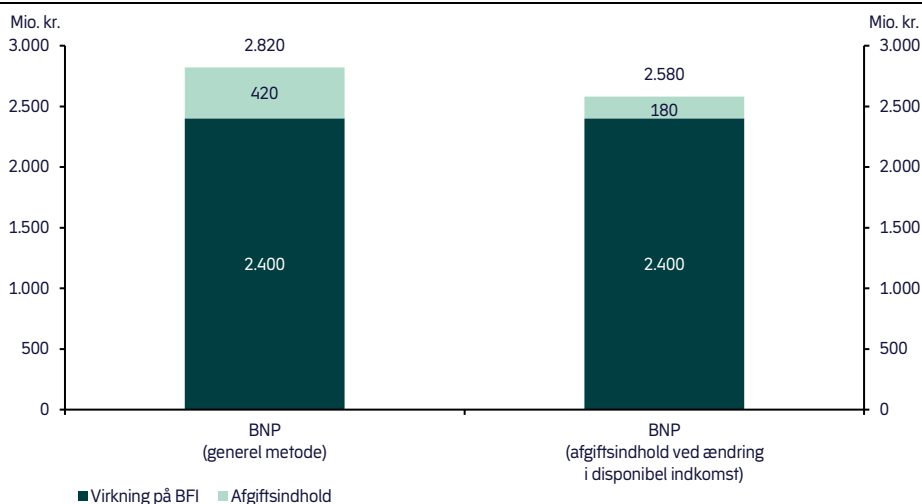
Ved eksempelvis en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning indebærer opregningen fra BFI til BNP med den generelle metode (på baggrund af makrofaktoren) et øget afgiftsindhold på 420 mio. kr. og dermed en samlet BNP-virkning på 2.820 mio. kr., jf. række (5) og (6) i tabel 2.6 og første søjle i figur 2.18. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i resultaterne fra beregningen af den dynamiske provenuvirkning, fås et øget afgiftsindhold på 180 mio. kr. og dermed en samlet BNP-virkning på 2.580 mio. kr., jf. række (7) og (8) i tabel 2.6 og anden søjle i figur 2.18.

Den primære årsag til denne forskel er, at det afledte afgiftsindhold i provenuberegningerne er opgjort under den beregningstekniske forudsætning, at der er tale om en ukompenseret personskatteændring, og at den dynamiske provenuvirkning af skatteændringen derfor ikke

umiddelbart omsættes i ændret efterspørgsel, som har et afgiftsindhold. Denne antagelse er i overensstemmelse med de underliggende forudsætninger for beregningen af de afledte arbejdsudbuds- og provenuvirkninger mv.

Med den generelle metode antages derimod implicit, at (også) den dynamiske provenuvirkning i sidste instans omsættes til øget efterspørgsel, som har et afgiftsindhold.

Figur 2.18. Virkning på BNP ved en hypotetisk forhøjelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget svarende til en skattenedsættelse på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning



Anm.: Første søjle i figur 2.18 er identisk med tredje søjle i figur 2.15.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

Med den generelle metode kan virkningen på BNP som nævnt beregnes som en (fast) faktor 2,2 gange den afledte ændring i lønsummen, jf. række (6a) i tabel 2.6. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i resultaterne fra beregningen af den dynamiske provenuvirkning, vil den afledte virkning på BNP af ændret afgiftsindhold derimod afhænge af, hvilken skatteændring der er tale om (fordi den afledte virkning på de disponible indkomster fra ændret arbejdsudbud varierer på tværs af skatteændringer). Med denne tilgang vil BNP-virkningen således svare til en faktor i intervallet fra 1,9 til 2,0 gange lønsumsændringen ekskl. pension, alt afhængig af den konkrete skatteændring, jf. række (8a) i tabel 2.6.

Forskel på BNP-virkning og samfundsøkonomisk virkning af en personskatteændring

Virkningen på BNP afspejler den afledte ændring i den *markedsræssige* økonomiske aktivitet i Danmark opgjort i markedspriser – og dermed inkl. de afledte ændringer i indirekte skatter. Virkningen på BNP er af flere grunde ikke et retvisende mål for ændringen i *danskernes velstand*. I modsætning hertil sigter den samfundsøkonomiske virkning netop på at måle den isolerede virkning på velstandsgevinsten (eller velstandstabet) for samfundet som helhed af forskellige politikændringer.

Forskellen mellem virkningen på BNP og den samfundsøkonomiske virkning afspejler grundlæggende, at virkningen på BNP ikke korrigeres for, at stigninger i arbejdsudbuddet (den markeds-mæssige arbejdsindsats) og i erhvervenes kapitalapparat har *alternativomkostninger* i form af lavere værdi af "husholdningsproduktion" (ikke-markeds-mæssige aktiviteter herunder også værdien af fritid) og mindre afkast af finansiel formue. Det skyldes, at BNP alene måler værdien af den markeds-mæssige aktivitet i Danmark, men ikke værdien af ikke-markeds-mæssige aktiviteter eller finansielle aktiviteter.

Her til kommer, at de afledte effekter fra eventuelle *eksternaliteter* ikke indgår i de beregnede virkninger på traditionelt BNP (eller andre nationalregnskabsmål), men påvirker borgernes velfærd og indgår derfor (så vidt muligt) i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning. Som nævnt ovenfor lægges det dog til grund, at ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst i udgangspunktet ikke er forbundet med eksternaliteter.

Beregningen af de afledte virkninger af en personskatteændring henholdsvis på BNP og på den samfundsøkonomiske virkning adskiller sig konkret på følgende punkter:

For det *første* opgøres virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud med udgangspunkt i hele den afledte ændring i lønsummen – dvs. både den del, der tilfalder det offentlige i form af øgede skatter og afgifter (dvs. den dynamiske provenuvirkning), og den del, der tilfalder borgerne i form af øget indkomst efter skat. Det svarer til værdien af ændringen i den *markeds-mæssige* arbejdsindsats.

Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud udgøres derimod som udgangspunkt alene af den dynamiske provenuvirkning *for det offentlige* – vel at mærke den del af den dynamiske provenu, der kan henføres til ændringen i arbejdsudbuddet som følge af substitutionseffekten (dvs. når der ses bort fra den del af den dynamiske provenuvirkning, der kan henføres til indkomsteffekten), *jf. afsnit 2.5*. Herved tager den samfundsøkonomiske virkning højde for, at borgernes umiddelbare gevinst ved øget arbejdsudbud – som udgøres af den ekstra løn efter skat – på marginalen opvejes af borgernes nyttetab som følge af mindre fritid og en lavere værdi af "husholdningsproduktion" (dvs. ikke-markeds-mæssige aktiviteter som gør-det-selv-arbejde mv.). I økonomisk teori kaldes dette også "*alternativomkostningen*".

Den isolerede gevinst for samfundet som helhed – og dermed for borgerne – ved den afledte ændring i arbejdsudbuddet udgøres således som udgangspunkt alene af ændringen i *forvridningstab*et af beskatningen, dvs. den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten samt værdien af borgernes *omstillingsgevinst* som følge af ændringen i arbejdsudbuddet, *jf. afsnit 2.5*.

Virkningen på BNP omfatter for det *andet* også den afledte ændring i bruttorestindkomsten (dvs. aflønningen af kapitalapparatet inkl. afskrivninger), som følger af ændringen i erhvervenes kapitalapparat, når arbejdsudbuddet ændres. Denne effekt indgår ikke i den samfundsøkonomiske virkning, fordi den afledte ændring i bruttorestindkomsten også har en "*alternativomkostning*" i form af et tilsvarende ændret afkast af finansiel formue (ved uændret opsparing) plus forbrug af fast realkapital (afskrivninger på den ekstra kapitalbeholdning). For samfundet som helhed er der dermed isoleret set ingen gevinst ved ændringen i bruttorestindkomsten.

For det tredje omfatter den samlede virkning på BNP også det automatiske tilbageløb via moms og afgifter fra den *umiddelbare* virkning på de disponible indkomster af en skatteændring, mens denne virkning ikke indgår i den samfundsøkonomiske virkning. Effekten på BNP af det automatiske tilbageløb følger dels af den nationalregnskabsmæssige definition på BNP, dels af forudsætningen om, at de *isolerede* effekter af en konkret skatteændring beregnes ukompenseret (jf. omtale ovenfor). Ved beregning af BNP-virkningen af en personskatteændring vælges der traditionelt at se bort fra denne effekt.

Det kan endelig nævnes, at virkningen på BNP altid (definitorisk) er opgjort i markedspriser. Den samfundsøkonomiske virkning er som udgangspunkt opgjort i faktorpriser, men kan også opgøres til markeds- eller forbrugerpriser (idet man da skal tage stilling til, hvilken opregningsfaktor der skal benyttes).

En sammenligning af størrelsesordenen af henholdsvis de samfundsøkonomiske virkninger og BNP-virkningerne af en række hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning fremgår af *tabel 2.7*. Af hensyn til sammenligneligheden af tallene er de samfundsøkonomiske virkninger her vist både i faktorpriser og i forbrugerpriser (konkret omregnet fra faktorpriser med en faktor 1,266 baseret på tilbageløbsfaktoren for forbrugsafgifter på 21 pct.). BNP-virkningerne er vist både eksklusive og inklusive virkningen via automatisk tilbageløb.

Tabel 2.7. BNP og samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Samfundsøkonomisk virkning		BNP-virkning	
	Faktorpriser	Forbrugerpriser	Ekskl. aut. tilbageløb	Inkl. aut. tilbageløb
	<i>Mio. kr.</i>			
(1) Arbejdsmarkedsbidrag	400	510	610	1.710
(2) Personfradrag	20	20	-840	270
(3) Bundskattesats	560	710	1.040	2.140
(4) Jobfradrag sats (og maksimum)	570	720	640	1.740
(5) Jobfradrag maksimum	750	950	1.570	2.670
(6) Beskæftigelsesfradrag sats (og maksimum)	550	690	680	1.780
(7) Beskæftigelsesfradrag maksimum	1.010	1.280	2.820	3.920
(8) Topskattesats	1.580	2.000	4.450	5.550
(9) Topskattegrænse	1.700	2.150	5.090	6.200
(10) Pensionsfradrag	600	750	930	2.030

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

De umiddelbart mest sammenlignelige tal er den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser og BNP-virkningen opgjort ekskl. automatisk tilbageløb. Ved en ændring i fx arbejdsmarkedsbidraget, *jf. række (1) i tabel 2.7*, er de to effekter numerisk nogenlunde lige store,

hvilket dog dækker over en række modsatrettede virkninger. Den samfundsøkonomiske virkning afspejler substitutionseffekten i arbejdsudbuddet, som er mere end dobbelt så stor som den samlede arbejdsudbudsvirkning (inkl. indkomsteffekten), som indgår i BNP-virkningen. Omvendt udgør den samfundsøkonomiske virkning alene det afledte skatteprovenu (den dynamiske provenuvirkning) af ændringen i arbejdsudbuddet, mens BNP-virkningen omfatter hele den afledte ændring i lønsummen samt de afledte virkninger heraf på bruttorestindkomsten. I eksemplet med arbejdsmarkedsbidraget går disse modsatrettede effekter omtrent lige op.

Ved en ændring i topskattesatsen eller -grænsen, *jf. række (8) og (9) i tabel 2.7*, er BNP-virkningen numerisk mere end dobbelt så stor som den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser. Det afspejler, at forskellen mellem substitutionseffekten og den samlede arbejdsudbudsvirkning er mindre (fordi indkomsteffekten spiller en relativt mindre rolle), og de faktorer, som øger BNP relativt til den samfundsøkonomiske virkning, bliver derfor mere dominerende.

Appendiks 2A. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

Dette appendiks giver en oversigt over skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen, der er besluttet siden 1994 (og indtil redaktionens afslutning), *jf. boks 2A.1.*

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen siden 1994

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

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

Pinsepakken (aftale indgået i juni 1998)

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

Højere kommuneskatter frem til 2002

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

Lavere skat på arbejdsindkomst (aftale indgået i juni 2003)

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

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

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

Lavere skat på arbejde (aftale indgået september 2007)

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

Skattestoppet og højere kommuneskatter frem til 2011

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

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)

Forårspakke 2.0 (aftale indgået i marts 2009)

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

Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010)

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

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012)

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

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

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

Boks 2A.1. Skattereformer og udvalgte justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)**Fokus på håndtering af samspilsproblemet og øget arbejdsudbud (Skatteaftale 2018)**

- Der indføres et nyt pensionsfradrag (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.
- Med aftalen udvides beregningsgrundlaget for beskæftigelsesfradraget til at omfatte pensionsindbetalinger. Således vil grundlaget for beskæftigelsesfradraget fremover være arbejdsindkomsten inkl. pensionsindbetalinger, herunder pensionsindbetalinger med fradrag- eller bortseelsesret.
- Der indføres et nyt jobfradrag (ligningsmæssigt fradrag), der fuldt indfaset udgør 4,5 pct. af arbejdsindkomsten over 187.500 kr. (2018-niveau), dog maksimalt 2.500 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.
- Med aftalen reduceres bundskattesatsen fra 12,20 til 12,18 pct. i 2022 – dog uden en tilsvarende reduktion af det skrå skatteløft.

Fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen (aftale indgået i marts 2018)

- Aftalen indebærer en gradvis afskaffelse af medielicensen frem mod 2022.
- Fuldt indfaset reduceres personfradraget for personer over 18 år med 2.900 kr. (2018-niveau).

Justeringer af bundskatten i 2019-2023

- I tilknytning til Finansloven for 2019 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for forhøjelse af kommuneskatten og manglende udnyttelse af den pulje på 250 mio. kr., der var afsat til kommunale skattenedsættelser. Dermed udgjorde bundskattesatsen 12,13 pct. i 2019.
- I tilknytning til Finansloven for 2020 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,11 pct. i 2020.
- I tilknytning til Finansloven for 2021 nedsættes bundskatten med 0,02 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,09 pct. i 2021.
- I tilknytning til Finansloven for 2022 nedsættes bundskatten med 0,01 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgjorde 12,09 pct. i 2022.
- I tilknytning til Finansloven for 2023 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgør 12,06 pct. i 2023.

En ny reformpakke for dansk økonomi (aftale indgået i januar 2022 og justeret i marts 2022)

- Det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes frem mod 2025 med 1.900 kr. til i alt 43.500 kr. (2022-niveau).

Finansloven for 2023 (aftale indgået i april 2023)

- Med aftalen forhøjes personfradraget for personer under 18 år, så det svarer til niveauet for voksne.

Appendiks 2B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere mv.

Tabel 2B.1. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere mv., 1994-2025

	Antal skattepligtige	Antal bundskatteydere	Antal mellemskatteydere	Antal topskatteydere	Antal fuldtids- beskæftigede topskatteydere
	<i>1.000 personer</i>				
1994	4.493	3.964	1.939	616	522
1995	4.508	4.032	2.010	651	550
1996	4.511	4.053	2.018	641	539
1997	4.519	4.071	2.079	687	572
1998	4.527	4.083	2.095	699	588
1999	4.538	4.084	2.163	863	709
2000	4.553	4.083	2.054	848	701
2001	4.568	4.094	1.955	869	715
2002	4.581	4.089	1.820	855	706
2003	4.588	4.085	1.788	820	676
2004	4.621	4.090	1.071	835	690
2005	4.652	4.108	1.100	861	701
2006	4.704	4.134	1.155	900	730
2007	4.777	4.166	1.219	955	765
2008	4.835	4.170	1.286	1.002	793
2009	4.867	4.148	628	927	733
2010	4.862	4.180	-	648	529
2011	4.872	4.209	-	682	554
2012	4.922	4.246	-	732	594
2013	4.968	4.290	-	570	458
2014	5.009	4.327	-	501	400
2015	5.045	4.375	-	495	402
2016	5.097	4.417	-	509	415
2017	5.142	4.453	-	505	411
2018	5.158	4.482	-	488	394
2019	5.184	4.518	-	482	389
2020	5.182	4.539	-	504 ¹⁾	433 ¹⁾
2021	5.233	4.608	-	520 ¹⁾	450 ¹⁾
2022	5.240	4.614	-	556	469
2023	5.245	4.623	-	570	482
2024	5.259	4.638	-	572	482
2025	5.274	4.652	-	573	482

1) Muligheden for udbetaling af indefrosne feriepenge indebærer isoleret set, at antallet af topskatteydere øges i 2020 og 2021 i forhold til en situation uden mulighed for udbetaling af indefrosne feriepenge.

Kilde: For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2022-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, *jf. den gråblå linje*. Tal for 2024 og 2025 er et "partiell" skøn, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomster og § 20-regulering fastholdes som i 2023 (eller beregningsteknisk forudsættes at udvikle sig ensartet efter 2023), *jf. den mørkeblå linje*. Der er anvendt 2019-data fremskrevet til og med 2023-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for årene 1994-2025.

For perioden 1994-2021 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer.

For perioden 2022-2025 skønnes udviklingen i antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige med udgangspunkt i lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, *jf. den gråblå linje i tabel 2B1*. De aktuelle beregninger for 2022 og 2023 tager udgangspunkt i indkomstdata for 2019 opregnet til henholdsvis 2022 og 2023-niveau (dvs. priser og lønninger er i de respektive års niveauer) med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (marts 2023) og den mellemfristede fremskrivning i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* (august 2022). Tal for 2024 og 2025 er "partielle" skøn og ikke egentlige prognoser, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2025, mens indkomster og § 20-regulering fastholdes som i 2023 (eller beregnings-teknisk forudsættes at udvikle sig ensartet efter 2023), *jf. den mørkeblå linje i tabel 2B.1*.

De skønnede antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige ændres typisk flere gange årligt – blandt andet når der med *Økonomisk Redegørelse* i henholdsvis maj, august og december offentliggøres en ny konjunkturvurdering med ændrede skøn for de forventede løn- og prisstigninger mv. Når lønstigningstakten i konjunkturårene (aktuelt til og med 2023) *opjusteres*, giver det alt andet lige anledning til et større antal topskatteydere. Det skyldes, at beløbsgrænserne i skattesystemet – fx personfradraget og topskattegrænsen – er fastsat med udgangspunkt i lønstigningerne to år forud for beregningsåret (jf. den såkaldte § 20-regulering i personskatteloven). Når fx den aktuelt forventede lønstigningstakt i 2022 og 2023 opjusteres, vil det øge antallet af topskatteydere i 2022/2023, fordi beløbsgrænserne, som er baseret på lønstigningstakten i 2020/2021, er uændrede.

Set over en flerårig periode (hen over en konjunkturcyklus) vil løn- og prisstigninger og reguleringen af beløbsgrænserne nogenlunde udjævnes. Store lønstigninger vil derfor ikke medføre flere topskatteydere på sigt, da udvikling i løn og topskattegrænse (omtrent) følges ad, men der kan være udsving i de enkelte år.

Ministeriernes konsekvensberegninger er imidlertid kendetegnet ved, at der i årene efter det sidste konjunkturår – aktuelt årene *efter 2023* – beregningsmæssigt forudsættes uændret lønniveau mv. Dvs. at også provenuberegningerne for 2024 og 2025 (samt beregningerne af den såkaldte *varige* provenuvirkning) sker i *2023-niveau*. Det har den konsekvens, at det gældende forhold mellem lønninger og beløbsgrænser i 2023 videreføres i skatteberegningerne for de følgende år. Dermed videreføres også den aktuelle forøgelse af det skønnede antal topskatteydere, som kan henføres til, at lønstigningstakten i 2023 aktuelt ventes at "overhale" reguleringen af topskattegrænsen.

Denne egenskab ved ministeriernes konsekvensberegninger har ikke væsentlig betydning i "normale" konjunkturår, men kan have den skitserede (uhensigtsmæssige) betydning for skøn efter det seneste konjunkturår, hvis der sker meget store år-til-år ændringer i lønstigningstakten, som det fx ventes at være tilfældet i 2023 og til dels har været tilfældet i 2022.

Appendiks 2C. Stilleskruetabeller ved personskatteændringer

Nedenfor er vist provenu- og fordelingsvirkninger mv. af en række hypotetiske skatteændringer – såkaldte *stilleskrueberegninger* – beregnet som marginale ændringer i forhold til de (ved redaktionens afslutning) gældende skatteregler i 2025, jf. tabel 2C.1. til 2C.12.

Beregningerne tager generelt udgangspunkt i registerdataoplysninger om indkomster mv. for 2019, hvor priser og lønninger er opregnet til 2023-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (marts 2023). Derudover er kapitalindkomsterne – herunder renteudgifter – samt indbetalinger til aldersopsparing justeret til det forventede niveau i 2025 på baggrund af den mellemfristede fremskrivning i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* (august 2022). Endvidere er de benyttede registerdata fra 2019 justeret for de forventede ændringer frem mod 2025 i befolkningens størrelse og sammensætning med hensyn til alder, uddannelsesniveau og fordeling på beskæftigede og ledige mv. (blandt andet på baggrund af de besluttede stigninger i pensionsalderen).

De senest offentliggjorte resultater i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* var baseret på data for 2018, som tilsvarende var opregnet til 2022-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (august 2021) og justeret for ændringer frem mod 2025 på baggrund af den mellemfristede fremskrivning i *2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* (august 2021).

Det bemærkes, at *deltagelsesvirkningen* i de aktuelle tal er opgjort på baggrund af indkomstdata for 2017, hvilket også var tilfældet i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Om ændringer i selvfinansieringsgrader

Der udvikles løbende på metoderne til at beregne adfærdsvirkninger og selvfinansieringsgrader mv. af de forskellige skatter og afgifter. Metodemæssigt er der dog ikke sket væsentlige ændringer i beregningen af selvfinansieringsgraderne siden offentliggørelsen af *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Den væsentligste årsag til, at de opgjorte selvfinansieringsgrader har ændret sig i forhold til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*, er således overgangen fra 2018-data til 2019-data og opdateringen af de benyttede fremskrivningsforudsætninger, herunder overgangen fra 2022- til 2023-niveau. Ændringen af dataåret kan isoleret set påvirke selvfinansieringsgraderne, fordi indkomstfordelingen forandres lidt over tid som følge af ændret befolknings-sammensætning, konjunkturer mv. På samme måde kan opdaterede fremskrivningsforudsætninger isoleret set også påvirke selvfinansieringsgraderne, fx hvis forudsætningerne for lønstigningsstaksten, aldersopsparing eller renteniveauet ændres.

Siden *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* er der blandt andet sket en nedjustering af det forventede omfang af omlægningen af pensionsindbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger til aldersopsparing frem mod 2025. Det trækker isoleret set i retning af lidt lavere selvfinansieringsgrader ved ændringer i navnlig pensionsfradraget.

Om forskelle i selvfinansierungsgrader ved hypotetiske personskatteændringer

Der er forskel på størrelsen af de dynamiske effekter, alt efter om skatten sættes op eller ned. Det skyldes blandt andet, at virkningen på incitamentet til at ændre arbejdsudbuddet afhænger af den relative ændring i lønnen efter skat. Ved et højere niveau for marginalskatten vil en given reduktion af marginalskatten indebære en relativt større fremgang i arbejdsindkomsten efter skat, end ved et relativt lavere udgangspunkt for marginalskatten.

Derudover vil et øget arbejdsudbud som følge af en nedsat marginalskat medføre afledte skatteindtægter for staten, som alt andet lige er lavere end ved gældende regler, idet det øgede arbejdsudbud beskattes i et skattesystem, hvor marginalskatten netop (hypotetisk) er nedsat. Det modsatte gør sig gældende ved en marginalskatteforhøjelse, som reducerer arbejdsudbuddet.

Ved en skattenedsættelse vil størrelsen af selvfinansierungsgraden derfor typisk være aftagende med størrelsen af den umiddelbare lempelse. Ved skatteforhøjelser vil selvfinansierungsgraden omvendt typisk være stigende med størrelsen af den umiddelbare skatteforhøjelse.

Om virkninger på arbejdsudbud, fordeling, samfundsøkonomi og BNP

De følgende "stilleskruetabeller" i dette appendiks er på en række punkter udvidet og opdateret i forhold til tidligere udgaver af *Skatteøkonomisk Redegørelse*.

For det *første* er såvel arbejdsudbudsvirkningerne og de dynamiske provenuvirkninger af *deltagelseeffekten* – til forskel fra tidligere – nu opdelt i en indkomst- og en substitutionseffekt (lige som det er tilfældet med timeeffekten). Metoden til denne opdeling gennemgås i *appendiks 2D*.

For det *andet* er de beregnede fordelingsvirkninger målt ved Gini-koefficienten nu suppleret med oplysninger om skatteændringernes procentvise virkning på de disponible indkomster opdelt på indkomstdeciler. Den procentvise ændring er beregnet ud fra de familieækvivalerede disponible indkomster, hvor der er taget højde for stordriftsfordele.

For det *trede* viser stilleskruetabellerne nu også den *samfundsøkonomiske virkning* af de befragtede skatteændringer, som generelt anses for at være et bedre mål for ændringen i befolkningens velstand end de afledte virkninger på bruttonationalproduktet (BNP). Den samfundsøkonomiske virkning sigter således netop på at måle den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – af forskellige politikændringer, herunder ændringer i skatter og afgifter, *jf. afsnit 2.5 og appendiks 2E*.

For det *fjerde* er de skønnede virkninger på BNP udvidet til at vise både den isolerede BNP-virkning af de skønnede, afledte ændringer i arbejdsudbuddet (som hidtil) samt den mekaniske effekt på BNP via det automatiske tilbageløb fra moms og afgifter, *jf. afsnit 2.6*.

Tabel 2C.1. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovener på ca. 1 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,08	-985	-755	-725	30	30	65	-35	0	15	-15	130	120	250	-120	0	50	-50	4,3
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+600	-1.080	-830	-885	-55	-30	5	-30	-25	0	-25	-200	-120	30	-150	-80	10	-90	-6,5
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,07	-1.000	-770	-715	60	55	90	-40	5	20	-15	210	200	330	-130	20	70	-50	7,6
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,71 (+1.600)	-990	-760	-715	45	-20	25	-45	65	90	-20	210	-10	170	-170	220	300	-80	6,1
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+1.700	-995	-765	-715	50	-10	35	-45	60	80	-20	240	40	210	-170	210	280	-70	6,7
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+0,37 (+1.500)	-980	-755	-710	45	-10	35	-45	55	75	-20	220	30	210	-180	190	260	-70	5,9
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+2.300	-1.000	-770	-645	120	95	140	-45	30	40	-10	560	470	620	-150	90	130	-40	15,9
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-0,63	-1.000	-770	-490	280	280	325	-45	5	5	0	570	560	630	-70	10	10	0	36,5
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+12.400	-1.000	-770	-485	285	280	330	-50	5	10	-5	860	840	950	-110	20	30	-10	37,2
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,12 / +5,66	-1.000	-770	-715	60	15	60	-45	45	60	-15	230	80	240	-160	150	200	-50	7,5
11. Højere sats (og maks.) for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	+11,5 (+4.800)	-1.000	-770	-700	70	-25	40	-65	95	120	-25	340	10	270	-260	330	420	-90	9,0

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasat.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.2. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst												Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
			Hele befolk- ningen	Indkomstdecil										BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾			Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.							
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>												<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>				
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,08	-985	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,00	80	120	215	335
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+600	-1.080	0,08	0,17	0,13	0,12	0,10	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,04	-0,02	5	-180	240	60	
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,07	-1.000	0,07	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,00	115	210	220	430	
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,71 (+1.600)	-990	0,07	0,01	0,04	0,05	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,05	0,00	115	130	215	350	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+1.700	-995	0,07	0,01	0,03	0,05	0,07	0,09	0,10	0,10	0,10	0,09	0,06	0,00	120	155	220	375	
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+0,37 (+1.500)	-980	0,07	0,04	0,05	0,05	0,07	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,05	0,00	110	130	215	345	
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+2.300	-1.000	0,08	0,00	0,01	0,02	0,05	0,07	0,10	0,10	0,11	0,11	0,07	0,01	180	460	220	680	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-0,63	-1.000	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,04	0,08	0,25	0,04	330	910	220	1.130	
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+12.400	-1.000	0,08	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,06	0,09	0,14	0,15	0,03	340	1.015	220	1.235	
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,12 / +5,66	-1.000	0,07	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,10	0,08	0,01	120	190	220	410	
11. Højere sats og (maks) for det ekstra beskæftigel- sesfradrag for enlige forsørgere	6,25 pct. (24.400 kr.)	+11,5 (+44.800)	-1.000	0,08	0,05	0,22	0,24	0,21	0,13	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	-0,04	160	200	220	420	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.3. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt			
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtdspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,23	-3.000	-2.310	-2.210	100	100	195	-100	0	45	-45	380	380	750	-370	0	150	-150	4,2
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+1.700	-3.060	-2.360	-2.515	-160	-85	10	-90	-75	0	-75	-580	-330	90	-420	-250	10	-260	-6,7
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,21	-3.005	-2.315	-2.140	175	160	275	-115	10	65	-50	630	580	980	-390	40	220	-180	7,5
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+8,11 (+4.900)	-3.025	-2.330	-2.195	135	-60	80	-140	195	265	-70	640	-30	500	-530	670	910	-240	5,8
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+5.500	-3.020	-2.325	-2.140	190	30	170	-140	160	215	-55	920	390	890	-500	540	730	-190	8,1
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,12 (+4.700)	-3.025	-2.330	-2.185	140	-25	115	-140	165	225	-60	700	140	690	-550	570	770	-210	6,0
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+7.600	-3.010	-2.315	-1.915	405	335	475	-140	70	100	-30	1.820	1.590	2.020	-430	230	320	-90	17,4
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-1,90	-3.000	-2.310	-1.490	820	810	940	-130	10	15	-5	1.690	1.660	1.860	-200	20	40	-20	35,5
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+40.600	-3.010	-2.315	-1.470	850	830	975	-145	15	30	-10	2.560	2.510	2.810	-300	50	90	-40	36,6
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,36 / +16,96	-3.000	-2.310	-2.135	170	40	180	-140	135	180	-45	670	240	720	-480	440	580	-140	7,5

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.4. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umid- delbart mindre- provenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst												Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP		
			Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler										BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾			Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter	
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.						
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>												<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>			
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.																			
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,23	-3.000	0,22	0,22	0,21	0,20	0,21	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,20	0,00	240	360	660	1.020
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+1.700	-3.060	0,21	0,49	0,37	0,33	0,29	0,26	0,23	0,21	0,19	0,17	0,10	-0,05	10	-520	675	155
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,21	-3.005	0,22	0,14	0,18	0,19	0,20	0,22	0,23	0,23	0,23	0,24	0,22	0,01	340	620	660	1.280
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+8,11 (+4.900)	-3.025	0,23	0,04	0,13	0,16	0,23	0,28	0,29	0,29	0,28	0,26	0,16	0,01	345	390	665	1.055
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+5.500	-3.020	0,23	0,02	0,08	0,12	0,21	0,27	0,30	0,31	0,30	0,28	0,18	0,02	390	625	665	1.290
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,12 (+4.700)	-3.025	0,22	0,13	0,15	0,16	0,23	0,27	0,28	0,29	0,28	0,26	0,16	0,00	340	425	665	1.090
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+7.600	-3.010	0,23	0,01	0,03	0,06	0,12	0,20	0,28	0,31	0,33	0,33	0,22	0,04	575	1.555	660	2.215
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-1,90	-3.000	0,23	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,07	0,12	0,24	0,74	0,13	965	2.695	660	3.355
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+40.600	-3.010	0,23	0,00	0,00	0,01	0,02	0,04	0,09	0,16	0,25	0,42	0,47	0,10	1.030	3.075	660	3.740
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,36 / +16,96	-3.000	0,22	0,07	0,10	0,11	0,15	0,19	0,22	0,25	0,27	0,30	0,24	0,03	360	560	660	1.220

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspjeler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afedte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasnet.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.5. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltafelses- effekt			Timeeffekt			Deltafelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtdspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart mindreprovener på ca. 5 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,38	-5.020	-3.865	-3.700	165	165	330	-165	0	75	-75	640	630	1.250	-610	0	250	-250	4,2
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+2.800	-5.040	-3.880	-4.135	-255	-135	15	-150	-115	0	-120	-940	-540	140	-690	-400	0	-400	-6,5
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,34	-4.995	-3.845	-3.555	290	270	455	-190	20	105	-80	1.050	970	1.630	-650	80	350	-270	7,6
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+13,58 (+8.100)	-5.005	-3.850	-3.630	220	-105	130	-235	325	435	-110	1.050	-60	820	-880	1.110	1.490	-380	5,8
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+10.300	-5.005	-3.855	-3.415	440	225	460	-235	210	290	-75	2.060	1.350	2.130	-790	710	970	-260	11,4
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,86 (+7.800)	-5.020	-3.865	-3.640	225	-45	185	-230	265	360	-90	1.130	220	1.130	-910	910	1.220	-310	5,8
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+14.300	-5.010	-3.860	-3.140	720	630	860	-230	90	130	-40	3.140	2.850	3.540	-690	290	420	-130	18,7
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-3,17	-5.005	-3.850	-2.515	1.335	1.325	1.530	-210	15	20	-10	2.800	2.760	3.080	-320	40	70	-30	34,7
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+74.400	-5.025	-3.870	-2.490	1.380	1.350	1.585	-230	25	45	-20	4.140	4.060	4.540	-480	80	140	-60	35,6
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+10,6 / +28,26	-4.995	-3.845	-3.560	285	60	295	-235	220	300	-80	1.120	390	1.190	-790	720	980	-250	7,4

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.6. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindreprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP				
			Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler												BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾	Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter		
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.							
Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.					
Umiddelbart mindreprovenu på ca. 5 mia. kr.																				
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,38	-5.020	0,36	0,36	0,35	0,34	0,35	0,37	0,38	0,39	0,39	0,39	0,39	0,33	0,00	405	605	1.105	1.710
2. Højere personfradrag	48.000 kr.	+2.800	-5.040	0,35	0,81	0,60	0,54	0,47	0,42	0,38	0,35	0,32	0,28	0,17	-0,08	15	-835	1.110	275	
3. Lavere bundskattesats	12,06 pct.	-0,34	-4.995	0,36	0,24	0,30	0,31	0,34	0,36	0,38	0,38	0,39	0,40	0,37	0,01	560	1.035	1.100	2.135	
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+13,58 (+8.100)	-5.005	0,37	0,07	0,21	0,27	0,39	0,46	0,48	0,49	0,47	0,44	0,27	0,01	570	640	1.100	1.740	
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+10.300	-5.005	0,38	0,03	0,10	0,17	0,30	0,41	0,49	0,51	0,51	0,50	0,32	0,04	750	1.575	1.100	2.675	
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	+1,86 (+7.800)	-5.020	0,37	0,21	0,26	0,26	0,38	0,44	0,47	0,47	0,46	0,43	0,26	0,00	545	680	1.105	1.780	
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	+14.300	-5.010	0,38	0,01	0,04	0,08	0,18	0,29	0,43	0,52	0,55	0,58	0,41	0,08	1.010	2.820	1.105	3.920	
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-3,17	-5.005	0,39	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,06	0,11	0,21	0,40	1,23	0,22	1.580	4.450	1.100	5.550	
9. Højere topskattegrænse	568.900 kr.	+74.400	-5.025	0,39	0,01	0,00	0,01	0,03	0,07	0,14	0,25	0,41	0,68	0,82	0,17	1.700	5.095	1.105	6.200	
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+10,6 / +28,26	-4.995	0,36	0,12	0,16	0,18	0,26	0,32	0,37	0,41	0,45	0,50	0,40	0,05	595	930	1.100	2.030	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspjeler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemløstede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.7. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt			
Gld. regler		Pct.-point / kr.	Mio. kr.			Mio. kr.						Fuldtidspersoner						Pct.		
Umiddelbart merprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,08	985	755	725	-30	-30	-65	35	0	-15	15	-120	-120	-250	120	0	-40	40	4,2
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-600	1.080	835	885	55	30	-5	30	25	0	25	200	120	-30	150	90	0	90	-6,5
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,07	1.000	770	710	-60	-55	-95	40	-5	-20	15	-210	-200	-330	130	-20	-70	50	7,7
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	-2,81 (-1.600)	990	760	710	-50	20	-30	45	-70	-90	25	-230	10	-170	170	-230	-310	80	6,5
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	-1.600	975	750	705	-50	15	-30	45	-65	-85	20	-220	0	-170	170	-220	-290	70	6,3
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-0,36 (-1.600)	1.015	780	730	-50	5	-40	45	-55	-75	20	-240	-60	-240	180	-180	-250	60	6,2
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-2.200	1.025	785	675	-110	-75	-125	50	-35	-50	15	-520	-400	-560	160	-120	-160	40	14,1
8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,63	1.000	770	475	-295	-290	-335	45	-5	-5	0	-590	-580	-650	70	-10	-20	10	38,1
9. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-11.500	1.005	775	485	-290	-280	-335	50	-5	-10	5	-860	-840	-950	110	-20	-30	10	37,3
10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,12 / -5,66	1.000	770	715	-60	-15	-60	45	-45	-60	15	-230	-80	-240	160	-150	-200	50	7,6
11. Lavere sats (og maks.) for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	Afskaffet	545	420	375	-40	10	-25	35	-55	-65	15	-200	-10	-160	150	-190	-230	50	10,1

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.8. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Sam- fundsøko- nomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
				Indkomstdeciler													BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾	Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbage- løb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter	
				Hele befolk- ningen	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.						
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.				
Umiddelbart merprovenu på ca. 1 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,08	985	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,08	-0,08	-0,08	-0,07	0,00	-75	-120	-215	-335
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-600	1.080	-0,08	-0,18	-0,13	-0,12	-0,10	-0,09	-0,08	-0,07	-0,07	-0,06	-0,04	0,02	-5	180	-240	-60	
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,07	1.000	-0,07	-0,05	-0,06	-0,06	-0,07	-0,07	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,07	0,00	-115	-210	-220	-430	
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	-2,81 (-1.600)	990	-0,07	-0,01	-0,04	-0,05	-0,08	-0,09	-0,10	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-120	-140	-220	-355	
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	-1.600	975	-0,07	-0,01	-0,04	-0,05	-0,07	-0,09	-0,09	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-115	-135	-215	-350	
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-0,36 (-1.600)	1.015	-0,08	-0,04	-0,05	-0,05	-0,08	-0,09	-0,10	-0,10	-0,09	-0,09	-0,05	0,00	-115	-150	-225	-375	
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-2.200	1.025	-0,08	0,00	-0,02	-0,03	-0,05	-0,08	-0,10	-0,11	-0,11	-0,11	-0,07	-0,01	-170	-405	-225	-630	
8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,63	1.000	-0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,04	-0,08	-0,25	-0,04	-340	-945	-220	-1.165	
9. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-11.500	1.005	-0,08	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,04	-0,06	-0,09	-0,14	-0,15	-0,03	-340	-1.005	-220	-1.225	
10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,12 / -5,66	1.000	-0,07	-0,02	-0,03	-0,04	-0,05	-0,06	-0,07	-0,08	-0,09	-0,10	-0,08	-0,01	-120	-190	-220	-410	
11. Lavere sats (og maks.) for det ekstra beskæftigel- sesfradrag for enlige forsørgere ¹⁾	6,25 pct. (24.400 kr.)	Afskaffet	545	-0,04	-0,03	-0,12	-0,13	-0,12	-0,07	-0,04	-0,03	-0,02	-0,01	0,00	0,02	-90	-120	-120	-240	

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Tabel 2C.9. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt		Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,23	2.995	2.305	2.210	-100	-100	-200	100	0	-45	45	-380	-380	-750	370	0	-150	150	4,3
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-1.700	3.065	2.360	2.515	155	85	-10	90	70	0	75	580	330	-90	420	250	-10	250	-6,6
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,21	3.005	2.315	2.140	-175	-165	-280	115	-10	-65	55	-630	-590	-990	400	-40	-220	180	7,6
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	Afskaffet	1.665	1.285	1.205	-80	30	-50	80	-110	-145	40	-360	10	-290	290	-370	-500	130	6,2
5. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,11 (-4.700)	3.015	2.320	2.180	-145	25	-115	140	-165	-225	60	-710	-140	-690	550	-560	-770	210	6,2
6. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-6.200	3.025	2.330	2.035	-295	-175	-320	145	-120	-165	45	-1.380	-980	-1.460	480	-390	-540	150	12,6
7. Højere topskattesats	15 pct.	+1,9	3.000	2.310	1.400	-915	-905	-1.050	145	-10	-15	5	-1.820	-1.800	-2.010	210	-30	-40	20	39,5
8. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-32.300	3.010	2.320	1.450	-870	-850	-1.005	155	-20	-30	5	-2.560	-2.500	-2.840	340	-60	-80	20	37,5
9. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,35 / -16,93	2.995	2.305	2.130	-175	-40	-180	140	-135	-180	45	-680	-240	-720	480	-440	-580	140	7,6

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasede.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.10. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst											Ændring i Gini- koefficient	Samfundsøkonomisk virkning (i faktor- priser)	Ændring i BNP			
			Hele befolk- ningen	Indkomstdeciler												BNP-virk- ning af ændret arbejdsud- bud ²⁾	Bidrag til BNP-virk- ning af au- tomatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virk- ning inkl. automa- tisk tilba- geløb fra moms og afgifter	
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.						
Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Pct.											Pct.-point	Mio. kr.				
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.																			
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,23	2.995	-0,22	-0,22	-0,21	-0,20	-0,21	-0,22	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,20	0,00	-240	-360	-660	-1.020
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-1.700	3.065	-0,21	-0,50	-0,37	-0,33	-0,29	-0,26	-0,23	-0,21	-0,19	-0,17	-0,10	0,05	-10	515	-675	-160
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,21	3.005	-0,22	-0,14	-0,18	-0,19	-0,20	-0,22	-0,23	-0,23	-0,23	-0,24	-0,22	-0,01	-345	-625	-660	-1.290
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	Afskaffet	1.665	-0,12	-0,02	-0,07	-0,09	-0,13	-0,15	-0,16	-0,16	-0,16	-0,15	-0,09	0,00	-195	-220	-365	-590
5. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,11 (-4.700)	3.015	-0,22	-0,13	-0,15	-0,16	-0,23	-0,27	-0,28	-0,28	-0,27	-0,26	-0,16	0,00	-345	-430	-665	-1.095
6. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-6.200	3.025	-0,23	-0,01	-0,05	-0,09	-0,17	-0,25	-0,30	-0,31	-0,31	-0,30	-0,19	-0,03	-480	-1.035	-665	-1.700
7. Højere topskattesats	15 pct.	+1,9	3.000	-0,23	-0,01	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,03	-0,07	-0,12	-0,24	-0,74	-0,13	-1.055	-2.895	-660	-3.555
8. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-32.300	3.010	-0,23	0,00	0,00	-0,01	-0,03	-0,06	-0,11	-0,18	-0,29	-0,42	-0,42	-0,09	-1.005	-2.975	-660	-3.635
9. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,35 / -16,93	2.995	-0,22	-0,07	-0,10	-0,11	-0,15	-0,19	-0,22	-0,25	-0,27	-0,30	-0,24	-0,03	-360	-570	-660	-1.225

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasnet.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.11. Virkninger på arbejdsudbud og dynamisk provenu ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og adfærd	Dynamisk provenu						Arbejdsudbud						Selvfinansierings- grad		
						Timeeffekt			Deltagelses- effekt			Timeeffekt			Deltagelses- effekt					
						I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt	I alt	I alt	Substituti- ons- effekt	Ind- komst- effekt			
<i>Gld. regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>						<i>Fuldtidspersoner</i>						<i>Pct.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.																				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,38	5.015	3.860	3.695	-165	-165	-335	170	0	-75	75	-630	-640	-1.260	620	0	-250	250	4,3
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-2.800	5.050	3.890	4.140	250	135	-15	150	115	0	115	940	550	-140	690	390	0	390	-6,5
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,34	4.995	3.845	3.550	-295	-275	-465	190	-20	-105	80	-1.050	-980	-1.650	660	-70	-350	280	7,7
4. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,85 (-7.800)	5.010	3.855	3.615	-240	35	-195	230	-275	-375	95	-1.190	-260	-1.170	920	-940	-1.270	330	6,3
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-9.900	5.020	3.865	3.425	-440	-220	-460	240	-220	-295	75	-2.060	-1.330	-2.140	810	-730	-990	260	11,3
6. Højere topskattesats	15 pct.	+3,17	5.005	3.850	2.280	-1.570	-1.555	-1.810	255	-15	-25	10	-3.100	-3.060	-3.420	360	-40	-70	30	40,8
7. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-50.900	5.015	3.860	2.415	-1.445	-1.410	-1.670	260	-35	-55	20	-4.270	-4.170	-4.750	590	-110	-160	60	37,5
8. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,6 / -28,26	4.995	3.845	3.550	-295	-70	-305	240	-230	-305	80	-1.140	-410	-1.210	800	-740	-990	250	7,7

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasnet.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022*.

Tabel 2C.12. Virkninger på fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2023-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Ændring i ækvivaleret disponibel indkomst										Ændring i Gini- koefficient	Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)	Ændring i BNP			
				Indkomstdeciler												BNP-virkning af ændret arbejdsudbud ²⁾	Bidrag til BNP-virkning af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter	BNP-virkning inkl. automatisk tilbageløb fra moms og afgifter	
				Hele befolkningen	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.						10.
<i>Gld. Regler</i>	<i>Pct.-point / kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>										<i>Pct.-point</i>	<i>Mio. kr.</i>					
Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.																			
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	+0,38	5.015	-0,36	-0,36	-0,35	-0,34	-0,35	-0,37	-0,38	-0,39	-0,39	-0,39	-0,33	0,00	-405	-605	-1.105	-1.710
2. Lavere personfradrag	48.000 kr.	-2.800	5.050	-0,35	-0,82	-0,60	-0,54	-0,47	-0,42	-0,38	-0,35	-0,32	-0,28	-0,17	0,08	-15	835	-1.110	-280
3. Højere bundskattesats	12,06 pct.	+0,34	4.995	-0,36	-0,24	-0,30	-0,31	-0,34	-0,36	-0,38	-0,38	-0,39	-0,40	-0,37	-0,01	-570	-1.050	-1.100	-2.145
4. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	10,65 pct.	-1,85 (-7.800)	5.010	-0,37	-0,21	-0,26	-0,26	-0,38	-0,44	-0,47	-0,47	-0,46	-0,43	-0,26	0,00	-570	-725	-1.100	-1.825
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	44.800 kr.	-9.900	5.020	-0,38	-0,03	-0,10	-0,16	-0,31	-0,43	-0,49	-0,52	-0,51	-0,49	-0,31	-0,04	-750	-1.505	-1.105	-2.605
6. Højere topskattesats	15 pct.	+3,17	5.005	-0,39	-0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,03	-0,06	-0,11	-0,21	-0,40	-1,23	-0,22	-1.805	-4.925	-1.100	-6.025
7. Lavere topskattegrænse	568.900 kr.	-50.900	5.015	-0,38	-0,01	-0,01	-0,02	-0,05	-0,10	-0,20	-0,31	-0,49	-0,70	-0,69	-0,14	-1.670	-4.890	-1.105	-5.995
8. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,6 / -28,26	4.995	-0,36	-0,12	-0,16	-0,18	-0,26	-0,32	-0,37	-0,41	-0,45	-0,50	-0,40	-0,05	-610	-950	-1.100	-2.050

1) Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksbeløbet parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen.

2) Afspejler den isolerede virkning på BNP af de skønnede, afledte ændringer i lønsummen som følge af ændringer i arbejdsudbuddet (ekskl. virkningen af automatisk tilbageløb fra moms og afgifter).

Anm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdevirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skatteændringer giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2025 opgjort i 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023 og den mellemfristede fremskrivning i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022.

Appendiks 2D. Deltagelseeffekt opdelt i indkomst- og substitutionseffekt

Deltagelseeffekten afspejler en skatteændrings virkning på det grundlæggende valg mellem enten at være i beskæftigelse (på fuld tid) eller ikke at være i beskæftigelse (på overførselsindkomst). Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse antages at afhænge af den samlede forskel i den disponible indkomst ved at være henholdsvis i beskæftigelse og på overførselsindkomst – opgjort enten som den absolutte forskel i disponibel indkomst, kaldet *forskelsbeløbet*, eller som den relative forskel, kaldet *nettokompensationsgraden*¹.

Forskelsbeløbet, F , angiver forskellen i kroner mellem den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget, D_B , og den disponible indkomst som overførselsmodtager, D_O , beregnet for hver enkelt person, jf. ligning (1). Jo mindre forskelsbeløbet er, desto mindre er (alt andet lige) den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

$$F = D_B - D_O \quad (1)$$

Den såkaldte *nettokompensationsgrad*, K , angiver forholdet målt i procent mellem den disponible indkomst henholdsvis som overførselsmodtager og som beskæftiget, jf. ligning (2). En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse, idet personen kan opnå en relativt høj økonomisk kompensation som overførselsmodtager set i forhold til indkomsten ved beskæftigelse.

$$K = \frac{D_O}{D_B} \quad (2)$$

En skatteændring, som reducerer nettokompensationsgraden, forudsættes dermed at øge tilskyndelsen til at være i beskæftigelse. Deltagelseeffekten beregnes i praksis ud fra ændringen i nettokompensationsgraden, ΔK , som er givet ved:

$$\Delta K = K^1 - K^0 = \frac{D_O^1}{D_B^1} - \frac{D_O^0}{D_B^0} = \frac{D_O^0 + \Delta D_O}{D_B^0 + \Delta D_B} - \frac{D_O^0}{D_B^0} \quad (3)$$

Toptegnet "1" betegner variable efter skatteændringen, mens "0" betegner variable før skatteændringen, ΔD_O og ΔD_B angiver ændringen i den disponible indkomst i henholdsvis overførselsalternativet og i beskæftigelsesalternativet. Således angiver K^1 nettokompensationsgraden efter skatteændringen, mens K^0 er nettokompensationsgraden før skatteændringen.

Deltagelseeffekten kan ligesom timeeffekten opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt. Det skal understreges, at den her præsenterede opdeling af deltagelseeffekten helt overordnet bør betragtes med det forbehold, at de teoretisk beregnede deleffekter afhænger af selve beregningen af den samlede deltagelseeffekt. Fortolkningen af de to deleffekter bør

¹ Der beregnes for hver person en disponibel indkomst i to (hypotetiske) situationer, hvor personen henholdsvis er fuldtidsbeskæftiget (kaldet "beskæftigelsesalternativet") og ledig ("overførselsalternativet") i hele det pågældende kalenderår.

derfor også ses i lyset af, at de grundlæggende antagelser bag beregningen af den samlede deltagelseeffekt er forholdsvis summariske.

Substitutionseffekten fra deltagelseeffekten afspejler, at en personskatteændring påvirker "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid. Fx fører en skattenedsættelse typisk til en større forøgelse i disponibel indkomst for personer i beskæftigelse end for personer i ledighed, hvilket isoleret set øger forskelsbeløbet og reducerer nettokompensationsgraden. Ved en skattenedsættelse vil substitutionseffekten fra deltagelseeffekten derfor entydigt øge arbejdsudbuddet, ligesom det er tilfældet med substitutionseffekten fra timeeffekten.

Indkomsteffekten fra deltagelseeffekten afspejler virkningen på arbejdsudbuddet af, at en personskatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster både for beskæftigede og ledige, som – ved en skattenedsættelse – isoleret set ikke påvirker forskelsbeløbet, men øger nettokompensationsgraden. Ved en skattenedsættelse vil indkomsteffekten fra deltagelseeffekten derfor entydigt reducere arbejdsudbuddet, ligesom det er tilfældet med indkomsteffekten fra timeeffekten.

Deltagelseeffekten kan opdeles i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt ved at bestemme en *kompenseret nettokompensationsgrad*, K^K , således at:

$$\Delta K = (K^1 - K^K) + (K^K - K^0) = \Delta K^I + \Delta K^S \quad (4)$$

Hvor ΔK^S er ændringen i nettokompensationsgraden, som isoleret set giver anledning til substitutionseffekten, og ΔK^I er ændringen i nettokompensationsgraden, som isoleret set giver anledning til indkomsteffekten.

Den kompenserede nettokompensationsgrad er defineret som nettokompensationsgraden efter skatteændringen, hvor der er tilføjet et individuelt lumpsum-beløb LS – dvs. en skat eller overførsel, som ikke afhænger af om den enkelte borger er i beskæftigelse eller på overførselsindkomst (og dermed ikke påvirker forskelsbeløbet) – og som har den egenskab, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen, jf. ligning (5). Den kompenserede nettokompensationsgrad K^K repræsenterer således en situation, hvor forskelsbeløbet svarer til niveauet efter skatteændringen (samme "bytteforhold" mellem forbrug og fritid som efter skatteændringen) samtidig med, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen.

$$K^K = \frac{D_O^1 + LS}{D_B^1 + LS} \quad (5)$$

Lumpsum-beløbet beregnes som gennemsnittet af ændringen i de disponible indkomster som beskæftiget og som overførselsmodtager, jf. ligning (6) og nærmere forklaring i boks 2D.1.

$$LS = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O) \quad (6)$$

Substitutionseffekten beregnes ved at sammenligne den kompenserede nettokompensationsgrad K^K med nettokompensationsgraden før skatteændringen K^0 , *jf. ligning (4)*. Det svarer til at isolere effekten af, at forskelsbeløbet ændrer sig, mens nyften holdes uændret.

Indkomsteffekten beregnes ved at sammenligne nettokompensationsgraden efter skatteændringen K^1 med den kompenserede nettokompensationsgrad K^K , *jf. ligning (4)*. Det svarer til at isolere effekten af, at nyften ændres, mens forskelsbeløbet holdes uændret.

Beregningen af den kompenserede nettokompensationsgrad og opdelingen af deltageseffekten i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt kan illustreres ved et hypotetisk eksempel på en skattenedsættelse, som påvirker både beskæftigede og overførselsmodtagere. Der tages udgangspunkt i en person, der som overførselsmodtager har en disponibel indkomst på 150.000 kr. og som beskæftiget ville have en disponibel indkomst på 250.000 kr. Forskelsbeløbet udgør 100.000 kr. og nettokompensationsgraden 60 pct., *jf. række 1) i tabel 2D.1*.

Tabel 2D.1. Mikroeksempel på opdeling af deltageseffekten af en hypotetisk skattenedsættelse

	Disponibel indkomst			Forskelsbeløb	Nettokompensationsgrad
	Beskæftiget	Overførselsmodtager	Gennemsnit		
			Kr.		Pct.
(1) Udgangspunkt	250.000	150.000	200.000	100.000	60 K^0
(2) Skatteændring	+32.000	+16.000	+24.000	+16.000	-1 $\Delta K = K^1 - K^0$
(3) Efter skatteændring (1)+(2)	282.000	166.000	224.000	116.000	59 K^1
(4) Lumpsum-beløb, LS	-24.000	-24.000	-24.000	0	-4
(5) Kompenseret skatteændring (3)+(4)	258.000	142.000	200.000	116.000	55 K^K
(6) Substitutionseffekten (5)-(1)	+8.000	-8.000	0	+16.000	-5 $\Delta K^S = K^K - K^0$
(7) Indkomsteffekten (3)-(5)	+24.000	+24.000	+24.000	0	+4 $\Delta K^I = K^1 - K^K$

Kilde: Egne beregninger.

Skattenedsættelsen indebærer, at den disponible indkomst for personen øges med 32.000 kr. som beskæftiget og med 16.000 kr. som overførselsmodtager, *jf. række (2) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet øges derfor med 16.000 kr. (fra 100.000 til 116.000 kr.), og nettokompensationsgraden reduceres med 1 pct.-point fra 60 pct. til 59 pct., fordi den relative stigning i disponibel indkomst er større som beskæftiget end som overførselsmodtager, *jf. række (3) i tabel 2D.1*.

Lumpsum-beløbet er -24.000 kr., både som beskæftiget og som overførselsmodtager, *jf. række (4) i tabel 2D.1*, og modsvarer den gennemsnitlige indkomstfremgang på $\frac{1}{2} \cdot (32.000 + 16.000) = 24.000$ kr., som skatteændringen giver anledning til, *jf. række (2) i tabel 2D.1*. Når lumpsum-beløbet (som er negativt) tillægges skatteændringen, fremkommer den kompenserede skatteændring, *jf. række (5) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet påvirkes ikke af lumpsum-beløbet, mens nettokompensationsgraden reduceres med 4 pct.-point, hvorved fremkommer den kompenserede nettokompensationsgrad, K^K , på 55 pct. Lumpsum-beløbet har den egenskab, at nyften svarer til situationen før skatteændringen, *jf. boks 2D.1*.

Substitutionseffekten bestemmes ved at sammenligne den kompenserede skatteændring med udgangspunktet før skatteændringen, *jf. række (6) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet øges med 16.000 kr., fordi den disponible indkomst som beskæftiget øges med 8.000 kr., og den disponible indkomst som overførselsmodtager reduceres med 8.000 kr. Nettokompensationsgraden reduceres med 5 pct.-point sammenlignet med udgangspunktet før skatteændringen. Adfærdsvirkningen, som kan henføres til denne ændring af nettokompensationsgraden, ΔK^S , kaldes substitutionseffekten.

Indkomsteffekten bestemmes ved at sammenligne den fulde stigning i de disponible indkomster fra skattnedsættelsen med den kompenserede skatteændring, *jf. række (7) i tabel 2D.1*. Forskelsbeløbet er uændret (sammenlignet med den fulde virkning af skatteændringen), fordi personen opnår samme indkomstfremgang på 24.000 kr. både som beskæftiget og som overførselsmodtager. Nettokompensationsgraden øges med 4 pct.-point, fordi stigningen i den disponible indkomst er relativt større som overførselsmodtager end som beskæftiget. Adfærdsvirkningen, som kan henføres til denne ændring af nettokompensationsgraden, ΔK^I , kaldes indkomsteffekten.

Boks 2D.1. Beregning af den kompenserede nettokompensationsgrad

Størrelsen af lumpsum-beløbet fastlægges således, at borgeren har samme nytte som *før skatteændringen*. En skatteændring påvirker borgernes nytte på to måder:

For *det første* er der en *umiddelbar nytteændring* som følge af ændret disponibel indkomst. For at modvirke den *umiddelbare nytteændring* skal lumpsum-beløbet modsvare den umiddelbare ændring af den disponible indkomst i det alternativ, hvor ændringen er mindst.

For *det andet* vil borgere opnå en *nyttegevinst ved at ændre arbejdsudbudsfærd*. For personer, der i udgangspunktet er lige på grænsen til at ændre adfærd (fra overførselsindkomst til beskæftigelse eller omvendt), svarer nyttegevinsten målt i kr. til (hele) den numeriske værdi af ændringen i forskelsbeløbet ΔF . For personer, der i udgangspunktet er så langt fra at ændre adfærd, at det kræver hele ændringen i forskelsbeløbet at gøre det, er nyttegevinsten derimod nul. Borgernes nyttegevinst antages derfor i gennemsnit at svare til *halvdelen* af den numeriske ændring i forskelsbeløbet (dvs. gennemsnittet af nul og ændringen i forskelsbeløbet). For at modvirke *nyttegevinsten ved at ændre arbejdsudbudsfærd* skal lumpsum-beløbet derfor *yderligere* modsvare halvdelen af den numeriske ændring i forskelsbeløbet.

Ved skatteændringer, der *fører* incitamentet til at arbejde, skal lumpsum-beløbet således modsvare ændringen i borgerens disponible indkomst i overførselsalternativet ΔD_O (nytteændring ved uændret adfærd) fratrukket halvdelen af ændringen i forskelsbeløbet $\frac{1}{2}\Delta F$ (nyttegevinsten ved at overgå til beskæftigelse). Det svarer til den gennemsnitlige stigning i de disponible indkomster i de to alternativer:

$$LS = -\Delta D_O - \frac{1}{2}\Delta F = -\Delta D_O - \frac{1}{2}(\Delta D_B - \Delta D_O) = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O)$$

Ved skatteændringer, der *reducerer* incitamentet til at arbejde, skal lumpsum-beløbet modsvare ændringen i borgerens disponible indkomst i beskæftigelsesalternativet ΔD_B (nytteændring ved uændret adfærd) tillagt halvdelen af den (negative) ændring i forskelsbeløbet (nyttegevinsten ved at overgå til overførselsindkomst). Dette svarer ligeledes til den gennemsnitlige stigning i de disponible indkomster:

$$LS = -\Delta D_B + \frac{1}{2}\Delta F = -\Delta D_B + \frac{1}{2}(\Delta D_B - \Delta D_O) = -\frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_O)$$

Boks 2D.1. Beregning af den kompenserede nettokompensationsgrad (fortsat)

Ved at indsætte udregningen af lumpsum-beløbet i *ligning (5)*, kan den kompenserede nettokompensationsgrad (for alle skatteændringer) dermed bestemmes som:

$$K^K = \frac{D_0^1 + LS}{D_B^1 + LS} = \frac{D_0^1 - \frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_0)}{D_B^1 - \frac{1}{2}(\Delta D_B + \Delta D_0)}$$

Den kompenserede nettokompensationsgrad K^K er således beregnet med udgangspunkt i et sæt disponible indkomster, hvor forskelsbeløbet svarer til niveauet efter skatteændringen (samme "bytteforhold" mellem forbrug og fritid, som efter skatteændringen) samtidig med, at de enkelte borgeres nytte svarer til niveauet før skatteændringen.

Konkrete regneeksempler

En nedsættelse af bundskatten svarende til 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning reducerer nettokompensationsgraden med 0,04 pct.-point, hvilket øger incitamentet til at være beskæftiget og indebærer en samlet dynamisk provenuvirkning fra deltagelseeffekten på 20 mio. kr., *jf. række (1) i tabel 2D.2.*

Tabel 2D.2. Opdeling af deltagelseeffekten i en substitutionseffekt og en indkomsteffekt ved en lempelse af bundskatten for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Ændring i nettokompensationsgraden	Dynamisk provenu (deltagelseeffekt)
	Pct.-point	Mio. kr.
(1) Samlet deltagelseeffekt ved nedsættelse af bundskatten, ΔK	-0,04	20
(2) Heraf substitutionseffekt, ΔK_s	-0,17	110
(3) Heraf indkomsteffekt, ΔK_i	0,13	-80

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede dynamiske provenuvirkning fra deltagelseeffekten på ca. 20 mio. kr. kan opdeles i en substitutionseffekt på ca. 110 mio. kr. og en indkomsteffekt på ca. -80 mio. kr., *jf. række (2) og (3) i tabel 2D.2.*

Substitutionseffekten afspejler, at en reduktion af bundskatten øger den disponible indkomst mere i beskæftigelsesalternativet end i overførselsalternativet, hvilket øger forskelsbeløbet. Denne forøgelse af forskelsbeløbet *reducerer* isoleret set nettokompensationsgraden med 0,17 pct.-point sammenlignet med udgangspunktet. *Indkomsteffekten* afspejler blandt andet, at en reduktion af bundskatten indebærer en generel forøgelse af de disponible indkomster i både beskæftigelsesalternativet og overførselsalternativet, hvilket isoleret set *øger* nettokompensationsgraden med 0,13 pct.-point og isoleret set reducerer incitamentet til at være beskæftiget.

I *tabel 2D.3.* vises deltagelseeffekten opdelt på indkomst- og substitutionseffekt for en række yderligere stillekruer på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning.

Ændringer i arbejdsmarkedsbidraget har en deltagelseeffekt på omtrent 0, jf. række (1) i tabel 2D.3. Det skyldes, at en ændring i arbejdsmarkedsbidraget indebærer en omtrent proportional ændring af indkomsterne for både beskæftigede og overførselsmodtagere, således at nettokompensationsgraden er omtrent uændret. Det afspejles i, at indkomst- og substitutionseffekten udligner hinanden.

Tabel 2D.3. Opdeling af deltagelseeffekten ved hypotetiske lempelser af personskatterne for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	Deltagelseeffekt		
	I alt	Indkomsteffekt	Substitutionseffekt
		<i>Mio. kr.</i>	
(1) Lavere arbejdsmarkedsbidrag	0	-70	70
(2) Højere personfradrag	-120	-120	0
(3) Lavere bundskattesats	20	-80	100
(4) Højere sats (og maks.) for jobfradrag	320	-110	440
(5) Højere maksimum for jobfradrag	210	-80	290
(6) Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	270	-90	360
(7) Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	90	-40	130
(8) Lavere topskattesats	10	-10	20
(9) Højere topskattegrænse	30	-20	50
(10) Højere sats for pensionsfradrag	220	-80	300

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. På grund af afrunding summer delbeløb ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau og 2025-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, marts 2023.

En forhøjelse af personfradraget har en negativ deltagelseeffekt, svarende til en dynamisk provenuvirkning på -120 mio. kr., jf. række (2) i tabel 2D.3. Det afspejler, at en lempelse af personfradraget indebærer omtrent samme kronemæssige virkning for beskæftigede og for ledige – og dermed alene har en indkomsteffekt, idet forskelsbeløbet er uændret (mens nettokompensationsgraden øges). Ændringer af personfradraget har dermed ikke en substitutionseffekt.

Forhøjelser af job- og beskæftigelsesfradraget øger umiddelbart kun den disponible indkomst for beskæftigede, hvilket i sagens natur øger forskelsbeløbet og giver anledning til en relativt stor deltagelseeffekt via substitutionseffekten. Det kan derimod forekomme kontraintuitivt, at disse fradrag også har en (negativ) deltagelseeffekt via indkomsteffekten. Det afspejler, at selvom indkomsten som overførselsmodtager er uændret, dvs. $\Delta D_O = 0$, så indebærer forhøjelsen af fradragene alligevel en nyttegevinst (og en faktisk merindkomst) for de ledige, der får et styrket incitament til at være i beskæftigelse. Kompensationen for denne nyttegevinst udgøres af lumpsum-beløbet, der i dette tilfælde alene afspejler stigningen i indkomsten som beskæftiget, dvs. $LS = -\frac{1}{2}(\Delta D_B)$.

Deltagelseeffekten ved ændringer i topskattesatsen og -grænsen er forholdsvis små, fordi skatteændringerne alene påvirker personer med høje indkomster, som beregningsteknisk kun har lille vægt i opgørelsen af deltagelseeffekten. Dermed er de tilhørende indkomst- og substitutivsvirkninger ligeledes små.

Appendiks 2E. Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer

Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring svarer grundlæggende til den isolerede dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet, der kan tilskrives *substitutionseffekten* af skatteændringen. Her til kommer et bidrag fra *omstillingsgevinsten*, som måler værdien (opgjort i kroner) af borgernes øgede nytte som følge af den afledte ændring i arbejdsudbudsadfærden, jf. afsnit 2.5.

Dette appendiks uddyber for det første den teoretiske baggrund for beregningen af *substitutionseffekten ved ændringer i timearbejdsudbuddet* – dvs. hvordan den samlede dynamiske provenuvirkning af en afledt ændring i antallet af arbejdstimer kan opdeles i et bidrag fra henholdsvis indkomsteffekten og substitutionseffekten, jf. også afsnit 2.4. Opdelingen af deltagelseseffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt er vist i *appendiks 2D*.

For det andet forklarer dette appendiks den teoretiske baggrund for *omstillingsgevinsten* ved ændringer i arbejdsudbuddet samt beregningen heraf.

Opdeling af timeeffekten i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt

Enhver skatteændring har principielt to modsatrettede virkninger på arbejdsudbuddet: *Indkomsteffekten*, som ved en skattnedsættelse trækker i retning af en reduktion af arbejdsudbuddet, fordi det samme forbrug (eller samme nytte) kan opnås ved lavere arbejdsudbud, og *substitutionseffekten*, som trækker i retning af et større timearbejdsudbud, hvis gevinsten ved at arbejde en time mere øges. Substitutionseffekten af en skatteændring svarer til ændringen i det såkaldte *forvriddningstab* ved beskattningen.

Opdelingen af effekten af en personskatteændring i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt kan ske ved at tildele borgerne en hypotetisk *kompensation* i form af et såkaldt *lumpsum-beløb* – som borgeren ikke kan påvirke ved at ændre adfærd, og som har den egenskab, at de enkelte borgers *nytte* samlet set er uændret. Indkomsteffekten af skatteændringen kan så beregnes som den isolerede adfærdsvirkning af kompensationen, mens substitutionseffekten udgør forskellen mellem indkomsteffekten og den samlede adfærdsvirkning. Ulempen ved at beregne kompensationen under forudsætning om uændret nytte – kaldet *Hicks-kompensation* – er, at det principielt kræver kendskab til borgernes underliggende nyttefunktion.

Alternativt kan opdelingen i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt ske ved at tildele borgerne en kompensation, som har den egenskab, at de enkelte borgers *købekraft* samlet set fastholdes uændret. Dette kaldes *Slutsky-kompensation*. Fordelen ved denne tilgang er, at ændringen i borgernes købekraft er nem at beregne og netop svarer til den umiddelbare provenuvirkning af personskatteændringen.

I praksis er forskellene mellem Hicks- og Slutsky-kompensation små ved begrænsede skatteændringer og relativt lave elasticiteter. Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation udtrykkes i *boks 2E.1*.

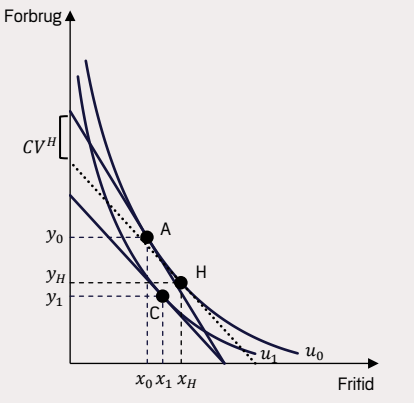
Boks 2E.1. Opdeling af himeffekten og den teoretiske forskel mellem Hicks- og Slutsky-kompensation

Effekten af en personskatteændring på timearbejdsudbuddet kan opdeles i to modsatrettede effekter, som kaldes indkomsteffekten og substitutionseffekten. Opdelingen fremkommer ved efter personskatteændringen at tildele borgerne en individuel *lump-sum kompensation*, som borgerne ikke kan påvirke ved at ændre adfærd, og som derfor alene har en indkomsteffekt. Hvis kompensationen udledes på baggrund af borgernes *nytte*, kaldes det en *Hicks-kompensation*, og hvis kompensationen udledes på baggrund af borgernes *købekraft*, kaldes det en *Slutsky-kompensation*.

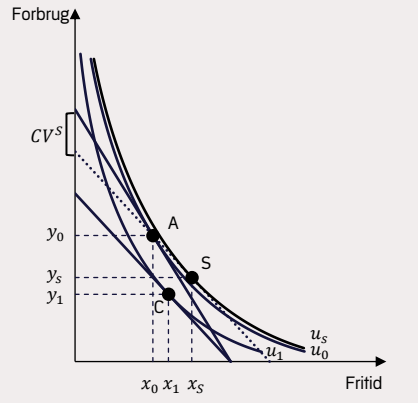
Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation kan illustreres ved at tage udgangspunkt i en borger, der kan vælge mellem to forbrugsgoder (x, y), hvor x er fritid og y er forbrug, som har priserne (p_x, p_y) , og en budgetbetingelse $I = p_x x + p_y y$, hvor I er borgerens indkomst.

Figura og illustrerer en forhøjelse af skatten på arbejde, hvor der tages udgangspunkt i henholdsvis Hicks-kompensation og Slutsky-kompensation. I udgangspunktet befinder borgeren sig i punkt A og forbruger forbrugsbundtet (x_0, y_0) under prissystemet (p_x^0, p_y^0) . Borgerens *indifferenskurve* u_0 angiver de kombinationer af forbrug og fritid, som giver borgeren samme nytte som forbrugsbundtet (x_0, y_0) . Den fuldt optrukne linje, der går gennem punktet A , angiver borgerens budgetrestriktion, dvs. alle de kombinationer af forbrug og fritid, som borgeren har mulighed for at vælge givet indkomsten I og priseme (p_x^0, p_y^0) .

Figur a. Hicks-kompensation



Figur b. Slutsky-kompensation



Der indføres en indkomstskat t , så det nye prissystem udgør (p_x^1, p_y^1) , hvor $p_y^1 = p_y^0 + t$ og $p_x^1 = p_x^0$. Borgerens købekraft reduceres, så borgeren nu befinder sig i punktet C på indifferenskurven u_1 og forbruger forbrugsbundtet (x_1, y_1) under prissystemet (p_x^1, p_y^1) . Bevægelsen fra punkt A til punkt C svarer til den samlede adfærdændring.

I figur a kompenseres borgeren ved Hicks-kompensation med beløbet CV^H (CV står for kompenserende variation, jf. boks 2E.2) og forbruger forbrugsbundtet (x_H, y_H) i punkt H på den oprindelige indifferenskurve u_0 . Ved Hicks-kompensation vil borgeren ikke have mulighed for at forbruge sit oprindelige forbrugsbundt som følge af de ændrede relative priser, hvilket ses ved, at punkt A ligger over den stiplede budgetlinje. Med udgangspunkt i det Hicks-kompenserede forbrugspunkt H kan adfærdsvirkning opdeles i en substitutions- og indkomsteffekt, hvor bevægelsen fra punkt A til punkt H svarer til substitutionseffekten, mens bevægelsen fra H til C svarer til indkomsteffekten.

I figur b kompenseres borgeren ved en Slutsky-kompensation med beløbet CV^S . Borgeren er nu i stand til at forbruge sit oprindelige forbrugsbundt (x_0, y_0) i punkt A . Det ses ved, at den stiplede budgetlinje går gennem punkt A . Dog har borgeren mulighed for at opnå et højere nytteniveau ved at ændre sin forbrugssammensætning i lyset af de ændrede relative priser. Således er fritid blevet relativt billigere, hvorfor borgeren kan øge sin samlede nytte ved at reducere

Boks 2E.1. Opdeling af timeeffekten og den teoretiske forskel mellem Hicks- og Slutsky-kompensation (fortsat)

sit forbrug og øge sin fritid. Med andre ord overkompenseres borgeren ved en Slutsky-kompensation, og borgeren er nu i stand til at forbruge forbrugsbundet (x_S, y_S) i punkt S på indifferenskurven u_S . Med udgangspunkt i det Slutsky-kompenserede forbrugspunkt S , kan den samlede adfærsændring opdeles i en substitutions- og en indkomsteffekt, hvor bevægelsen fra punkt A til punkt S svarer til substitutionseffekten, mens bevægelsen fra S til C svarer til indkomsteffekten.

En personskatteændring som er ledsaget af en Slutsky-kompensation, er per definition fordelingsneutral, da borgernes købekraft er uændret (og kompensationen svarer til den umiddelbare virkning for hver enkelt borger). En personskatteændring, som ledsages af en Hicks-kompensation, er derimod ikke (helt) fordelingsneutral, fordi kompensationen ikke afhænger af ændringen i købekraften, men i stedet af borgernes nyttefunktion.

Ud over sondringen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation skal der ved fastlæggelse af indkomst- og substitutionseffekten – og ved beregning af den samfundsøkonomiske virkning generelt – også tages stilling til sondringen mellem såkaldt *kompenserende variation* og *ækvivalerende variation*.

Den *kompenserende variation* (forkortet CV) ved en skatteændring er defineret som det lumpsum-beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten (efter skatteændringen) for at bevare samme nytte (eller købekraft), som borgerne havde i *udgangspunktet*, dvs. før skatteændringen fandt sted.

Den *ækvivalerende variation* (forkortet EV) er derimod defineret som det lumpsum-beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten (i stedet for skatteændringen) for at opnå samme nytte (eller købekraft), som *hvis skatteændringen fandt sted*, jf. boks 2E.2.

I de økonomiske ministeriers konkrete beregninger af indkomst- og substitutionseffekten i timearbejdsudbuddet er det i praksis valgt at benytte Slutsky-kompensation – dvs. fastholdt købekraft – samt kompenserende variation, dvs. fastholdelse af købekraften i forhold til udgangspunktet.

Det ville principielt være muligt at foretage en opdeling af timearbejdsudbuddet, som i stedet var baseret på en approksimeret Hicks-kompensation (idet skøn for omstillingsgevinsten, jf. *nedenfor*, kan benyttes som approksimation for forskellen mellem ændringen i borgernes købekraft og nytte). Dette ville dog ikke ændre den samlede skønnede dynamiske provenuvirkning, men alene opdelingen i en indkomst- og en substitutionseffekt og dermed størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning. Den numeriske betydning af en sådan ændring ville endvidere typisk være meget begrænset.

Tilsvarende ville det principielt også være muligt at foretage en opdeling af timearbejdsudbuddet baseret på ækvivalerende variation. Det ville dog beregningsmæssigt være mere komplekst og i praksis have meget begrænset numerisk betydning for resultaterne.

Boks 2E.2. Kompensation ved ækvivalerende og kompenserende variation

Forskellen mellem Hicks- og Slutsky-kompensation er som nævnt, at med en Hicks-kompensation fastholdes borgernes *nytte*, mens en Slutsky-kompensation fastholder borgernes *købekraft*.

Forskellen på kompenserende og ækvivalerende variation er derimod, at med kompenserende variation fastholdes borgernes nytte (eller købekraft) i forhold til *udgangspunktet*, mens ækvivalerende variation indebærer, at borgernes nytte (eller købekraft) er den samme, *som den ville være med de nye skatteregler*.

Både Hicks- og Slutsky-kompensation kan måles enten ved kompenserende variation eller ækvivalerende variation (i boks 2E.1 er benyttet kompenserende variation).

Den *kompenserende variation* ved en Hicks-kompensation (Slutsky-kompensation) er defineret som det beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten *efter skatteændringen* for at opretholde den samme nytte (købekraft), som borgeren havde i udgangspunktet (dvs. før skatteændringen fandt sted). Med den kompenserende variation er borgernes nytte (købekraft) efter skatteændringen dermed den samme som i *udgangssituationen* (med nuværende skatteregler).

Den *ækvivalerende variation* ved Hicks-kompensation (Slutsky-kompensation) er defineret som det beløb, hver enkelt borger skulle betale til eller modtage fra staten *før skatteændringen* for at kunne opnå samme nytte (købekraft), som borgeren ville få, hvis skatteændringen fandt sted. Med den ækvivalerende variation er borgernes nytte (købekraft) dermed den samme som i *situationen med de nye skatteregler*.

Ved en skatteforhøjelse *overvurderer* en Slutsky-kompensation ved kompenserende variation det beløb, som borgeren skal modtage for at opretholde den samme nytte som i udgangspunktet. Omvendt *undervurderer* en Slutsky-kompensation ved ækvivalerende variation det beløb, som borgeren skal fratages ved gældende skatteregler for at opnå samme nytte, som hvis skatteforhøjelsen finder sted.

Beregning af omstillingsgevinsten

Ved større skatteændringer vil værdien af fritid på marginalen ikke svare til lønnen efter skat (inden ændret arbejdsudbudsadfærd). Dermed vil ændringen i arbejdsudbudsadfærden indebære, at borgeren isoleret set opnår en højere nytte, end hvis arbejdsudbudsadfærden var uændret. Den isolerede værdi af den øgede nytte (opgjort i kroner) via ændret arbejdsudbudsadfærd betegnes som *omstillingsgevinsten*, som bør medregnes i den samfundsøkonomiske virkning – udover den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten².

Omstillingsgevinsten vil isoleret set altid øge borgernes nytte – både ved en skatteforhøjelse og en skattenedsættelse – da borgerne ellers ville ændre adfærd. Omstillingsgevinsten – der er ubetydelig ved begrænsede skatteændringer, men får stigende betydning ved større ændringer i marginalsatten – afspejler værdien (opgjort i kroner) af, at borgerne isoleret set opnår en højere nytte som følge af ændringen i arbejdsudbuddet.

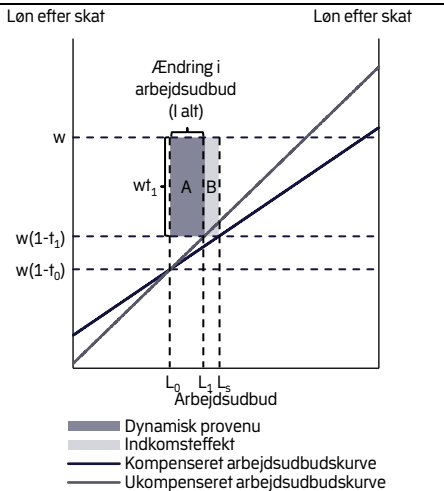
Det bemærkes, at der i praksis udelukkende beregnes en omstillingsgevinst for den del af arbejdsudbudsadfærden, som vedrører timeeffekten.

² Omstillingsgevinsten vil dertil reducere den umiddelbare byrde ved en skatteforhøjelse og forøge den umiddelbare gevinst ved en skattenedsættelse – og vil dermed også kunne have en afledt effekt på arbejdsudbuddet gennem indkomsteffekten. Effekten på arbejdsudbuddet som følge af omstillingsgevinsten er dog typisk meget lille, hvorfor der i praksis ses bort fra denne effekt.

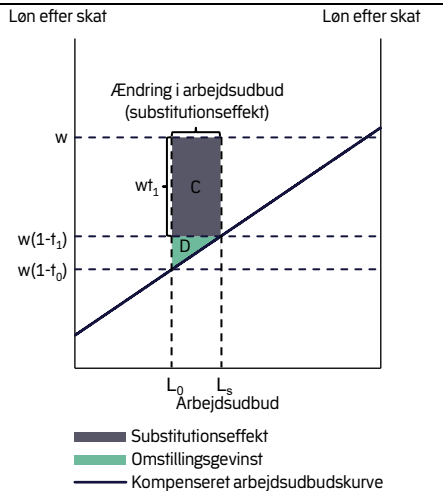
Figur 2E.1. illustrerer virkningerne af at nedsætte en indkomstskat fra t_0 til t_1 med udgangspunkt i henholdsvis den *ukompenserede* arbejdsudbudskurve, som viser den samlede virkning på timearbejdsudbuddet inkl. indkomsteffekten, og den *kompenserede* arbejdsudbudskurve, som viser den isolerede virkning på arbejdsudbuddet af substitutionseffekten (dvs. ekskl. indkomsteffekten).

Når skatten nedsættes fra t_0 til t_1 , øges det samlede timearbejdsudbud fra L_0 til L_1 , evalueret ved den ukompenserede arbejdsudbudskurve. Den samlede dynamiske provenuvirkning udgøres af arealet A. Evalueres skatteændringen i stedet ved den kompenserede arbejdsudbudskurve øges arbejdsudbuddet fra L_0 til L_s , som er den del af arbejdsudbudsvirkningen, der kan tilskrives substitutionseffekten. Forskellen på L_1 og L_s udgør indkomsteffekten. Den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten udgøres af summen af arealerne A og B.

Figur 2E.1. Arbejdsudbudskurver



Figur 2E.2. Samfundsøkonomisk virkning



Kilde: Egen illustration.

Figur 2E.2 illustrerer den samlede *samfundsøkonomiske virkning* af at nedsætte en indkomstskat fra t_0 til t_1 . Den samfundsøkonomiske virkning består som udgangspunkt af den afledte dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten, som udgøres af arealet C (svarende til summen af arealerne A og B i figur 2E.1).

Herudover opnår borgerne en *omstillingsgevinst* ved at ændre arbejdsudbudsadfærd, hvis værdi svarer til arealet D – som udgør halvdelen af produktet af ændringen i marginallønnen efter skat, Δm , og ændringen i timearbejdsudbuddet, ΔL , som følge af substitutionseffekten ($L_s - L_0$), dvs.:

$$\text{Omstillingsgevinst} = \frac{1}{2} \cdot w(t_0 - t_1) \cdot (L_s - L_0) = \frac{1}{2} \cdot \Delta m \cdot \Delta L$$

Omstillingsgevinsten afspejler, at marginallønnen efter skat (efter skattenedsættelsen) overstiger borgerens værdsættelse af en marginal fritime i udgangssituationen. Når skattesatsen er t_0 , udgør efter-skat værdien for borgeren af den sidst afholdte fritime $(1-t_0)w$. Når marginals-katten sættes ned til t_1 , opnår borgeren en gevinst svarende til $(t_0-t_1)w$, når én time veksles fra fritid til øget forbrug. Gevinsten ved at veksle de efterfølgende timer af fritid til forbrug er aftagende, indtil det nye arbejdsudbud er L_s . Ved det nye arbejdsudbud svarer marginalværdien af fritid igen netop til lønnen efter skat.

Den samfundsøkonomiske virkning udgøres således af summen af arealerne C og D, jf. figur 2E.2. I praksis beregnes omstillingsgevinsten i markedspriser, mens den samfundsøkonomiske virkning som udgangspunkt opgøres i faktorpriser. Derfor skal omstillingsgevinsten omregnes til faktorpriser med den relevante tilbageløbsfaktor (aktuelt 23 pct.), inden den sammenlægges med den dynamiske provenuvirkning af substitutionseffekten.

Status for likviditetsord- ninger under coronapan- demien

3

3. Status for likviditetsordninger under coronapandemien

3.1 Indledning

Under coronapandemien fik mange virksomheder et akut behov for ekstra likviditet til at dække deres faste udgifter, fordi indtægterne faldt kraftigt. På den baggrund vedtog Folketinget en række hjælpepakker. Formålet var at undgå en stor bølge af konkurser blandt virksomheder og andre negative følgevirkninger for beskæftigelsen og samfundsøkonomien.

Som en del af hjælpepakkerne har staten stillet likviditet til rådighed for virksomhederne i årene 2020-2023 gennem to forskellige likviditetsordninger på skatteområdet. Dels fik alle virksomheder udskudt en række frister for betaling af skatter og afgifter, dels fik virksomhederne mulighed for at ansøge om rentefrie coronalån. Den tilvejebragte ekstra likviditet fra de udskudte betalingsfrister nåede et toppunkt på godt 130 mia. kr. i juli 2020, mens der blev udstedt coronalån for ca. 36 mia. kr. i alt, *jf. afsnit 3.2.*

Der er tegn på, at virksomheder, som i forvejen stod i en vanskelig økonomisk situation, oftere end andre virksomheder har optaget coronalån. Det kommer til udtryk ved, at virksomheder, som havde en negativ overskudsgrad i årene forud for coronapandemien, er overrepræsenterede blandt virksomhederne med coronalån, *jf. afsnit 3.3.*

Den 1. maj 2023 skulle virksomhederne betale deres sidste coronalån tilbage. Godt 87 pct. af det samlede lånebeløb er aktuelt (pr. 10. maj 2023) betalt tilbage. Omtrent 5 pct. af lånebeløbet er overgået til en betalingsordning i Skattestyrelsen og skal tilbagebetales frem mod foråret 2024, mens de resterende ca. 8 pct. ikke er tilbagebetalt (restpulje). Det endelige tab på lånene kan derfor ikke opgøres endnu, men kan maksimalt udgøre knap 13 pct., *jf. afsnit 3.4.*

Betalingsprocenten for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms faldt ikke mærkbart under coronapandemien, set i forhold til årene op til pandemiens udbrud. Virksomhedernes betalingssevne skal dog ses i lyset af de to likviditetsordninger, som isoleret set kan have bidraget til at øge betalingsprocenten i perioden under coronapandemien. Foreløbige opgørelser indikerer således, at betalingsprocenten for både A-skat mv. og moms er faldet efter pandemien, *jf. afsnit 3.5.*

De to likviditetsordninger har hver deres fordele og ulemper. På den ene side var de rentefrie låneordninger mere målrettede de virksomheder, som havde et konkret behov for ekstra likviditet. På den anden side indebar de generelle udskydelser af betalingsfrister væsentligt lavere administrative omkostninger, *jf. afsnit 3.6.*

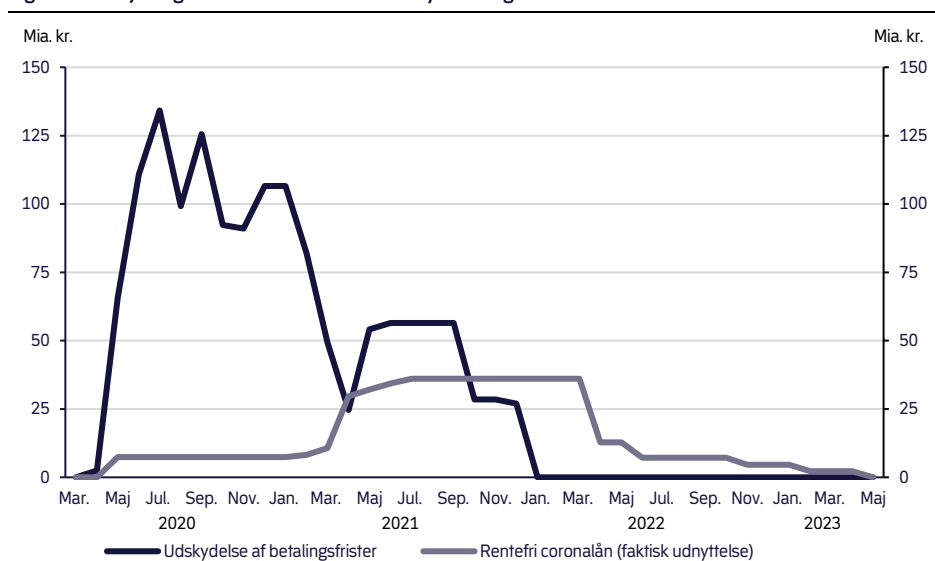
3.2 Likviditetsordninger under coronapandemien

Coronapandemien har haft store konsekvenser for dansk økonomi. Det gælder ikke mindst de virksomheder, som efter den første smittebølge i foråret 2020 blev ramt af målrettede restriktioner, herunder flere omfattende nedlukninger. Restriktionerne fortsatte med varierende styrke til begyndelsen af 2022. Det betød for mange virksomheder, at deres forretningsgrundlag i perioder forsvandt helt eller delvist. På den baggrund blev der vedtaget en række økonomiske hjælpepakker for at holde hånden under virksomheder og arbejdspladser, herunder for at undgå konkursbølger.

På skatteområdet omfattede hjælpepakkerne to forskellige ordninger, som begge gav virksomhederne adgang til øget likviditet.

Den ene ordning indebar, at virksomhedernes *generelle betalingsfrister* for A-skatter, arbejdsmarkedsbidrag, moms mv. blev udskudt ad flere omgange. Dermed fik *alle* virksomheder mulighed for en længere kreditid vedrørende de skatte- og afgiftsbetalinger, der var omfattet af fristudskydelserne. Den tilvejebragte ekstra likviditet fra de udskudte betalingsfrister nåede et topunkt på godt 130 mia. kr. i juli 2020, *jf. den mørkeblå kurve i figur 3.1*. Frem til og med januar 2022 fik virksomhederne stillet yderligere likviditet til rådighed – både i form af forlængelser af allerede udskudte betalingsfrister og decideret nye fristudskydelser.

Figur 3.1. Tilvejebragt ekstra likviditet fra fristudskydelser og coronalån



Kilde: Skatteministeriet.

Den anden ordning indebar, at virksomhederne – efter ansøgning – fik mulighed for at optage rentefrie, såkaldte *coronalån*, som svarede til værdien af deres skyldige A-skatter, moms mv. Coronalånene indebar dermed i praksis også en udskydelse af fristen for betaling af skatter og

afgifter. Coronalånene er (ligesom de generelle fristudskydelser) blevet indført ad flere omgange, jf. den gråblå kurve i figur 3.1. De virksomheder, som valgte at anvende ordningen med coronalån, fik stillet i alt godt 36 mia. kr. i ekstra likviditet til rådighed, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1. Ekstra likviditet til virksomheder gennem coronalån under coronapandemien

Mia. kr.	Ekstra likviditet
A-skat og arbejdsmarkedsbidrag	13,6
Moms og lønsumsafgift	22,7
I alt	36,4

Kilde: Skattestyrelsen.

De rentefrie coronalån var målrettet de virksomheder, som havde et konkret behov for ekstra likviditet, og blev – til forskel fra de generelle betalingsfristudskydelser – kun anvendt af de virksomheder, som aktivt ansøgte om lånene.

Ved bevillingen af coronalån blev der opstillet en række *objektive kriterier* for at frasortere de mest risikable virksomheder. Virksomhederne måtte fx ikke være under konkursbehandling eller være ejet af en person dømt for skattesvig. Men der blev ikke stillet krav til virksomhedernes individuelle kreditværdighed, og virksomhederne skulle ikke kunne påvise at være særligt påvirket af pandemien og nedlukningerne. Det førte til, at langt de fleste virksomheder fik bevilget et coronalån, hvis de søgte om det.

De relativt enkle tildelingskriterier skal ses i lyset af, at det var et væsentligt hensyn ved likviditetsordningerne under coronapandemien, at der meget hurtigt kunne stilles betydelig likviditet til rådighed for erhvervslivet. På trods af, at kriterierne var enkle, var omkostningerne til at administrere coronalånene alligevel større end ved udskydelser af betalingsfrister. Det skyldes, at Skattestyrelsen skulle etablere ordningen på kort tid og derefter vurdere alle ansøgningerne ud fra de objektive kriterier – samt efterfølgende løbende monitorere, om virksomhederne overholdt betingelserne for låneordningen i hele lånets levetid. For de generelle fristudskydelser er administrationsomkostningerne derimod forholdsvis begrænsede.

I forbindelse med likviditetsordningerne blev loftet over hvor mange penge, der kunne placeres på virksomhedernes skattekonto, forhøjet betydeligt fra 200.000 kr. til 100 mia. kr.

Dette indebar de facto en afskaffelse af loftet. Formålet hermed var at give de virksomheder, som ikke ønskede at udskyde deres betalinger af skatter og afgifter – hvilket ordningen med udskydelse af de generelle betalingsfrister ellers indebar – en mulighed for alligevel at indbetale til den normale frist. Det ville loftet på 200.000 kr. ellers have forhindret dem i. For en nærmere beskrivelse heraf henvises til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (kapitel 2). Fra 1. februar 2022 blev loftet på skattekontoen sat ned til 350 mio. kr. og fra 15. juli 2022 blev loftet nedsat til det normale niveau på 200.000 kr. – idet situationen herfra var nogenlunde normaliseret, og restriktioner mv. var afskaffet.

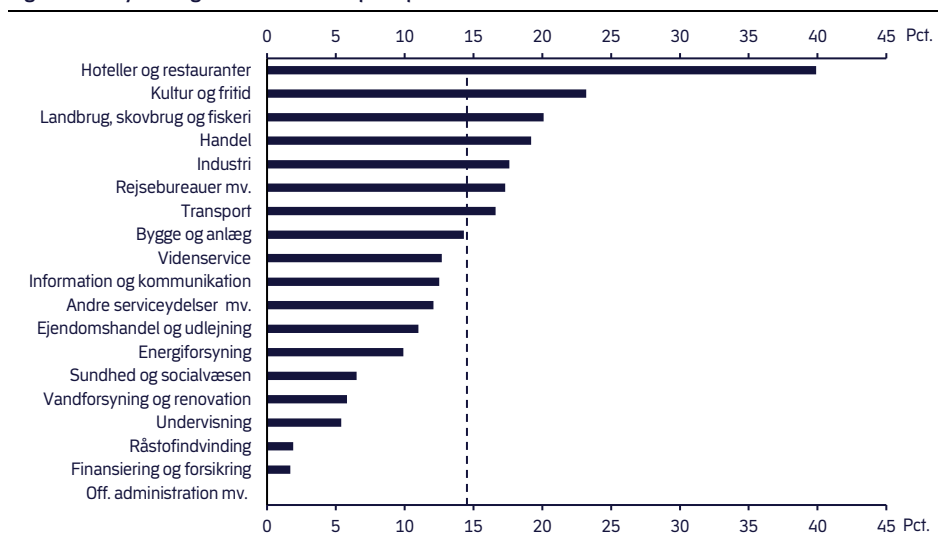
Den ekstra likviditet har hjulpet virksomheder med at betale fx de udgifter, det er vanskeligt at tilpasse hurtigt ved pludselige og uforudsete fald i omsætningen – hvilket var tilfældet for mange virksomheder under coronapandemien. Konsekvenserne af coronarestriktionerne varierede dog meget på tværs af brancher og berørte især de kontaktintensive erhverv, som fx hotel- og restaurationsbranchen.

Udover de to likviditetsordninger på skatteområdet omfattede hjælpepakkerne blandt andet lønkompensation for hjemsendte medarbejdere, hel eller delvis dækning af virksomheders faste omkostninger samt kompensation for tab af indkomst for selvstændige. Der var også tiltag på arbejdsmarkedsområdet, herunder en midlertidig lempelse af kravene til dagpengemodtagerne, så de ikke mistede retten til dagpenge i en tid med øget usikkerhed. Derudover blev blandt andet kulturlivet understøttet gennem en række puljer, og der blev igangsat tiltag mod ensomhed mv.

3.3 Virksomheder der har optaget coronalån

Med coronalånene stillede staten ekstra likviditet til rådighed for de virksomheder, som aktivt valgte at søge om lånene. Virksomhederne optog i praksis lån for i alt godt 36 mia. kr. For virksomhederne set under ét svarer det til en udnyttelsesgrad på ca. 14,5 pct. – set i forhold til det samlede beløb, som virksomhederne havde mulighed for at låne, *jf. den stiplede linje i figur 3.2.*

Figur 3.2. Udnyttelsesgrad for coronalån opdelt på brancher



Anm.: Udnyttelsesgraden er opgjort som de optagne coronalån i forhold til det samlede beløb, som virksomhederne i en branche havde mulighed for at låne.

Kilde: Skattestyrelsen.

Coronalånene er primært blevet anvendt af virksomheder i de brancher, der var særlig hårdt ramt af restriktioner under coronapandemien. Udnyttelsesgraden var således højest i kontakttensive brancher. I hotel- og restaurationsbranchen er udnyttelsesgraden ca. 40 pct., mens udnyttelsesgraden er ca. 23 pct. indenfor kultur og fritid, *jf. figur 3.2*. Selv om der ikke var krav om, at virksomhederne skulle påvise at være ramt af pandemien, har ordningen således alligevel været relativt målrettet i forhold til de brancher, som havde det største behov for ekstra likviditet.

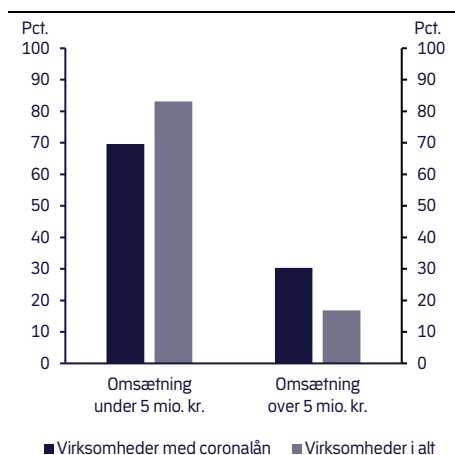
Størrelsen af virksomheder med coronalån

Virksomheder med en forholdsvis høj omsætning har relativt set været mere tilbøjelige til at optage coronalån end virksomheder med forholdsvis lille omsætning, dvs. når man sammenligner med den generelle fordeling af virksomheder.

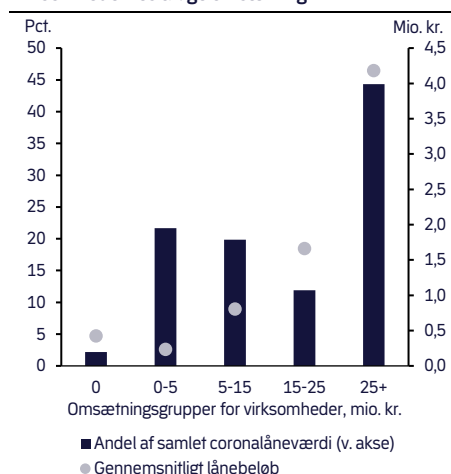
Blandt de virksomheder, som optog mindst ét coronalån, havde omkring 30 pct. en omsætning på over 5 mio. kr., mens 70 pct. havde en omsætning under 5 mio. kr., *jf. de mørkeblå søjler i figur 3.3*. Blandt alle virksomheder (dvs. både de, der optog og ikke optog coronalån) havde derimod kun knap 17 pct. en omsætning på over 5 mio. kr., mens 83 pct. havde en omsætning under 5 mio. kr., *jf. de gråblå søjler i figur 3.3*.

Virksomheder med en omsætning over 5 mio. kr. er dermed overrepræsenterede i gruppen af virksomheder, der optog coronalån.

Figur 3.3. Virksomheder med coronalån og virksomheder i alt fordelt efter årlig omsætning



Figur 3.4. Samlede coronalån og gennemsnitligt lånebeløb pr. virksomhed med coronalån fordelt efter virksomhedernes årlige omsætning



Anm.: Figurene omfatter alene virksomheder, der er aktive efter Danmarks Statistiks definition. Knap 3.000 virksomheder med coronalån for i alt ca. 5 mia. kr. ud af det samlede lånebeløb på 36 mia. kr. indgår ikke i figurene. Det skyldes, at det for disse virksomheder ikke har været muligt at sammenkoble virksomhedsoplysninger om coronalån og omsætningen. Regnskabsdata mv. er fra 2019, mens coronalånene er optaget i 2020 og 2021.

Kilde: Skattestyrelsen.

Virksomheder med en relativt høj omsætning har optaget en forholdsvis stor andel af de samlede coronalån. Fx blev ca. 44 pct. af den samlede låneværdi optaget af virksomheder med en omsætning over 25 mio. kr., *jf. de mørkeblå søjler i figur 3.4*. Disse virksomheder udgør kun en lille andel af alle virksomheder, men har i gennemsnit optaget de største lån.

Størrelsen på en virksomheds coronalån er således tæt knyttet til virksomhedens størrelse, idet lånenes værdi svarer til virksomhedernes skyldige A-skat og moms mv. Det gennemsnitlige lånebeløb er således væsentligt større for virksomheder med en relativt stor omsætning end for virksomheder med relativt lille omsætning, *jf. de grå cirkler i figur 3.4*.

Rentabilitet for virksomheder med coronalån

En risiko ved at tilbyde likviditetsordninger i en krisesituation er, at staten kan medvirke til at holde hånden under virksomheder, som i forvejen – dvs. også i fravær af krisen – må betragtes som nødlidende. Det kunne fx give sig udslag i, at coronalånene i særlig grad er blevet anvendt af ikke-rentable virksomheder, som ville risikere at gå konkurs også i en almindelig økonomisk situation uden coronapandemien.

Som mål for virksomhedernes *rentabilitet* benyttes i det følgende den såkaldte *overskudsgrad*, der viser virksomhedens resultat efter skat som andel af virksomhedens omsætning, hvilket kan ses som et udtryk for virksomhedens evne til at generere overskud af dens omsætning³. Overskudsgraden er opgjort af Skattestyrelsen og vedrører årene umiddelbart inden pandemien (perioden 2017-2019), hvorved opgørelsen ikke er påvirket af restriktioner mv.

Opgørelsen viser, at virksomheder med en *negativ overskudsgrad* – målt i gennemsnit over de tre år forud for pandemien – relativt set har været mere tilbøjelige til at optage coronalån end andre virksomheder.

Blandt de virksomheder, som valgte at optage et coronalån, havde således ca. 18 pct. en negativ overskudsgrad, mens kun ca. 13 pct. af alle virksomheder havde en negativ overskudsgrad, *jf. de mørkeblå søjler i figur 3.5*. Omvendt havde ca. 82 pct. af virksomhederne med coronalån en positiv overskudsgrad, mens ca. 87 pct. af alle virksomheder havde en positiv overskudsgrad, *jf. de gråblå søjler i figur 3.5*.

Virksomheder med en negativ gennemsnitlig overskudsgrad i årene 2017-2019 er dermed (svagt) overrepræsenterede i gruppen af virksomheder, der optog coronalån.

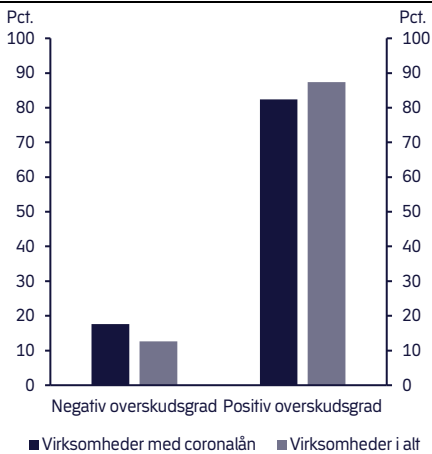
Hvis man i stedet ser på det samlede lånebeløb, så har virksomheder med en negativ overskudsgrad optaget 20 pct. af coronalånene, *jf. figur 3.6*. Det svarer til ca. 6 mia. kr.⁴ Omtrent 7 pct.

³ Der er tale om en tilnærmet overskudsgrad. Virksomhedens resultat er således opgjort ved det *ordinære resultat* ifølge Danmarks Statistiks definition, der blandt andet omfatter indtægter fra primær og sekundær drift fratrukket omkostninger til blandt andet forbrug af varer og tjenester samt nedskrivninger af visse materielle og immaterielle aktiver.

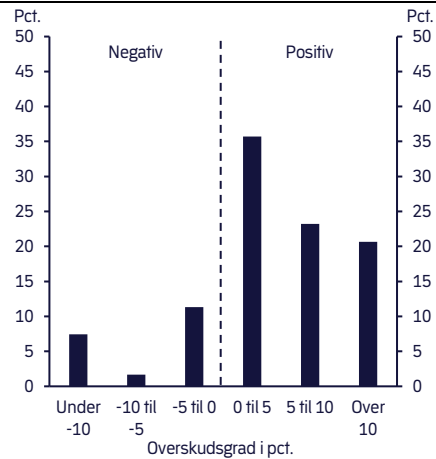
⁴ Der er knap 3.000 virksomheder med coronalån for i alt ca. 5 mia. kr. ud af det samlede lånebeløb på 36 mia. kr., som ikke indgår i *figur 3.5 og 3.6*, *jf. også noten til figur 3.3 og 3.4*.

af det samlede lånebeløb er optaget af virksomheder med en overskudsgrad under -10 pct. i gennemsnit i 2017-2019.

Figur 3.5. Virksomheder med coronalån og virksomheder i alt fordelt efter overskudsgrad



Figur 3.6. Andel af coronalånenes værdi fordelt efter overskudsgrad for virksomheder med coronalån



Anm.: Overskudsgraden er opgjort som det ordinære resultat i forhold til omsætningen. Overskudsgraden er opgjort som gennemsnittet for 2017, 2018 og 2019. For virksomheder, hvor der ikke findes regnskabsdata for 2017 eller 2018, anvendes de senest tilgængelige data. Knap 3.000 virksomheder med lån indgår ikke i figurene, jf. anmærkningstekst til figur 3.3 og 3.4.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det bemærkes, at overskudsgraden er påvirket af en række faktorer, som ikke nødvendigvis afspejler virksomhedernes rentabilitet eller robusthed. De ovenstående analyser giver således kun et fingerpeg om virksomhedernes faktiske rentabilitet.

3.4 Status for tilbagebetaling af coronalån

Den 1. maj 2023 skulle virksomhederne betale deres sidste coronalån tilbage. Det var på forhånd forventet, at staten ikke ville få tilbagebetalt alle lån fuldt ud og dermed vil lide et vist tab på lånene. Det skyldes blandt andet, at nogle af de virksomheder, som har optaget coronalån, er gået eller går mod konkurs.

Det er endnu ikke muligt at opgøre statens endelige tab på coronalånene, selvom den almindelige betalingsfrist for de sidste lån udløb den 1. maj 2023. Således skal de virksomheder, som har valgt at oprette en *betalingsordning* – dvs. som har indgået en aftale med Skattestyrelsen om at tilbagebetale coronalånene i rater over en længere periode, jf. *nedenunder* – først tilbagebetale den sidste del af deres coronalån frem mod foråret 2024. Derudover kan der fortsat – gennem Gældsstyrelsens inddrivelsesprocesser eller ved modregning i overskydende beløb på skattekontoen – komme flere indbetalinger på de coronalån, som indtil nu er ubetalte. I det

følgende gives en foreløbig status for tilbagebetalingen af coronalån på baggrund af virksomhedernes faktiske betalinger til og med den 10. maj 2023.

Der er optaget coronalån for i alt ca. 36,4 mia. kr., *jf. tabel 3.2*. Heraf har virksomhederne aktuelt tilbagebetalt 31,9 mia. kr. I denne opgørelse indgår også tilbagebetaling af lån, som er ophørt før betalingsfristen, enten fordi virksomheden selv har valgt at indfri lånet, før det egentlig var påkrævet, eller fordi Skattestyrelsen har opsagt lånet grundet manglende overholdelse af betingelserne for låneordningen.

Dermed kan tilbagebetalingsprocenten pr. 10. maj 2023 opgøres til ca. 87,5 pct.

Tabel 3.2. Status for tilbagebetaling af coronalån pr. 10. maj 2023

	Låneværdi i mia. kr.
Coronalån i alt	36,4
Tilbagebetalte lån	31,9
Ubetalte lån	4,6
- Heraf overført til betalingsordning	1,8
- Heraf øvrige ubetalte lån ved udløb eller ophør	2,8

Anm.: Afrunding medfører, at delbeløb ikke summer til totalen.

Kilde: Skattestyrelsen.

Lån for i alt 4,6 mia. kr. er aktuelt ikke tilbagebetalt, selv om fristen er udløbet, eller lånet på anden måde er ophørt, *jf. tabel 3.2*. Heraf er ca. 1,8 mia. kr. indeholdt i en betalingsordning hos Skattestyrelsen, mens ca. 2,8 mia. kr. hverken er tilbagebetalt eller overført til en betalingsordning.

Med *Aftale om udfasning af likviditetstiltag på skatteområdet* (september 2021) fik virksomhederne i en begrænset periode omkring den 1. april 2022 ekstraordinært mulighed for at oprette en betalingsordning, som strækker sig i op til 24 måneder. Betalingsordninger kan efter de almindelige regler alene strække sig i op til 12 måneder.

Det bemærkes, at gælden, som er indeholdt i betalingsordningerne, har udviklet sig gennem hele tilbagebetalingsperioden. Den aktuelle opgørelse på 1,8 mia. kr. er derfor ikke et udtryk for størrelsen af den samlede låneværdi, der tidligere har været indeholdt i en betalingsordning, fordi en del af denne gæld er betalt tilbage.

Af de samlede lån på ca. 1,8 mia. kr., der aktuelt er omfattet af en betalingsordning, har lån for godt 1,4 mia. kr. en varighed på 12-24 måneder, mens resten (godt 0,3 mia. kr.) har en varighed på under 12 måneder. Virksomhederne kan kun oprette én betalingsordning, som kan omfatte alle virksomhedens coronalån.

Det samlede lånebeløb på 36,4 mia. kr. omfatter i alt knap 108.000 lån, som er optaget af ca. 53.000 virksomheder, *jf. tabel 3.3*. Nogle virksomheder har således optaget flere coronalån.

Tabel 3.3. Status for tilbagebetaling af coronalån

	Antal lån	Antal virksomheder	Låneværdi	Betalt	Ubetalt
<i>Mia. kr.</i>					
(1) Lån der fortsatte indtil fristen	95.900	47.500	33,4	29,9	3,5
- heraf fuldt tilbagebetalt	75.400	40.600	27,8	27,8	0,0
- heraf delvist tilbagebetalt	11.300	10.900	4,0	2,1	1,8
- heraf ikke tilbagebetalt	9.300	5.900	1,7	0	1,7
(2) Lån der er ophørt før fristen	12.000	7.300	3,0	2,0	1,0
- heraf opsagt frivilligt	2.100	1.500	1,0	1,0 ¹⁾	0,0
- heraf opsagt af Skattestyrelsen	9.900	5.800	2,0	1,0	0,0
I alt	108.000	53.000	36,4	31,9	4,6

Anm.: Det samlede antal virksomheder svarer ikke til summen af virksomheder med forfaldne, ophørte og ikke-forfaldne lån, fordi nogle virksomheder har optaget flere coronalån med forskellige betalingsfrister. Summen kan desuden afvige fra totalen som følge af afrunding. Status er opgjort pr. 10. maj 2023.

1) De frivilligt opsagte lån er forbundet med et mindre tab, som udgør mindre end 1 procent af låneværdien.

Kilde: Skattestyrelsen.

Coronalånene kan opdeles efter, om lånet fortsatte indtil betalingsfristen (inkl. lån der er overgået til en betalingsordning), eller om lånet af forskellige årsager er ophørt før betalingsfristen.

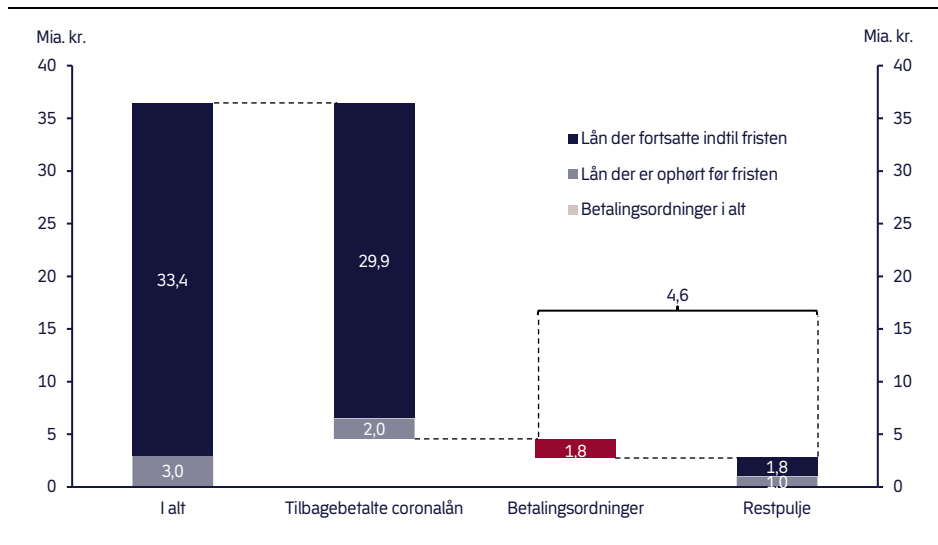
Ca. 95.900 coronalån med en samlet låneværdi på i alt 33,4 mia. kr. fortsatte indtil betalingsfristen, *jf. række (1) i tabel 3.3*. Heraf er 75.400 lån med en samlet låneværdi på 27,8 mia. kr. fuldt tilbagebetalt. Af de resterende lån er 11.300 lån for i alt 4,0 mia. kr. delvist tilbagebetalt, mens 9.300 lån for i alt 1,7 mia. kr. slet ikke er tilbagebetalt. Af de i alt 11.300+9.300=20.600 delvist eller slet ikke tilbagebetalte coronalån med en låneværdi på samlet ca. 4,0+1,7=5,7 mia. kr. er der tilbagebetalt knap 2,1 mia. kr. De resterende ca. 5,7-2,1=3,5 mia. kr. omfatter coronalån, som enten er indeholdt i betalingsordninger eller indgår i den såkaldte *restpulje*, dvs. lån der hverken er tilbagebetalt eller indeholdt i en betalingsordning, *jf. nedenfor*.

I alt godt 12.000 lån på i alt 3,0 mia. kr. er af forskellige årsager *ophørt* inden betalingsfristen, *jf. række (2) i tabel 3.3*. Ca. 2.100 af disse lån er frivilligt opsagt af virksomhederne, og heraf er næsten 100 pct. tilbagebetalt, svarende til 1 mia. kr. De resterende 9.900 lån med en samlet værdi på 2,0 mia. kr. er blevet opsagt af Skattestyrelsen, og heraf er 1 mia. kr. tilbagebetalt. For de ophørte lån er der således tilbagebetalt i alt 2 mia. kr. af det samlede lånebeløb på 3,0 mia. kr. Status for de ophørte lån uddybes nedenfor.

Status for ubetalte coronalån pr. 10. maj 2023

Sammenfattende viser Skattestyrelsens opgørelse pr. 10. maj 2023, at der samlet set er tilbagebetalt 31,9 mia. kr. af det samlede lånebeløb på 36,4 mia. kr., *jf. de første to søjler i figur 3.7*. Der udestår således at tilbagebetale lån for i alt 4,6 mia. kr.

Figur 3.7. Status for tilbagebetaling af coronalån pr. 10. maj 2023



Kilde: Skattestyrelsen.

Af de samlede ubetalte lån på 4,6 mia. kr. er i alt 1,8 mia. kr. aktuelt omfattet af en betalingsordning, jf. den tredje søjle i figur 3.7. Det må forventes, at ikke alle virksomhederne i praksis vil efterleve deres betalingsordning, dvs. at en del af de 1,8 mia. kr. ikke vil blive tilbagebetalt til staten. Omvendt er der tale om virksomheder, som hidtil har overholdt betingelserne for at have en låneordning, herunder har overholdt de løbende ratebetalinger.

Coronalånene og betalingsordningerne administreres gennem virksomhedernes skattekonto, og tilbagebetalinger af lånene bliver debiteret på skattekontoen. Coronalaånene er rentefri gennem hele løbetiden, mens en negativ saldo på Skattekontoen aktuelt pålægges en rente på 8,73 pct. pro anno⁵. Samtidig er renteudgifter som følge af gæld på skattekontoen ikke fradragsberettigede, hvorfor den effektive rente er større end ved et tilsvarende banklån. Derfor må det som udgangspunkt forventes, at levedygtige virksomheder vil ønske at omlægge deres gæld på skattekontoen til fx banklån.

Alligevel er gæld for 1,8 mia. kr. stadig indeholdt i betalingsordningerne, hvilket kan tyde på, at nogle af de pågældende virksomheder kan være likviditetsbegrænsede. Alternativt kan de have andre udfordringer, der gør, at pengeinstitutterne opkræver en højere rente for at afdække den risiko, der er forbundet med et lån.

Umiddelbart kan selve det forhold, at en virksomhed vælger at anvende betalingsordningen frem for fx et banklån, ses som en indikation på, at virksomheden er økonomisk udfordret – set i

⁵ Renten på Skattekontoen justeres årligt (jf. Opkrævningslovens §7, stk. 1 & 2). Satsen har været uændret 8,73 pct. i henholdsvis 2021, 2022 og 2023. Senest 15. december offentliggøres renten for det kommende år. Det bemærkes, at denne rente er en månedsrente.

lyset af, at et banklån ofte vil være mere favorabelt for levedygtige virksomheder end betalingsordningen. Omvendt vil det dog være forbundet med en række transaktionsomkostninger at omlægge lånet til et banklån, hvilket kan medføre, at dette ikke er rentabelt for virksomheden – mens det for andre virksomheder slet ikke vil være en mulighed at omlægge lånet. På den baggrund kan virksomheder med en betalingsordning ikke generelt anses for at være økonomisk udfordrede.

Af de samlede ubetalte lån på 4,6 mia. kr. indgår herudover i alt ca. 2,8 mia. kr. i den såkaldte *restpulje*, jf. den fjerde søjle i figur 3.7. Restpuljen er lån, som hverken er tilbagebetalt eller indeholdt i en betalingsordning. Heraf vedrører ca. 1,8 mia. kr. lån, som fortsatte indtil betalingsfristen, og ca. 1 mia. kr. vedrører lån, som ophørte før fristen. Det er muligt, at en andel af de 2,8 mia. kr. på et tidspunkt bliver betalt som følge af modregning i overskydende beløb på skattekontoen eller – såfremt virksomhederne fortsat ikke betaler – som et led i Gældsstyrelsens inddrivelsesprocesser. Denne andel må dog formodes at blive begrænset. Samlet vurderes restpuljen på 2,8 mia. kr. derfor at være forbundet med en væsentlig kreditrisiko for staten.

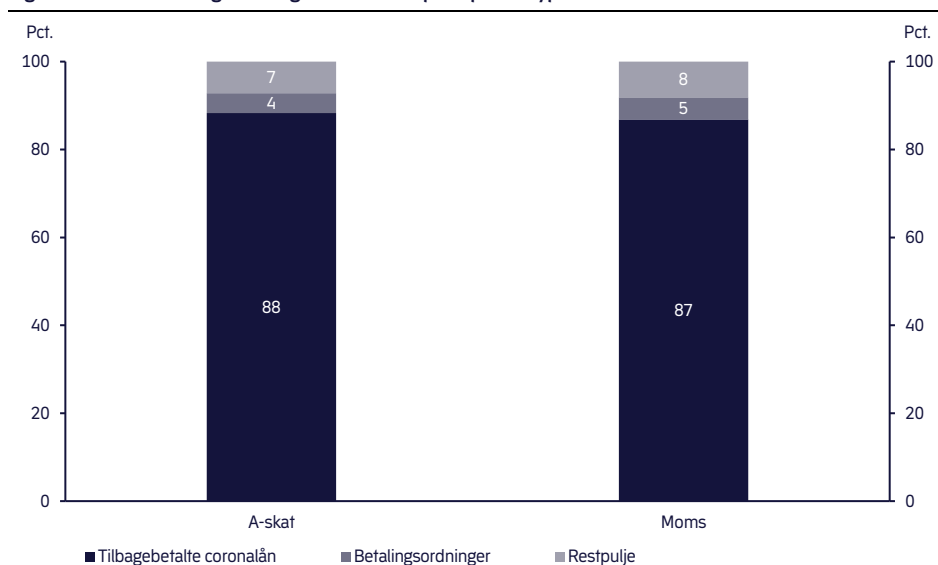
Samlet er der pr. 10. maj 2023 tilbagebetalt $(31,9/36,4) \cdot 100 \approx 87,5$ pct. af det samlede lånebeløb, dvs. den endelige tabsprocent kan maksimalt udgøre 12,5 pct. Det afspejler dog en situation, hvor virksomhederne slet ikke tilbagebetaler nogen af lånene i tilbagebetalingsordningerne eller restpuljen. Det må i praksis anses for usandsynligt, idet en del af lånene under tilbagebetalingsordningerne må forventes tilbagebetalt, hvortil kommer eventuelle tilbagebetalinger af lån under restpuljen gennem inddrivelsesprocesser i Gældsstyrelsen.

Den endelige betalingsprocent må således forventes at blive højere end 87,5 pct.

Det bemærkes samtidig, at der også i en normalsituation ville være et vist tab på de skatte- og afgiftsbetalinger, som ligger til grund for coronalånene. Det endelige tab vil derfor skulle ses i forhold til tabet under normale omstændigheder. Der har beregningsmæssigt været forudsat en nedskrivningskorrektur for A-skattelån på knap 2,7 pct. og for moms lån på knap 5 pct. Forskellen afspejler dels variationen mellem den almindelige betalingsprocent for henholdsvis A-skat og moms, dels fordelingen af udnyttelsen af lånene mellem på den ene side *små og mellemstore virksomheder* og på den anden side *store virksomheder*.

Med udgangspunkt i den aktuelle status for tilbagebetaling af coronalån pr. 10 maj 2023 er der dog ingen nævneværdig forskel på tilbagebetalingsprocenten for henholdsvis A-skattelån og moms lån. På A-skattelån er der således tilbagebetalt godt 88 pct., mens der er tilbagebetalt knap 87 pct. på moms lånene, *jf. figur 3.8*. Moms lånene blev udelukkende tildelt små- og mellemstore virksomheder, og kreditrisikoen var derfor i udgangspunktet vurderet at være større, fordi mindre virksomhederne generelt er mere udsatte i en ekstraordinær, uforudset situation, som coronapandemien var. Det har dog foreløbig ikke vist sig at være tilfældet i nævneværdigt omfang.

Figur 3.8. Status for tilbagebetaling af coronalån opdelt på lånetype



Anm.: Ubetalte coronalån er defineret som lån, som ikke er tilbagebetalt pr. 10. maj 2023, herunder dels coronalån indeholdt i betalingsordninger, dels ubetalte lån, som er ophørt for fristen.

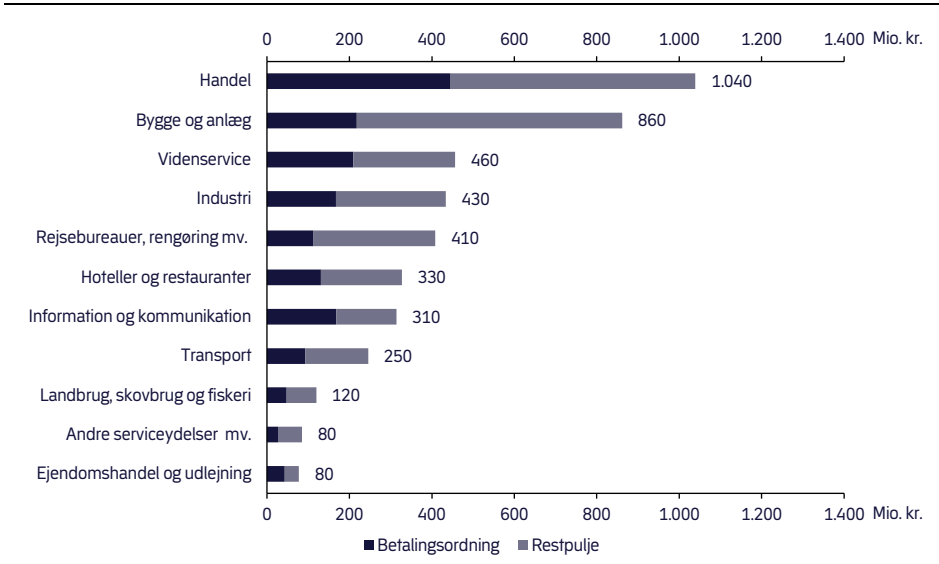
Kilde: Skattestyrelsen.

Status for ubetalte coronalån opdelt på brancher

De foreløbige tilbagebetalinger af coronalån giver – udover et billede af det maksimale, samlede tab – en indikation af hvilke brancher, der har sværest ved at tilbagebetale deres coronalån.

Målt i absolutte termer har brancherne *handel* samt *bygge og anlæg* det største omfang af ubetalte coronalån, *jf. figur 3.9*. Det omfatter både coronalån indeholdt i en betalingsordning og ubetalte coronalån, hvor der ikke pågår en tilbagebetalingsproces.

Figur 3.9. Status for ubetalte coronalån opdelt på brancher



Anm.: Ubetalte coronalån er defineret som lån, som ikke er tilbagebetalt pr. 10. maj 2023, herunder coronalån indeholdt i betalingsordninger og ubetalte lån, som er ophørt før fristen. Brancher med et samlet udestående under 80 mio. kr. vises ikke.

Kilde: Skattestyrelsen.

Virksomheder i *bygge- og anlægsbranchen* har den højeste *andel* af ubetalte coronalån målt i forhold til den samlede låneværdi i en branche, *jf. figur 3.10*. Det afspejler især, at branchen har den største andel i restpuljen (dvs. ubetalt gæld, som ikke er indeholdt i en betalingsordning).

Bygge- og anlægsbranchen har samlet tilbagebetalt ca. 78 pct. af coronalånene og er således branchen med den laveste tilbagebetalingsprocent. *Rejsebureauer mv.* har den næstlaveste betalingsprocent med ca. 82 pct. Til sammenligning er gennemsnittligt ca. 87,5 pct. af alle lån tilbagebetalt på tværs af brancher, *jf. nederste søjle i figur 3.10*.

Handelsbranchen – som har de største samlede ubetalte coronalån målt i kroner – har tilbagebetalt ca. 89 pct. af deres lån, mens *hotel- og restaurationsbranchen* har tilbagebetalt 87 pct. Handelsbranchen og hotel- og restaurationsbranchen har navnlig færre ubetalte coronalån i restpuljen (som ikke er overført til en betalingsordning) end bygge- og anlægsbranchen og rejsebureauer mv.

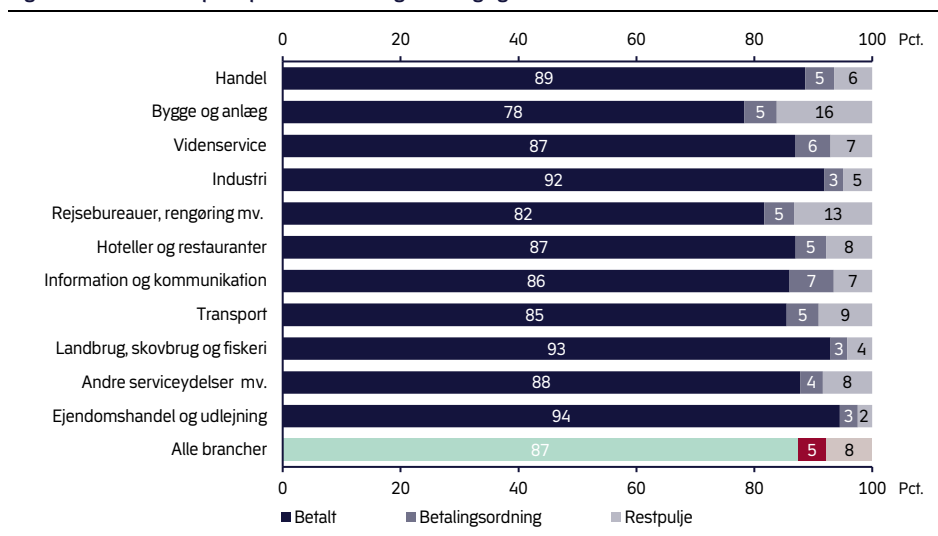
Handelsbranchen og hotel- og restaurationsbranchen har ligesom rejsebureauer mv. været hårdt ramt af restriktioner, som har reduceret mange virksomheders indkomstgrundlag. Opgørelserne peger imidlertid på, at tilbagebetalingsprocenten ikke hænger snævert sammen med restriktionernes direkte påvirkning af de enkelte brancher.

Branchernes evne til at tilbagebetale deres coronalån kan blandt andet ses i sammenhæng med fordelingen mellem små og store virksomheder i branchen. Brancher med mange mindre

virksomheder har generelt en lavere betalingsprocent. Det kan blandt andet skyldes, at mindre virksomheder er mindre robuste over for uforudsete fald i efterspørgslen, hvis de ikke har en økonomisk stødpude i form af ekstra opsparing.

Samtidig har dansk økonomi i en periode været påvirket af høj inflation og aftagende forbrugertillid, hvilket samlet kan føre til lavere efterspørgsel blandt forbrugerne. Det kan påvirke nogle virksomheders omsætning og dermed evnen til at tilbagebetale deres coronalån.

Figur 3.10. Coronalån opdelt på status for tilbagebetaling og branche



Anm.: Se anmærkninger til figur 3.9.

Kilde: Skattestyrelsen.

Ophørte coronalån

Ophørte lån er lån, som af forskellige årsager er ophørt inden betalingsfristen. Der kan både være tale om frivilligt opsagte lån, hvis virksomheden selv har valgt at tilbagebetale lånet før fristens udløb, og ufrivilligt opsagte lån, hvis lånet er opsagt af Skattestyrelsen grundet manglende overholdelse af betingelserne for låneordninger, herunder blandt andet som følge af insolvens.

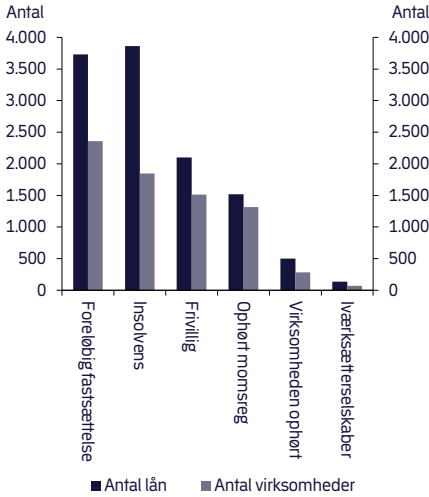
Pr. 10. maj 2023 var coronalån for knap 3 mia. kr. ophørt – enten frivilligt af virksomheden selv eller af Skattestyrelsen. Det dækker over ca. 12.000 lån fordelt på ca. 7.300 virksomheder.

Ud af de 3 mia. kr. er knap 2 mia. kr. – svarende til ca. to tredjedele af låneværdien – tilbagebetalt. Omkring halvdelen af tilbagebetalingerne kan henføres til lån, som er ophørt ved frivillig tilbagebetaling, jf. tabel 3.3, hvor tilbagebetalingsmønstret for ophørte coronalån beskrives.

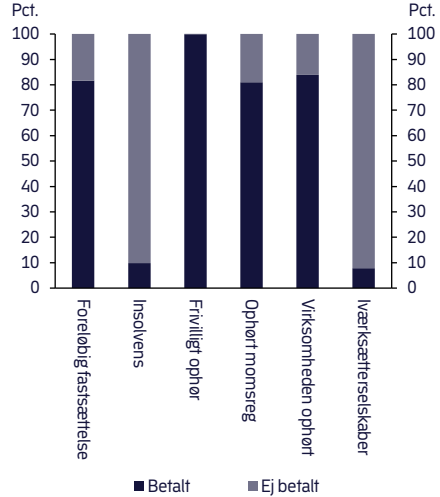
Blandt de lån, som er opsagt af Skattestyrelsen, er de tre hyppigste årsager til ophør, at virksomheden ikke har angivet dens skatter og afgifter rettidigt for den kommende afregningsperiode (*foreløbig fastsættelse*), at virksomheden er blevet insolvent, eller at dens *momsregistrering* er

ophørt, jf. de mørkeblå søjler i figur 3.11. De enkelte ophørsårsager er nærmere beskrevet i boks 3.1 nedenfor. De fire hyppigste ophørsårsager – inkl. *frivillige ophør*, hvor virksomheden selv vælger at betale lånet tilbage – står tilsammen for ca. 11.200 lån svarende til 94 pct. af alle op-hørte lån.

Figur 3.11. Antal ophørte coronalån og virksomheder opdelt på ophørsårsag



Figur 3.12. Andel af lånebeløbet, som er betalt eller ubetalt, opdelt på ophørsårsag



Anm.: Tallene er opgjort pr. 10. maj 2023. I figuren er vist de seks hyppigste ophørsårsager. Ydermere er coronalån ophørt som følge af *Ledelse med dom og Sikkerhedsstillelse*. Disse udgør samlet under 1 pct. af den samlede låneværdi for ophørte lån og er derfor udeladt. Se boks 3.1 for nærmere beskrivelse af ophørsårsagerne.

Kilde: Skattestyrelsen.

Virksomhedernes tilbagebetaling af ophørte coronalån hænger tæt sammen med årsagen til lånets ophør. Virksomheder, som frivilligt har opsagt deres lån, har tilbagebetalt tæt på 100 pct. af lånebeløbet, jf. figur 3.12. Omvendt har virksomheder, hvis lån er opsagt som følge af insolvens, kun tilbagebetalt ca. 10 pct. af lånebeløbet, dvs. mangler at tilbagebetale ca. 90 pct. af den samlede låneværdi. Insolvente virksomheder går ofte konkurs, hvorfor tilbagebetalingsgraden er lav. Det kan både være virksomheder, hvis forretningsgrundlag er forsvundet som følge af coronapandemien, og virksomheder, som også under normale omstændigheder ville være gået konkurs.

Boks 3.1. Begrebsafklaring i forhold til årsager til ophør af coronalån før frist

Foreløbig fastsættelse: Virksomhederne skal løbende angive omfanget af virksomhedens skatter og afgifter for den pågældende afregningsperiode. Hvis ikke skatteforvaltningen har modtaget en angivelse efter afleveringsfristens udløb, fastsættes virksomhedens tilsvarende af skatter og afgifter mv. foreløbigt som et skønsmæssigt beløb. Såfremt virksomheder ikke angiver deres skatter og afgifter rettidigt, opsiges deres coronalån.

Insolvens: Såfremt virksomheden ikke kan opfylde sine betalingsforpligtelser, fx afregning af skatter og afgifter, siges virksomheden at være insolvent. Opsigelse som følge af insolvens medfører ofte et tab, idet virksomheden ikke kan afregne sine udgifter.

Frivilligt: Virksomheden kan vælge at indfri sit lån før tid. Under 1 pct. af de frivilligt opsagte lån er ikke tilbagebetalt. Det skyldes primært, at lån indeholdt i betalingsordning, hvis frist udskydes, har mulighed for at afbryde deres betalingsordning og lave en ny ved den nye frist. Vælger virksomheden ikke at oprette en ny betalingsordning ved den nye frist, opfattes lånet som frivilligt ophørt og tab på disse lån indgår derved.

Ophørt momsregistrering: Ophører eller inddrages en virksomheds registrering for moms, skal moms lån tilbagebetales senest 14 dage efter registreringens ophør eller inddragelse.

Virksomheden ophørt: Ophører en virksomhed, således at den hverken har et aktivt CVR- eller SE-nummer, skal A-skatte lån samt moms lån tilbagebetales senest 14 dage efter ophøret.

IVS: Iværksættelseskaber, der ikke senest den 29. oktober 2021 er blevet omregistreret til et anpartsselskab, havde tilbagebetalingsfrist for lån den 1. november 2021.

Ledelse med dom: Virksomhederne må ikke ejes eller drives mm. Af en fysisk eller juridisk person, som indenfor de seneste 10 år er dømt for overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen.

Sikkerhedsstillelse: Virksomheder må ikke være blevet pålagt at skulle stille sikkerhed efter opkrævningsloven §11.

Kilde: Skattestyrelsen.

3.5 Betaling af skatter og afgifter under coronapandemien

Virksomhedernes indbetalinger af skatter og afgifter under coronapandemien i 2020 og til dels i 2021 adskiller sig ikke væsentligt fra de foregående år, når man ser på hvor stor en andel af det skyldige beløb, som virksomhederne har betalt (*betalingsprocenten*), og på betalingernes rettidighed (*rettidighedsprocenten*).

Betalingsprocenten er foreløbig lidt lavere i 2022 end i de foregående år⁶, mens rettidighedsprocenten ikke varierer signifikant i perioden 2018-2022. I 2022 er rettidighedsprocenten således på omtrent samme niveau som i 2018.

Betalingsprocenten for A-skat og moms m.m. bidrager til at belyse, hvordan virksomhederne har været påvirket af coronapandemien. Hvis betalingsprocenten var mærkbart lavere end tidligere,

⁶ Betalingsprocenten er opgjort pr. 10. maj, hvorfor betalingsprocenten ikke er endelig. Den foreløbige betalingsprocent for 2022 kan blot afspejle, at virksomhederne ikke har betalt de seneste betalinger endnu.

ville det være et udtryk for, at virksomhederne af den ene eller anden grund havde vanskeligere ved at betale deres udestående til staten.

Det observerede fald i betalingsprocenten *efter* coronapandemien kan blandt andet afspejle et efterslæb, idet hjælpepakkerne kan have holdt hånden under nogle urentable virksomheder. Udviklingen i betalingsprocenten for både A-skat og moms kan skyldes udviklingen i antallet af konkurser, som steg i løbet af 2022. Det skal ses i lyset af, at virksomhederne begyndte at tilbagebetale coronalånene i foråret 2022, hvilket har belastet likviditeten for nogle virksomheder. Samtidig har de stigende priser på energi mv. udfordret nogle brancher.

Betalingsmønsteret *under* coronapandemien skal desuden ses i sammenhæng med, at virksomhederne fik tilført likviditet gennem hjælpepakkerne – herunder gennem udskydelserne af de generelle frister for skatter og afgifter samt coronalånene. Den ekstra likviditet under coronapandemien har forbedret virksomhedernes muligheder for at betale deres øvrige skatter og afgifter, *jf. afsnit 3.6.*

En evaluering af Betalingsprocenterne bør tage udgangspunkt i virksomhedernes samlede betalinger af henholdsvis moms og A-skat mv. (frem for enkelte tilbagebetalinger af et eller flere coronalån). Det skal ses i sammenhæng med det såkaldte FIFO-princip (*First In First Out*), som anvendes på Skattekontoen for virksomhedernes skatte- og afgiftsbetalinger. Det medfører, at betalingsprocenten kan være forholdsvis høj ved en given frist for en konkret skat eller afgift, selv hvis virksomhederne samtidig misligholder andre skatte- og afgiftsbetalinger.

Overstående taler samlet for, at det skyldige beløb indeholdt i coronalån bør indgå i opgørelsen. Den samlede tilbagebetalingsprocent vil i så fald afspejle en række skatte- og afgiftsbetalinger (indeholdt i coronalån), som ikke er færdigbehandlet i inddrivelsesprocessen. Først når alle coronalån er færdigbehandlet, vil det være muligt at opgøre et retvisende billede af omkostningerne ved coronapandemien i form af lavere skattebetalinger.

Betalingsprocent for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms

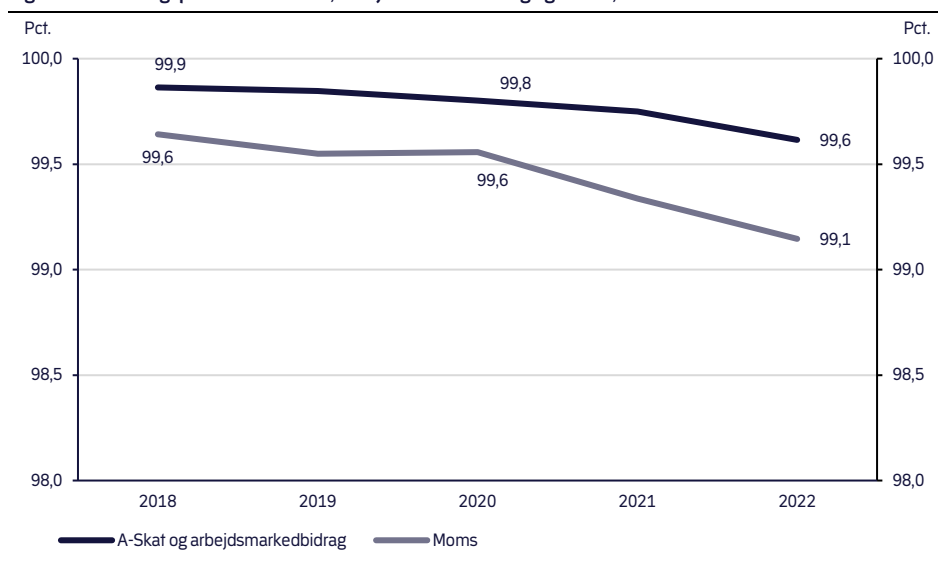
Betalingsprocenten for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag var under coronapandemien i 2020 og 2021 stort set på niveau med 2018 og 2019, *jf. figur 3.13.* I alle opgjorte år er betalingsprocenten høj, og i 2018-2021 udgjorde den omkring 99,8 pct. I 2022 er betalingsprocenten foreløbig faldet til 99,6 pct. i 2022, som opgjort i 2022-niveau svarer til et fald i de skyldige betalinger på 1,3 mia. kr.

Det er vigtigt at bemærke, at den tidsmæssige horisont for betaling eller inddrivelse af en opkrævning har betydning for betalingsniveauet. For eksempel har en opkrævning fra 2019 haft ét år længere til at blive betalt eller inddrevet sammenlignet med en opkrævning fra 2020. Derfor er betalingsprocenten for opkrævninger fra henholdsvis 2019 og 2020 ikke fuldkommen sammenlignelige, idet der har været længere tid til at betale eller inddrive opkrævninger fra 2019 end opkrævninger fra 2020. Det kan derfor ikke udelukkes, at forskelle i betalingsprocenten mellem år vil udlignes på længere sigt.

Opgørelsen af betalingsprocenten opdateres løbende med dækninger, som enten Skattestyrelsen eller Gældsstyrelsen modtager efter fristen. Den nuværende opgørelse angiver hvor stor en andel af betalingerne, som er betalt pr. 10. maj 2023. Typisk er opgørelsen først retvisende efter en længere tidshorisont, hvorfor betalingsprocenten for 2022 forventes at blive højere i den endelige opgørelse.

I 2020 var *betalingsprocenten for moms* på niveau med årene før coronapandemien på trods af indgribende restriktioner, som reducerede virksomhedernes omsætning, jf. figur 3.13. I 2021 og 2022 var betalingsprocenten for moms lidt lavere end årene inden coronapandemien. Betalingsprocenten for moms udgjorde omkring 99,6 pct. i 2018-2020, men faldt til 99,3 pct. i 2021 og 99,1 pct. i 2022.

Figur 3.13. Betalingsprocent for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms, 2018-2022



Anm.: Betalingsprocenten er opgjort pr. 10. maj 2023. Den opdateres løbende med betalinger, som Skattestyrelsen modtager efter fristen.
Kilde: Skattestyrelsen.

Rettidighedsprocent for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms

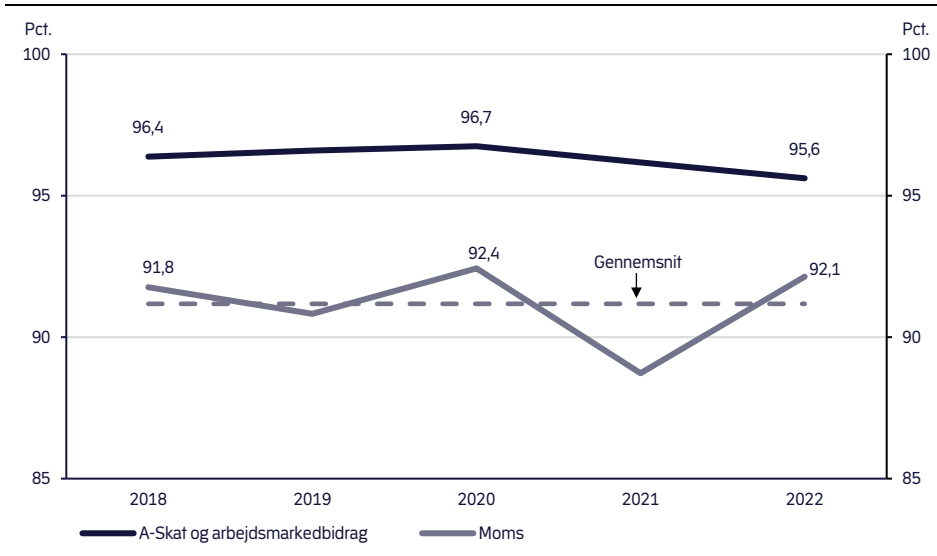
Virksomhedernes betalingsevne kan også belyses ved *rettidighedsprocenten*, der angiver hvor stor en andel af det skyldige beløb, som virksomhederne har betalt indenfor fristen. Overordnet set er rettidighedsprocenten i 2022 stort set på niveau med årene umiddelbart før coronapandemien, jf. figur 3.14. Det gælder både for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag og for momsbetalingerne.

Rettidighedsprocenten for momsbetalingerne er generelt lavere end for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag. Rettidighedsprocenten udgør 96,3 pct. for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag og 91,2 pct. for momsbetalingerne, opgjort som gennemsnit over hele den viste periode.

Rettidigheden af betalingerne er dog også påvirket af forhold, som ikke er et direkte udtryk for virksomhedernes betalingsevne. Manglende rettidighed kan både være et udtryk for en forglemelse (herunder som følge af, at tilbagebetalinger af lån og udskudte betalingsfrister i nogle tilfælde falder på andre tidspunkter end sædvanligt) og for, at virksomhederne mangler den nødvendige likviditet til at betale de skyldige skatter og afgifter.

Rettidigheden for moms er forholdsvis lav i 2021. Det skal ses i sammenhæng med, at virksomhederne fik mulighed for at få deres momsopkrævninger den 1. marts 2021 omlagt til et coronalån, hvorfor virksomhederne dermed bevidst kan have undladt at betale. De omlagte momsopkrævninger indgår ikke i figur 3.14 som rettidige i 2021, selv om virksomhederne indgik en aftale med Skattestyrelsen om at omlægge lånene.

Figur 3.14. Rettidighedsprocent for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms, 2018-2022



Anm.: Rettidigheden angiver hvor stor en andel af det skyldige beløb, virksomhederne har indbetalt indenfor fristen. Den stiplede linje angiver den gennemsnitlige rettidighed for momsopkrævningerne.

Kilde: Skattestyrelsen.

3.6 Sammenfatning af de foreløbige erfaringer med likviditetstiltag

Likviditetsordninger er omfattende og potentielt omkostningsfulde tiltag. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning bør tiltagene kun benyttes, når det vurderes, at markedsmekanismerne ikke selv kan håndtere en ekstraordinær situation, og de potentielle samfundsøkonomiske omkostninger uden intervention er store. Ordningerne er hensigtsmæssige, når der er risiko for, at en betragtelig mangel på likviditet i erhvervslivet fører til egentlige konkursbølger af ellers levedygtige virksomheder.

Likviditetsordninger – og andre hjælpepakker – kan isoleret set indebære et samfundsøkonomisk tab, hvis ordningerne også holder hånden under ikke-rentable virksomheder, som ville være gået konkurs i en almindelig økonomisk situation. Dermed kan sådanne ordninger bidrage til at bremse den naturlige dynamik i erhvervslivet, der sikrer, at erhvervslivet tilpasser sig ændringer i efterspørgslen og den teknologiske udvikling. Det er med til at skabe en dynamik, så nye virksomheder opstår, og eksisterende virksomheder ophører. Hvis ikke-rentable virksomheder understøttes, kan det fastholde medarbejdere og kapital i ikke-rentable virksomheder, hvilket reducerer den samlede produktivitet i de danske virksomheder.

Coronapandemien var en uforudset og ekstraordinær situation uden fortilfælde i nyere tid. Flere branchers forretningsgrundlag blev reduceret eller forsvandt helt for at reducere smitten i samfundet. Foruden hjælpepakker indebar det en umiddelbar risiko for en større konkursbølge – også blandt robuste og rentable virksomheder.

EU-Kommissionen tillod under coronapandemien ekstraordinært, at man understøttede bestemte virksomheder (fx små og mellemstore virksomheder) ved at udskyde deres betalinger af A-skat- og moms mv. Det muliggjorde fx, at de danske momslån kunne målrettes til små og mellemstore virksomheder. Under normale omstændigheder ville dette som udgangspunkt have været i strid med EU's regler vedrørende statsstøtte. Det er således ikke givet, at man i en eventuel fremtidig, lignende krisesituation vil kunne benytte tilsvarende målrettede låneordninger uden at komme i strid med EU-reglerne for statsstøtte.

Hvorfor likviditetsordninger?

Virksomheder kan i en almindelig økonomisk situation skaffe finansiering og likviditet fra finansielle institutioner eller gennem kapitalindskud fra investorer. Der kan imidlertid opstå ekstraordinært usikre situationer, hvor selv levedygtige virksomheder ikke kan skaffe likviditet gennem disse kanaler, hvorved de risikerer at gå konkurs. Likviditetsordninger kan bidrage til at redde levedygtige virksomheder i en sådan ekstraordinært usikker økonomisk periode og derigennem medføre en samfundsøkonomisk gevinst.

Likviditetsordningerne forsøger således at forhindre en stor konkursbølge, som kan blive starten på en lavkonjunktur, der kan have en række langvarige negative konsekvenser for økonomien. Øget usikkerhed blandt forbrugerne og reduceret efterspørgsel i økonomien. Øget usikkerhed kan desuden bidrage til at reducere virksomhedernes investeringslyst, hvilket på længere sigt reducerer produktiviteten.

En lang række jobmatches på arbejdsmarkedet vil forsvinde som konsekvens af et stort antal konkurser. Virksomheder, som ikke går konkurs, men alligevel er udfordret af en krise, kan blive nødsaget til at afskedige medarbejdere med særlige kompetencer opbygget over en årrække, og som gør medarbejderne særligt produktive i eksisterende virksomheder. Likviditetsordninger kan anses som et initiativ, der forhindrer en potentiel konkursbølge og samtidig bidrager til at bevare nuværende jobmatch i levedygtige virksomheder.

I forbindelse med coronapandemien har likviditetsordningerne bidraget til, at virksomheder hurtigt kunne øge aktiviteten i takt med, at restriktionerne blev lempet. På den måde har

likviditetsordningerne reduceret risikoen for, at økonomien oplever en langvarig tilbagegang med de fornævnte negative økonomiske konsekvenser.

Omvendt bør man være opmærksom på de mulige samfundsøkonomiske omkostninger ved at bruge likviditetsordninger. For det *første* bremser likviditetsordninger den normale dynamik i en markedsøkonomi ved at forhindre, at uproduktive virksomheder lukker, *jf. ovenfor*.

For det *andet* kan vedvarende brug af likviditetstiltag skabe en forventning hos virksomhederne om, at de også fremover vil modtage økonomisk kompensation i tilsvarende situationer. En sådan forventning kan føre til, at virksomhederne ikke selv i tilstrækkelig grad forsikrer sig mod usikre perioder, hvor omsætningen vil være lavere. Disse forhold trækker isoleret set i retning af at begrænse brugen af likviditetstiltag.

Når det besluffes at stille ekstra likviditet til rådighed for virksomhederne, skal det samtidig besluffes, hvordan de skal betale pengene tilbage. I den forbindelse er der også nogle modsatrettede hensyn.

På den *ene* side bør tilbagebetalingen begynde i nogenlunde samme takt, som situationen normaliseres. I forbindelse med coronapandemien ville det sige, efterhånden som restriktionerne blev lempet. På den måde begrænses den periode, hvor staten holder hånden under ikke-rentable virksomheder.

På den *anden* side bør tilbagebetalingen af den ekstra likviditet tage hensyn til, at også levedygtige virksomheder (fortsat) kan have svært ved at skaffe den nødvendige likviditet i umiddelbar forlængelse af en økonomisk krise. Hvis virksomhederne skal tilbagebetale likviditeten for hurtigt, risikerer man blandt andet at øge antallet af konkurser unødigt, fordi virksomhederne i en periode skal finansiere ekstraordinære betalinger. Tilsvarende bør tilbagebetalingen af den ekstra likviditet tage hensyn til de øvrige hjælpepakker.

Brugen af likviditetsordninger på skatteområdet

De foreløbige erfaringer med coronalånene viser som nævnt, at der pr. 10. maj 2023 er tilbagebetalt 31,9 mia. kr. af det samlede lånebeløb på 36,4 mia. kr. Ca. 4,6 mia. kr. er ikke betalt tilbage, selv om betalingsfristen er udløbet, og heraf er godt 40 pct. indeholdt i en betalingsordning, *jf. afsnit 3.4*.

Tilbagebetalingerne kan være påvirket af flere forhold. Dels kan det økonomiske tilbageslag have påvirket betalingerne, dels var det i nogle tilfælde muligt for virksomhederne at få omlagt en udskudt betalingsfrist til et coronalån, hvorved den reelle frist først indtræder, når coronalånet udløber, *jf. afsnit 3.5*.

Coronalånene var i højere grad målrettet virksomheder, som var påvirket af coronapandemien. Virksomhederne skulle aktivt ansøge om et coronalån, men det var ikke et krav, at de skulle kunne påvise at være påvirket af pandemien og restriktionerne. Branchernes udnyttelsesgrad viser også, at virksomhederne, som har optaget coronalån, var mest begrænset af restriktioner mv. under coronapandemien, *jf. afsnit 3.2*. Som følge heraf må det forventes, at

tilbagebetalingsprocenten for målrettede likviditetsordninger vil være lavere end for generelle fristudskydelser for skatter og afgifter.

Måltretning af likviditetsordninger kan være hensigtsmæssig, fordi det øger sandsynligheden for, at likviditet gives til virksomheder, som særligt påvirkes af en krise. Samtidig reduceres statens samlede låneudgifter, fordi staten skal stille mindre likviditet til rådighed for virksomhederne. Generelle likviditetsordninger vil omvendt medføre større låneudgifter, fordi alle virksomheder i udgangspunktet vil benytte ordningen.

Heroverfor står, at de administrative omkostninger ved generelle fristudskydelser er markant lavere end for målrettede likviditetsordninger. Coronalånene krævede fx, at hver enkelt virksomhed ansøgte om lån, som efterfølgende skulle sagsbehandles, hvilket pålagde skatteforvaltningen en ekstraomkostning.

Grænsehandel

4

4. Grænsehandel

4.1 Indledning

De danske husholdninger handler i andre lande – enten ved selv at tage varerne med hjem over grænsen (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Denne handel på tværs af grænser giver danskerne adgang til varer, som måske ikke er tilgængelige på hjemmemarkedet, eller som kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder, men særligt den traditionelle grænsehandel påvirker også provenuet fra afgifter og moms i Danmark.

Grænsehandlen med *nydelsesmidler* påvirker statens indtægter, fordi fx øl, vin, spiritus og tobak er pålagt afgifter for at begrænse forbruget ud fra sundhedshensyn. Afgifternes størrelse kan samtidig have væsentlig betydning for omfanget af grænsehandlen.

Grænsehandlen med *nydelsesmidler* – som skønnes at have udgjort 4½ mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau) – har generelt været affagende set over en længere årrække. Som følge af coronapandemien var grænsehandlen ekstraordinært lav i 2020 og 2021 på grund af lukkede grænser og lav rejseaktivitet. I 2022 vurderes grænsehandlen imidlertid kun i et begrænset omfang at være påvirket af coronapandemien, og 2022 kan derfor betragtes som det første omtrent normale år – set i et grænsehandelsperspektiv – siden 2019, *jf. afsnit 4.2*.

Den traditionelle grænsehandel med *nydelsesmidler* i 2022 er lidt *højere* end niveauet i årene før coronapandemien. Udover genåbningen af grænserne og den øgede rejseaktivitet kan det i høj grad tilskrives en skønnet stigning i grænsehandlen med *tobak*, hvilket må ses som en forventet konsekvens af de seneste års markante forhøjelser af tobaksafgifterne i Danmark.

Tobaksafgifterne blev forhøjet med virkning fra 1. april 2020 og 1. januar 2022. I 2022 er indtægterne fra tobaksafgifterne, hvoraf cigaretafgiften udgør langt hovedparten, dog omtrent på samme niveau som før afgiftsforhøjelserne. Denne udvikling kan være påvirket af flere forhold, men indikerer et markant fald i afgiftsgrundlaget, som stort set har opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser. Der er også indført nye afgifter på nikotinposer og på nikotinvæske til e-cigaretter.

E-grænsehandlen – dvs. danskernes handel i udenlandske netbutikker – udgjorde ca. 52 mia. kr. i 2022 (opgjort i løbende priser). E-grænsehandlen er steget gennem en årrække frem til 2019, men blev også påvirket af coronapandemien i 2020 og 2021, hvor danskernes køb af rejserelaterede ydelser som fx hotelophold i udlandet udgjorde en væsentlig mindre andel af den samlede nethandel end i de foregående år. I 2022 er e-grænsehandlen omtrent tilbage på samme niveau som i 2019, *jf. afsnit 4.3*.

4.2 Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel er defineret som danske husholdningers indkøb foretaget i udlandet med henblik på at bringe varer fysisk med hjem til forbrug i Danmark. Heri indgår også køb foretaget på ferierejser, hvis det købte tages med hjem til Danmark, men ikke forbruget på selve rejsedestinationen (dvs. ikke turistudgifter). Køb af serviceydelser, som fx tandlægebeføg og bilreparationer i udlandet, indregnes dog i den samlede grænsehandel.

Set over en længere årrække har danskernes traditionelle grænsehandel udvist en faldende tendens. Knap halvdelen af grænsehandlen de senere år har bestået af såkaldte *nydelsesmidler* – dvs. varer som øl, cigaretter og chokolade, der typisk er pålagt afgifter i Danmark, *jf. nærmere omtale nedenfor*. Resten af den traditionelle grænsehandel består af *andre varer* som fx tøj, madvarer og medicin, *jf. appendiks 4A*.

I 2022 skønnes den samlede traditionelle grænsehandel at have udgjort knap 14³/₄ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau), hvoraf grænsehandlen med nydelsesmidler skønnes at udgøre godt 4¹/₂ mia. kr., mens grænsehandlen med andre varer skønnes at udgøre ca. 10 mia. kr. Det peger umiddelbart på en ret betydelig stigning i den samlede grænsehandel set i forhold til årene før coronapandemien, dog primært som følge af det skønnede omfang af grænsehandlen med andre varer, der er behæftet med væsentlig usikkerhed¹.

Coronapandemien førte blandt andet til midlertidige grænselukninger og rejserestriktioner, hvilket begrænsede danskernes muligheder for at grænsehandle i 2020 og 2021 – både fordi færre danskere tog på rejser og holdt ferie i udlandet, og fordi mulighederne for korte indkøbsture til fx grænsehandelsbutikkerne i Tyskland i en periode var reduceret. Disse ekstraordinære forhold gjorde, at den traditionelle grænsehandel i 2020 og 2021 var historisk lav.

Derimod vurderes grænsehandlen i 2022 kun i begrænset omfang at være påvirket af coronapandemien. Dermed kan 2022 betragtes som det første omtrent normale år set i et grænsehandelsperspektiv siden 2019. Det afspejler sig blandt andet ved, at grænse- og flytrafikken i 2022 nærmede sig niveauet fra før coronapandemien, *jf. boks 4.1 nedenfor*.

¹ Opgørelsen af grænsehandlen er af skønsmæssig karakter. Det hænger grundlæggende sammen med, at opgørelsen tager afsæt i stikprøvebaserede interviewundersøgelser. I det lys er opgørelsen af grænsehandlen behæftet med stor usikkerhed, og der kan ikke sættes to streger under grænsehandlens størrelse – heller ikke historisk.

Boks 4.1. Rejseaktivitet på vej tilbage på niveau fra før coronapandemien

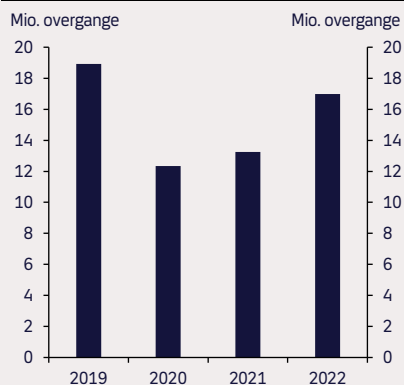
Efter et fald i antallet af grænsekrydsninger ved den dansk-tyske grænse og i antallet af rejsende fra danske lufthavne i 2020 og 2021 har trafikken ind og ud af landet i 2022 nærmet sig niveauet for 2019.

Således krydsede godt 17 mio. motorkøretøjer den dansk-tyske grænse i Sønderjylland i 2022, *jf. figur a*. Det er kun ca. 2 mio. eller 10 pct. færre end i 2019. Til sammenligning var grænsetrafikken i 2020 og 2021 omkring 30-35 pct. lavere end i 2019. Størstedelen af grænsehandlen foregår i Tyskland, *jf. også figur 4.4*.

For andre grænseovergange, herunder fx den dansk-svenske grænse via Øresundsbroen og Helsingørfærgerne samt fx færgesoverfarterne Rødby-Puttigarten og Gedser-Rostock, ses overordnet et lignende billede, hvor trafikken i 2022 har nærmet sig niveauet før coronapandemien.

Flytrafikken i danske lufthavne er steget betragteligt i 2022, når der sammenlignes med de to foregående år, men er stadig ikke helt tilbage på samme niveau som før coronapandemien, *jf. figur b*. I 2022 var der således knap 14 mio. afrejsende mod over 18 mio. i 2019.

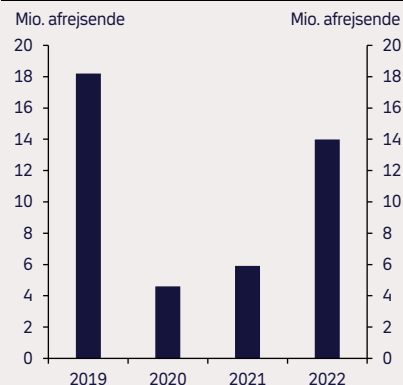
Figur a. Vejtrafik ved den dansk-tyske grænse, 2019-2022



Anm.: Tallene er baseret på tællinger fra Vejdirektoratet ved syv sønderjyske grænseovergange. Tallene dækker over det samlede antal (motor)køretøjer, der har passeret grænsen ved ind- og udrejser af Danmark.

Kilde: Vejdirektoratet.

Figur b. Passagertrafik i danske lufthavne, 2019-2022



Anm.: Tallene dækker over det samlede antal afrejsende fra større, offentlige, betjente danske lufthavne. Større lufthavne er lufthavne med rutepassagerer eller med mindst 50.000 flyoperationer årligt.

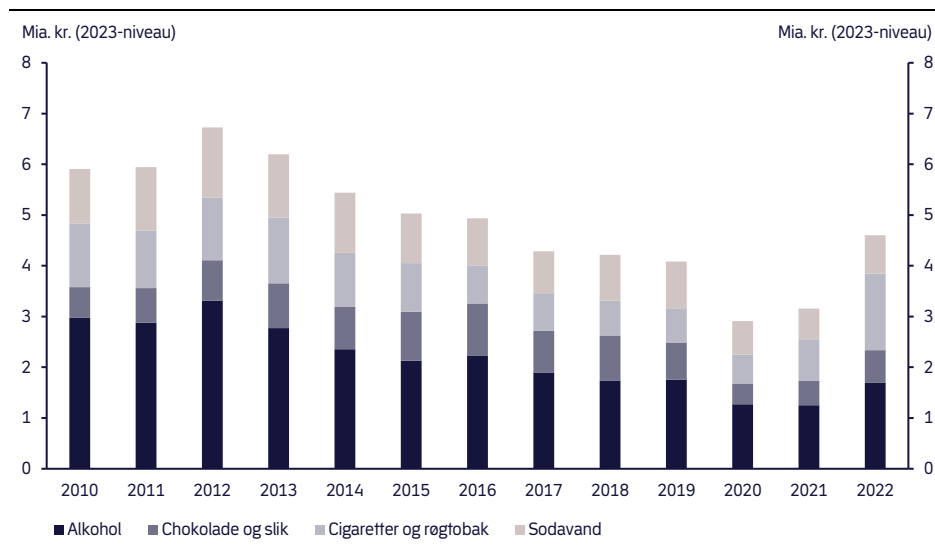
Kilde: Danmarks Statistik.

Grænsehandel med nydelsesmidler

Langt de fleste nydelsesmidler, som indgår i danskernes grænsehandel i udlandet, er afgiftsbelagte ved køb i Danmark. Fx er tobak og alkohol pålagt afgifter for at begrænse forbruget af disse varer, som har negative helbredsvirkninger og er forbundet med såkaldte *eksterne omkostninger* (eksternaliteter)². Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, fordi den flytter forbruget fra afgiftspligtige varer i Danmark til varer købt i udlandet, hvorved den danske stat mister indtægter fra afgifter og moms.

Set over en længere årrække har grænsehandlen med nydelsesmidler udvist en faldende tendens fra i omegnen af 5½ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau) i midten af 2010'erne til ca. 4 mia. kr. i 2019, jf. figur 4.1. Efter et par år med ekstraordinært lav grænsehandel på grund af coronapandemien er grænsehandlen med nydelsesmidler i 2022 steget til godt 4½ mia. kr., hvilket skal ses i lyset af de gennemførte afgiftsforhøjelser for tobak, jf. nærmere omtale nedenfor.

Figur 4.1. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2022



Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra 2. kvartal 2019. Skønnet over danskernes grænsehandel dækker som udgangspunkt alle lande. Grænsehandlen er opgjort i 2023-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ca. 85 pct. af den samlede grænsehandel med nydelsesmidler i 2022 – svarende til en værdi på godt 3¾ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau) – bestod af afgiftsbelagte nydelsesmidler i form af øl, vin, spiritus, tobak, chokolade og slik. De resterende ca. 15 pct. bestod af sodavand, der ikke

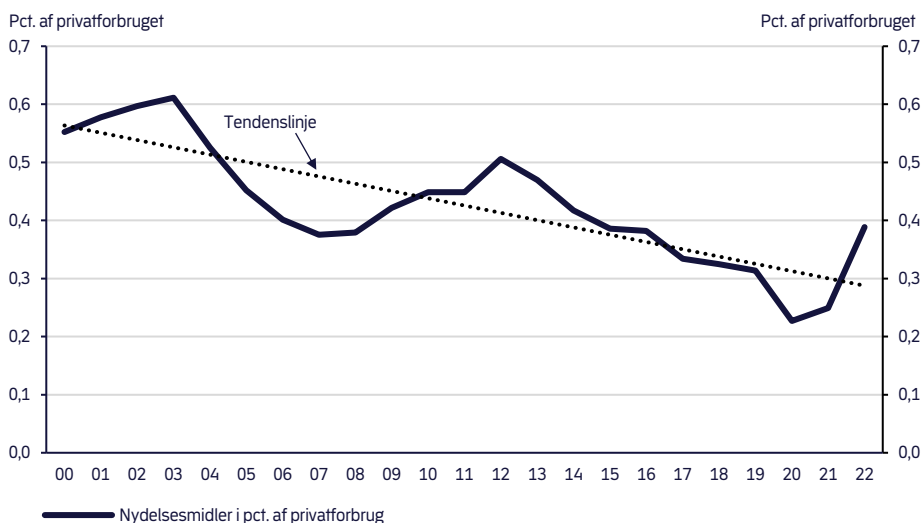
² De eksterne omkostninger afspejler de omkostninger ved forbruget af en vare, der ikke bæres af forbrugeren selv. Det gælder fx øgede omkostninger i sundhedsvæsenet, øgede udgifter til dagpenge mv. i forbindelse med sygdom, lavere skatteindtægter knyttet til helbredsbestemt lavere arbejdsindkomst etc.

længere er afgiftsbelagt i Danmark, idet sodavandsafgiften blev afskaffet i 2014. I Tyskland er momssatsen for sodavand dog 7 pct., mens den er 25 pct. i Danmark. Det må formodes at være en medvirkende årsag til, at danskerne stadig grænsehandler sodavand. Derudover skal danske grænsehandlende i Tyskland ikke betale pant på dåser.

Den samlede værdi af grænsehandlen på ca. 4½ mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau) svarer til, at alle danskere i gennemsnit grænsehandlede nydelsesmidler for godt 800 kr. i 2022. Det er et fald på omtrent 35 pct. i løbet af de seneste 10 år.

Opgjort som *andel af privatforbruget* har grænsehandlen med nydelsesmidler også udvist en faldende tendens. I starten af 00'erne udgjorde grænsehandlen ca. 0,6 pct. af privatforbruget, mens denne andel i de senere år har udgjort ca. 0,3 pct. i gennemsnit, *jf. figur 4.2.*

Figur 4.2. Grænsehandel med nydelsesmidler som andel af privatforbruget, 2000-2022



Anm.: Se anmærkning til figur 4.1.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmark Statistik og egne beregninger.

Fra 2019 (før coronapandemien) til 2022 skønnes den samlede grænsehandel med nydelsesmidler at være steget med godt ½ mia. kr., *jf. tabel 4.1.* Det skyldes især, at grænsehandlen med tobak vurderes at være steget ganske meget i 2022, hvilket skal ses i lyset af de danske afgiftsforhøjelser på tobak, *jf. nærmere omtale nedenfor.*

Tabel 4.1. Grænsehandlen med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2014-2022

Mio. kr. (2023-niveau)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ændring 2019-22
Øl	1.190	925	980	840	830	840	600	595	610	-230
Vin	590	700	600	480	460	490	425	355	645	155
Spiritus	470	375	495	415	365	350	190	240	340	-10
Alkoholsodavand ¹⁾	100	125	140	150	75	70	50	60	95	25
Cigaretter	720	595	465	480	430	410	350	490	1150	735
Røgtobak	340	365	285	260	255	260	210	320	355	95
Sodavand	1.185	970	925	820	905	920	660	600	755	-160
Chokolade og slik	835	960	1.030	830	890	725	415	485	635	-90
Nydelsesmidler i alt	5.430	5.015	4.920	4.275	4.210	4.070	2.900	3.145	4.590	520

Anm.: Se anmærkning til figur 4.1. Tal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

1) Indeholder også tal for cider.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i grænsehandlen med nydelsesmidler skal ses i lyset af flere forhold.

For det *første* er der over de seneste 10 år gennemført afgiftsnedsættelser på en række grænsehandelsfølsomme varer. Det gælder afskaffelsen af afgiften på sodavand pr. 1. januar 2014, afskaffelsen af tillægsafgiften på alkoholsodavand pr. 1. januar 2018, nedsættelsen af afgifterne på øl og vin pr. 1. april 2019³ samt afskaffelsen af emballageafgiften på pantbelagte emballager til øl og sodavand pr. 1. juli 2019, *jf. tabel 4.2*. Disse diskretionære afgiftsnedsættelser på grænsehandelsfølsomme varer har reduceret tilskyndelsen til at grænsehandle. Omvendt øges tilskyndelsen til grænsehandel af de markante forhøjelser af tobaksafgifterne i 2020 og 2022.

For det *andet* er værdien af de afgifter, der er fastsat i kroner og øre – alt andet lige – faldet reelt i takt med prisudviklingen. Det har sammen med de diskretionære afgiftsnedsættelser gjort det relativt billigere at købe disse varer i Danmark.

For det *trede* kan priser, afgifter eller momssatser være ændret i udlandet, så den økonomiske fordel for de danske forbrugere ved grænsehandel på den måde er blevet mindre⁴.

³ Ølafgiften blev pr. 1. april 2019 ændret fra 56,02 til 48,74 kr./l pr. liter 100 pct. ren alkohol, mens vinafgiften blev ændret fra 11,61 til 11,26 kr./l.

⁴ Tyskland havde midlertidigt nedsatte momssatser i 2. halvår 2020 som en del af den tyske genopretningspakke i kølvandet på coronapandemien. Effekten heraf på den danske grænsehandel vurderes at have været beskednen på grund af de midlertidige grænselukninger, men isoleret set skønnes den nedsatte tyske moms at have bidraget til at øge grænsehandlen i 2020.

Tabel 4.2. Faktiske afgiftssatser på nydelsesmidler, 2014-2022

Løbende priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ændring 2014-22 (Pct.)
Øl, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	48,7	48,7	48,7	48,7	-13,0
Emballageafgift for øl, kr. pr. liter (gns.) ¹⁾	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32/-	-	-	-	-100,0
Vin, kr. pr. liter (6-15 pct. alkohol) ²⁾³⁾	11,0	11,6	11,6	11,6	11,6	11,3	11,3	11,3	11,3	2,4
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	150,0	0,0
Alkoholsodavand (cider), kr. pr. liter ⁴⁾	11,8	12,5	12,5	12,5	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	-55,9
Cigaretter, kr. pr. 20 stk. ⁵⁾⁶⁾	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	35,2	35,2	39,3	63,1
Tobak (finskåret), kr. pr. kg ⁶⁾	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	1.350,9	1.350,9	1.550,9	96,7
Chokolade og slik, kr. pr. kilo ⁷⁾	24,6	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	5,6
Nettoprisindeks (2015=100)	99,4	100,0	100,5	101,7	102,6	103,5	103,9	105,4	113,5	14,2

Anm.: Der er afrundet til én decimal.

1) Der var frem til juli 2019 emballageafgift på øl. Afgiftssatsen afhæng af volumen, men gennemsnitssatsen var 32 øre pr. liter.

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) Afgifterne på øl og vin blev nedsat pr. 1. april 2019. I tabellen fremgår afgifterne, som trådte i kraft pr. 1. april 2019.

4) Afgiften på alkoholsodavand var frem til 1. januar 2018 sammensat af afgiften på henholdsvis øl, vin eller spiritus samt en tillægsafgift. Tillægsafgiften på alkoholsodavand blev afskaffet pr. 1. januar 2018. Der er her taget udgangspunkt i den samlede afgift på vinbaseret alkoholsodavand (cider).

5) Afgiften på cigaretter består både af en stykafgift og en værdiafgift i pct. af detailprisen. I tabellen fremgår den samlede cigaretafgift baseret på gennemsnitsprisen det pågældende år. Værdiafgiften har siden 1. april 2012 udgjort 1 pct. af detailprisen og udgør dermed en meget begrænset andel af afgiften på cigaretter.

6) Tallet i 2020 er baseret på afgiften pr. 1. april 2020.

7) Afgiften 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 og Danmarks Statistik.

En række afgiftssatser for nydelsesmidler mv. i Danmark og vores nærmeste nabolande fremgår af tabel 4.3. I Tyskland, Sverige og Norge anvendes reducerede moms-satser på fødevarer, som også omfatter chokolade og slik. Det medfører – alt andet lige – lavere priser på chokolade og slik end i Danmark. Blandt de betragtede lande er Danmark aktuelt det eneste land med en specifik punktafgift på chokolade og slik, idet Norge har afskaffet afgiften på disse produkter med virkning fra 2021.

For alkoholiske drikkevarer – dvs. øl, vin og spiritus – er de danske afgifter (inkl. moms) højere end i Tyskland, men mærkbart lavere end i Sverige og Norge. Med forhøjelserne af tobaksafgiften pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022 er de danske afgifter (inkl. moms) for cigaretter nu højere end i Tyskland og Sverige, mens tobaksafgifterne (inkl. moms) i 2019 var på nogenlunde samme niveau i de tre lande. Norge har fortsat højere tobaksafgifter end Danmark.

Tabel 4.3. Moms- og afgiftssatser på nydelsesmidler i nogle nabolande i 2022

	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge
<i>Varegrupper</i>	<i>DKK (inkl. moms)</i>			
Cigaretter (20 stk., afgift af gns. detailpris)	51,2	33,0	33,6	63,2
Øl (33 cl, 4,6 pct. alkohol)	0,9	0,3	2,6	6,3
Vin (75 cl, 6-15 pct. alkohol) ¹⁾	10,6	...	16,4	38,4
Spiritus (70 cl, 40 pct. alkohol)	52,5	32,3	120,9	203,5
Chokolade og slik (100 g)	3,2
<i>Momssatser</i>	<i>Pct.</i>			
Normal sats	25	19	25	25
Reduceret sats ²⁾	-	7	12	15

Anm.: Der er afrundet til én decimal. Afgiftssatserne er opgjort inkl. moms

1) Beregnet ved et alkoholindhold på 12 pct.

2) Der anvendes fx nedsat momssats på fødevarer, herunder chokolade og slik.

Kilde: EU-Kommissionen, Finansdepartementet i Norge og egne beregninger.

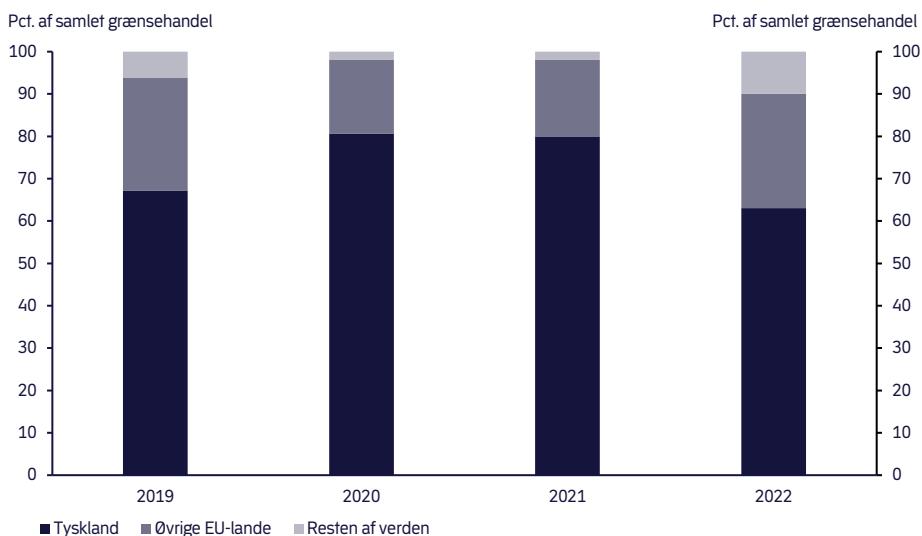
Danskerne grænsehandler mest i Tyskland

Langt størstedelen af danskernes grænsehandel med nydelsesmidler sker i Tyskland, ifølge Wilkes spørgeskemaundersøgelser. En vis del foretages i andre EU-lande og kun en begrænset del i lande udenfor EU. I 2022 skønnes grænsehandlen i Tyskland således at udgøre over 60 pct. af den samlede grænsehandel, mens ca. 25 pct. af den samlede grænsehandel sker i andre EU-lande, *jf. figur 4.3*.

I 2020 og 2021 har Tyskland stået for en særlig stor andel af grænsehandlen med nydelsesmidler, hvilket skal ses i lyset af, at coronapandemien formentlig har reduceret grænsehandlen i Tyskland mindre end grænsehandlen i andre lande.

En særlig stor andel af grænsehandlen med øl og sodavand finder sted i Tyskland ifølge Wilke/Epinion, *jf. figur 4A.2 i appendiks 4A*. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der er tale om varer, som fylder og vejer en del. Der skal i øvrigt ikke betales pant på øl og sodavand i den tyske grænsehandel. Omkostningerne ved at transportere øl og sodavand er således større fra lande, der ligger længere væk. Danskernes grænsehandel med chokolade og slik sker ligeledes primært i Tyskland, mens der også er en udbredt grænsehandel med vin og spiritus fra andre EU-lande. Tobak grænsehandles i ret stor udstrækning også i andre lande end Tyskland, herunder i flere østeuropæiske lande.

Figur 4.3. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på lande, 2019-2022



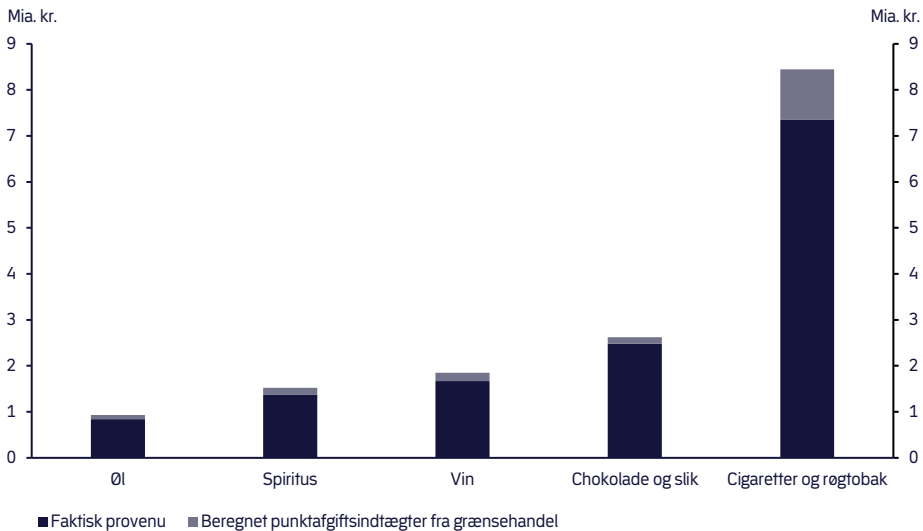
Anm.: Kategorien "Resten af verden" indeholder også grænsehandlen fra de lande, hvor landet ikke er angivet eller ikke kendes mv.
Kilde: Wilke, Epinion og egne beregninger.

Hypotetiske afgiftsindtægter fra grænsehandel

Hvis danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i 2022 rent hypotetisk i stedet var blevet brugt på de tilsvarende afgiftsbelagte varer i Danmark, så ville afgiftsindtægterne herfra (dvs. fra punktafgifter ekskl. moms) skønsmæssigt have været godt $1\frac{3}{4}$ mia. kr. højere. I så fald ville de samlede punktafgiftsindtægter fra nydelsesmidler have været på ca. $15\frac{1}{4}$ mia. kr. i 2022. Samtidig ville momsindtægterne også have været skønsmæssigt godt 1 mia. kr. højere.

Afgifterne på cigaretter og røgtobak udgør godt to tredjedele af de hypotetiske ekstra afgiftsindtægter på i alt ca. $1\frac{3}{4}$ mia. kr. i 2022, jf. figur 4.4. Det afspejler, at tobaksafgifterne udgør en relativt stor andel af forbrugerprisen på cigaretter og øvrige tobaksvarer, således at grænsehandlen med tobak alt andet lige har større virkning på de danske afgiftsindtægter end en beløbsmæssig tilsvarende grænsehandel med andre nydelsesmidler.

Figur 4.4. Faktiske og beregnede hypotetiske punktafgiftsindtægter fra grænsehandel, 2022



Anm.: Tallene er opgjort ekskl. moms. For vin er afgiftsindtægterne opgjort inkl. grænsehandlen med alkoholsodavand og cider.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forhøjelse af tobaksafgifterne i 2020 og 2022

Som led i *Aftale om finanslov for 2020* er tobaksafgifterne blevet forhøjet i 2020 og 2022 med henblik på at begrænse rygning – særligt blandt børn og unge. For en pakke med 20 cigaretter svarer afgiftsforhøjelsen til en prisstigning på ca. 14 kr. pr. 1. april 2020 og yderligere ca. 5 kr. pr. 1. januar 2022. Afgifterne på anden tobak (røgtobak samt cigarer mv.) er også blevet forhøjet.

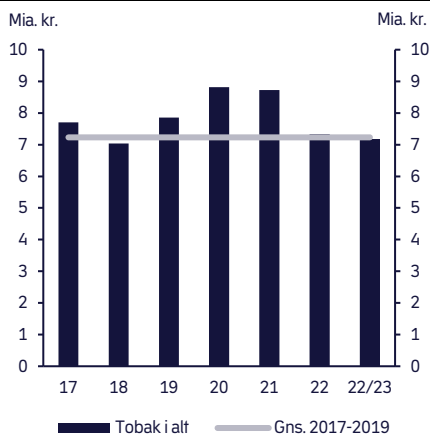
Når tobakspriserne stiger som følge af højere afgifter, kan de danske rygere principielt reagere på tre måder: De kan *øge udgifterne* til tobak for at fastholde forbruget heraf, *reducere deres tobaksforbrug* for at afbøde den ekstra afgiftsbyrde eller *øge deres grænsehandel* for at undgå at betale de danske afgifter.

I 2020 og 2021 steg indtægterne fra tobaksafgifterne til knap 9 mia. kr., mens de gennemsnitlige afgiftsindtægter udgjorde ca. 7¼ mia. kr. i årene 2017-2019 (korrigeret for formodet hamstring i slutningen af 2019 op mod den første afgiftsforhøjelse i 2020), jf. figur 4.5. Indtægterne fra tobaksafgifterne i 2020 og 2021 formodes dog at have været påvirket af coronapandemiens effekt på grænsehandlen.

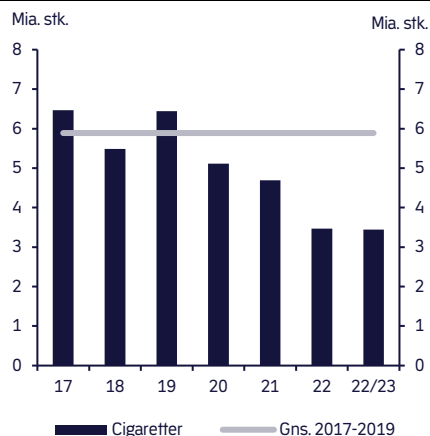
I 2022 er indtægterne fra tobaksafgifterne faldet til godt 7 mia. kr., dvs. omtrent svarende til det gennemsnitlige niveau i årene før coronapandemien. I perioden 2. kvartal 2022-1. kvartal 2023,

som omfatter det første hele år efter, at det såkaldte *clean market*⁵ trådte i kraft 1. april 2022, udgjorde indtægterne også godt 7 mia. kr., jf. den yderste højre søjle i figur 4.5. Det gælder vel at mærke, selvom satserne for tobaksafgifterne er blevet forhøjet markant.

Figur 4.5. Indtægter fra tobaksafgifter, 2017-2022/23



Figur 4.6. Afgiftspligtigt salg af cigaretter, 2017-2022/23



Anm.: Afgiftsindtægterne i figur 4.5 er i løbende priser og er opgjort som bruttoindtægter fra salg af stempelmærker fratrukket godtgørelse for tilbageleverede stempelmærker. Det afgiftspligtige salg af cigaretter i figur 4.6 er ligeledes opgjort netto (dvs. fratrukket tilbageleverede stempelmærker). Det afgiftspligtige salg af cigaretter er opgjort ud fra afgiftsindtægterne og den kvartalsvise opgjorte gennemsnitspris i Skattestyrelsens tobaksstatistik og er derfor behæftet med usikkerhed, hvilket i særdeleshed gælder det antal cigaretter, der godtgøres ved tilbagelevering af stempelmærker. Opgørelsen i figur 4.6 er ikke sammenfaldende med tallene i Danmarks Statistiks NYT-artikel *Der sælges mindre alkohol og færre cigaretter*, som er baseret på oplysninger fra Skattestyrelsen vedrørende indførelse af cigaretter i den danske detailhandel. Den overordnede tendens i begge opgørelser er dog den samme. Den yderste højre søjle i begge figurer viser henholdsvis afgiftsindtægterne og antallet af cigaretter i de fire kvartaler i perioden 2. kvartal 2022-1. kvartal 2023 (begge inkl.). De viste gennemsnit er for perioden 1. kvartal 2017-3. kvartal 2019 (begge inkl.).

Kilde: Skattestyrelsens punktafgiftssystem, Skattestyrelsens tobaksstatistik og egne beregninger.

Når niveauet for indtægterne ikke er steget til trods for de højere afgifter, afspejler det, at det afgiftsbelagte salg er faldet. Foruden afgiftsniveauet er udviklingen i indtægterne således bestemt af udviklingen i afgiftsgrundlaget, dvs. i mængden af de stempelmærker, som ligger til grund for afgiftsbetalingerne fra producenter og importører af tobaksvarer.

⁵ Reglerne om *clean market* blev indført i forbindelse med den seneste forhøjelse af tobaksafgifterne. Tobaksafgiften betales af tobaksproducenterne, når de køber stempelmærker. Stempelmærkerne sættes på pakker med cigaretter og andre typer tobak, for de sendes ud i detailhandlen. Op til den første afgiftsforhøjelse i 2020 opbyggede tobaksproducenterne store lagre af stempelmærker til den gamle (lavere) afgift, hvorfor der i ganske lang tid, efter forhøjelsen trådte i kraft den 1. april 2020, stadig blev solgt tobak til den gamle (lavere) afgift. For at undgå at dette gentog sig i forbindelse med den seneste forhøjelse af tobaksafgiften, der trådte i kraft den 1. januar 2022, blev der indført et såkaldt *clean market* med skæringsdato den 1. april 2022. I perioden mellem den 1. januar 2022 og den 1. april 2022 måtte detailhandlere frit sælge ud af deres lager med cigaretter og røgtobak med stempelmærker med den gamle (lavere) afgift, der gjaldt for 1. januar 2022. Efter den 1. april 2022 måtte detailhandlere imidlertid ikke længere sælge cigaretter og røgtobak med den gamle (lavere) afgift. Fra den 1. april 2022 har alle lovligt solgte pakker med tobak således været påsat et stempelmærke med den gældende afgift.

Cigaretter står for størstedelen af indtægterne fra tobaksafgifterne. Baseret på solgte stempelmærker er det skønnede afgiftspligtige salg af cigaretter faldet fra ca. 5½ mia. stk. i perioden før afgiftsstigningerne til omtrent 3½ mia. stk. i 2022, *jf. figur 4.6*⁶. Indtægterne i løbet af 2022 har dog været påvirket af en forholdsvis stor tilbagelevering af ubrugte stempelmærker, svarende til omtrent 1½ mia. kr., hvilket alt andet lige bidrager negativt til indtægterne.

Udviklingen i afgiftsgrundlaget kan også være påvirket af andre forhold end afgiftsforhøjelserne, ligesom det er muligt, at adfærdsvirkningerne fra afgiftsforhøjelserne ikke fuldt ud er indtrådt i 2022. Udviklingen indikerer ikke desto mindre et markant fald i afgiftsgrundlaget, som stort set har opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser.

Denne sammenhæng mellem afgiftsforhøjelserne og udviklingen i de samlede afgiftsindtægter peger således på, at *selvfinansieringsgraden* af ændringer af tobaksafgifterne (med stor usikkerhed) er i omegnen af 100 pct., som det var skønnet i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021 (kapitel 7)*.⁷ Opdaterede skøn for selvfinansieringsgraderne for hypotetiske afgiftsned sættelser for en række nydelsesmidler, herunder også for tobak, vises nedenfor.

Udviklingen i afgiftsgrundlaget, dvs. i det afgiftspligtige (lovlige) salg af tobak, kunne umiddelbart formodes at afspejle en ændring i danskernes rygevaner. Sundhedsstyrelsens rygevanerundersøgelser indikerer imidlertid, at danskernes forbrug af tobak i slutningen af 2022 ikke er faldet væsentligt til trods for de to afgiftsforhøjelser.

Når det afgiftspligtige salg er faldet, mens det faktiske tobaksforbrug tilsyneladende ikke er faldet tilsvarende, er det en indikation af, at grænsehandlen med tobak (samt den illegale handel) må være steget⁸. Dette afspejler sig også i den skønnede stigning i værdien af grænsehandlen med tobak i 2022, *jf. figur 4.1 ovenfor*.

Indførelse af nye afgifter på nikotinholdige produkter

Pr. 1. oktober 2022 er der indført nye afgifter på nikotinprodukter (dvs. nikotinposer) samt nikotinholdige væsker til e-cigaretter, *jf. boks 4.2*. Disse nye afgifter har foreløbig tilvejebragt et mærkbart provenu, hvilket indikerer, at der er et forholdsvis stort marked for disse produkter.

I det omfang priserne på disse produkter er lavere i blandt andet Danmarks nabolande, vurderes såvel nikotinholdige væsker som nikotinposer at være grænsehandelsfølsomme varer. Der foreligger dog endnu ikke et datagrundlag, der kan bruges til at vurdere omfanget af grænsehandel med disse produkter, ligesom danskerne heller ikke nødvendigvis fuldt ud har tilpasset deres grænsehandelsadfærd til afgifterne, idet disse først er indført for nylig.

⁶ Perioden for afgiftsstigningerne er opgjort som gennemsnittet for perioden 1. kvartal 2017-3. kvartal 2019 (begge inkl.). Det sidste kvartal af 2019 vurderes at være påvirket af hamstring op mod den første afgiftsforhøjelse i 2020 og er derfor udeladt fra det opgjorte gennemsnit.

⁷ Afgiftsforhøjelser vil hovedsageligt påvirke indtægterne fra tobaksafgifterne, men vil også i mindre grad påvirke andre indtægter for staten, herunder momsindtægterne. Samtidig bemærkes, at selvfinansieringsgraden blandt andet vil variere afhængigt af størrelsen af en afgiftsændring, *jf. nedenfor*.

⁸ Skønnet for grænsehandelns omfang dækker både over den lovlige grænsehandel, hvor danskerne selv medbringer tobaksvarer fra udlandet til eget forbrug, og den illegale handel, hvor der sælges tobaksvarer i Danmark, uden at der er betalt (dansk) afgift heraf.

Boks 4.2. Indførelse af nye afgifter på nikotinholdige produkter

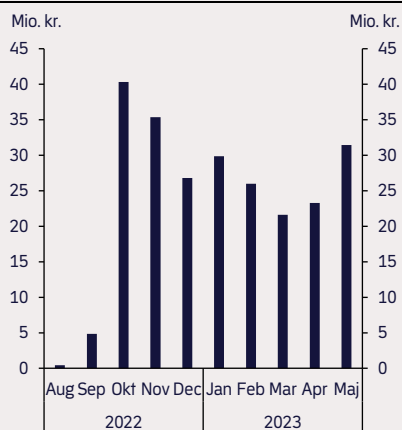
Der er indført nye afgifter på henholdsvis nikotinholdige væsker til e-cigaretter og nikotinprodukter (nikotinposer). Disse tiltag trådte i kraft 1. oktober 2022. Afgiften på nikotinholdige væsker består af to satser, som afhænger af nikotinkoncentrationen. Den ene sats på 1,5 kr. pr. ml gælder for væsker med en lav nikotinkoncentration (til og med 12 mg pr. ml), mens den anden sats på 2,5 kr. pr. ml gælder for væsker med en høj nikotinkoncentration (over 12 mg pr. ml). Afgiften på nikotinprodukter (fx nikotinposer) udgør 5,5 øre pr. mg nikotin.

Som et typeeksempel for nikotinposer udgør afgiften på en dåse med 20 nikotinposer med en koncentration på 8 mg nikotin per pose ca. 11 kr. (inkl. moms). Når der tages udgangspunkt i et prisniveau uden afgiften på ca. 35 kr., svarer afgiften således til en prisstigning fra ca. 35 kr. til ca. 46 kr. for en dåse. Der er tale om et typeeksempel, da både koncentrationen af nikotin og antallet af nikotinposer i en dåse varierer. For nikotinposer med en højere koncentration vil afgiften og dermed prisstigningen være højere. Som et typeeksempel for nikotinvæske udgør afgiften for 6 ml væske med en nikotinkoncentration under 12 mg pr. ml ligeledes ca. 11 kr. (inkl. moms). For nikotinvæsker med højere koncentration (over 12 mg pr. ml) vil afgiften være højere. Det bemærkes, at der ikke er en entydig målestok for, hvad der udgør sammenlignelige forbrugsmængder af forskellige produkter.

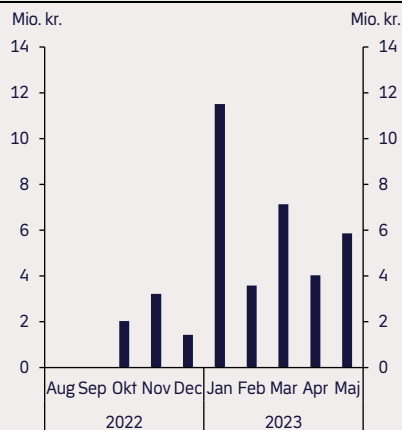
Ved årsskiftet 2022/23 trådte det såkaldte *clean market* i kraft. Dvs. siden 1. januar 2023 har det ikke længere været lovligt at sælge nikotinposer og -væsker uden afgift i detailhandlen.

Eftersom afgifterne for nuværende kun har eksisteret lidt over et halvt år, er der et meget begrænset datagrundlag for disse afgifter. Det foreløbige datagrundlag, der består af indtægter på månedsbasis, indikerer dog, at der er tale om afgiftsgrundlag af en vis størrelse. Hvis det forudsættes, at indtægterne for de første fem måneder af 2023, *jf. figura og b*, giver et nogenlunde retvisende billede af indtægterne på årsbasis, vil de samlede indtægter fra afgifterne være i omegnen af 300 mio. kr. for nikotinposer og 50-100 mio. kr. for nikotinvæsker.

Figur a. Indtægter fra afgift på nikotinposer



Figur b. Indtægter fra afgift på nikotinvæsker



Anm.: Indtægterne er opgjort i løbende priser.

Kilde: Skattestyrelsens punktagiftsystem.

Samtidig med indførelsen de nye afgifter på nikotinvæsker og nikotinposer blev afgiften for røgfri tobak (fx tyggetobak) tilpasset, så de to hidtidige afgiftskategorier blev sammenlagt. Fra og med 1. oktober 2022 pålægges alle produkter den høje sats, hvilket omtrent indebærer en firedobling af den lave sats.

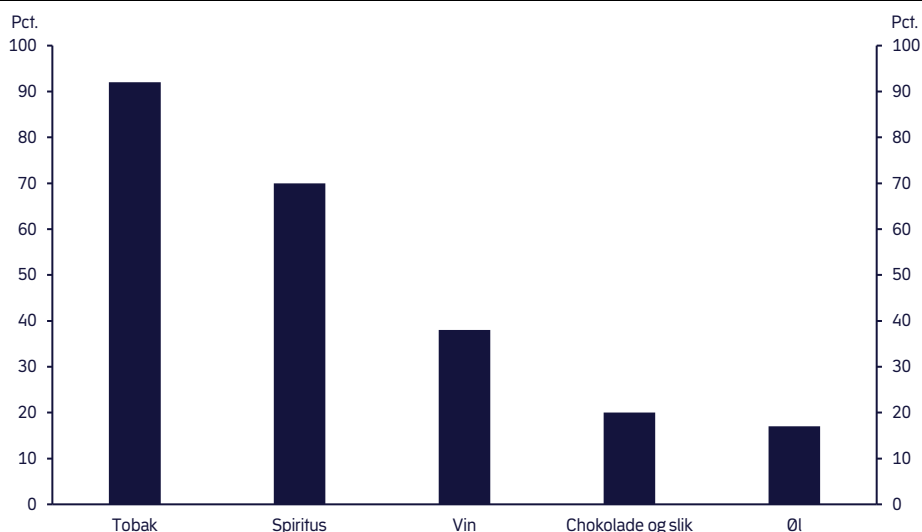
Selvfinansieringsgrader ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer

Selvfinansieringsgraden angiver helt overordnet, hvor stor en andel af en afgiftsnedsettelse, der skønnes at "komme tilbage" til statskassen som følge af ændret adfærd. Mere specifikt er selvfinansieringsgraden defineret som den dynamiske provenuvirkning (som adfærdsændringen giver anledning til) målt i procent af den umiddelbare provenuvirkning efter automatisk tilbageløb, *jf. også afsnit 2.4.*

Selvfinansieringsgraderne for hypotetiske afgiftsnedsettelser på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 100 mio. kr. (inkl. moms), fremgår af *figur 4.5.*

Selvfinansieringsgraden vurderes at være væsentligt højere for tobak og spiritus end for øl samt chokolade og slik, *jf. figur 4.7.* For tobak skønnes selvfinansieringsgraden at være 92 pct. og dermed ret tæt på 100 pct. Det indebærer, at en hypotetisk afgiftsnedsettelse på 100 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) vurderes at være stort set fuldt selvfinansierende, dvs. neutral i forhold til de offentlige finanser.

Figur 4.7. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske afgiftsnedsettelser på 100 mio. kr.



Anm.: Hypotetiske afgiftsnedsettelser med et umiddelbart mindreprovenu på 80 mio. kr. før moms, dvs. $80 \cdot (1 + 0,25) = 100$ mio. kr. inkl. moms. Foruden det initiale afgiftspligtige salg (dvs. initiale afgiftsgrundlag) fremkommer selvfinansieringsgraderne ud fra beregningsforudsætninger om ændringerne i henholdsvis forbruget af og grænsehandlen med de afgiftspligtige varer ved en ændring i afgiftssatserne, hvor der samtidig forudsættes fuld prisovervæltning af afgiftsændringen. Hertil kommer et bidrag fra den afledte arbejdsudbudsvirkning af afgiftsændringen, *jf. fx Skatteøkonomisk Redegørelse 2021 (kapitel 4).*

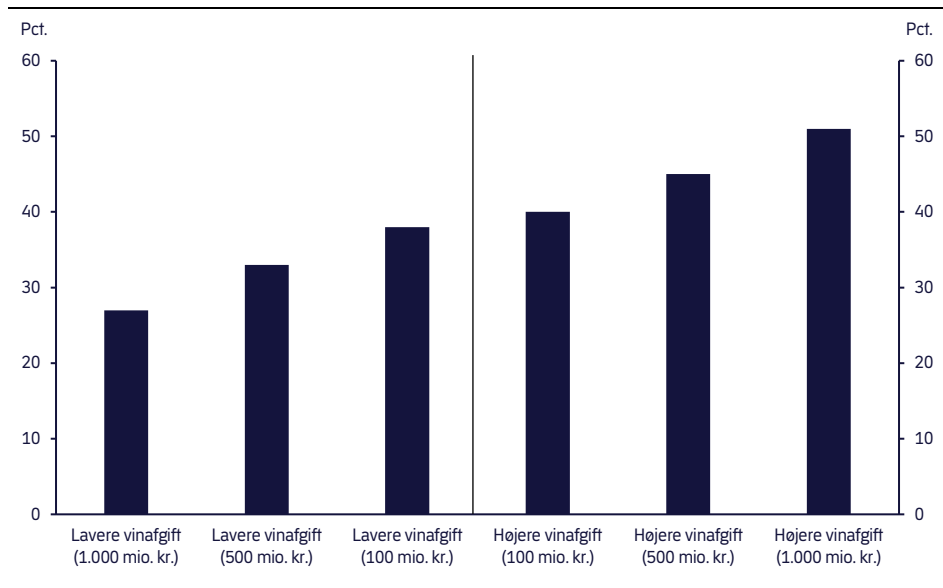
Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden afhænger blandt andet af, hvor høj afgiften er i udgangspunktet, og hvordan det danske afgiftsniveau er i forhold til udlandet. Relativt høje afgiftssatser vil normalt være forbundet med relativt store forbrugs- og grænsehandelsforvridninger – og dermed relativt

høje selvfinansieringsgrader. Endvidere er provenueffekten fra en given ændring i (mængden af) det afgiftspligtige salg alt andet lige større, des højere afgiften er.

Selvfinansieringsgraden vil også afhænge af størrelsen af afgiftsændringen, idet selvfinansieringsgraden typisk vil aftage ved markante nedsættelser af en afgiftssats, mens den typisk vil stige ved markante afgiftsforhøjelser, jf. figur 4.8, der viser dette med udgangspunkt i vinafgiften.

Figur 4.8. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske ændringer af vinafgiften



Anm.: Tallene i parentes angiver den umiddelbare provenuevirkning ved de viste hypotetiske afgiftsændringer.

Kilde: Egne beregninger.

De konkrete størrelser af de afledte adfærdsvirkninger er forbundet med betydelig usikkerhed. Det gælder især ved store afgiftsændringer, idet der blandt andet er en risiko for såkaldte *ketchup-effekter* i grænsehandlen. Ketchup-effekter indebærer, at der kan opstå endog meget store og pludselige ændringer i grænsehandlen i forbindelse med store prisstigninger eller prisfald – fx udløst af større afgiftsændringer. Hvis der er mulighed for store besparelser ved grænsehandel, kan det ligefrem indebære, at grænsehandlen – og særligt den illegale handel – sættes i system.

4.3 E-grænsehandel

Danske husholdninger køber i stigende grad varer og ydelser på nettet. Køb i udenlandske netbutikker betegnes *e-grænsehandel*, mens det samlede køb i både udenlandske og danske netbutikker betegnes *e-handel*.

E-grænsehandlen adskiller sig væsentligt fra den traditionelle, fysiske grænsehandel, hvor man selv henter varer i udlandet. Forskellene ses blandt andet i de konkrete handlede varer og ydelser.

Størstedelen af e-grænsehandlen består således af *ydelser*, herunder digital underholdning (fx streaming af film og musik) og rejser (fx fly, billeje og hotel), der købes i udenlandske netbutikker. I modsætning hertil består den traditionelle grænsehandel primært af *varer*, mens ydelser kun udgør en lille andel af den traditionelle grænsehandel⁹. Samtidig skønnes e-grænsehandel med afgiftsbelagte nydelsesmidler – som fx alkohol og slik – at være meget lidt udbredt.

Som udgangspunkt er der *forbrugslandsbeskatning* i EU. Hvad angår danskernes e-grænsehandel, er der imidlertid en betydelig del – herunder køb af hotelophold og billeje i udlandet via en netbutik – hvor der ikke betales dansk moms, idet forbruget ikke finder sted i Danmark. I det lys har e-grænsehandlen som udgangspunkt en forholdsvis begrænset betydning for statens momsprovenu. Der gælder herudover, at billetter knyttet til internationale flyvninger generelt ikke pålægges moms.

Forbrugslandsbeskatningen er blevet skærpet fra 1. juli 2021, hvor nye EU-regler for e-grænsehandel trådte i kraft, *jf. boks 4.2*. Reglerne vurderes at øge proventet til Danmark, da der i højere grad vil blive afregnet moms i Danmark.

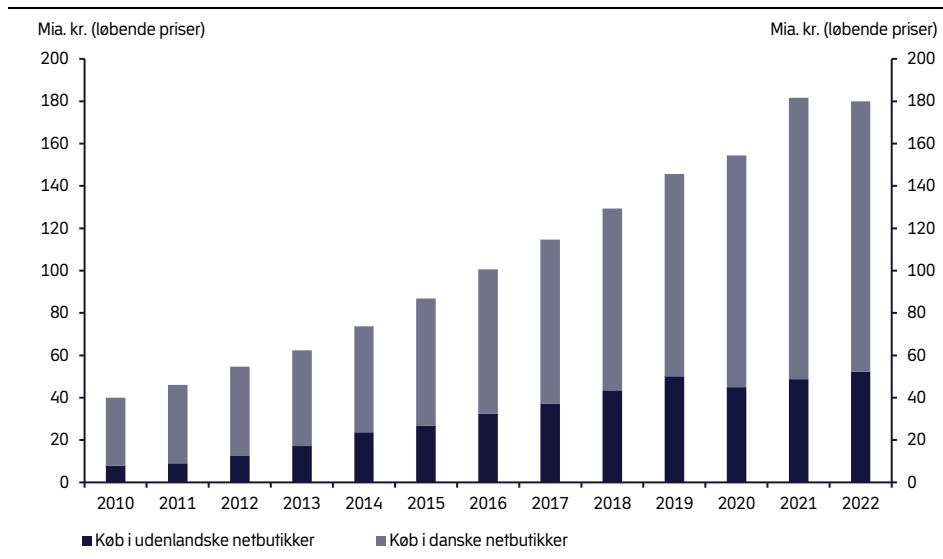
E-grænsehandlen steg i 2022

Danskernes *samlede e-handel* i 2022 er på omtrent samme niveau som i 2021, ifølge oplysninger fra Dansk Erhverv, *jf. figur 4.9*. Dermed er der for første gang i en lang årrække ikke tale om stigning i den samlede e-handel – hvilket dog skal ses i lyset af en ekstraordinært stor stigning i e-handlen fra 2020 til 2021. Den samlede e-handel vurderes at have udgjort ca. 180 mia. kr. i 2022, hvoraf *e-grænsehandlen* udgjorde ca. 52 mia. kr., *jf. den mørkeblå del af søjlerne i figur 4.9*. Dansk Erhvervs opgørelse af e-handlen er baseret på spørgeskemaundersøgelser og er behæftet med nogen usikkerhed.

E-grænsehandlen – dvs. danskernes køb i udenlandske netbutikker – er overordnet set steget kraftigt det seneste årti. I perioden fra 2010 til 2019 var den gennemsnitlige årlige vækst over 20 pct. – vel at mærke opgjort i løbende priser. Den usædvanlige nedgang i e-grænsehandlen i 2020 skyldes formentligt, at der blev købt færre ferierelaterede ydelser i udenlandske netbutikker, som fx flybilletter, hotelophold og billeje. Forbruget af disse ydelser vurderes således også at være blevet påvirket af coronapandemien, *jf. boks 4.1 ovenfor*. Det bemærkes, at sådanne ydelser købt i udenlandske netbutikker indgår i opgørelsen af e-grænsehandlen, selvom hotelopholdet eller billejen finder sted i udlandet. I 2022 er e-grænsehandlen opadgående og lidt over niveauet i 2019.

⁹ Hotelophold og billeje købt i udenlandske netbutikker medregnes som e-grænsehandel, mens almindelige turistudgifter inkl. fx udgifter til restaurant og hotel i udlandet ikke medregnes i den traditionelle grænsehandel.

Figur 4.9. Danskernes samlede e-handel og e-grænsehandel, 2010-2022



Anm.: Opgørelsen er spørgeskemabaseret.

Kilde: Dansk Erhverv og Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH).

Gennem 2010'erne har danskernes e-handel i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) udgjort en gradvist stigende andel af det samlede privatforbrug, jf. tabel 4.4. Den samlede e-handels andel af privatforbruget er således tredoblet fra ca. 5 pct. i 2011 til ca. 15 pct. i 2022, mens e-grænsehandlen er øget fra ca. 1 pct. af privatforbruget i 2011 til ca. 4½ pct. i 2022. Set over de seneste 3-4 år har e-grænsehandlens andel af privatforbruget dog ligget nogenlunde stabilt.

Tabel 4.4. Danskernes e-handel i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) ifølge Dansk Erhverv m.fl., 2011-2022

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Forbrug</i>												
<i>Mia. kr. (løbende priser)</i>												
E-handel	46,0	54,7	62,4	73,7	86,9	100,6	114,6	129,3	145,6	154,4	181,6	179,9
- Danske butikker	37,0	42,2	45,3	50,1	60,0	68,2	77,4	85,9	95,5	109,4	132,9	127,7
- Udenlandske butikker	9,0	12,5	17,1	23,6	26,9	32,4	37,2	43,4	50,1	45,0	48,7	52,2
<i>Andel af privatforbrug</i>												
<i>Pct. af privatforbrug</i>												
E-handel	5,2	6,0	6,8	7,9	9,1	10,2	11,3	12,3	13,5	14,8	15,9	15,0
- Danske butikker	4,2	4,6	4,9	5,4	6,3	6,9	7,6	8,2	8,9	10,5	11,7	10,7
- Udenlandske butikker	1,0	1,4	1,9	2,5	2,8	3,3	3,7	4,1	4,6	4,3	4,3	4,4

Kilde: Dansk Erhverv, Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH), Danmarks Statistik (tal for privatforbruget) og egne beregninger.

E-grænsehandlen giver danskerne adgang til varer og ydelser, som måske ikke er tilgængelige på det danske marked og/eller kan købes til en lavere pris end i Danmark. Ifølge Dansk Erhverv er den primære årsag til, at danskerne handler i en udenlandsk netbutik, at varen ikke kan købes i Danmark (21 pct.), mens den næsthøypigste årsag er en lavere pris (20 pct.).

For den traditionelle grænsehandel med nydelsesmidler vurderes lavere priser derimod at være mere afgørende end manglende tilgængelighed af bestemte produkter i Danmark, idet produkterne i navnlig de tyske grænsehandelsbutikker i vidt omfang også kan købes i Danmark.

Danskerne er ofte ikke bevidste om, at de handler i en udenlandsk netbutik og dermed e-grænsehandler. Ifølge Dansk Erhverv tænkte hver femte dansker ikke nærmere over netbutikkens nationalitet, og en del danskere tror, at en række udenlandske netbutikker er danske¹⁰. Som nævnt vil køb i netbutikker være omfattet af forbrugslandsbeskatning, så der uanset netbutikkens nationalitet betales dansk moms.

De ovenstående tal om danskernes køb i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra Dansk Erhverv. Nedenfor fremgår en opgørelse af e-grænsehandlen baseret på registerdata fra Skattestyrelsen, som har fået adgang til aggregerede betalingskortoplysninger med henblik på kontrol af virksomhedernes momsafregning. På baggrund af disse data kan e-grænsehandlen opgøres til ca. 48 mia. kr. i 2020, *jf. tabel 4.5*. Det er omtrent på niveau med opgørelsen fra Dansk Erhverv.

Tabel 4.5. Betalingskortoplysninger om danskernes e-grænsehandel, 2018-2020

Mia. kr. (løbende priser)	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	Varer			Ydelser			Varer og ydelser i alt		
Indenfor EU	11,4	12,3	16,5	25,0	25,6	27,0	36,4	37,9	43,5
Udenfor EU	1,0	1,0	1,2	5,4	5,2	3,7	6,4	6,2	4,9
I alt	12,4	13,3	17,7	30,5	30,8	30,7	42,8	44,1	48,4

Anm.: Data indeholder kun transaktioner foretaget med betalingskort, der er udstedt til forbrugere. En betaling kan være udtryk for andet end et salg af en vare eller ydelse. Opdelingen på varer og ydelser er sket med udgangspunkt i den branchekode, der er tilfaldt af betalings tjeneste-udbyderen. Opdelingen af e-grænsehandlen udenfor og indenfor EU tager udgangspunkt i den første betalingsmodtager i transaktions-kæden. Kilde: Skattestyrelsen.

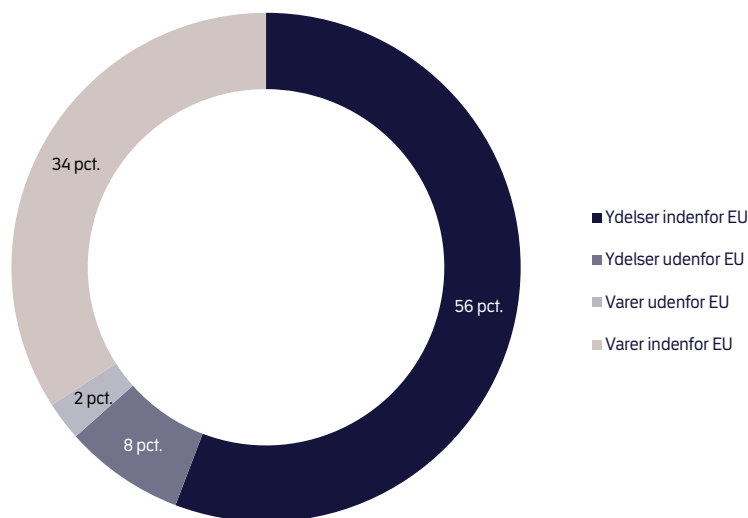
Skattestyrelsens registerbaserede opgørelse viser dog en stigning i e-grænsehandlen på ca. 4 mia. kr. fra 2019 til 2020, mens Dansk Erhvervs opgørelse viser et fald på ca. 5 mia. kr., *jf. tabel 4.4 ovenfor*. Det bemærkes, at Skattestyrelsens data kun indeholder køb foretaget med betalingskort, og at der således ikke indgår e-grænsehandel baseret på fx bankoverførsler.

Ifølge Skattestyrelsens betalingskortoplysninger for 2020 er omtrent to tredjedele af danskernes e-grænsehandel køb af ydelser, mens den resterende tredjedel er køb af varer, *jf. figur 4.10*. Fordelingen mellem ydelser og varer har været nogenlunde konstant i perioden 2016-2019, mens

¹⁰ Fx tror 52 pct. af danskerne, at tyske Zalando er dansk, mens 69 pct. af danskerne tror, at svenske H&M er dansk. Begge netbutikker har da også dansksprogede hjemmesider, og H&M har desuden mange fysiske butikker i Danmark.

ydelsernes andel faldt lidt i 2020. Det afspejler formentlig en nedgang i danskernes udlandsrejser som følge af coronapandemien. Danske forbrugeres køb af fx rejser – herunder flybilletter og hotelophold – indgår således som ydelser i e-grænsehandlen, hvis rejserne er købt i en udenlandsk netbutik.

Figur 4.10. Danskernes e-grænsehandel (køb i udenlandske netbutikker) indenfor og udenfor EU fordelt på varer og ydelser ifølge Skattestyrelsen, 2020



Anm.: Se anmærkning til tabel 4.5.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det fremgår desuden af betalingskortoplysningerne, at langt størstedelen (ca. 90 pct.) af danskernes e-grænsehandel i 2020 foregik i netbutikker i andre EU-lande, mens en mere beskedne del (ca. 10 pct.) kan henføres til netbutikker i lande udenfor EU, jf. figur 4.8. Opgørelsen er dog behæftet med en vis usikkerhed, hvorved tallene kun giver en indikation af fordelingen. Det skyldes blandt andet, at Skattestyrelsen kun har oplysninger om den første betalingsmodtager i udlandet, mens der godt kan være flere led i transaktionskæden – hvis forbrugeren fx betaler via PayPal. Netbutikker, som ikke modtager betalingen direkte fra forbrugeren, indgår derfor ikke nødvendigvis korrekt i opgørelsen, når det drejer sig om at skelne mellem køb indenfor EU eller udenfor EU.

Moms af e-grænsehandel

Ved køb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) skal der som udgangspunkt betales moms i forbrugslandet, dvs. det land forbrugeren befinder sig i. Der gælder dog en undtagelse for virksomheder indenfor EU med et meget begrænset fjernsalg. Mulighederne for at sikre, at beskattningen sker i forbrugslandet, er blevet styrket med en ny model for importmoms i EU, som trådte i kraft den 1. juli 2021, jf. boks 4.3 nedenfor.

De nye regler for afregning af moms indebærer blandt andet, at de nationale fjernsalgsgrænser for betaling af moms *indenfor* EU er blevet erstattet med en fælles, lavere grænse. Den danske fjernsalgsgrænse tillod udenlandske virksomheder at anvende egne momsregler samt at afregne moms i hjemlandet, såfremt deres salg til danske forbrugere ikke oversteg 280.000 kr. De nye regler fastsætter en fælles fjernsalgsgrænse i EU, hvor der kan afregnes moms i hjemlandet med egne momsregler, såfremt virksomhedens samlede salg i hele EU ikke overstiger 75.000 kr. Det medfører, at flere butikker med grænseoverskridende salg skal betale moms i forbrugslandet i stedet for hjemlandet. Derudover er bagatelgrænsen på 80 kr. for betaling af moms på småforsendelser fra lande *udenfor* EU blevet afskaffet.

En del af danskernes e-grænsehandlede ydelser forbruges i andre lande. Momsafregning af disse ydelser foretages således som udgangspunkt i det land, hvor ydelsen faktisk forbruges (forbrugslandsbeskatning). Det betyder blandt andet, at når en dansk forbruger via en udenlandsk netbutik fx køber et hotelophold eller korttidslejer en bil i udlandet, så betales der ikke moms af de pågældende ydelser i Danmark, men i forbrugslandet. Herudover pålægges flybilletter knyttet til internationale flyvninger ikke moms.

Det er med andre ord kun en del af danskernes samlede e-grænsehandel, der er momspligtig i Danmark, og som dermed vil indgå i opgørelsen af det danske momsprovenu. Udviklingen i momsprovenuet af e-grænsehandel er således ikke direkte sammenlignelig med opgørelsen af danskernes samlede køb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel).

Momsprovenu fra køb i EU-lande kan kun opgøres for de netbutikker, der ikke foretager momsafregningen via en almindelig dansk momsregistrering. Det skyldes, at afregninger via dansk momsregistrering ikke kan udskilles fra anden momsbetaling i Danmark. Momsprovenuet fra køb i EU-lande kan derfor være undervurderet. For varer købt i lande udenfor EU indgik momsbetalingerne før 1. juli 2021 ikke i opgørelsen af momsprovenuet knyttet til e-grænsehandel, da disse indtægter heller ikke kunne udskilles fra anden momsbetaling i Danmark. Fra 1. juli 2021 er det imidlertid blevet muligt at opgøre disse indtægter som følge af udvidelsen af EU's momsafregningssystem, *jf. boks 4.3 nedenfor*.

Det samlede momsprovenu, der kan henføres til danskernes køb i udenlandske netbutikker, skønnes at have udgjort ca. 5¹/₄ mia. kr. i 2022, hvilket er en stigning på ca. 1 mia. kr. i forhold til 2021, *jf. tabel 4.6*. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, hvilket også fremgår af afsnittet ovenfor og af anmærkningerne til tabellen. Tallene giver således udelukkende en indikation af niveauet for momsprovenuet knyttet til e-grænsehandel.

Tabel 4.6. Skønnet momsprovenu fra e-grænsehandel, 2015-2022

Mio. kr. (løbende priser)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ⁵⁾	2022
Varer fra andre EU-lande ¹⁾	703	823	929	1.122	1.621	2.012	1.890	3.028
Ydelser fra andre EU-lande ^{2),3)}	743	790	997	1.171	1.382	1.668	2.213	2.242
Ydelser fra lande udenfor EU	52	122	93	112	116	141	150	37
I alt	1.618	1.841	2.212	2.670	3.119	3.821	4.253	5.308
Antal registrerede fjernsalgsvirksomheder ⁴⁾	570	720	863	1.003	1.155	1.308	1.330	799

Anm.: Angivelsesdata er trukket for angivelsesperioder i det pågældende år, mens indbetalingsdata er betalinger modtaget i året.

1) Fjernsalg opdeles ikke på varer og ydelser. Tallene indeholder derfor eventuelt salg af ydelser knyttet til varesalg, hvilket formodes primært at være fragt. Omfanget af ydelser vurderes dog at være af begrænset. Ved opgørelsen af momsprovenuet fra virksomheder med branchekoder for "handel via internet" indgår virksomheders købsmoms, som kan fradrages. Fra 2022 indgår der i skønnet over varer fra andre EU-lande også data fra SAP/DMO. Disse er baseret på en fordelingsnøgle, der tager udgangspunkt i angivelsesdata fra "Moms one stop shop" (OSM2) og forholdet mellem de angivne beløb for varer og ydelser for EU-lande. Beløbet for varer for 2022 vil derfor være større end tidligere. Forholdet er baseret på angivelsesdata og tal fra SAP/DMO på bogførte data, hvilket kan medføre en forskydning af data.

2) Som følge af en overgangsordning ifm. overgang til Moms OSS beholder de øvrige EU-lande en andel af indbetalingerne. For 2015-2016 er denne andel på 30 pct., mens den for 2017-2018 er på 15 pct. Momsprovenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (557 mio. kr.), og der er derfor mekanisk opregnet til fire kvartaler. Der er også overgangsgebyr tilbageholdt af andre lande i 2019 og 2020 – disse er dog ikke fratrukket i opgørelsen.

3) Skattestyrelsen har i 2019 anvendt et nyt periodiseringsprincip vedrørende § 38 årsregnskabet. Grundet tidspunktet for metodeskiftet kan det bogførte provenu for 2019 fra "ydelser fra andre EU-lande" derfor ikke sammenlignes med de tidligere år. Provenuet for 2019, som er bogført til 1.779 mio. kr. efter det nye periodiseringsprincip, kan dog opgøres til 1.382 mio. kr. efter det gamle princip.

4) Registrerede fjernsalgsvirksomheder omfatter virksomheder, hvor salget overstiger omsætningsgrænsen på 280.000 kr. årligt samt virksomheder med branchekoder for "handel via internet". Pr. 1. juli 2021 er grænsen ændret til 75.000 kr. årligt. Antallet af registrerede fjernsalgsvirksomheder er faldet væsentligt fra 2021 til 2022. Faldet skyldes formentlig, at virksomheder efter 1. juli 2021 og overgangen til "Moms one stop shop"-ordningen ikke behøver at registreres for fjernsalg i Danmark, men kan momsregistreres i eget land.

5) Grundet manglende systemunderstøttelse kan der for andet halvår 2021 ikke skelnes mellem varer og ydelser fra andre EU-lande. Dvs. at momsprovenuet fra ydelser fra andre EU-lande omfatter momsbetalinger vedrørende ydelser for hele 2021 og momsbetalinger vedrørende varer for 2. halvår 2021.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det vurderes, at stigningen i momsprovenuet i 2022 delvist kan henføres til de nye momsregler på e-grænsehandelsområdet, som trådte i kraft den 1. juli 2021. De nye regler medfører som nævnt, at der i højere grad skal afregnes moms i Danmark.

I 2024 træder nye EU-regler i kraft vedrørende indsamling og udveksling af betalingsoplysninger fra betalingstjenesteudbydere (dvs. tredjeparter som fx Nets). Det overordnede formål er at øge kontrollen og reducere momssvig på e-grænsehandelsområdet.

De nye EU-regler indebærer, at betalingstjenesteudbydere forpligtes til at føre et register over visse betalingsoplysninger om grænseoverskridende transaktioner. Oplysningerne vil gøre det muligt for skattemyndighederne i de enkelte medlemslande at identificere betalingsmodtageren og kontrollere antallet af transaktioner, transaktionernes værdi og betalingernes oprindelse.

Derudover pålægges EU-landene at samle disse registre og udveksle betalingsoplysninger på tværs af lande via et centralt elektronisk system (CESOP), som vil være i stand til at samle oplysninger om betalinger for hver enkelt betalingsmodtager.

Boks 4.3. Ny model for importmoms i EU

Den 1. juli 2021 trådte en ny model for importmoms i kraft i EU. Det indebærer nye momsregler vedrørende grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere. De overordnede formål med de nye regler er at lette de administrative byrder for virksomhederne indenfor EU, at sikre lige konkurrencevilkår og at forbedre kontrollen af virksomhedernes momsafregning. En række af de nye tiltag er skitseret nedenfor. For en mere uddybende beskrivelse henvises til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019* (kapitel 4).

Udvidelse af det eksisterende og forenklede momsafregningssystem

Virksomhederne kan angive og afregne moms på grænseoverskridende salg til forbrugere i EU via en såkaldt Moms OSS (One Stop Shop). Virksomhederne behøver derfor ikke længere at blive momsregistreret i samtlige EU-lande, som de sælger til. De nye EU-regler omfatter e-grænsehandel med alle varer og ydelser, hvorved alle virksomheder indenfor EU kan opnå de administrative lempelser fra Moms OSS.

Lavere fjernsalgsgrænse indenfor EU

De nationale fjernsalgsgrænser er erstattet med en fælles og lavere grænse. Hvis en virksomhed i EU sælger varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande til et samlet beløb, som overstiger 75.000 kr. årligt (10.000 euro), skal der betales moms i forbrugslandet med det pågældende lands momssats. I praksis vurderes det at gælde for langt de fleste virksomheder.

Ophævelse af bagatelgrænse på varer udenfor EU

Bagatelgrænsen på 80 kr. for momsfri import fra lande udenfor EU er ophævet. Der skal derfor betales moms i forbrugslandet og med det pågældende lands momssats af alle varer købt i lande udenfor EU.

Skærpede regnskabsregler for online-pladformer mv.

Online-pladformer, hvorigennem der sælges varer fra lande udenfor EU, er gjort ansvarlige for angivelse og betaling af disse varer. Online-pladformer skal derudover opbevare og stille en række oplysninger til rådighed for skattemyndighedernes kontrol.

Øget koordinering og samarbejde mellem EU-landenes skattemyndigheder

Registreringslandets skattemyndighed er blevet virksomhedernes direkte kontakt og har ansvaret for at viderefordre oplysninger mellem virksomheden og skattemyndighederne i andre EU-lande. Der er samtidig fastsat regler om mere koordineret virksomhedskontrol.

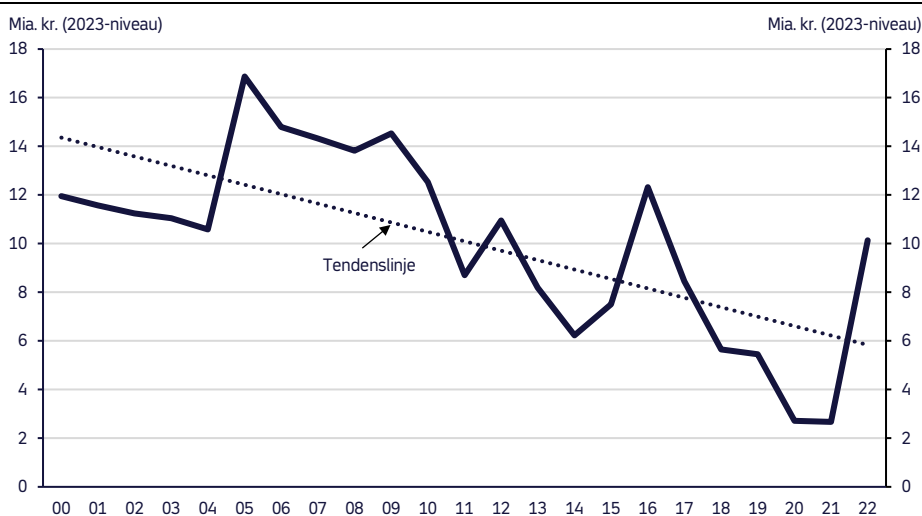
Tekniske justeringer og mindre administrative lettelser

En række tiltag har til formål at gøre det enklere for virksomhederne at sælge til andre EU-lande. Virksomheder i EU-lande kan fx nøjes med at anvende hjemlandets regler for fakturering. Derudover er fristen for indsendelse af momsangivelsen for salg i Moms One Stop Shop blevet forlænget, og det er blevet lettere at foretage korrektioner af momsangivelsen.

Appendiks 4A. Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel med *andre varer* (end nydelsesmidler) udgjorde ca. 10 mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau). Grænsehandlen med andre varer har – ligesom grænsehandlen med nydelsesmidler – udvist en faldende tendens set over en længere årrække. Grænsehandlen med andre varer steg dog markant i 2022 efter at have været historisk lav i de to foregående år, jf. figur 4A.1. Den skønnede årlige grænsehandel med andre varer udgjorde i gennemsnit ca. 13 mia. kr. i 00'erne (opgjort i 2023-niveau), mens gennemsnittet for 2010'erne har været på ca. 8½ mia. kr. – og ca. 5¼ mia. kr. de seneste fem år. Opgørelsen af grænsehandlen tager i vid udstrækning afsæt i spørgeskemaundersøgelser og er dermed af skønsmæssig karakter.

Figur 4A.1. Danskernes grænsehandel med andre varer, 2000-2022



Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra og med 2. kvartal 2019. Grænsehandlen er opgjort i 2023-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023. Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Værdien af grænsehandlen med andre varer har fluktueret meget over tid – herunder har udviklingen for de forskellige varekategorier været ret volatil, jf. tabel 4A.1. I 2022 indikerer spørgeskemaundersøgelserne blandt andet en betydelig stigning i grænsehandlen med brændsler.

Tabel 4A.1. Grænsehandlen med andre varer fordelt på varekategorier, 2014-2022

Mio. kr. (2023-niveau)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Madvarer	487	779	1.343	1.120	937	916	490	431	732
Medicin og kosmetik ¹⁾	835	508	1.378	1034	794	673	279	378	696
Elektronik	348	135	1.228	381	263	226	111	160	448
Tøj	2.332	813	5.429	3.448	2.511	2.158	750	713	1.975
Bil-, bolig- og fritidsudstyr	766	542	1.687	1.800	643	683	745	401	2.275
Brændsler ²⁾	35	34	171	83	38	128	68	94	2.272
Serviceydelser ³⁾	905	203	584	484	283	233	273	480	352
Øvrige indkøb	418	4.403	415	107	176	437	0	15	1.391
Andre varer i alt²⁾	6.127	7.417	12.235	8.457	5.645	5.455	2.715	2.671	10.140

Anm.: Se anmærkning til figur 4A.1.

1) Omfatter også kosttilskud og parfume mv.

2) Ekskl. energikoks.

3) Serviceydelser omfatter fx tandlægebesøg eller bilreparationer indkøbt i udlandet.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i den skønnede grænsehandel med nydelsesmidler opgjort i mængder og fordelt på overordnede varekategorier fremgår af tabel 4A.2.

Tabel 4A.2. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategori, 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
<i>Mio. liter</i>										
Øl	120	115	115	100	90	95	70	70	75	
Vin	20	20	22	20	20	18	14	12	22	
Spiritus	3	3	4	3	3	2	2	2	3	
Alkoholsodavand og cider	8	8	9	8	5	6	4	4	9	
Sodavand	140	125	125	110	120	120	90	85	125	
<i>Mio. stk.</i>										
Cigaretter	425	350	275	300	275	250	175	250	700	
<i>Mio. gram</i>										
Røgtobak	250	250	225	200	200	200	150	250	300	
<i>Mio. kilo</i>										
Chokolade	12	13	15	12	14	12	7	8	12	

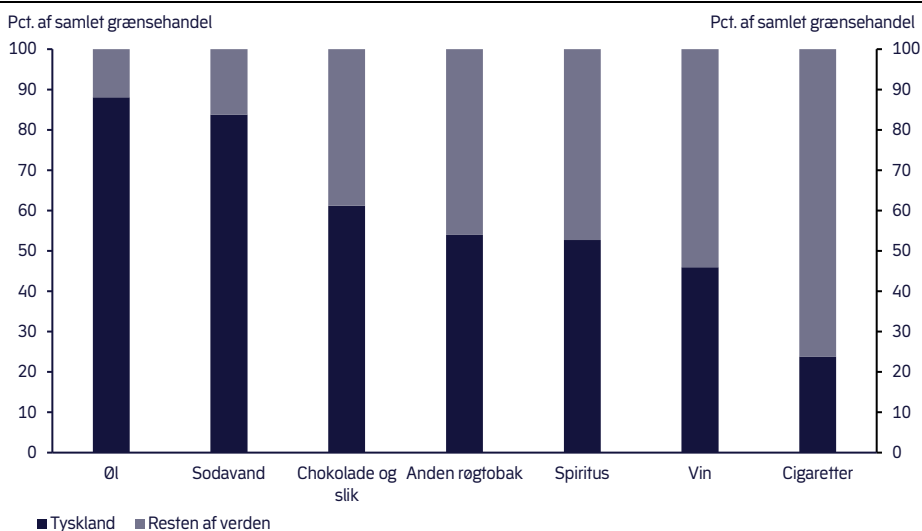
Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra og med 2. kvartal 2019.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Danskerne grænsehandler primært nydelsesmidler i Tyskland. Det gælder særligt grænsehandlen med øl og sodavand, jf. figur 4A.2. Den eneste undtagelse er cigaretter, hvor knap tre

fjerdedele af grænsehandlen sker i resten af verden (primært i andre europæiske lande), mens omtrent en fjerdedel foretages i Tyskland.

Figur 4A.2. Danskernes grænsehandel nydelsesmidler i 2022



Anm.: Opgørelsen tager afsæt i usikre spørgeskemaundersøgelser.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Enslartet CO₂-afgift

5

5. Ensartet CO₂-afgift

5.1 Indledning

Klimaloven fastlægger et mål om, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. i 2030 målt i forhold til udledningerne i 1990. En ensartet afgift på drivhusgasser er et afgørende instrument til at indfri klimamålet. Det skyldes, at en ensartet afgift giver husholdninger og virksomheder et direkte incitament til at sænke deres udledninger og fx omlægge til vedvarende energikilder.

Med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) er det besluttet at indføre en høj og mere ensartet CO₂-afgift fra 2025. Beskatningen af CO₂-udledninger er i dag meget differentieret og består både af en egentlig CO₂-afgift og af energiafgifter på fossile brændsler. Den nye, mere ensartede CO₂-afgift vil betyde, at flere udledninger end i dag afgiftspålægges. Samtidig øges prisen på CO₂-udledninger markant, *jf. afsnit 5.2.*

En ensartet CO₂-afgift fastsætter samme pris på alle CO₂-udledninger, uanset hvor de finder sted i økonomien. Det giver husholdninger og virksomheder et incitament til at reducere udledningerne, hvor det er billigst. Derfor er en helt ensartet afgift den mest omkostningseffektive måde at reducere udledningerne på. Det illustreres *i afsnit 5.3* ved at sammenligne en helt ensartet CO₂-afgift med en afgift, der er differentieret for kvoteomfattede og ikke-kvoteomfattede virksomheder. Differentieringen af CO₂-afgiften medfører højere samfundsøkonomiske omkostninger, som gør det dyrere at reducere CO₂-udledningerne.

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over de CO₂-reduktioner, der kan opnås ved at hæve afgiften på drivhusgasudledninger. Den meget store usikkerhed om effekterne af en CO₂-afgift gælder også for opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå bestemte CO₂-reduktioner – og hermed også indfrielse af 70 pct.-målsætningen. Derfor er der lavet en række følsomhedsanalyser, som illustrerer, hvordan resultaterne påvirkes af de konkrete forudsætninger i beregningsmodellen, *jf. afsnit 5.4.* Usikkerheden om skønnene ændrer imidlertid ikke ved, at en ensartet CO₂-afgift er den mest omkostningseffektive måde at indfri 70 pct.-målsætningen på.

5.2 Affale om grøn skatterreform for industri mv.

Klimaloven blev vedtaget i 2020 af et bredt flertal i Folketinget. Den forpligter Danmark til at reducere udledningerne af drivhusgasser fra dansk territorium med 70 pct. i 2030 målt i forhold til udledningerne i 1990¹. Samtidig er det aftalt, at en *ensartet afgift* på drivhusgasser er et afgørende instrument til at indfri 70 pct.-målsætningen i 2030, og at afgiften skal indrettes under hensyn til klimalovens såkaldte *guidende principper*, jf. *Aftale om grøn skatterreform* (december 2020).

Klimalovens *guidende principper* indebærer, at 70 pct.-målsætningen skal opfyldes under hensyntagen til blandt andet omkostningseffektivitet, bæredygtig erhvervsudvikling, social balance, beskæftigelse og sunde offentlige finanser samt et ønske om at undgå lækage af drivhusgasser. Endvidere skal Danmark være et foregangsland. *Lækage* af drivhusgasser betyder, at reducerede udledninger i Danmark fører til øgede udledninger i andre lande, fx hvis produktionen af visse produkter flytter fra Danmark til udlandet. Lækage kan også forekomme, når en lavere efterspørgsel i Danmark reducerer prisen på fossile brændsler og CO₂-kvoter, hvilket vil øge udledningerne i andre lande. Sker der en høj grad af lækage, så vil en reduktion af drivhusgasudledningerne i Danmark kun føre til en begrænset nedbringelse af udledningerne på globalt plan.

En ensartet afgift på alle CO₂-udledninger er den mest omkostningseffektive måde at reducere udledningerne på, idet der hermed opnås en ensartet pris på udledningen af drivhusgasser.

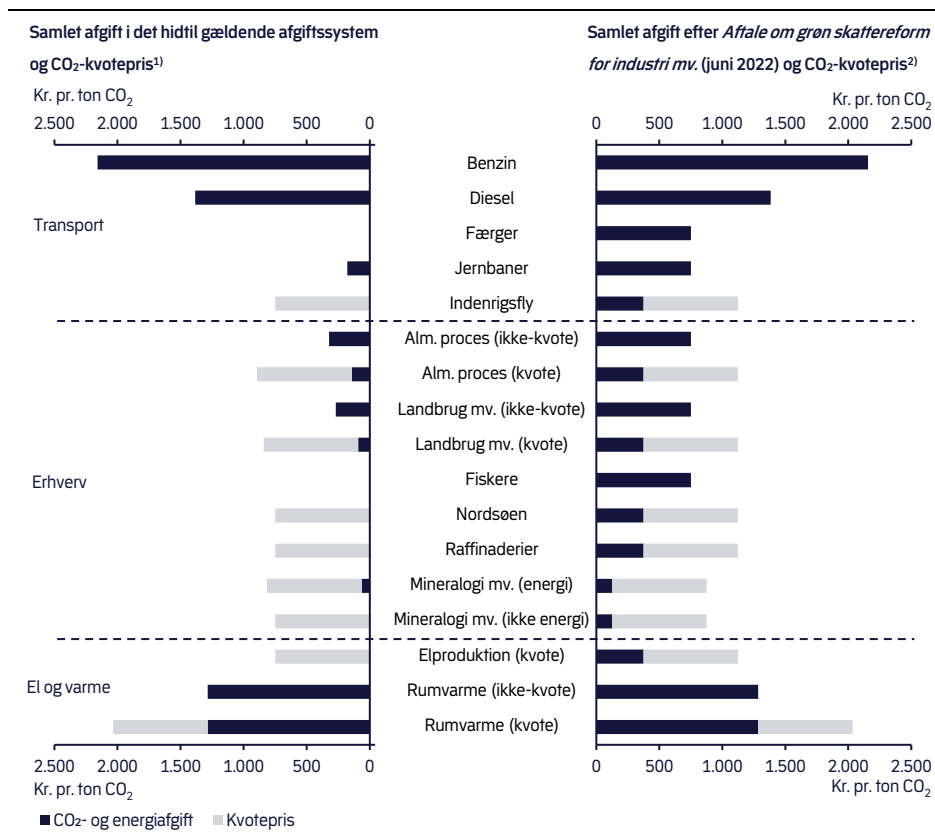
Beskatningen af drivhusgasudledninger udgøres i dag hovedsageligt af en kombination af energiafgifter på fossile brændsler og en CO₂-afgift. Det skal ses i sammenhæng med, at forbrug af fossile brændsler er forbundet med udledning af CO₂. Energiafgifterne på fossile brændsler er dermed i realiteten også afgifter på CO₂-udledninger. Med de nuværende regler er energi- og CO₂-afgifterne meget differentierede – afhængigt af formålet med energiforbruget. Den samlede afgift udgør således mellem 0 og 2.200 kr. pr. ton CO₂, jf. figur 5.1, dvs. nogle udledninger af drivhusgasser er hverken omfattet af energiafgifter eller CO₂-afgift.

Hovedparten af udledningerne fra industrien mv. er omfattet af EU's kvotehandelssystem (ETS), som indebærer, at der betales en CO₂-kvotepris for disse udledninger². Opgjort inkl. CO₂-kvoteprisen varierer summen af den samlede afgift og CO₂-kvotebetalingen også mellem 0 og 2.200 kr. pr. ton CO₂, idet nogle af de udledninger af drivhusgasser, der hverken er omfattet af energi- eller CO₂-afgift, heller ikke er omfattet af CO₂-kvoter, jf. figur 5.1.

¹ Drivhusgasudledningerne omfatter udover CO₂ også metan, lattergas og F-gasser (HFC'er, PFC'er og svovlhexafluorid). Alle drivhusgasser kan omregnes til en ækvivalent udledning af CO₂, også kaldet CO₂e, hvor e står for *equivalent*. I kapitlet bruges CO₂ til at betegne alle drivhusgasser.

² EU's kvotehandelssystem (ETS) blev indført i 2005. Kvotehandelssystemet omfatter drivhusgasudledninger i EU fra større anlæg – herunder en betydelig del af den energitunge industri og energisektoren (dvs. størstedelen af el- og fjernvarmeproduktionen) – samt luftfart intern i EU. Derudover er det ligeledes muligt – men ikke et krav – for medlemslandene at lade større affaldsforbrændingsanlæg være omfattet af ETS, hvilket blandt andet Danmark har gjort brug af. I *Klimafremskrivning og -status 2022* (Energistyrelsen) forventedes CO₂-kvoteprisen at stige fra godt 600 kr. pr. ton CO₂ i 2022 til ca. 750 kr. pr. ton CO₂ i 2030, hvilket er lagt til grund for beregningerne i *Aftale om grøn skatterreform for industri mv.* (juni 2022) og derfor også benyttes som gennemgående forudsætning i dette kapitel. Med *Klimafremskrivning og -status 2023* (Energistyrelsen) forventes CO₂-kvoteprisen at stige til ca. 850 kr. pr. ton i 2030.

Figur 5.1. Samlet afgift på drivhusgasudledninger og CO₂-kvotepris i 2030 – før og efter *Aftale om grøn skattereform for industri mv.*



Anm.: Afgiftsniveauer og kvotepri er opgjort i 2022-priser. Der er anvendt en CO₂-kvotepri på 750 kr. pr. ton i 2030, svarende til det forventede i *Klimafremskrivning og -status 2022* (Energistyrelsen), som også er lagt til grund for *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022). Figuren omfatter alene brændselsrelaterede drivhusgasudledninger og procesudledninger fra mineralogiske processer mv. Energif afgifterne er i lovgivningen fastsat i energienheder, mens CO₂-afgiften er fastsat i CO₂-enheder. I det CO₂-indholdet i fossile brændsler er forskelligt (målt pr. GJ) – fx er det relativt højt for kulprodukter og relativt lavt for naturgas – så varierer energif afgiften opgjort i CO₂-enheder for forskellige brændsler indenfor de forskellige afgiftskategorier. Der er ved omregningen af energif afgiften taget udgangspunkt i CO₂-indholdet i naturgas. Det gælder dog ikke for benzin og diesel, hvor der er taget udgangspunkt i CO₂-indholdet i benzin henholdsvis diesel. Forhøjelsen af energif afgiften for erhvervenes processer på 6 kr. pr. GJ, jf. note 1), er endvidere forudsat at udgøre 65 kr. pr. ton CO₂, uanset brændsel. Forhøjelsen omfatter alm. proces, mineralogi mv. (energi) og landbrug mv. (ikke-kvotepri).

1) Afgiften er opgjort inkl. forhøjelsen af energif afgiften på erhvervenes processer på 6 kr. pr. GJ, som indgik i *Aftale om grøn skattereform* (december 2020).

2) Det er med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) hensigten, at så meget som muligt af den samlede afgift skal udgøres af en CO₂-afgift på op til 750 kr. pr. ton CO₂ (opgjort i 2022-priser). Det bidrager til, at CO₂-afgiften bliver mere ensartet for industriens procesafgifter, rumvarmeafgiften og brændstofafgifterne. "Så meget som muligt" dækker over, at der for en række energiprodukter med EUs energibeskatningsdirektiv er fastsat minimumsafgiftssatser for anvendelse heraf. I figuren er det forudsat, at CO₂-afgiften udgør op til 750 kr. pr. ton.

Kilde: Skatteministeriet.

Med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022), som blev indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti, er det besluttet at indføre en høj og mere ensartet CO₂-afgift, som også vil omfatte

udledninger, der i dag *ikke* er pålagt energi- og CO₂-afgift. Dermed bliver beskattningen af drivhusgasudledninger mere ensartet. Den nye, mere ensartede CO₂-afgift indføres fra 2025 frem mod 2030.

I forbindelse med indgåelse af aftalen blev det skønnet, at den isoleret set reducerer CO₂-udledningerne med ca. 4,3 mio. ton i 2030. Danmarks samlede drivhusgasudledninger forventes at udgøre ca. 29,0 mio. ton CO₂ i 2030, *jf. Klimafremskrivning og -status 2023* (Energistyrelsen), hvor effekterne af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) er indregnet. Der skønnes med stor usikkerhed at udestå reduktioner på ca. 5,5 mio. ton CO₂ i 2030 for at indfri 70 pct.-målsætningen.

Med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* udvides afgiftsgrundlaget umiddelbart fra skønsmæssigt at omfatte ca. 40 pct. af udledningerne til at omfatte ca. 55 pct. i 2030³. Det er her efter helt overvejende landbrugets ikke-energirelaterede udledninger af metan og lattergas, som fortsat *ikke* er omfattet af en CO₂-afgift. Den endelige rapport fra *Ekspertgruppen for en grøn skattereform* skal blandt andet indeholde forslag til, hvordan en grøn skattereform kan mindske landbrugets udledninger af drivhusgasser, *jf. boks 5.1 nedenfor*.

Med aftalen for industri mv. kommer den samlede afgift på CO₂ til at udgøre mellem 125 og 2.200 kr. pr. ton CO₂ i 2030. Afgiften bliver samtidig mere ensartet end i dag, *jf. figur 5.1 ovenfor*. Summen af den samlede afgift og CO₂-kvotebetalingen kommer til at udgøre mellem 750 og 2.200 kr. pr. ton CO₂.

Virksomheder, som ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, pålægges en ensartet CO₂-afgift på 750 kr. pr. ton CO₂.

De kvoteomfattede virksomheder – fx raffinaderier og kvoteomfattet elproduktion – pålægges en afgift på 375 kr. pr. ton CO₂. Dermed vil hovedparten af de kvoteomfattede virksomheder betale en samlet afgift og kvotepris på 375+750=1.125 kr. pr. ton CO₂ i 2030. Det svarer til, at der gives et nedslag i afgiften på 50 pct. af den forventede kvotepris i 2030 på 750 kr. pr. ton CO₂. De kvoteomfattede virksomheder er i dag undtaget fra CO₂-afgiften, hvorved virksomhederne alene betaler kvoteprisen for deres udledninger, mens nogle også er omfattet af energiafgift.

Mineralogiske processer mv. – fx cementindustrien og teglværker – pålægges en lavere afgiftsats på 125 kr. pr. ton CO₂. Det svarer til en samlet afgift og kvotepris på 125+750=875 kr. pr. ton CO₂. Afgiften på 125 kr. pr. ton omfatter også ikke-energirelaterede udledninger, der efter nuværende regler er fritaget for afgift, men er omfattet af CO₂-kvote⁴.

For den ikke-vejgående transport (dvs. færger, jernbaner og indenrigsfly) er en stor del af udledningerne i dag ikke omfattet af energi- eller CO₂-afgift. Indenrigsfærger og indenrigsfly (som er

³ Størrelsen af udledningerne er baseret på *Klimafremskrivning og -status 2022* (Energistyrelsen) og er således opgjort for effekterne af aftalen.

⁴ Ikke-energirelaterede udledninger fra mineralogiske processer mv. er udledninger knyttet til kemiske processer, fx ved opvarmning af kalk til høje temperaturer.

kvoteomfattede) er afgiftsfritaget, mens udledninger fra jernbanedrift (som ikke er kvoteomfattet) alene er omfattet af CO₂-afgift. Med aftalen for industri mv. pålægges udledninger fra disse sektorer en CO₂-afgift på enten 375 eller 750 kr. pr. ton CO₂ – afhængig af, om de er kvoteomfattede eller ej.

De nuværende energifgifter på fossile brændsler omlægges generelt til CO₂-afgifter. For vejtransport (benzin/diesel) og rumvarme overstiger den samlede afgift (dvs. summen af energi- og CO₂-afgift) efter gældende regler den aftalte afgift på 750 kr. pr. ton CO₂.⁵ På disse områder omlægges så meget som muligt af de nuværende energifgifter til en CO₂-afgift på op til 750 kr. pr. ton CO₂. Omlægningen indebærer, at der ikke sker en stigning i den samlede afgift, som i forvejen er høj.

Aftale om grøn skattereform for industri mv. (juni 2022) indeholder udover CO₂-afgiften en række andre initiativer, heriblandt grønt investeringsvindue, omstillingsstøtte, støtte til fangst og lagring af CO₂ fra fossile og biogene kilder⁶ og lempelse af elafgiften.

I *appendiks 5A* er afgiftssystemet ifølge de nuværende regler sammenlignet med det kommende afgiftssystem i medfør af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.*⁷

5.3 En ensartet CO₂-afgift er omkostningseffektiv

I samfundsøkonomisk forstand er den billigste måde at indfri 70 pct.-målsætningen på at indføre en ensartet afgift på alle de udledninger af drivhusgasser, som er omfattet af målsætningen. En ensartet CO₂-afgift fastsætter samme pris på alle CO₂-udledninger, uanset hvor de finder sted i økonomien.

Princippet om en ensartet CO₂-afgift omfatter også *tilskud/negativ afgift* til såkaldt *negative udledninger*, hvor det ligeledes vil være mest omkostningseffektivt at anvende en sats svarende til den ensartede CO₂-afgiftssats⁸.

Negative udledninger kan fx omfatte fangst og lagring af CO₂ fra biogene kilder (BECCS), fx i forbindelse med afbrænding af biomasse og biogent affald på kraftvarmeanlæg, samt ved opgradering af biogas forud for indfødning i naturgasnettet. Negative udledninger kan også omfatte, at CO₂ fanges direkte fra atmosfæren ("Direct Air Capture" – DAC) eller ved fx produktion af biokul

⁵ Afgiften på *benzin og diesel* er højere end på de øvrige områder. Afgifterne herpå skal ses i sammenhæng med øvrige bilafgifter, hvor det samlede afgiftsniveau skal holdes op mod de samlede eksterne omkostninger ved kørsel. CO₂-udledninger udgør isoleret set en begrænset andel af de eksterne omkostninger ved bilkørsel, idet omkostninger knyttet til trængsel og ulykker udgør den største andel. Virksomheder betaler efter gældende regler *rumvarmesats* af deres udledninger fra rumvarme, mens de betaler de lavere afgiftssatser af deres udledninger fra deres produktionsprocesser. Det vil fortsat gøre sig gældende med aftalen for industri mv.

⁶ Biogene kilder er fx biomasse i form af træprodukter og halm mv. Dele af affald kan fx også være biogent, fx madaffald. CO₂-udledninger fra biogene kilder opgøres som værende CO₂-neutrale.

⁷ I *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019* (kapitel 5) redegøres der for den samlede energibeskatning i Danmark, som ud over beskatning af drivhusgasudledninger via energi- og CO₂-afgifter også omfatter forureningsafgifter og elafgifter.

⁸ Det bemærkes, at tilskud til nedbringelse af CO₂-udledninger, som ligger *udover* tilskud/negativ afgift til negative udledninger, vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med at nå 70 pct.-målsætningen.

via pyrolyse, som binder kulstof. Negative udledninger bidrager således til opfyldelse af 70 pct.-målsætningen på samme måde som reduktioner af de fossile udledninger og udgør dermed en del af grundlaget for 70 pct.-målsætningen.

En ensartet afgift giver husholdninger og virksomheder et økonomisk incitament til at reducere udledningerne, hvor det er billigst, jf. *"Grøn Skattereform: Første delrapport – Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform* (februar 2022) og boks 5.1.

Boks 5.1. Ekspertgruppen for en grøn skattereform

Med *Aftale om grøn skattereform* (december 2020), som blev indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, blev det besluttet at nedsætte *Ekspertgruppen for en grøn skattereform*.

Ekspertgruppen offentliggjorde i februar 2022 sin *første delrapport*, hvor ekspertgruppen foreslår en arkitektur for en mere ensartet dansk CO₂-afgift og et fremtidigt niveau for afgiftssatserne på CO₂-udledninger. Den første delrapport omfatter udledningerne fra industri og andre erhverv (bortset fra landbrugets ikke-energirelaterede udledninger), udledningerne fra produktion af el og varme og fra ikke-vejgående transport (dvs. indenrigsfærger og -skibe, jernbaner og indenrigsflyvninger). I ekspertgruppens *endelige rapport* vil de resterende drivhusgasudledninger blive behandlet. Det drejer sig først og fremmest om landbrugets ikke-energirelaterede udledninger af metan og lattergas samt udledninger fra vejtransporten.

Det fremgår af ekspertgruppens første delrapport, at:

"Fuld omkostningseffektivitet kræver en helt ensartet CO₂-afgift på alle udledninger af CO₂ for at sikre, at CO₂-reduktionerne sker dér, hvor de er billigst."

Rapporten indeholder tre forslag til modeller for en forhøjet og udvidet CO₂-afgift, som alle medfører samme CO₂-reduktioner. Ingen af ekspertgruppens tre foreslåede modeller indebærer en helt ensartet afgiftssats på erhvervenes udledninger, da:

"Ekspertgruppens analyser viser, at det ikke er muligt at udforme en CO₂-afgiftsmodel, der fuldt ud tilgodeser samtlige mål og guidende hensyn i klimaloven og kommissionen. Der er et fundamentalt dilemma mellem ønsket om omkostningseffektivitet (lavest mulig samfundsøkonomisk omkostning for at nå 70 pct.-målsætningen) og ønsket om at undgå store erhvervsforskydninger og deraf følgende CO₂-lækage, hvor produktionen og de tilhørende udledninger blot flytter til udlandet."

Det er husholdningerne, der i sidste ende bærer byrden ved en CO₂-afgift. Virksomheder kan ofte over- eller nedvælte deres omkostninger i henholdsvis priser eller lønninger. En ensartet CO₂-afgift vil minimere husholdningernes omkostninger i form af reduceret levestandard ved at indfri 70 pct.-målsætningen – vel at mærke sammenholdt med andre virkemidler.

Andre hensyn end minimering af de samfundsøkonomiske omkostninger kan imidlertid give anledning til differentieringer, herunder klimalovens guidende principper, hvorefter klimaindsatsen blandt andet skal ske under hensyntagen til lækage, offentlige finanser og social sammenhængskraft.

Prisen på CO₂-kvoter er en betaling fra de danske virksomheder til EU som helhed for deres CO₂-udledninger. De samlede kvoteindtægter fordeles mellem medlemslandene uafhængig af det faktiske kvoteforbrug i et medlemsland. En reduktion af CO₂-udledningerne indenfor kvotesektoren i Danmark vil reducere virksomhedernes betaling for CO₂-kvoter, ligesom virksomhedernes afgiftsbetaling reduceres, hvis der er en dansk afgift. En reduktion af dansk kvotebetaling (afledt af lavere udledninger) ændrer imidlertid (tilnærmelsesvis) ikke på den danske stats indtægter fra kvotesalg og indebærer derfor (tilnærmelsesvis) ikke en samfundsøkonomisk omkostning for Danmark⁹. Derimod vil en reduktion af grundlaget for en dansk afgift medføre et mindreprovenu for den danske stat – og vil dermed indebære en samfundsøkonomisk omkostning. Det betyder, at det ikke er omkostningseffektivt, at en dansk CO₂-afgift er lavere indenfor kvotesektoren end udenfor kvotesektoren, jf. *appendiks 5B*.

Det Miljøøkonomiske Råd har i deres rapport *Økonomi og Miljø 2020: Dansk Klimapolitik frem mod 2030* (marts 2021) og i rapporten *Økonomi og miljø 2022* (december 2022) skønnet over effekterne af en ensartet CO₂-afgift med 100 pct. nedslag for kvoteprisen¹⁰.

Det Miljøøkonomiske Råd argumenterer for, at det er konsistent med en *foregangslandsstrategi* at give fuld reduktion i afgiften for kvoteprisen, selvom det øger de samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-reduktioner i Danmark. Med foregangslandsstrategi menes, at der i et land føres en klimapolitik, som kan være attraktiv og reproducerbar for andre lande, og som dermed kan inspirere andre lande til at føre en tilsvarende klimapolitik med henblik på at reducere deres udledninger.

Med en isoleret dansk afgift reduceres kvoteforbruget i Danmark, hvilket reducerer kvoteprisen og frigør kvoter. Dermed øges kvoteforbruget og CO₂-udledningerne – alt andet lige – i de øvrige EU-lande. Ved at give fuld reduktion for kvoteprisen tages der højde for denne lækage via kvotemarkedet. Det Miljøøkonomiske Råd argumenterer således for, at idet EU som helhed og lande udenfor EU ikke kan reproducere en strategi med lækage via kvotemarkedet, er det konsistent med en foregangslandsstrategi at give fuld reduktion for kvoteprisen. Når EU som helhed og lande udenfor EU ikke kan reproducere samme strategi, skyldes det, at der ikke er et internationalt CO₂-kvotemarked for verden som helhed.

Den samfundsøkonomiske omkostningseffektivitet ved klimatiltag opgøres typisk ved de såkaldte *CO₂-skyggepriser*. Skyggeprisen angiver den samfundsøkonomiske omkostning pr. ton reduceret CO₂. Skyggepriserne kan sammenlignes for forskellige tiltag, der reducerer CO₂-udledningen. Tiltaget med den laveste skyggepris er det mest omkostningseffektive, jf. *boks 5.2*.

⁹ Hvis en lavere efterspørgsel efter kvoter fører til en lavere kvotepris, kan det dog isoleret set påvirke den danske stats indtægter.

¹⁰ I rapporten *Økonomi og miljø 2022* (december 2022) forudsættes endvidere en ophævelse af uddelingen af gratiskvoter.

Boks 5.2. Samfundsøkonomisk virkning og CO₂-skyggepriser

Den samfundsøkonomiske virkning er helt overordnet et mål for de skønnede effekter på danske borgeres velfærd af økonomisk-politisk tiltag.

Klimatiltag – fx i form af afgifter eller tilskud – har til formål at ændre virksomheders og husholdningers adfærd, så de gør noget andet, end de ellers ville have gjort. Det medfører en samfundsøkonomisk omkostning. Ellers ville afgiften eller tilskuddet ikke være nødvendig, da virksomheder og husholdninger i så fald havde ændret deres adfærd også uden reguleringen. I det omfang den ændrede adfærd medfører en reduktion af en utilstrækkelig reguleret eksternalitet, kan der dog være samfundsøkonomiske gevinster herved, *jf. også boks 5.3 nedenfor*.

Et eksempel på en sådan adfærdsændring kan være en virksomhed, som skal udskifte sin gamle og udtjente naturgaskedel. I udgangspunktet kan virksomheden vælge mellem at købe en ny naturgaskedel eller skifte til en varmepumpe. Det er billigst for virksomheden at købe en ny naturgaskedel. Så indføres der en afgift på naturgas, som betyder, at det bliver relativt billigere for virksomheden at købe varmepumpen. Virksomheden køber varmepumpen på grund af afgiften på naturgas og køber dermed et dyrere produktionsapparat end ellers (men skal dermed ikke betale afgiften, hvorved staten ikke får en indtægt). Det udgør en omkostning for virksomheden og dermed for samfundet.

Typisk måles de samfundsøkonomiske omkostninger ved klimatiltag via såkaldte CO₂-skyggepriser, som angiver den samfundsøkonomiske omkostning pr. ton reduceret CO₂. Skyggeprisen gør det muligt fx at sammenligne forskellige måder at indrette afgifter, som har til formål at reducere CO₂-udledningen. Skyggeprisen gør det også muligt at sammenligne en afgift med et tilskud. Tiltaget med den laveste skyggepris er det tiltag, som medfører de laveste samfundsøkonomiske omkostninger pr. reduceret ton CO₂. Man siger også nogle gange, at dette tiltag er det mest omkostningseffektive.

Den *marginale* skyggepris angiver skyggeprisen på det dyreste ton CO₂, som reduceres. For afgifter svarer den marginale skyggepris til afgiftssatsen efter en given afgiftsændring, mens den *gennemsnitlige* skyggepris ligger et sted mellem afgiften før og efter et tiltag. Det skal dog bemærkes, at anden regulering (der sker samtidig) kan ændre den marginale og gennemsnitlige skyggepris.

Det er forbundet med stor usikkerhed at opgøre, hvor store forhøjelser af CO₂-afgiften (eller andre tiltag) der skal til for at reducere CO₂-udledningerne til et niveau, hvor 70 pct.-målsætningen bliver indfriet. Tilsvarende er skyggepriser og de samfundsøkonomiske omkostninger ved at indfri 70 pct.-målsætningen også forbundet med stor usikkerhed, *jf. også afsnit 5.4 nedenfor*.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 5B*, der omhandler opgørelse af de samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-afgifter.

Udledninger af CO₂ og andre drivhusgasser udgør en såkaldt *negativ eksternalitet*, ligesom fx luftforurening. Det betyder, at virksomheder og husholdninger påfører samfundet skadevirkninger af deres CO₂-udledninger, som de ikke betaler for gennem de almindelige pris- og markeds mekanismer i økonomien.

Drivhusgasser er ydermere en *global eksternalitet*, idet udledninger bidrager til klimaforandringer på verdensplan, mens påvirkningen af klimaet er uafhængig af, hvor udledningerne finder sted. Samtidig udgør Danmarks udledninger af drivhusgasser en meget lille andel af de samlede globale udledninger. Det betyder, at de umiddelbare samfundsøkonomiske *gevinster* for Danmark ved danske CO₂-reduktioner filnærmevis er nul, og dermed er de lavere end de samfundsøkonomiske *omkostninger* for Danmark. På globalt plan vil der imidlertid være en gevinst ved lavere danske CO₂-udledninger, såfremt der er mindre end 100 pct. lækage.

Det bemærkes, at der kan være tilfælde, hvor det samlet set kan være samfundsøkonomisk optimalt at afvige fra en ensartet CO₂-afgiftssats. Det er i givet fald knyttet til enten, at der er anden regulering, som ikke er indrettet samfundsøkonomisk optimalt, eller at særlige markedsforhold gør sig gældende, *jf. boks 5.3.*

Boks 5.3. Samfundsøkonomisk begrundede afvigelser fra en ensartet afgift

Under visse omstændigheder kan det begrundes rent samfundsøkonomisk at afvige fra en ensartet CO₂-afgift.

Det kan være i tilfælde, hvor anden regulering ikke er indrettet optimalt:

- Hvis der fx gives tilskud på samme område som en CO₂-afgift, fx tilskud til CO₂-reduktioner (ud over tilskud/negativ afgift til negative udledninger), og disse tilskud forudsættes opretholdt, vil en CO₂-afgift skulle differentieres for samlet set at begrænse de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med tilskuddene.
- Manglende eller utilstrækkelig regulering af andre eksternaliteter end CO₂-udledninger kan begrunde, at satsene skal differentieres, hvis eksternaliteterne påvirkes af CO₂-afgiften. Det kan fx være relevant i forhold til partikelforurening fra fx brændeovne eller kvælstofudledninger fra landbruget. Det vil isoleret set gøre det samfundsøkonomisk dyrere at opnå CO₂-reduktioner, men der opnås samfundsøkonomiske gevinster via effekten på andre eksternaliteter, hvilket potentielt kan opveje den ekstra omkostning.

I udgangspunktet vil det i disse tilfælde være samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt direkte at ændre den anden regulering. I praksis kan det dog eksempelvis være vanskeligt at regulere nogle eksternaliteter, og tilskud kan anvendes af fx fordelingsmæssige hensyn. I ekspertgruppens første delrapport og *Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet – delanalyse 4 (2018)* blev det forudsat, at NOx- og svovlafgiften internaliserer de eksterne omkostninger for danske borgere fra udledningerne af NOx og svovl, og at CO₂-afgiften derfor alene skal bidrage til opfyldelse af et dansk klimamål.

Det kan også være i tilfælde, hvor særlige markedsforhold gør sig gældende:

- Ved international handel i forbindelse med bytteforholdsgevinster. Ved dansk eksport af varer er det isoleret set optimalt med en afgift, ligesom det isoleret set er optimalt med en afgift på importvarer med henblik på at påvirke den internationale prisdannelse i dansk favør (højere eksport- og lavere importpriser). For alle lande set under ét gælder dog, at det er optimalt ikke at have importafgifter (told). Bytteforholdsgevinster kan være vanskelige at opføre, fordi effekter på import og eksport er påvirket af komplekse sammenhænge.
- Ved grænsehandel eller hvor udlændinge (i væsentligt omfang – fx via køb af varer og tjenester i Danmark eller via ejerskab af danske virksomheder med overnormal indtjening) påvirkes af en dansk afgift, kan der være begrundelse for differentiering, da det ligesom ved bytteforholdsgevinster, *jf. ovenfor*, påvirker gevinster og omkostninger mellem Danmark og udlandet.
- Ved ufuldstændig konkurrence, hvor prisfastsættelse indebærer, at prisen på en vare på det danske marked er fastsat højere, end hvad der er samfundsøkonomisk optimalt, kan en relativt lav afgift bidrage til at reducere de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved at forskyde efterspørgslen i retning af varer og tjenester leveret af brancher med svag konkurrence.

Disse forhold er principielt relevante for alle afgifter og skatter (og anden regulering) og ikke alene for en CO₂-afgift.

I *Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet – delanalyse 4 (2018)* er der en gennemgang af, hvornår der ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv bør anvendes afgifter og tilskud på energiområdet, og hvordan de indrettes mest hensigtsmæssigt.

Tre modeller for en CO₂-afgift

I dette afsnit illustreres med tre konkrete modeleksempler, at differentiering af afgiftssatserne øger de samfundsøkonomiske omkostninger ved et givet reduktionsmål for CO₂-udledningerne sammenlignet med en helt ensartet CO₂-afgift.

Der tages udgangspunkt i en model – benævnt *model 1* – som er karakteriseret ved en ensartet CO₂-afgift på 700 kr. pr. ton CO₂, jf. første søjle i tabel 5.1 nedenfor. Der forudsættes at være tale om en afgift alene på CO₂-udledninger, dvs. uden tilskud/negativ afgift til negative udledninger.

Denne model sammenlignes med to alternative modeller – benævnt *model 2* og *model 3* – med differentierede afgifter, hvor virksomheder indenfor kvotesektoren får varierende grader af afgiftsnedslag for betaling af kvotepris¹¹.

Alle tre modeller indebærer en samlet CO₂-reduktion på ca. 4,5 mio. ton CO₂. Der er taget udgangspunkt i udledningerne fra de sektorer, som er omfattet af ekspertgruppens første delrapport, jf. boks 5.1 ovenfor¹². De tre betragtede modeller er forskellige fra de modeller, som er belyst i delrapporten, fordi formålet med de her betragtede modeleksempler er at illustrere effekten af differentiering af CO₂-afgiften på samfundsøkonomien, mens delrapporten også tager udgangspunkt i klimalovens guidende principper.

I *model 2* differentieres afgiften ved at give et nedslag på 50 pct. af kvoteprisen, dvs. et nedslag på $0,5 \cdot 750 = 375$ kr. pr. ton til virksomheder indenfor kvotesektoren ved en skønnet kvotepris på 750 kr. pr. ton CO₂ i 2030, jf. anden søjle i tabel 5.1. Når virksomheder indenfor kvotesektoren får et nedslag, vil det umiddelbart give en mindre CO₂-reduktion end de 4,5 mio. ton. Det betyder, at afgiften som udgangspunkt skal forhøjes ud over de 700 kr. pr. ton CO₂ i model 1 for at opnå den samme samlede reduktion som ved en ensartet CO₂-afgift. I *model 2* skal CO₂-afgiften derfor sættes til 970 kr. pr. ton udenfor kvotesektoren og $970 - 375 = 595$ kr. pr. ton indenfor kvotesektoren for at opnå en reduktion på 4,5 ton CO₂.

I *model 3* øges differentieringen ved at give et nedslag på 100 pct. af kvoteprisen til kvoteomfattede virksomheder, dvs. et nedslag på 750 kr. pr. ton. Det betyder at, CO₂-afgiften skal sættes til 1.270 kr. pr. ton udenfor kvotesektoren og $1.270 - 750 = 520$ kr. pr. ton indenfor kvotesektoren, hvis reduktioner på 4,5 ton CO₂ skal nås, jf. sidste søjle i tabel 5.1.

Både *model 1* og *model 2* indebærer, at udledninger er dyrere for virksomhederne indenfor kvotesektoren end udenfor kvotesektoren – vel at mærke når prisen på udledninger måles ved summen af CO₂-afgiften og kvoteprisen – mens *model 3* medfører samme samlede pris på drivhusgasudledninger for virksomheder i de to sektorer.

¹¹ Virkningen af at differentiere CO₂-afgiften kunne også have været illustreret på andre måder – fx med udgangspunkt i nedslaget i afgiftssatsen for mineralogiske processer mv. (som er en del af de konkrete initiativer i *Aftale om grøn skattereform*). Differentiering af afgiften vil dog som udgangspunkt altid øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-reduktioner, uanset hvordan en sådan differentiering implementeres.

¹² Dog ekskl. rumvarme, som allerede i dag er pålagt en relativt høj samlet energi- og CO₂-afgift, jf. figur 5.1.

Tabel 5.1. Tre modeller for en CO₂-afgift, som indebærer samlet CO₂-reduktion på 4,5 mio. ton

	Model 1	Model 2	Model 3
	ensartet afgiftssats	(nedslag på 50 pct. af kvotepris)	(nedslag på 100 pct. af kvotepris)
	<i>Kr. pr. ton CO₂</i>		
Afgiftssats udenfor kvotesektoren	700	970	1.270
Afgiftssats indenfor kvotesektoren	700	595	520
	<i>Mio. ton CO₂</i>		
1. CO ₂ -afgiftsgrundlag	8,3	8,3	8,3
1.A heraf indenfor kvotesektoren	6,2	6,2	6,2
1.B heraf udenfor kvotesektoren	2,1	2,1	2,1
2. CO ₂ -reduktion	4,5	4,5	4,5
2.A heraf indenfor kvotesektoren	3,9	3,7	3,5
2.B heraf udenfor kvotesektoren	0,6	0,8	1,0
	<i>Mio. kr., 2022-niveau</i>		
3. Umiddelbar provenuvirkning/erhvervsbelastning	4.725	4.650	4.800
3.A heraf indenfor kvotesektoren	3.775	3.175	2.775
3.B heraf udenfor kvotesektoren	950	1.475	2.050
4. Provenuvirkning efter tilbageløb og ændret adfærd	1.250	1.350	1.425
	<i>Mio. kr., 2022-priser (faktorpriser)</i>		
5. Samfundsøkonomiske omkostninger	1.475	1.550	1.675
5.A heraf forvriddning af input, forbrugsadfærd mv.	1.200	1.250	1.375
5.B heraf forvriddning af arbejdsudbud	275	300	300
	<i>Kr. pr. ton CO₂, 2022-priser (faktorpriser)</i>		
6. Gennemsnitlig skyggepris ¹⁾	270	280	300
7. Marginal skyggepris ¹⁾	700	970	1.270

Anm.: I tabellen er afgiftssatser afrundet til nærmeste 10 kr. pr. ton, mens effekterne er beregnet på uafrundede afgiftssatser. Provenuvirkninger og samfundsøkonomiske omkostninger er afrundet til nærmeste 25 mio. kr. Effekter på CO₂-udledningen er afrundet til 1 decimal. Totaler stemmer ikke nødvendigvis til summen af de enkelte brancher på grund af afrundinger. Der er taget udgangspunkt i en forventet kvotepris i 2030 på 750 kr. pr. ton, hvorved en reduktion i afgiften på 50 pct. af kvoteprisen indebærer en reduktion af afgiften på 375 kr. pr. ton for de kvoteomfattede virksomheder, mens en reduktion i afgiften på 100 pct., indebærer en reduktion af afgiften på 750 kr. pr. ton. CO₂-udledningerne i række 1 er baseret på *Klimastatus og -fremskrivning 2022* (Energistyrelsen), hvor der ikke er taget højde for effekten af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022), hvorved grundlaget, dvs. de samlede forventede udledninger for erhverv og ikke-vejgående transport før en (højere) CO₂-afgift, udgør ca. 8,3 mio. ton i 2030.

1) Skyggepriserne er opgjort på baggrund af de samfundsøkonomiske omkostninger ekskl. forvriddningen af arbejdsudbuddet. Den marginale skyggepris er opgjort som den højeste afgiftssats. De marginale meromkostninger ved yderligere CO₂-reduktioner via afgiftsforhøjelser vil imidlertid ikke nødvendigvis svare til den højeste sats, da det forudsætter, at det er denne, som yderligere forhøjes.

Kilde: Egne beregninger.

Ved en uændret CO₂-afgift udgør de forventede udledninger som udgangspunkt 8,3 mio. ton i 2030, hvoraf 6,2 mio. ton (ca. 74 pct.) kan henføres til kvoteomfattede virksomheder, *jf. rækkerne 1 og 1.A i tabel 5.1*. De tre modeller er som nævnt fastlagt, så de hver især skønnes at reducere CO₂-udledningerne med 4,5 mio. ton. Det svarer til godt en halvering af udledningerne, *jf. række 2 i tabel 5.1*.

Med *model 1* reduceres udledningerne indenfor kvotesektoren med 3,9 mio. ton CO₂ (svarende til ca. 90 pct. af den samlede reduktion), *jf. række 2.A i tabel 5.1*¹³. Differentieringen af CO₂-afgiften i *model 2* og *model 3* indebærer, at CO₂-reduktionerne i højere grad sker udenfor kvotesektoren. I alle tre modeller sker størstedelen af reduktionerne dog fortsat indenfor kvotesektoren. Det skal ses i sammenhæng med to forhold:

For det *første* forhøjes afgifterne mere for virksomheder indenfor kvotesektoren end udenfor kvotesektoren, når CO₂-afgiften hypotetisk forhøjes fra de nuværende niveauer op til en ensartet sats, fx 700 kr. pr. ton. Det afspejler, at de kvoteomfattede virksomheder i dag betaler en lavere afgift end de ikke-kvoteomfattede virksomheder, *jf. afsnit 5.2*. Afgiftsforhøjelserne betyder derfor, at de kvoteomfattede virksomheder leverer et større bidrag til den samlede CO₂-reduktion på 4,5 mio. ton.

For det *andet* forventes virksomhederne indenfor kvotesektoren at reagere kraftigere på en given stigning i CO₂-afgiften end virksomhederne udenfor kvotesektoren. De kvoteomfattede virksomheders udledninger forventes med andre ord at falde mere for hver krone, som afgiften forhøjes. Det hænger blandt andet sammen med, at kvotesektoren i udgangspunktet står for hovedparten af CO₂-udledningerne. Dette er uddybet i *boks 5.4 nedenfor*, som viser, hvor meget virksomhederne forventes at reducere udledningerne henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren, når afgiften øges.

Model 1 indebærer et umiddelbart merprovenu for det offentlige på 4.725 mio. kr. i 2030, *jf. række 3 i tabel 5.1*, hvoraf størstedelen (3.775 mio. kr.) belaster virksomheder indenfor kvotesektoren. For *model 2* er det samlede umiddelbare merprovenu lidt lavere, mens det er lidt højere for *model 3*.

Differentiering af CO₂-afgiften har stor betydning set i et fordelingsmæssigt perspektiv, idet virksomheder udenfor kvotesektoren belastes langt mere i *model 3* end i *model 1* og *model 2*. Omvendt belastes virksomheder indenfor kvotesektoren langt mere i *model 1* end i *model 2* og *model 3*, *jf. rækkerne 3.A og 3.B i tabel 5.1*. En lavere afgift – og dermed en mindre belastning – for virksomhederne indenfor kvotesektoren betyder dermed, at virksomheder udenfor kvotesektoren belastes mere.

Merprovenuet efter tilbageløb og ændret adfærd udgør 1.250 mio. kr. for *model 1* og henholdsvis 1.350 mio. kr. og 1.425 mio. kr. for *model 2* og *model 3*, *jf. række 4 i tabel 5.1*. Merprovenuet efter tilbageløb og ændret adfærd er således væsentligt mindre end det umiddelbare

¹³ I *appendiks 5C* vises til illustration en detaljeret branchefordeling for *model 1*.

merprovenu. Det afspejler, at CO₂-afgiften forudsættes at indebære betydelige adfærdseffekter – blandt andet i form af mærkbart lavere drivhusgasudledninger og dermed lavere afgiftsgrundlag. Merprovenuet efter tilbageløb og ændret adfærd udgør et finansieringsbidrag, der fx kan anvendes til at nedsætte andre skatter og afgifter eller til at øge de offentlige udgifter.

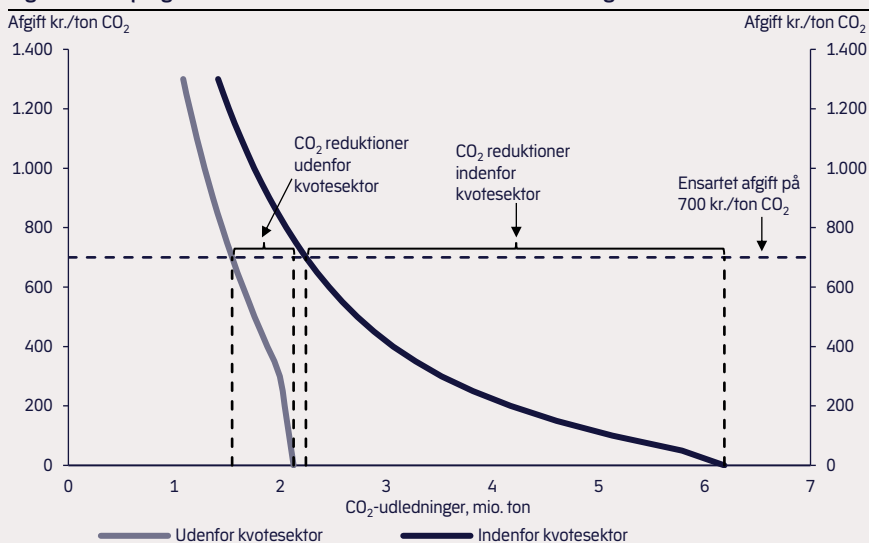
Boks 5.4. Efterspørgselskurver for virksomhedernes CO₂-udledninger

De aggregerede efterspørgselskurver for virksomhedernes CO₂-udledninger henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren fremgår af *figura*. Ved de nuværende afgifter skønnes virksomhederne udenfor kvotesektoren at udlede 2,1 mio. ton CO₂ (på kurven vist ved en afgift på nul, uanset nuværende afgiftsniveau), *jf. den gråblå efterspørgselskurves skæring med x-aksen*. Efterspørgselskurver er i dette kapitel anvendt som et udtryk for sammenhængen mellem virksomhedernes CO₂-udledninger og afgiften/prisen herpå.

En lodret bevægelse i figuren op ad y-aksen fra en afgift på nul afspejler, at det ensartede niveau for CO₂-afgiften stiger, dog uden at eksisterende afgifter sættes ned, såfremt de måtte være højere. Fx vil en branche, der med de nuværende afgifter betaler 200 kr. pr. ton CO₂ først opleve en afgiftsstigning, når afgiftsniveauet i figuren overstiger 200 kr. pr. ton CO₂, men vil ikke opleve en afgiftsnedsættelse ved lavere afgiftsniveauer.

Når prisen på at udlede CO₂ stiger, fx på grund af en afgift, vil virksomhederne efterspørge færre CO₂-udledninger. Ved en afgift på 700 kr. pr. ton CO₂ skønnes udledningerne udenfor kvotesektoren at falde med i størrelsesordenen 30 pct. til 1,5 mio. ton CO₂.

Figura. Efterspørgselskurver efter CO₂ for virksomheder indenfor og udenfor kvotesektoren



Anm.: Efterspørgselskurvene for virksomheder indenfor kvotesektoren henholdsvis udenfor kvotesektoren er aggregeringer af de estimerede efterspørgselskurver for de enkelte brancher, som hver især forudsættes at have deres egne efterspørgselskurver. Kilde: Egen illustration.

Virksomhederne indenfor kvotesektoren forventes at reagere noget kraftigere på en prisændring end udenfor kvotesektoren. Det afspejler blandt andet, at CO₂-intensiteten er højere indenfor kvotesektoren. Derfor er den aggregerede efterspørgselskurve fladere for virksomheder indenfor kvotesektoren.

Boks 5.4. Efterspørgselskurver for virksomhedernes CO₂-udledninger (fortsat)

Ved de nuværende afgifter (fastsat som en afgift på nul på kurven) skønnes virksomhederne indenfor kvotesektoren at udlede 6,2 mio. ton CO₂, *jf. den mørkeblå efterspørgselskurves skæring med x-aksen*. Ved en ensartet afgift på 700 kr. pr. ton CO₂ skønnes udledningerne indenfor kvotesektoren at falde med rundt regnet 60 pct. til 2,3 mio. ton CO₂. Samlet set reduceres udledningerne således med $(2,1-1,5)+(6,2-2,3)=4,5$ mio. ton CO₂.

De viste efterspørgselskurver i *figur a* er aggregeringer af de estimerede efterspørgselskurver for de enkelte brancher. De aggregerede efterspørgselskurvers form i *figur a* afspejler således summen af de branchespecifikke efterspørgselskurver.

Det er lagt til grund, at efterspørgselskurverne for de enkelte brancher har en *konstant semielasticitet*. Det betyder, at en ændring af prisen med én enhed altid medfører samme procentvise ændring af CO₂-udledningerne. Dermed får de branchespecifikke efterspørgselskurver en form, hvor de første kroners afgiftsforhøjelse giver større CO₂-reduktioner (opgjort i ton) end de sidste kroners afgiftsforhøjelser. Det vil sige, at de branchespecifikke efterspørgselskurver gradvist bliver stejlere, jo mere CO₂-udledningerne reduceres.

Semielasticiteten skønnes at variere meget på tværs af de enkelte brancher. Det afspejler blandt andet, at nogle brancher vurderes at have bedre omstillingsmuligheder end andre. Desuden skønnes det, at der i nogle brancher kan ske større forskydninger væk fra CO₂-intensiv produktion end i andre brancher.

Figuren ovenfor er som nævnt konstrueret sådan, at den enkelte branches CO₂-udledning ved nuværende afgiftsniveau indgår på de aggregerede kurver fra et afgiftsniveau på nul op til afgiftsniveauet. Ved mindre afgiftsforhøjelser – dvs. på den del af de aggregerede kurver, der er tættest på x-aksen – er hældningen på de aggregerede efterspørgselskurver derfor isoleret set lidt stejlere end ved lidt større forhøjelser af afgiften. Det ses tydeligst på den *gråblå kurve* for virksomhederne udenfor kvotesektoren. Det skyldes, at nogle brancher både indenfor og udenfor kvotesektoren allerede betaler afgift, *jf. afsnit 5.2*.

Før Aftale om grøn skattereform for industri mv. (juni 2022) skulle virksomhederne udenfor kvotesektoren således have betalt en samlet energi- og CO₂-afgift på gennemsnitligt ca. 200 kr. pr. ton CO₂ i 2030, mens virksomheder indenfor kvotesektoren skulle have betalt en gennemsnitlig afgift på ca. 20 kr. pr. ton ifølge de nuværende regler. Ved en forhøjelse af afgiften op til fx 50 kr. er CO₂-reduktionerne således begrænsede, fordi mange virksomheder allerede betaler en afgift på 50 kr. pr. ton eller derover. I *appendiks 5A* fremgår de nuværende afgiftssatser for de enkelte brancher.

Den ensartede afgift på 700 kr. pr. ton CO₂ i *model 1* skønnes at indebære samfundsøkonomiske omkostninger på 1.475 mio. kr. i 2030, *jf. række 5 i tabel 5.1*. Når CO₂-afgiften forhøjes, er der to virkninger af afgiften. Den ene virkning vedrører reguleringen af CO₂-udledningerne, som medfører en adfærdsendring af forbruget i form af en reduktion af CO₂-udledningerne. Den anden virkning af afgiften er et merprovenu og dermed en øget belastning. Belastningen fra afgiften medfører desuden en effekt på arbejdsudbuddet. Den samfundsøkonomiske omkostning ved forbrugsændringen udgør 1.200 mio. kr., *jf. række 5.A i tabel 5.1*, mens den samfundsøkonomiske omkostning forbundet med forvriddningen af arbejdsudbuddet udgør 275 mio. kr., *jf. række 5.B i tabel 5.1*.

Idet CO₂-udledningerne skønnes reduceret med 4,5 mio. ton, bliver den gennemsnitlige CO₂-skyggepris $1.200/4,5=270$ kr. pr. ton. Den marginale skyggepris, som afspejler de dyreste gennemførte CO₂-reduktioner, svarer til afgiftssatsen på 700 kr. pr. ton. Ved opgørelse af skyggeprisen er alene medtaget den samfundsøkonomiske omkostning knyttet til ændring af forbrugsadfærden, da effekten på arbejdsudbuddet er knyttet til afgifts- eller skatteændringer generelt.

Effekten på arbejdsudbuddet kan modvirkes ved at anvende merprovenuet fra CO₂-afgiften til nedsættelser af andre skatter og afgifter. Der henvises i øvrigt til *appendiks 5B*, som giver en nærmere beskrivelse af opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger (herunder hvorfor CO₂-kvotepriisen ikke indgår i den samfundsøkonomiske omkostning og dermed i skyggeprisen).

Med *model 2* øges de samfundsøkonomiske omkostninger til 1.550 mio. kr., *jf. række 5 i tabel 5.1*. De marginale samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med afgiftsdifferentieringen i *model 2* udgør dermed 1.550-1.475=75 mio. kr. sammenlignet med *model 1*, hvoraf de 50 mio. kr. skyldes ændret forbrugsadfærd. Den gennemsnitlige skyggepris stiger relativt beskedent fra 270 kr. pr. ton CO₂ i *model 1* med en ensartet CO₂-afgift til 280 kr. pr. ton ved at differentiere CO₂-afgiften som forudsat i *model 2*, *jf. række 6 i tabel 5.1*. For virksomheder udenfor kvotesektoren gennemføres nu reduktioner med en marginal skyggepris på op til 970 kr. pr. ton (mod 700 kr. pr. ton i *model 1*), *jf. række 7 i tabel 5.1*, mens der for virksomheder indenfor kvotesektoren alene gennemføres reduktioner med en marginal skyggepris på op til 595 kr. pr. ton. Dermed erstattes – set i et samfundsøkonomisk perspektiv – billige CO₂-reduktioner indenfor kvotesektoren af dyrere reduktioner udenfor kvotesektoren.

Med *model 3* øges den samfundsøkonomiske omkostning til 1.675 mio., *jf. række 5 i tabel 5.1*. De marginale samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med afgiftsdifferentieringen i *model 3* udgør dermed 1.675-1.475=200 mio. kr. sammenlignet med *model 1*, hvoraf de 175 mio. kr. skyldes ændret forbrugsadfærd. Den gennemsnitlige CO₂-skyggepris stiger fra 270 kr. pr. ton CO₂ ved en ensartet CO₂-afgift til 300 kr. pr. ton, *jf. række 6 i tabel 5.1*. For virksomheder udenfor kvotesektoren gennemføres nu reduktioner med en marginal skyggepris på op til 1.270 kr. pr. ton (mod 700 kr. pr. ton i *model 1*), *jf. række 7 i tabel 5.1*, mens der for virksomheder indenfor kvotesektoren alene gennemføres reduktioner med en marginal skyggepris på op til 520 kr. pr. ton.

Sammenlignet med *model 1* indebærer afgiftsdifferentieringen i *model 2*, at der flyttes 0,2 mio. ton CO₂-reduktioner ud af kvotesektoren, mens der med *model 3* flyttes yderligere 0,2 mio. ton CO₂-reduktioner ud af kvotesektoren. De pågældende reduktioner foretages i stedet af virksomheder udenfor kvotesektoren. Holdt op imod den samlede reduktion på 4,5 mio. ton er det således forholdsvis begrænset, hvor mange tons CO₂ der flyttes mellem de to overordnede sektorer. Derfor er de samfundsøkonomiske meromkostninger ved afgiftsdifferentieringerne i *model 2* og *3* forholdsvis begrænsede, *jf. boks 5.5*. Det gør sig særligt gældende for afgiftsdifferentieringen i *model 2*.

Når de samfundsøkonomiske meromkostninger er noget større ved afgiftsdifferentieringen i *model 3* end i *model 2*, så hænger det sammen med, at de samfundsøkonomiske omkostninger stiger mere end proportionalt med afgiften. Jo større afgiftsdifferentiering, der laves, og jo flere udledninger, der omfattes af reducerede satser, jo større vil de samfundsøkonomiske omkostninger ved differentiering være, ved en given CO₂-reduktion.

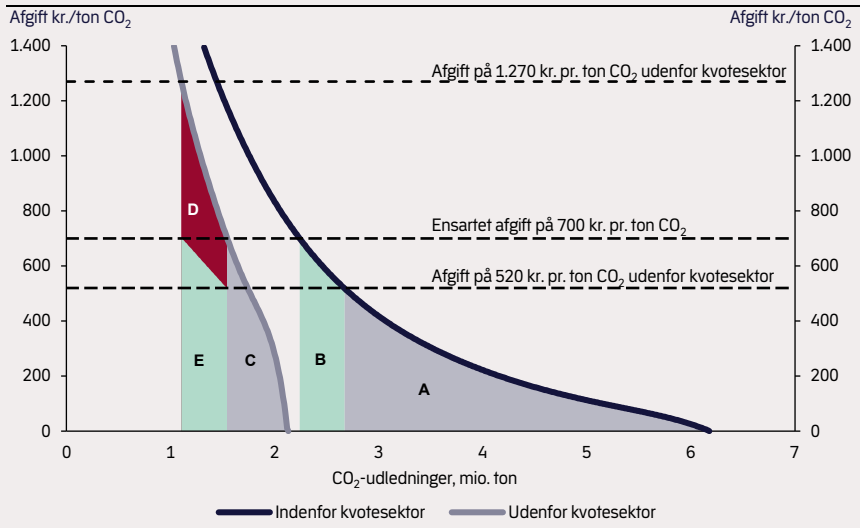
Boks 5.5. Samfundsøkonomiske (mer)omkostninger ved at differentiere CO₂-afgiften

De samfundsøkonomiske meromkostninger forbundet med at differentiere CO₂-afgiften kan illustreres ved at tage udgangspunkt i de aggregerede efterspørgselskurver for virksomhedernes CO₂-udledninger, som er beskrevet i *boks 5.4* i *figur a* nedenfor er der tilføjet arealer, som viser de samfundsøkonomiske omkostninger ved forskellige afgiftsniveauer.

I *model 1* med en ensartet CO₂-afgift på 700 kr. pr. ton vil de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til ændring af forbrugsadfærd indenfor kvotesektoren svare til arealerne A og B, mens omkostningerne udenfor kvotesektoren svarer til arealet C. De samlede samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til ændring af forbrugsadfærd udgøres dermed af A+B+C i *model 1*.

I *model 3* differentieres CO₂-afgiften ved at give et nedslag i afgiften for kvoteomfattede virksomheder på 100 pct. af kvoteprisen. Nedslaget reducerer afgiften til 520 kr. pr. ton CO₂, hvorved de samfundsøkonomiske omkostninger indenfor kvotesektoren isoleret set *reduceres* med arealet B. Udenfor kvotesektoren forhøjes afgiften til 1.270 kr. pr. ton CO₂, hvorved de samfundsøkonomiske omkostninger isoleret set *øges* med arealerne D og E. Arealerne B og E er imidlertid lige store. Det betyder, at de samfundsøkonomiske meromkostninger knyttet til ændring af forbrugsadfærd ved afgiftsdifferentieringen i *model 3* udgøres af arealet D. Meromkostningerne ved at differentiere afgiften opstår, fordi samfundsøkonomisk billige CO₂-reduktioner indenfor kvotesektoren erstattes af dyrere reduktioner udenfor kvotesektoren.

Figur a. Samfundsøkonomiske meromkostninger ved nedslag i CO₂-afgiften på 100 pct. af kvoteprisen som følge af ændret forbrugsadfærd



Anm.: Efterspørgselskurverne for virksomheder henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren er aggregeringer af de estimerede efterspørgselskurver for de enkelte brancher, som hver især forudsættes at have deres egne efterspørgselskurver. Figuren er konstrueret sådan, at den enkelte branches CO₂-udledning ved nuværende afgiftsniveau indgår på de aggregerede kurver fra et afgiftsniveau på nul op til afgiftsniveauet, jf. *boks 5.4*.

Kilde: Egen illustration.

De tre modeller med negativ CO₂-afgift til negative udledninger

I dette afsnit udvides de tre ovenfor omtalte modeleksempler, hvor der alene er CO₂-afgift på CO₂-udledninger, med et *tilskud/negativ afgift på negative udledninger* på samme niveau som CO₂-afgiften. De tre nye modeller benævnes *model 1A*, *model 2A* og *model 3A*.

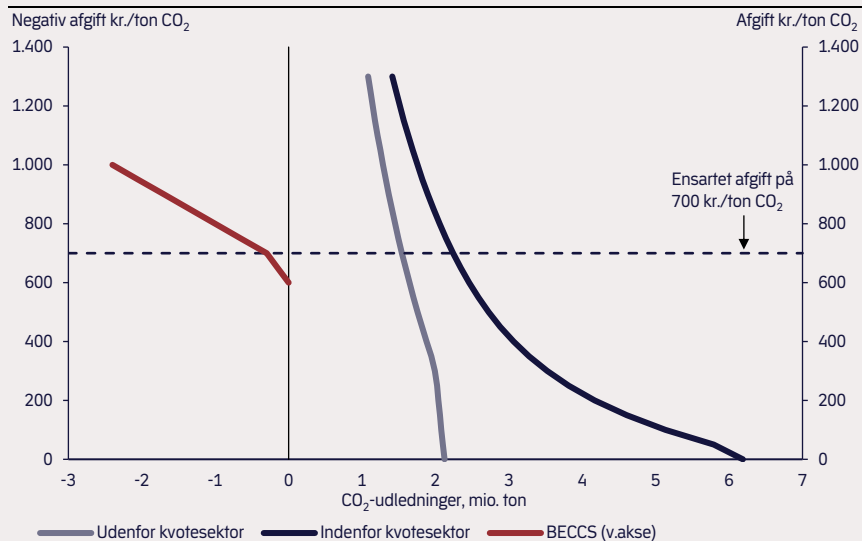
Introduktionen af et tilskud/negativ afgift på negative udledninger indebærer, at det afgiftsniveau, der er nødvendigt for at opnå en CO₂-reduktion på 4,5 mio. ton i 2030, bliver *lavere* end i de ovenstående modeller, hvor der alene er CO₂-afgift på (positive) udledninger (forudsat at der kan realiseres negative udledninger for omkostninger mindre end afgiften). De lavere afgiftssatser afspejler, at der nu kommer et CO₂-reduktionsbidrag fra negative udledninger. Medtagelsen af de negative udledninger øger således det samlede grundlag for CO₂-reduktioner, hvilket mindsker de samfundsøkonomiske omkostninger.

De negative udledninger er i denne sammenhæng modelleret som en efterspørgselskurve efter BECCS, *jf. boks 5.6*. Ud fra et samfundsøkonomiske perspektiv bør et tilskud/en negativ CO₂-afgift dog omfatte alle former for negative udledninger og ikke blot gives til en specifik teknologi.

Boks 5.6. Forudsætninger om efterspørgselskurven efter negative udledninger (BECCS)

Efterspørgselskurven efter BECCS og efterspørgselskurverne efter CO₂-udledninger henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren er illustreret i *figura*. Med den viste efterspørgselskurve efter BECCS er det forudsat, at negative udledninger på op til 2,4 mio. ton CO₂ kan realiseres ved en negativ afgift/tilskud på mellem 600 og 1.000 kr. pr. ton.

Figur a. Efterspørgselskurverne efter BECCS og CO₂-udledninger for virksomheder henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren



Anm: Forudsætninger om efterspørgselskurven for BECCS er beskrevet nedenfor i boksen. Se note til *figura* i boks 5.5 og boks 5.4 for forudsætninger om de aggregerede efterspørgselskurver for virksomheder henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren.
Kilde: Egen illustration.

Boks 5.6. Forudsætninger om efterspørgselskurven efter negative udledninger (BECCS) (fortsat)

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af *Grøn Skattereform: Første delrapport – Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform* skønnet, at et BECCS/CCS-potentiale på op til 2,4 mio. ton CO₂-reduktioner fra affaldsværker og øvrig kraftvarmeproduktion kan realiseres i 2030 ved et tilskud/negativ afgift stigende fra 600 kr. pr. ton til 1.000 kr. pr. ton (2022-priser). Potentialet omfatter biogene udledninger og blandede udledninger (dvs. både biogene og fossile). Der er i forbindelse med beregningerne i denne sammenhæng taget udgangspunkt i det anførte potentiale som et udtryk for biogene udledninger.

Det skønnes, at ca. 20-25 pct. af fangstpotentialet på 2,4 mio. ton er fossilt. Disse fossile udledninger er i stort omfang kvoteomfattede, hvorfor der i udgangspunktet for disse (dvs. før afgift og tilskud) er en tilskyndelse til CCS svarende til CO₂-kvoteprisen. I det omfang det er fossile udledninger, der lagres, forudsættes det, at de er belagt med samme CO₂-afgift som udledningerne udenfor kvotesektoren. Det forudsættes herudover, at der gives et tilskud/en negativ afgift ved lagring, svarende til afgiften. Hermed kommer "netto-afgiften" (dvs. tilskud/negativ afgift fratrukket CO₂-afgift) på fossile udledninger, som reduceres via CCS, til at udgøre 0 kr. Dette er i overensstemmelse med en omkostningseffektiv indretning af afgifts- og tilskudssystemet, hvor der ikke skal være afgift eller tilskud til CO₂-udledninger fra fossile kilder, som fanges og lagres, fordi udledningerne (netto) herfra er nul.

De ovenstående forudsætninger om realisering af BECCS-potentialet indebærer, at efterspørgselskurven efter BECCS får en anden form end efterspørgselskurverne efter CO₂-udledninger, idet førstnævnte er stykvis lineær. Samtidig er det lagt til grund, at BECCS-teknologi først bliver introduceret ved et tilskud/en negativ afgift på 600 kr. pr. ton, hvor selv en marginal afgiftsforhøjelse for virksomhederne indenfor og udenfor kvotesektoren medfører en marginal nedgang i CO₂-udledningerne.

Den stykvisse linearitet kan forklares med, at skønnet for det samlede BECCS/CCS-potentiale – der er lagt til grund for ekspertgruppens første delrapport – også omfatter et CCS-potentiale fra fossile udledninger fra industrien i intervallet 600-700 kr. pr. ton, der ikke er medtaget i denne sammenhæng. Det samlede BECCS/CCS-potentiale er forudsat realiseret lineært mellem det nedre og det øvre omkostningsspænd.

Der er ikke skønnet over potentialet for negative udledninger ved et tilskud/en negativ afgift på over 1.000 kr. pr. ton, selvom der forventes at være et potentiale. Det er forbundet med meget stor usikkerhed at skønne over det samlede potentiale for negative udledninger. Denne usikkerhed gør sig også gældende i forhold til de priser, som potentialet kan realiseres ved.

Det skønnede potentiale for negative udledninger ligger ud over de CO₂-reduktioner, der skønnes opnået via BECCS som følge af midler afsat med *Aftale om finansloven for 2022* og den såkaldte CCUS-pulje, der blev afsat i forbindelse med *Klimaaftale for energi og industri mv.* (juni 2020). Det kan blandt andet medvirke til at forklare, at (yderligere) negative udledninger først forventes at indtræffe ved et tilskud/en negativ afgift på 600 kr. pr. ton CO₂. Tilskuddet/den negative afgift er endvidere fastlagt med udgangspunkt i generelle prisskøn for BECCS/CCS. Beregningstekniker er der taget højde for variation ved at realisere potentialet over et spænd.

Det Miljøøkonomiske Råd har i *Økonomi og Miljø 2020: Dansk Klimapolitik frem mod 2030* (marts 2021) ligesom Klimarådet i *Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion* (marts 2020) skønnet et potentiale for BECCS/CCS på baggrund af lignende metoder.

Det skal understreges, at forudsætningerne om potentiale og behov for tilskud/negativ afgift har stor betydning for beregningerne.

Ved at introducere et tilskud til BECCS på op til 650 kr. pr. ton i *model 1* med en ensartet afgifts-sats, kan CO₂-afgiften sænkes med 50 kr. pr. ton – fra 700 til 650 kr. pr. ton – dvs. til samme

niveau som tilskuddet, *jf. model 1A i tabel 5.2 nedenfor*¹⁴. De samfundsøkonomiske omkostninger reduceres, og den gennemsnitlige skyggepris falder fra 270 til 260 kr. pr. ton, *jf. række 6 i tabel 5.2*, idet de dyreste afgiftsreduktioner erstattes af billigere reduktioner fra negative udledninger. Den marginale skyggepris reduceres ligesom afgiftssatsen fra 700 til 650 kr. pr. ton, dvs. med 50 kr. pr. ton. Den forholdsvis begrænsede effekt på de samfundsøkonomiske omkostninger ved at give tilskud til BECCS skyldes, at BECCS-teknologien først forventes introduceret ved et tilskud på 600 kr. pr. ton. Bidraget fra negative udledninger er derfor også forholdsvis begrænset, idet det alene udgør 0,2 mio. ton ud af de samlede reduktioner på 4,5 mio. ton, *jf. række 1.C i tabel 5.2*.

Ved at give tilskud til BECCS reduceres belastningen af erhvervene fra 4.725 mio. kr. til 4.350 mio. kr., svarende til den umiddelbare provenuvirkning af den lavere afgift, *jf. række 2 i tabel 5.2*. Staten får tilsvarende et lavere finansieringsbidrag via den lavere afgift og har desuden udgifter til tilskuddet. Det samlede finansieringsbidrag reduceres dermed fra 1.250 mio. kr. til 1.125 mio. kr., *jf. række 4 i tabel 5.2*.

Hvis der introduceres et tilskud til BECCS i *model 2*, hvor der gives nedslag på 50 pct. af kvoteprisen i CO₂-afgiften for de kvoteomfattede virksomheder, så kan afgiftssatsen reduceres fra 595 til 395 kr. pr. ton, dvs. med 200 kr. pr. ton, *jf. model 2A i tabel 5.2*. De samfundsøkonomiske omkostninger øges, og den gennemsnitlige skyggepris stiger fra 280 kr. pr. ton til 300 kr. pr. ton, *jf. række 6 i tabel 5.2*. Den marginale skyggepris reduceres svarende til afgiftsreduktionen med 200 kr. pr. ton.

Belastningen af erhvervene (svarende til den umiddelbare provenuvirkning) reduceres fra 4.650 mio. kr. til 3.150 mio. kr., *jf. række 2 i tabel 5.2*, når man går fra *model 2* til *model 2A* med en lavere afgiftssats. Statens finansieringsbidrag fra afgiften reduceres også ved overgangen fra *model 2* til *model 2A*, og staten får desuden udgifter til tilskuddet. Samlet set reduceres finansieringsbidraget fra 1.350 mio. kr. til 650 mio. kr., *jf. række 4 i tabel 5.2*.

Hvis der introduceres et tilskud til BECCS i *model 3*, hvor der gives nedslag på 100 pct. af kvoteprisen i CO₂-afgiften for kvoteomfattede virksomheder, så kan afgiftssatsen reduceres fra 520 til 180 kr. pr. ton, dvs. med 340 kr. pr. ton, *jf. model 3A i tabel 5.2*. De samfundsøkonomiske omkostninger øges, og den gennemsnitlige skyggepris stiger fra 300 kr. pr. ton til 460 kr. pr. ton, *jf. række 6 i tabel 5.2*. Den marginale skyggepris reduceres svarende til afgiftsreduktionen med 340 kr. pr. ton (fra 1.270 til 930 kr. pr. ton).

Erhvervsbelastningen (svarende til den umiddelbare provenuvirkning) mere end halveres fra 4.800 mio. kr. til 2.250 mio. kr. ved at gå fra *model 3* til *model 3A* med tilskud til negative udledninger, *jf. række 2 i tabel 5.2*. Samtidig reduceres statens finansieringsbidrag fra afgiften, og der er desuden udgifter til tilskuddet. Samlet set medfører *model 3A* ligefrem et finansieringsbehov på 350 mio. kr., der kan sammenlignes med et positivt finansieringsbidrag på 1.425 mio. kr. ved *model 3*, *jf. række 4 i tabel 5.2*.

¹⁴ I *appendiks 5D* vises til illustration en detaljeret branchefordeling for *model 1A*.

Tabel 5.2. Sammenligning af modeller for CO₂-afgift med og uden reduktion for kvotepris med negativ afgift/tilskud til negative udledninger

	Model 1	Model 1A	Model 2	Model 2A	Model 3	Model 3A
	Ensartet sats		Nedslag på 50 pct. af kvotepris		Nedslag på 100 pct. af kvotepris	
	Uden negativ afgift	Med negativ afgift	Uden negativ afgift	Med negativ afgift	Uden negativ afgift	Med negativ afgift
<i>Kr. pr. ton CO₂</i>						
Afgiftssats udenfor kvotesektoren	700	650	970	770	1.270	930
Afgiftssats indenfor kvotesektoren	700	650	595	395	520	180
Maksimalt tilskud til BECCS	0	650	0	770	0	930
<i>Mio. ton CO₂</i>						
1. CO ₂ -reduktion	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
1.A heraf indenfor kvotesektoren	3,9	3,8	3,7	3,1	3,5	1,8
1.B heraf udenfor kvotesektoren	0,6	0,5	0,8	0,6	1	0,8
1.C heraf negative udledninger	0	0,2	0	0,8	0	1,9
<i>Mio. kr., 2022-niveau</i>						
2. Umiddelbar provenuvirkning/erhvervsbelastning	4.725	4.350	4.650	3.150	4.800	2.250
2.A heraf indenfor kvotesektoren	3.775	3.500	3.175	2.075	2.775	1.400
2.B heraf udenfor kvotesektoren	950	850	1.475	1.075	2.050	875
3. Tilskud til BECCS ¹⁾	0	-75	0	-500	0	-1.350
4. Provenuvirkning efter tilbageløb, adfærd og tilskud	1.250	1.125	1.350	650	1.425	-350
<i>Mio. kr., 2022-priser (faktorpriser)</i>						
5. Samfundsøkonomiske omkostninger	1.475	1.450	1.550	1.575	1.675	2.250
5.A heraf forvridning af input, forbrugsadfærd mv.	1.200	1.200	1.250	1.350	1.375	2.075
5.B heraf forvridning af arbejdsudbud	275	275	300	225	300	175
<i>Kr. pr. ton CO₂, 2022-priser (faktorpriser)</i>						
6. Gennemsnitlig skyggepris ²⁾	270	260	280	300	300	460
7. Marginal skyggepris ²⁾	700	650	970	770	1.270	930

Anm.: Afgiftssatser afrundet til nærmeste 10 kr. pr. ton, mens effekterne er beregnet på uafrundede afgiftssatser. Provenuvirkninger og samfundsøkonomiske omkostninger er afrundet til nærmeste 25 mio. kr. Effekter på CO₂-udledningen er afrundet til 1 decimal. Totaler stemmer ikke nødvendigvis til summen af de enkelte brancher på grund af afrundinger. Der er taget udgangspunkt i en forventet kvotepris i 2030 på 750 kr. pr. ton, hvorved et nedslag i afgiften på henholdsvis 50 pct. og 100 pct. af kvoteprisen indebærer en reduktion af afgiften på henholdsvis 375 og 750 kr. pr. ton for de kvoteomfattede virksomheder.

1) Det er lagt til grund, at tilskud til BECCS tildeles via udbud, hvor tilskudssatsen præcis modsvarer støttebehovet.

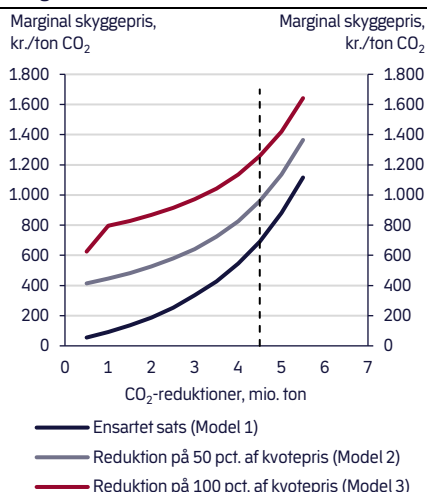
2) Skyggepriserne er opgjort på baggrund af den samfundsøkonomiske omkostning ekskl. forvridningen af arbejdsudbuddet. Den marginale skyggepris er opgjort som den højeste afgiftssats. De marginale meromkostninger ved yderligere CO₂-reduktioner via afgiftsforhøjelser vil imidlertid ikke nødvendigvis svare til den højeste sats, da det forudsætter, at det er denne, som yderligere forhøjes.

Kilde: Egne beregninger.

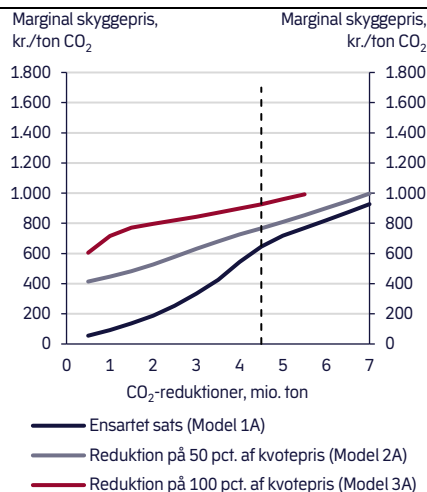
Introduktionen af tilskud/negativ afgift til BECCS betyder, at afgiftsniveauet kan reduceres sammenlignet med modellerne uden tilskud/negativ afgift. Det bidrager isoleret set til lavere samfundsøkonomiske omkostninger fra afgiften. Når de samfundsøkonomiske omkostninger som følge af ændret forbrugsadfærd alligevel stiger ved at gå fra *model 2* til *model 2A* og ved at gå fra *model 3* til *model 3A*, så hænger det sammen med, at BECCS-reduktionerne først og fremmest erstatter samfundsøkonomisk billigere reduktioner indenfor kvotesektoren.

En ensartet CO₂-afgift kombineret med et tilskud/en negativ afgift til negative udledninger på samme niveau er den samfundsøkonomisk billigste måde at reducere CO₂-udledningerne på. Dette gælder uanset hvor store reduktioner, der sigtes efter, jf. figur 5.2 og 5.3, som viser de marginale skyggepriser for *model 1-3* samt for *model 1A-3A* ved forskellige CO₂-reduktionsniveauer.

Figur 5.2. Marginal skyggepris for *model 1-3* ved forskellige CO₂-reduktionsniveauer



Figur 5.3. Marginal skyggepris for *model 1A-3A* ved forskellige CO₂-reduktionsniveauer



Anm.: Eksisterende afgifter er ikke sat ned, såfremt de måtte være højere end satsen i øvrigt, som er tilstrækkelig for at opnå et givet reduktionsniveau. Med antagelsen om branchespecifikke efterspørgselskurver karakteriseret ved en konstant semielasticitet, kan CO₂-udledningerne ikke reduceres til nul. Det betyder, at satserne skal være meget høje for at nå høje reduktionsniveauer. Der må imidlertid forventes at være såkaldte *bagstopperteknologier*, dvs. teknologier som fører til et fuldt skifte fra fossilt brændsel til denne teknologi eller fx teknologier som CCS, hvorved CO₂-udledningerne reduceres til nul. Bagstopperteknologierne forventes først at blive rentable ved meget høje satser for CO₂-afgiften, men det er meget usikkert ved hvilket afgiftsniveau. Hvornår bagstopperteknologien træder ind – dvs. ved hvilken afgiftshøjelse der påbegyndes et skifte til denne teknologi – vil alt andet lige variere mellem de forskellige brancher afhængig af, hvilken teknologi der er bagstopperteknologi mv. Idet der ikke er taget højde for bagstopperteknologier, kan den nødvendige sats for at sikre forholdsvis høje reduktionsniveauer være overvurderet. For så vidt angår *model 1-3* er der derfor også alene illustreret reduktionsniveauer op til 5,5 mio. ton, som for *model 3* indebærer en afgift på over 1.600 kr. pr. ton CO₂. Den røde kurve i figur 5.3 stopper ved et reduktionsniveau på ca. 5,5 mio. ton, mens de to andre kurver stopper ved et reduktionsniveau på ca. 7 mio. ton. Ved disse reduktionsniveauer udgør afgifts-/tilskudsniveauet omkring 1.000 kr. pr. ton CO₂. Idet der ikke er skønnet over potentialet for negative udledninger herudover, er det valgt at stoppe kurverne ved dette afgifts-/tilskuds niveau. Kilde: Egen illustration.

De marginale skyggepriser svarer her til den højeste afgiftssats for de brancher, som er omfattet af en forhøjelse, og dermed de dyreste gennemførte reduktioner ved et givet reduktionsniveau. Eksisterende afgifter er ikke sat ned. I alle seks modeller stiger den marginale skyggepris med reduktionsniveauet, idet et højere reduktionsniveau kræver en højere afgiftssats. Uanset det ønskede CO₂-reduktionsniveau har *model 1* og *1A* – med en ensartet CO₂-afgift – den laveste marginale skyggepris, jf. de mørkeblå kurver i figur 5.2 og 5.3. Differentieringen af CO₂-afgiften i *model 2* og *2A* samt i *model 3* og *3A* indebærer en højere marginal afgiftssats udenfor kvotesektoren, som samlet set indebærer dyrere reduktioner, jf. de gråblå og røde kurver i figur 5.2 og 5.3.

Samtidig indebærer en ensartet afgift kombineret med et tilskud/negativ afgift de laveste marginale skyggepriser, uanset hvordan CO₂-afgiften differentieres. Således er niveauet for kurverne gennemgående lavere ved en given afgiftsdifferentiering i *figur 5.3* end i *figur 5.2*.

Sammenfattende om samfundsøkonomisk virkning af en CO₂-afgift

Sammenfattende illustrerer ovenstående modeller, at en ensartet CO₂-afgift kombineret med et tilskud/negativ afgift til negative udledninger på samme niveau er den samfundsøkonomisk billigste måde at reducere CO₂-udledningerne og indfri 70 pct.-målsætningen på. En ensartet afgift og et tilskud/negativ afgift, dvs. en ensartet tilskyndelse til CO₂-reduktioner på hele grundlaget omfattet af 70 pct.-målsætningen, giver med andre ord de billigst mulige (og dermed mest omkostningseffektive) reduktioner af drivhusgasudledningerne.

Differentiering af CO₂-afgiften indebærer generelt, at det bliver samfundsøkonomisk dyrere at nå et givet reduktionsmål, fordi billige reduktioner erstattes af dyre reduktioner set i et samfundsøkonomisk perspektiv, *jf. boks 5.5*. Jo større afgiftsdifferentiering, der laves, og jo flere udledninger, der omfattes af lempede satser, jo større vil de samfundsøkonomiske omkostninger ved differentiering være, ved en given CO₂-reduktion. Det gælder vel at mærke for indfrielsen af et hvilket som helst reduktionsmål.

For vejtransport og rumvarme er energi- og CO₂-afgifterne allerede i dag langt højere end afgifterne for erhverv og ikke-vejpgående transport. De vil i øvrigt fortsat være højere efter implementering af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022). Desuden er afgifterne for vejtransport og rumvarme højere end de 700 kr. pr. ton CO₂ for erhverv og ikke-vejpgående transport, der i denne sammenhæng rent illustrativt er taget udgangspunkt i. Derfor vil der kunne opnås reduktioner på fx de ovenstående 4,5 mio. ton til endnu lavere samfundsøkonomiske omkostninger. Det kan fx ske ved at reducere rumvarmeafgifterne og hæve afgifterne på erhvervene og ikke-vejpgående transport yderligere.

Et hypotetisk regneeksempel, der illustrerer, at en ensretning af de gældende afgifter på erhverv og rumvarme til en ensartet afgiftssats vil medføre en samfundsøkonomisk gevinst ved uændret fossilt energiforbrug, fremgår af *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019* (kapitel 5, side 185-187).

Analysen i dette afsnit tager udgangspunkt i en differentiering af CO₂-afgiften mellem virksomheder henholdsvis indenfor og udenfor kvotesektoren. En anden form for differentiering kan give andre resultater. Tilsvarende vil andre forudsætninger om efterspørgselskurverne give andre resultater. En ensartet CO₂-afgift vil imidlertid generelt indebære de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger, dvs. være den mest omkostningseffektive måde at nå en given CO₂-reduktion på. Det hænger sammen med, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved at reducere (eller øge) CO₂-udledningen på marginalen – dvs. med én enhed – svarer til afgiftssatsen (og tilskuddet/den negative afgift).

Tages der fx udgangspunkt i en ensartet afgiftssats på 700 kr. pr. ton, og denne forhøjes med fx 1 kr. for en bestemt del af afgiftsgrundlaget, så bliver de samfundsøkonomiske omkostninger pr. ekstra reduceret ton CO₂ lidt over 700 kr. (mere præcist et sted mellem 700 og 701 kr. pr. ton CO₂) for denne afgrænsede del af afgiftsgrundlaget. For den resterende del af afgiftsgrundlag

kan afgiften nu reduceres lidt, så den samlede CO₂-udledning holdes uændret. Hvis afgiften nedsættes med fx 0,5 kr., indebærer det isoleret set en samfundsøkonomisk gevinst på mellem 699,5 og 700 kr. pr. ton CO₂. De samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med de ekstra CO₂-reduktioner, der opnås via afgiftsforhøjelsen for en bestemt del af grundlaget, er således større, end den samfundsøkonomiske gevinst forbundet med de færre CO₂-reduktioner, der opnås via afgiftsnedsættelsen for den resterende del af grundlaget. Dette gælder helt generelt.

5.4 Følsomhedsberegninger

Hvor store de samfundsøkonomiske omkostninger er ved at nå en given CO₂-reduktion, og hvor meget dyrere det er rent samfundsøkonomisk at differentiere afgiftssatserne for et givet CO₂-reduktionsniveau, afhænger af, hvordan de forskellige afgiftsgrundlag reagerer på indførelse af en (højere) CO₂-afgift. De skønnede effekter på samfundsøkonomi, statens provenu og erhvervsbelastning, der fremgår ovenfor, er baseret på samme model-setup, som er anvendt i forbindelse med *Ekspertgruppen for en grøn skattereform*¹⁵. Hvis forudsætningerne viser sig at være anderledes, vil det give andre samfundsøkonomiske omkostninger ved givne CO₂-reduktioner og andre meromkostninger forbundet med at differentiere afgiften.

I dette afsnit belyses konsekvenserne for de skønnede samfundsøkonomiske omkostninger ved at ændre forudsætningerne om:

- Efterspørgselskurvens funktionelle form.
- Størrelsen af CO₂-efterspørgselsens prisfølsomhed (semielasticiteten).

Ved fastlæggelsen af forudsætningerne er der taget udgangspunkt i centrale (middelrette) forudsætninger. Det vil sige, at de faktiske effekter kan være såvel større som mindre end skønnet ved de centrale forudsætninger. Usikkerheden på de skønnede effekter betyder, at de *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå CO₂-reduktioner på fx 4,5 mio. ton i 2030 reelt er større end de ovenfor skønnede omkostninger baseret på de anvendte centrale skøn for semielasticiteter mv. Dette er belyst nærmere nedenfor.

Der er også stor usikkerhed om de fremadrettede CO₂-udledninger, dvs. grundlaget for CO₂-afgiften. Denne usikkerhed behandles dog ikke her. Der er desuden set bort fra tilskud/negativ afgift til negative udledninger. Sidstnævnte indebærer, at der alene ses på CO₂-afgiften for erhverv og ikke-vejgående transport. De gjorte forudsætninger om negative udledninger, *jf. afsnit 5.3*, har

¹⁵ Til brug for *Grøn Skattereform: Første delrapport – Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform* er der opstillet en analysemodel, hvor der for hver af de omfattede brancher er fastlagt en efterspørgselskurve efter CO₂-udledninger. Der er taget udgangspunkt i samme analytiske tilgang, som blev anvendt i den tværministerielle *Afgifts- og tilskudsanalyse på energiområdet*, som blev færdiggjort i 2017. Der er siden offentliggørelsen af ekspertgruppens første delrapport foretaget opdateringer af modelapparatet, som først og fremmest skyldes opdatering af fremskrivningen af CO₂-udledninger og konsolidering af modellen. De skønnede CO₂-udledninger i dette kapitel er baseret på fremskrivningen af energiforbrug og CO₂-udledninger med *Klimastatus og -fremskrivning 2022* (Energistyrelsen), mens delrapporten er baseret på *Klimastatus og -fremskrivning 2021* (Energistyrelsen) korrigeret for en forventet højere kvotepris end lagt til grund for fremskrivningen. Fastsættelsen af beregningsmetode, modelapparat og de bagvedliggende forudsætninger er beskrevet yderligere i dokumentationsnotatet *Dokumentation og følsomhedsberegninger af effekter for erhverv og rumvarme*, der kan findes på skm.dk.

imidlertid stor betydning for de resultater, der er angivet, og de pågældende forudsætninger er forbundet med betydelig usikkerhed.

Politisk er den meget betydelige usikkerhed om udviklingen fremadrettet og effekterne af en CO₂-afgift i *Aftale om Grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022) adresseret via planlagte genbesøg af aftalen. Det indgår således som en del af aftalen, at denne skal genbesøges i henholdsvis 2023, 2026 og 2028. I den forbindelse kan der blandt andet ske justeringer af det aftalte niveau for CO₂-afgiften.

Følsomhed i forhold til efterspørgselskurvens funktionelle form

Efterspørgselskurven for en given branche beskriver, hvordan branchens CO₂-udledninger reduceres, når prisen på dens CO₂-udledninger stiger – fx som følge af øgede afgifter. Reelt kendes den eksakte form på efterspørgselskurven for de enkelte brancher ikke. Desuden vil efterspørgselskurven formentlig ændre form over tid som følge af ændringer i teknologi, energipriser mv.

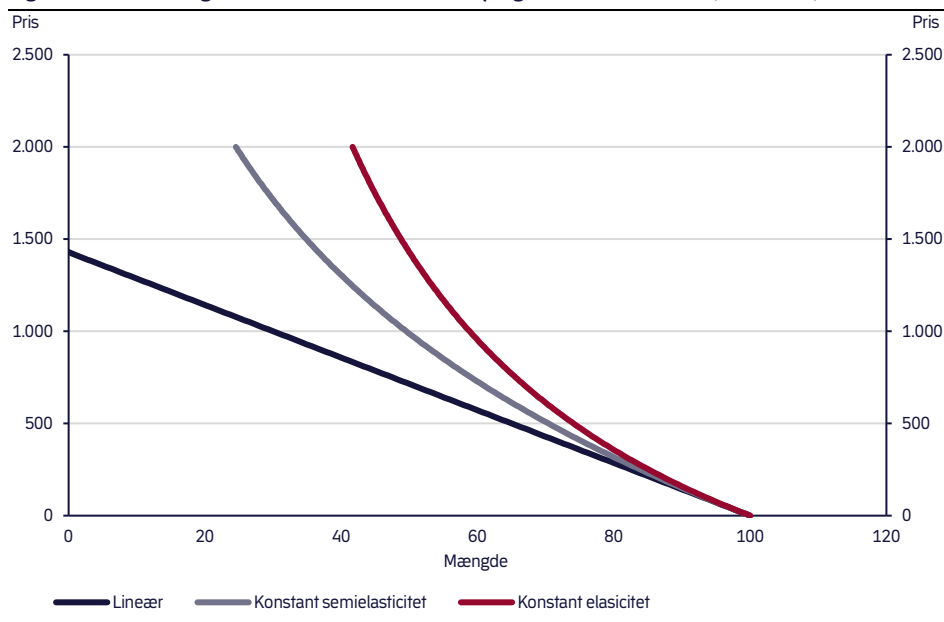
Ekspertgruppen for en grøn skattereform har lagt til grund, at efterspørgselskurverne har konstant semielasticitet, hvilket også er den grundlæggende antagelse i *afsnit 5.3*. En efterspørgselskurve med *konstant semielasticitet* er karakteriseret ved, at en given absolut ændring af prisen med én enhed (dvs. fx 1 øre eller 1 krone) medfører en fast relativ (dvs. procentvis) ændring af den efterspurgte mængde, *jf. boks 5.4 ovenfor*.

En efterspørgselskurve med konstant semielasticitet er illustreret i *figur 5.4*, der også viser to andre funktionelle former for efterspørgselskurver, som er karakteriseret ved henholdsvis:

- *Konstant elasticitet*. Det betyder, at en given relativ (procentvis) ændring af prisen medfører en fast relativ (procentvis) ændring af den efterspurgte mængde.
- *Lineær efterspørgselskurve*. Det betyder, at en given absolut ændring af prisen med én enhed (dvs. fx 1 øre eller 1 krone) medfører en fast absolut ændring af mængden (dvs. opgjort fx i kilo eller ton).

Det vurderes helt overordnet at være et realistisk udgangspunkt, at formen på efterspørgselskurven ligger et sted mellem kurven med konstant elasticitet og den lineære efterspørgselskurve. Det er en egenskab, som fx gør sig gældende for efterspørgselskurven med konstant semielasticitet, *jf. figur 5.4*.

Ved små afgiftsændringer har valget af den funktionelle form på efterspørgselskurven begrænset betydning for de beregnede effekter og dermed den nødvendige afgiftssats for at indfri et givet CO₂-reduktionsmål. Ved større afgiftsændringer har den funktionelle form på efterspørgselskurven imidlertid væsentlig betydning for den skønnede effekt på CO₂-udledningerne og opgørelsen af de samfundsøkonomiske konsekvenser.

Figur 5.4. Tre forskellige funktionelle former for efterspørgselskurven efter CO₂ (illustration)

Anm.: Figuren er en stiliseret figur baseret på hypotetiske tal, som udelukkende skal bidrage til at illustrere forskellen mellem de tre funktionelle former for efterspørgselskurven. I punktet (100,0) er priselasticiteten den samme for de tre kurver, hvor priselasticiteten opgøres som procentvis ændring af mængden over procentvis ændring af prisen.

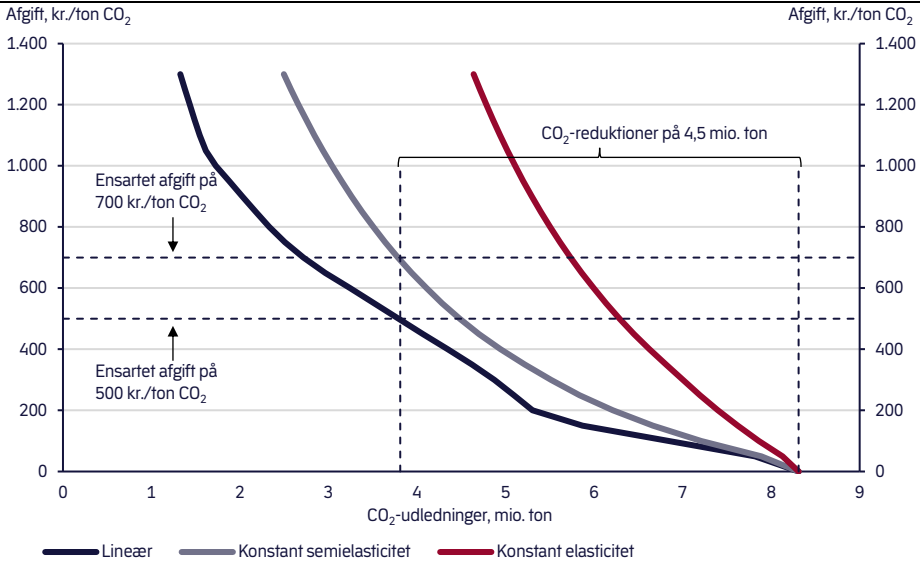
Kilde: Egen illustration.

Hvis der tages udgangspunkt i branchespecifikke efterspørgselskurver med *konstant elasticitet* – i stedet for efterspørgselskurver med konstant semielasticitet – så skal afgiftssatsen i *model 1* (med en ensartet CO₂-afgift) være markant højere end det ovenstående centrale skøn på 700 kr. pr. ton, når der skal opnås CO₂-reduktioner på 4,5 mio. ton, jf. figur 5.5. Ved konstant elasticitet skal afgiftssatsen således udgøre mere end 2.000 kr. pr. ton (hvilket dog ikke fremgår eksplicit af figur 5.5)¹⁶. Det afspejler, at ved en efterspørgselskurve med konstant elasticitet vil virksomhederne reagere mindre på prisændringer – vel at mærke i forhold til reduktion af deres drivhusgasudledninger – sammenlignet med en situation, hvor de branchespecifikke efterspørgselskurver er karakteriseret ved en konstant semielasticitet.

Hvis der i stedet tages udgangspunkt i *lineære* efterspørgselskurver på brancheniveau, skal CO₂-afgiften være noget lavere (end ved konstant semielasticitet) svarende til 500 kr. pr. ton. Det skyldes, at virksomhederne vil reagere kraftigere – hvad CO₂-udledninger angår – hvis de branchespecifikke efterspørgselskurver er lineære.

¹⁶ Det skal dog bemærkes, at der ikke er taget højde for såkaldte "bagstopperteknologier", hvilket isoleret set kan betyde, at satsen er overvurderet, jf. anmærkning til figur 5.5.

Figur 5.5. Tre forskellige funktionelle former for efterspørgselskurven (model 1)



Anm.: Selvom efterspørgselskurverne for de enkelte brancher er lineære, så bliver den aggregerede efterspørgselskurve ikke lineær. Det afspejler, at niveauerne for branchernes CO₂-udledninger i udgangspunktet er ret forskellige, og at hældningerne på branchernes individuelle lineære efterspørgselskurver er forskellige. Det medfører, at den samlede efterspørgselskurve bliver stykvis lineær. Det er lagt til grund, at punktprielasticiteten for de enkelte brancher ved de tre funktionelle former er ens ved en skønnet pris ekskl. afgift og kvotepris. Det indebærer, at priselasticiteterne for de enkelte brancher, der danner baggrund for den aggregerede efterspørgselskurve med konstant elasticitet, er beregnet på baggrund af de konstante semielasticiteter og en skønnet pris ekskl. afgift og kvotepris. Ved branchespecifikke efterspørgselskurver med konstant semielasticitet eller konstant elasticitet, kan CO₂-udledningerne ikke reduceres til nul, idet disse former for efterspørgselskurver ikke skærer y-aksen. Det betyder, at afgiftssatserne skal være meget høje for at opnå høje reduktionsniveauer, hvilket især gør sig gældende ved konstant elasticitet. Der må imidlertid forventes at være såkaldte *bagstopperteknologier*, dvs. alternative teknologier som fører til et fuldt skifte fra fossilt brændsel til disse bagstopperteknologier eller fx teknologier som CCS, hvorved CO₂-udledningerne reduceres til nul. Bagstopperteknologierne forventes først at blive rentable ved meget høje CO₂-afgiftssatser, men det er meget usikkert ved hvilket afgiftsniveau. Hvornår bagstopperteknologierne tages i anvendelse – dvs. ved hvilken afgiftshøjelse der påbegyndes et skifte til disse teknologier – vil alt andet lige variere på tværs af de forskellige brancher og afhænge af, hvilken konkret teknologi der er bagstopperteknologi. Idet der helt overordnet ikke er taget højde for bagstopperteknologier, kan den nødvendige afgiftssats ved høje reduktionsniveauer være overvurderet, hvad angår efterspørgselskurverne med konstant semielasticitet og konstant elasticitet.

Kilde: Egen illustration.

Følsomhed i forhold til størrelsen af CO₂-efterspørgslens semielasticitet

Når de branchespecifikke efterspørgselskurver antages at være karakteriseret ved konstant semielasticitet, så afhænger kurvens form (hældning/krumning) af størrelsen af semielasticiteten. Dvs. hvor stor en procentdel udledningerne ændres med, hvis fx afgiften ændres med 1 kr. Størrelsen af semielasticiteten for de enkelte brancher er helt grundlæggende bestemt af, hvor kraftigt en branches efterspørgsel efter CO₂-udledninger reagerer på en given prisændring – fx forårsaget af en afgiftsændring.

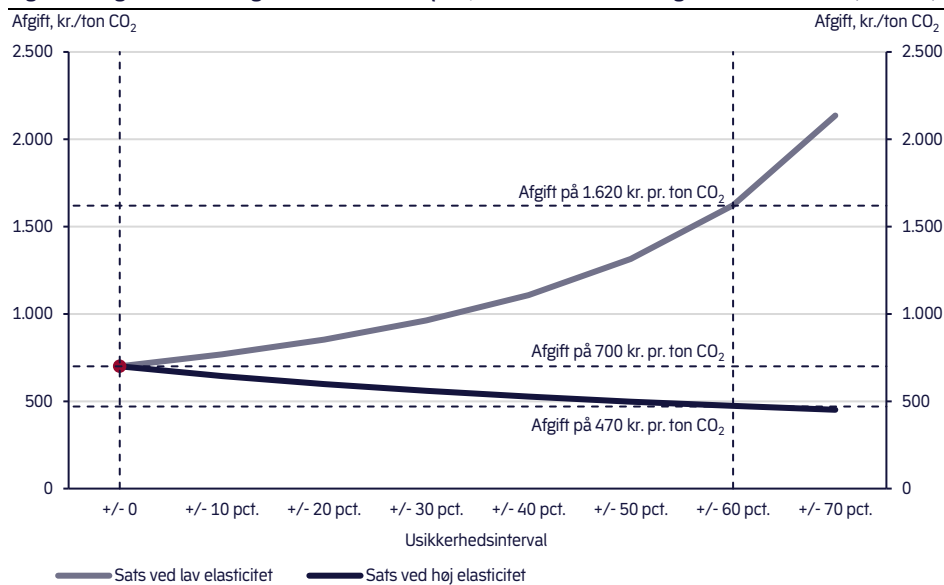
Ved fastlæggelsen af semielasticiteterne er der taget udgangspunkt i centrale (middelrette) skøn. Det indebærer, at de faktiske semielasticiteter kan være såvel større som mindre end skønnet ved de centrale forudsætninger – og med nogenlunde lige stor sandsynlighed. Af det dokumentationsnotat, der blev udarbejdet i tilknytning til ekspertgruppens første delrapport,

fremgår det, at de anvendte semielasticiteter måske kan være op til 60-70 pct. lavere eller højere end de elasticiteter, som er forudsat i udgangspunktet. Dette er vurderet på baggrund af den tilgængelige empiri på området. Et simpelt skøn for konsekvensen af usikkerhed ved en kvantitativ målsætning, som fx 70 pct.-målsætningen, kan derfor illustreres ved den *forventede samfundsøkonomiske omkostning*, der er opgjort som et gennemsnit af den samfundsøkonomiske omkostning ved henholdsvis højere og lavere semielasticiteter.

Hvis semielasticiteterne reelt er højere end forudsat, så skal afgiftssatserne være lavere for at opnå en bestemt reduktion af CO₂-udledningerne – herunder indfrielse af 70 pct.-målsætningen. Det omvendte er tilfældet, hvis semielasticiteterne reelt er lavere end forudsat.

Med de i udgangspunktet forudsatte semielasticiteter vil en ensartet afgift på 700 kr. pr. ton ifølge *model 1* medføre en CO₂-reduktion på 4,5 mio. ton, *jf. det fælles startpunkt for de to kurver, markeret med en rød prik i figur 5.6*. Hvis semielasticiteterne rent faktisk er højere end forudsat, vil en lavere afgiftssats være tilstrækkelig for at opnå en reduktion af CO₂-udledningerne på 4,5 mio. ton, *jf. den mørkeblå kurve i figur 5.6*. Hvis semielasticiteterne omvendt er lavere end forudsat i udgangspunktet, vil der være behov for en højere afgiftssats, *jf. den gråblå kurve i figur 5.6*.

Figur 5.6. Afgiftsniveau der giver CO₂-reduktion på 4,5 mio. ton ved forskellige semielasticiteter (model 1)



Anm.: Ved branchespecifikke efterspørgselskurver med konstant semielasticitet kan CO₂-udledningerne ikke reduceres til nul, idet disse former for efterspørgselskurver ikke skærer y-aksen. Det betyder, at afgiftssatserne skal være meget høje for at opnå høje reduktionsniveauer. Der må imidlertid forventes at være såkaldte *bagstopperteknologier*, dvs. alternative teknologier som fører til et fuldt skifte fra fossilt brændsel til disse teknologier eller fx teknologier som CCS, hvorved CO₂-udledningerne reduceres til nul. Bagstopperteknologierne forventes først at blive rentable ved meget høje CO₂-afgiftssatser, men det er meget usikkert ved hvilket afgiftsniveau. Hvornår bagstopperteknologierne tages i anvendelse – dvs. ved hvilken afgiftsforhøjelse der påbegyndes et skifte til disse teknologier – vil alt andet lige variere på tværs af brancher og afhænge, hvilken konkret teknologi der er bagstopperteknologi mv. Idet der helt overordnet ikke er taget højde for bagstopperteknologier, kan den nødvendige afgiftssats ved høje reduktionsniveauer være overvurderet og dermed også de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet hertil.

Kilde: Egen illustration.

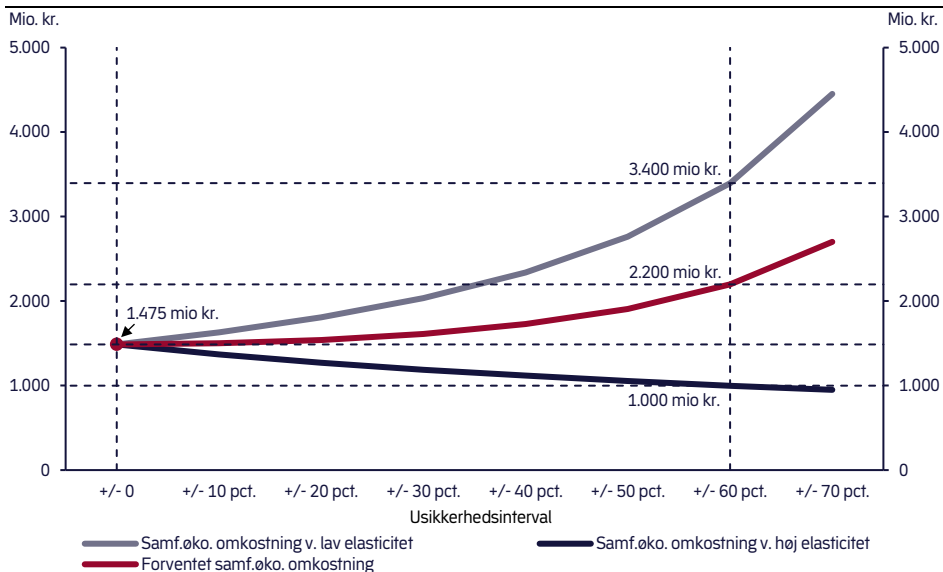
Hvis usikkerheden konkret udgør +/- 60 pct. af de i udgangspunktet forudsatte semielasticiteter, så er en afgiftssats på 470 kr. pr. ton tilstrækkelig, hvis semielasticiteterne er 60 pct. højere, mens der omvendt er behov for en afgiftssats på 1.620 kr. pr. ton, hvis semielasticiteterne er 60 pct. lavere, jf. figur 5.6.

De beregnede samfundsøkonomiske omkostninger afhænger ligeledes af CO₂-efterspørgslens prisfølsomhed. Det er illustreret i figur 5.7, der for forskellige værdier af semielasticiteten viser de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med at opnå CO₂-reduktioner på 4,5 mio. ton.

Med de i udgangspunktet gjorte forudsætninger udgør de skønnede samfundsøkonomiske omkostninger 1.475 mio. kr. ved en ensartet afgift på 700 kr. pr. ton, jf. det fælles startpunkt for de tre kurver, som er markeret med rød prik i figur 5.7. Hvis semielasticiteterne er højere end forudsat – hvorved det er tilstrækkeligt med en lavere afgiftssats – er de samfundsøkonomiske omkostninger generelt lavere end de nævnte 1.475 mio. kr., jf. den mørkeblå kurve i figur 5.7. Hvis semielasticiteterne omvendt er lavere end forudsat – hvorved der er behov for en højere afgiftssats – så er de samfundsøkonomiske omkostninger generelt højere end 1.475 mio. kr., jf. den gråblå kurve i figur 5.7.

Hvis usikkerheden konkret udgør +/- 60 pct. af den i udgangspunktet forudsatte semielasticitet, så skønnes de samfundsøkonomiske omkostninger at udgøre 1.000 mio. kr., hvis semielasticiteterne er 60 pct. højere, mens de samfundsøkonomiske omkostninger kan beregnes til 3.400 mio. kr., hvis semielasticiteterne er 60 pct. lavere, jf. figur 5.7.

Figur 5.7. Samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-reduktioner på 4,5 mio. ton for forskellige semielasticiteter (model 1)



Anm.: Se anmærkning til figur 5.6.

Kilde: Egen illustration.

Der kan ydermere opgøres *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger for hvert usikkerhedsinterval, *jf. den røde kurve i figur 5.7*. De *forventede* omkostninger kan beregnes som gennemsnittet af de samfundsøkonomiske omkostninger ved henholdsvis højere semielasticiteter (og dermed lavere afgiftssatser) og lavere semielasticiteter (og dermed højere afgiftssatser), *dvs. gennemsnittet af den mørkeblå og gråblå kurve i figur 5.7*. Den *forventede* samfundsøkonomiske omkostning afspejler dermed en situation, hvor der er lige stor sandsynlighed for, at semielasticiteterne er fx enten 60 pct. højere eller 60 pct. lavere end forudsat i udgangspunktet.

Hvis usikkerheden om semielasticiteterne konkret er +/- 60 pct. frem for en situation uden usikkerhed, så stiger den *forventede* samfundsøkonomiske omkostning fra de nævnte 1.475 mio. kr. til 2.200 mio. kr. (givet ved gennemsnittet af de ovenstående 1.000 og 3.400 mio. kr.). I det konkrete tilfælde indebærer usikkerheden om semielasticiteterne således en forøgelse af den *forventede* samfundsøkonomiske omkostning med en faktor på ca. 1,5 (idet $2.200/1.475 \approx 1,5$), hvis der skal opnås CO₂-reduktioner på 4,5 mio. ton. Det gælder vel at mærke ved et niveau for usikkerheden omkring semielasticiteterne, som vurderes at være plausibelt.

De *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger er stigende, *jf. den røde kurve i figur 5.7*. Der gælder med andre ord, at de *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger stiger, når usikkerheden om semielasticiteterne stiger.

Det er en konsekvens af, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved lavere semielasticiteter (*den gråblå kurve i figur 5.7*) stiger hurtigere, end de samfundsøkonomiske omkostninger falder ved højere semielasticiteter (*den mørkeblå kurve i figur 5.7*). Det afspejler, at afgiftssatserne – for at opnå en given CO₂-reduktion – skal være mærkbart højere ved lavere semielasticiteter, end afgiftssatserne kan være lavere ved højere semielasticiteter, *jf. henholdsvis den gråblå og mørkeblå kurve i figur 5.6*.

Det kan vises, at hvis efterspørgslen efter CO₂-udledninger snarere er karakteriseret ved at have konstant elasticitet frem for konstant semielasticitet, så vil de *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger ved et givet niveau for usikkerheden omkring prisfølsomheden være endnu højere. Det omvendte gør sig gældende, hvis efterspørgslen efter CO₂-udledninger snarere er karakteriseret ved at være lineær.

Det betyder, at de *forventede* samfundsøkonomiske omkostninger (ved et givet niveau for usikkerheden) potentielt kan være betydeligt større end de samfundsøkonomiske omkostninger opgjort ved det centrale (middelrette) skøn for efterspørgslens prisfølsomhed og den centrale antagelse om efterspørgslens funktionelle form (*dvs. antagelsen om konstant semielasticitet*). Det gør sig både gældende i forhold til at opnå en specifik CO₂-reduktion på fx 4,5 mio. ton og den mere overordnede indfrielse af 70 pct.-målsætningen.

Appendiks 5A. Afgifts- og kvotebetaling i 2030

Tabel 5A.1. Afgifts- og kvotebetaling i 2030 med nuværende regler og efter *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022)

2022-priser	Hidtil gældende regler			Aftale om grøn skattereform for industri mv. (juni 2022)			Ændring i alt
	Energi- og CO ₂ -afgift	CO ₂ -kvote	I alt	Energi- og CO ₂ -afgift	CO ₂ -kvote	I alt	
<i>Kr. pr. ton CO₂</i>							
Transport							
Benzin	2.157*	0	2.157	2.157*	0	2.157	0
Diesel	1.385*	0	1.385	1.385*	0	1.385	0
Færger	0	0	0	750	0	750	750
Jernbanen	179	0	179	750	0	750	571
Indenrigsfly	0	750	750	375	750	1.125	375
Erhverv							
Alm. proces (ikke-kvote)	323*	0	323	750	0	750	427
Alm. proces (kvote)	144*	750	894	375	750	1.125	231
Landbrug mv. (ikke-kvote)	271*	0	271	750	0	750	479
Landbrug mv. (kvote)	91*	750	841	375	750	1.125	284
Fiskere	0	0	0	750	0	750	750
Nordsøen	0	750	750	375	750	1.125	375
Raffinaderier	0	750	750	375	750	1.125	375
Mineralogi mv. (energi)	65*	750	815	125	750	875	60
Mineralogi mv. (ikke-energi)	0	750	750	125	750	875	125
El og varme							
Elproduktion (ikke-kvote)	179	0	179	750	0	750	571
Elproduktion (kvote)	0	750	750	375	750	1.125	375
Rumvarme (ikke-kvote)	1.284*	0	1.284	1.284*	0	1.284	0
Rumvarme (kvote)	1.284*	750	2.034	1.284*	750	2.034	0

Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Afgiftssatser markeret med *, angiver satser som indeholder energif afgift (og evt. også CO₂-afgift), mens de øvrige satser alene indeholder CO₂-afgift.

Kilde: Skatteministeriet.

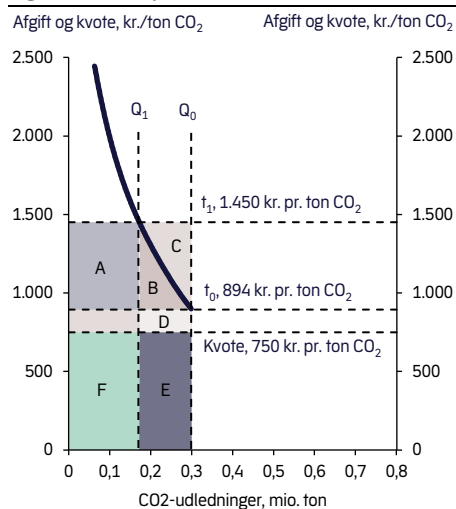
Appendiks 5B. Samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-afgiften

De samfundsøkonomiske omkostninger ved at forhøje CO₂-afgiften udgøres af summen af omkostninger og gevinster for staten og virksomhederne. Omkostningerne ved afgiften bæres umiddelbart af virksomhederne. I sidste ende er det imidlertid husholdningerne, der bærer afgiften i form af lavere lønninger (også kaldet nedvæltning) og højere priser (også kaldet overvæltning). I det perspektiv kan en del af afgiften belaste udenlandske husholdninger.

De samfundsøkonomiske omkostninger er i første omgang opgjort for hver enkelt branche, hvorefter disse aggregeres til samlede effekter henholdsvis indenfor kvotesektoren og udenfor kvotesektoren.

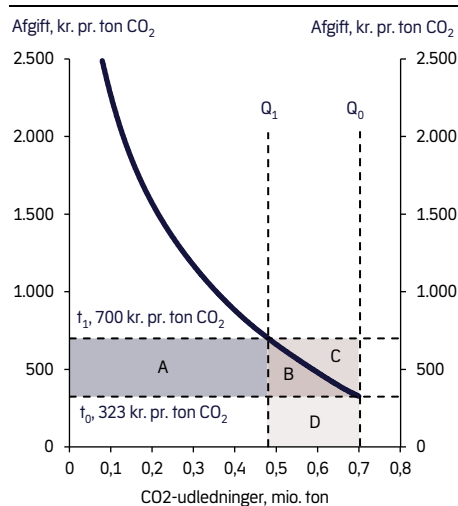
I det følgende er det illustreret, hvordan de samfundsøkonomiske omkostninger opgøres, når CO₂-afgiften forhøjes for udledningerne fra branchen almindelig proces. Efterspørgselskurverne for almindelig proces henholdsvis udenfor og indenfor kvotesektoren er illustreret i figur 5B.1.

Figur 5B.1. Alm. proces indenfor kvotesektor



Kilde: Egen illustration.

Figur 5B.2. Alm. proces udenfor kvotesektor



Kilde: Egen illustration.

For almindelig proces indenfor kvotesektoren forventes ved eksisterende regler en samlet energi- og CO₂-afgift på 144 kr. pr. ton samt en kvotepris på 750 kr. pr. ton i 2030 – dvs. i alt 894 kr. pr. ton (t_0) – mens CO₂-udledningerne skønnes at udgøre 0,3 mio. ton (Q_0), jf. figur 5B.1. For almindelig proces udenfor kvotesektoren forventes på tilsvarende vis en samlet energi- og CO₂-afgift på 323 kr. pr. ton (t_0), mens CO₂-udledningerne skønnes at udgøre 0,7 mio. ton (Q_0), jf. figur 5B.2.

Gevinster og omkostninger for staten

Når CO₂-afgiften forhøjes til fx 700 kr. pr. ton, får staten et samlet *umiddelbart merprovenu* fra almindelig proces indenfor og udenfor kvotesektoren svarende til afgiftsforhøjelsen ganget med CO₂-udledningerne, *jf. summen af arealerne A, B og C både i figur 5B.1 og 5B.2.*

Den højere afgift får imidlertid virksomhederne til at ændre adfærd, fordi det kan betale sig fx at energieffektivisere og dermed reducere energiforbruget eller fx udskifte naturgaskedler med varmepumper. Der må dog også forventes at ske en produktionsnedgang i de energiintensive erhverv/virksomheder, mens der forventes en produktionsfremgang i de mindre energiintensive erhverv/virksomheder. Den ændrede adfærd reducerer CO₂-udledningerne til (Q_1), dvs. til knap 0,2 mio. ton for almindelig proces indenfor kvotesektoren, *jf. figur 5B.1*, og til knap 0,5 mio. ton for almindelig proces udenfor kvotesektoren, *jf. figur 5B.2.*

Den ændrede adfærd medfører isoleret set et mindreprovenu for staten, som svarer til den nye afgiftssats ganget med reduktionen i CO₂-udledningerne fra Q_0 til Q_1 , *jf. summen af arealerne B, C og D både i figur 5B.1 og 5B.2.*

Statens *merprovenu efter adfærd* udgøres dermed af afgiftsforhøjelsen ($t_1 - t_0$) ganget med CO₂-udledningerne efter adfærd (Q_1), dvs. arealet A, fratrukket det afledte mindreprovenu fra den eksisterende afgift (t_0) ganget med ændringen i CO₂-udledningen ($Q_0 - Q_1$), dvs. arealet D.

Gevinster og omkostninger for virksomhederne

Virksomhederne, som pålægges afgiften, får umiddelbart en belastning svarende til statens umiddelbare merprovenu, *jf. summen af arealerne A, B og C både i figur 5B.1 og 5B.2.* Virksomhedernes ændrede adfærd medfører en omstillingsgevinst svarende til arealet C målt i forhold til den umiddelbare belastning. Virksomheder, som fx skifter fra naturgaskedler til varmepumper, vil således få en besparelse, som udgør mellem nul og merafgiftsbetalingen, for ellers ville virksomhederne ikke ændre adfærd. Efter ændret adfærd belastes virksomhederne således med det umiddelbare provenu fra forhøjelsen af afgiften fratrukket gevinsten ved at omstille, dvs. summen af *arealerne A og B både i figur 5B.1 og 5B.2.*

Arealet B afspejler virksomhedernes tilpasningsomkostninger, dvs. de omkostninger der er forbundet med fx skift fra naturgaskedler til varmepumper.

Samlede gevinster og omkostninger for samfundet

For det danske samfund som helhed (dvs. summen af virkningerne for staten og virksomhederne) er der samlet set omkostninger forbundet med afgiftsforhøjelsen svarende til virksomhedernes tilpasningsomkostning, dvs. arealet B, og det afledte provenutab fra den eksisterende afgift, dvs. arealet D. For så vidt angår merprovenuet efter ændret adfærd, dvs. arealet A, er der udelukkende tale om en omfordeling fra virksomhederne til staten, hvorfor dette ikke indgår i den samlede samfundsøkonomiske effekt af en højere CO₂-afgift.

Virksomhederne indenfor kvotesektoren har i udgangspunktet omkostninger til CO₂-kvoter, *der svarer til summen af arealerne E og F i figur 5B.1.* Disse omkostninger udgør imidlertid ikke direkte en indtægt for den danske stat, da statens indtægter fra EU's salg af CO₂-kvoter ikke er

bestemt af de danske virksomheders forbrug af kvoter. Ved en reduktion af CO₂-udledningerne reduceres de danske virksomheders omkostninger til CO₂-kvoter svarende til arealet E, hvilket isoleret set reducerer EU's indtægter fra kvotesalg. Det er imidlertid ikke den danske stats indtægter, der reduceres, hvorfor de pågældende mindreindtægter fra kvotesalg ikke påvirker de samfundsøkonomiske omkostninger ved afgiftsforhøjelsen – vel at mærke set i et dansk perspektiv.

I det lys udgøres de samfundsøkonomiske omkostninger for branchen almindelig proces dermed af *summen af arealerne B og D både i figur 5B.1 og 5B.2*. Dette er de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til ændret forbrugsadfærd.

Foruden de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til ændret forbrugsadfærd, har en forhøjelse af CO₂-afgiften en effekt på arbejdsudbuddet, hvilket også medfører samfundsøkonomiske omkostninger. De pågældende samfundsøkonomiske omkostninger afspejler reducerede statslige indtægter fra indkomstskatter mv. som følge af lavere arbejdsudbud. Denne opgøres på baggrund af virksomhedernes afgiftsbelastning efter tilpasning, *jf. summen af arealerne A og B både i figur 5B.1 og 5B.2*.

De samlede samfundsøkonomiske omkostninger udgøres af summen af de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til ændret forbrugsadfærd og de samfundsøkonomiske omkostninger knyttet til forvridningen af arbejdsudbuddet.

Appendiks 5C. Detaljerede effekter af model 1

Tabel 5C.1. Effekter i 2030 af model 1 – ensartet CO₂-afgift på erhverv mv. på 700 kr. pr. ton

	Afgifts- sats for omlæg- ning	Afgifts- sats 2030	Grundlag	Umiddel- bar be- lastning	Provenu efter ad- færd	CO ₂ - effekt	Samfunds- økonomisk omkostning (faktorpriser)
	Kr./ton CO ₂	Kr./ton CO ₂	Mio. ton CO ₂	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. ton CO ₂	Mio. kr.
Alm. proces (kvote)	144	700	0,3	150	75	-0,1	50
Alm. proces (ikke-kvote)	323	700	0,7	250	75	-0,2	100
Landbrug mv.	264	700	0,7	275	200	-0,1	50
Gartnerier (kvote)	91	700	0,1	25	25	0	0
Gartnerier (ikke-kvote)	271	700	0,1	25	0	0	0
Mineralogiske processer mv. (ce- ment)	[0-65] ¹	700	2,3	1.375	-50	-2,2	425
Mineralogiske processer mv. (ikke-cement)	[0-65] ¹	700	0,9	525	175	-0,5	150
Nordso	0	700	1,2	725	125	-0,3	100
Raffinaderier	0	700	0,9	575	175	-0,6	175
Fiskere	0	700	0,3	175	50	-0,1	50
Færger	0	700	0,4	225	150	-0,1	25
Jernbane	179	700	0	0	0	0	0
Fossile til elproduktion	0	700	0,5	300	200	-0,1	50
Indenrigsflyvninger	0	700	0,1	75	50	0	0
I alt (inkl. arbejdsudbud)			8,3	4.725	1.250	-4,5	1.475
- heraf indenfor kvotesektor			6,2	3.775	775	-3,9	
- heraf udenfor kvotesektor			2,1	950	500	-0,6	

Anm.: I tabellen er provenuvirkninger og samfundsøkonomiske omkostninger er afrundet til nærmeste 25 mio. kr. Effekter på CO₂-udledningen er afrundet til 1 decimal. Afgiftssatser, samfundsøkonomiske omkostninger og gennemsnitlige samfundsøkonomiske omkostninger er opgjort i 2022-priser, mens provenuvirkninger er opgjort i 2022-niveau. Totaler stemmer ikke nødvendigvis til summen af de enkelte brancher på grund af afrundinger.

1) Intervallet afspejler henholdsvis afgiften på procesudledninger fra mineralogiske processer mv. og afgiften på brændselsrelaterede udledninger fra mineralogiske processer mv.

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 5D. Detaljerede effekter af model 1A

Figur 5D.1. Effekter i 2030 af model 1A – ensartet CO₂-afgift på erhverv mv. på 650 kr. pr. ton og negativ afgift på 650 kr. pr. ton til negative udledninger

	Afgiftssats før omlæg- ning	Afgiftssats 2030	Grundlag	Umiddel- bar be- lastning	Provenu efter ad- færd	CO ₂ - effekt	Samfunds- økonomisk omkostning (faktorpriser)
	Kr./ton CO ₂	Kr./ton CO ₂	Mio. ton CO ₂	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. ton CO ₂	Mio. kr.
Alm. proces (kvote)	144	650	0,3	150	50	-0,1	50
Alm. proces (ikke-kvote)	323	650	0,7	200	75	-0,2	100
Landbrug mv.	264	650	0,7	250	175	-0,1	50
Gartnerier (kvote)	91	650	0,1	25	25	0	0
Gartnerier (ikke-kvote)	271	650	0,1	25	0	0	0
Mineralogiske processer mv. (cement)	[0-65] ¹⁾	650	2,3	1.275	-50	-2,2	400
Mineralogiske processer mv. (ikke-cement)	[0-65] ¹⁾	650	0,9	475	175	-0,5	150
Nordsø	0	650	1,2	675	125	-0,3	100
Raffinaderier	0	650	0,9	525	175	-0,6	150
Fiskere	0	650	0,3	175	50	-0,1	50
Færger	0	650	0,4	225	150	-0,1	25
Jernbane	179	650	0	0	0	0	0
Fossile til elproduktion	0	650	0,5	275	175	-0,1	50
Indenrigsflyvninger	0	650	0,1	75	50	0	0
I alt (inkl. arbejdsudbud)			8,3	4.350	1.200	-4,4	1.375
- heraf indenfor kvotesektor			6,2	3.500	750	-3,8	
- heraf udenfor kvotesektor			2,1	850	450	-0,5	
Tilskud til BECCS	0	-650²⁾	2,4	0	-75	-0,2	100
I alt, afgift og tilskud				4.350	1.125	-4,5	1.475

Anm.: Tabellen er afgiftssatser af afrundet til nærmeste 10 kr. pr. ton, mens effekterne er beregnet på uafrundede afgiftssatser. Provenuvirkninger og samfundsøkonomiske omkostninger er afrundet til nærmeste 25 mio. kr. Effekter på CO₂-udledningen er afrundet til 1 decimal. Afgiftssatser, samfundsøkonomiske omkostninger og gennemsnitlige samfundsøkonomiske omkostninger er opgjort i 2022-priser, mens provenuvirkninger er opgjort i 2022-niveau. Totaler stemmer ikke nødvendigvis til summen af de enkelte brancher på grund af afrunding.

1) Intervaller afspejler henholdsvis afgiften på procesudledninger fra mineralogiske processer mv. og afgiften på brændselsrelaterede udledninger fra mineralogiske processer mv.

2) Det er lagt til grund, at tilskud til BECCS tildeles via udbud, hvor tilskudssatsen præcis modsvarer støttebehovet, dvs. tilskuddet udgør 600-650 kr. pr. ton CO₂.

Kilde: Egne beregninger.

Aktiesparekontoen

6

6. Aktiesparekontoen

6.1 Indledning

Aktiesparekontoen blev indført i 2019 med det formål at styrke *aktiekulturen* i Danmark ved at gøre det nemmere og økonomisk mere attraktivt for personer at investere i aktier. Ordningen giver aktuelt alle danskere mulighed for at indskyde op til 106.600 kr. (2023-niveau) på en aktiesparekonto, hvor afkastet beskattes med 17 pct. Det er en relativt lempelig beskatning sammenlignet med beskatningen af anden aktieindkomst, *jf. afsnit 6.2*. Med *Aftale om finansloven for 2023* bliver loftet over indskud gradvist løftet til 135.000 kr. frem mod 2026.

Ved udgangen af 2021, dvs. efter tre år med ordningen, havde knap 280.000 personer oprettet en aktiesparekonto. Heraf havde knap 183.000 en *aktiv* aktiesparekonto, dvs. hvor der er overført penge til kontoen eller fortaget egentlige aktieinvesteringer, *jf. afsnit 6.3*. Anvendelsen af ordningen har været støt stigende med knap 90.000 nyoprettede konti i 2020 og godt 135.000 nye konti i 2021. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der generelt har været en stigende interesse for at investere i aktier i 2020 og 2021.

I 2021 kom der i alt 217.000 *nye aktieinvestorer* – dvs. aktionærer, som i året forinden ikke havde nogen aktieformue. Det er omtrent en tredobling af den årlige tilgang af nye investorer i forhold til årene før 2019. En betydelig og stigende andel af de nye aktionærer har taget en aktiesparekonto i brug, idet størsteparten af de nye investorer siden 2019 dog (endnu) ikke har benyttet aktiesparekontoen. Den stigende interesse for at investere i aktier kan dermed ikke alene tilskrives indførelsen af aktiesparekontoen, men der er klare indikationer for, at ordningen har været med til at forstærke udviklingen.

Over halvdelen af det samlede antal personer med en aktiv aktiesparekonto i 2021 består af personer, som ikke havde nogen aktieinvesteringer før 2019 (hvor aktiesparekontoen blev indført) – dvs. af *nye investorer*, *jf. afsnit 6.4*. Aktiesparekontoen anvendes således langt fra alene af personer, der i forvejen havde investeret i aktier, inden aktiesparekontoen blev indført.

Aktiesparekontoen anvendes relativt set en del mere af personer i den erhvervsaktive alder, herunder navnlig af relativt unge under 40 år, sammenlignet med aldersfordelingen for de personer, som har aktieinvesteringer udenfor ordningen. Samtidig har over halvdelen af personerne med en aktiv aktiesparekonto en aktieformue udenfor ordningen på nul eller under 100.000 kr. Aktiesparekontoen anvendes således i forholdsvis stort omfang af investorer med relativt små aktieformuer – herunder de småinvestorer, der aktivt har forøget deres aktieformue de seneste år. Samtidig er formuerne på aktiesparekonti mere ligeligt fordelt på tværs af indkomstdecilerne, end det er tilfældet for aktieformuer på almindelige aktiedepoter.

Sammenfattende er der en række indikationer på, at aktiesparekontoen kan have øget antallet af aktieinvestorer. Endvidere benyttes ordningen relativt set i højere grad af yngre investorer.

6.2 Aktiesparekontoen i hovedtræk

Aktiesparekontoen blev indført den 1. januar 2019 med det formål at styrke "aktiekulturen" og udbrede interessen for at købe aktier blandt danskerne¹. Der blev derfor lagt vægt på, at ordningen skulle være enkel at anvende og indebære en relativt lempelig beskatning sammenlignet med beskatningen af almindelig opsparing i aktier mv.

Aktiesparekontoen giver mulighed for at investere i aktier via en (til formålet oprettet) konto i en bank, hvor man frit kan købe og sælge aktier – og frit kan hæve sine penge eller indsætte flere penge op til et nærmere fastsat loff. Det er ikke nødvendigt selv at holde regnskab med gevinster og tab, idet skatten opgøres og afregnes af banken. Alle, som er fuldt skattepligtige i Danmark, kan oprette en aktiesparekonto, herunder også børn under 18 år. Der kan oprettes én aktiesparekonto pr. person, hvor der kan indgå konfanter, aktier (der er optaget til handel på en reguleret markedsplads²) samt aktiebaserede investeringsbeviser³.

Med en skattesats på 17 pct. indebærer ordningen som udgangspunkt en relativt lempelig beskatning, idet anden aktieindkomst normalt beskattes med 27 pct. op til en grænse på 58.900 kr. (2023-niveau) og med 42 pct. derudover. De angivne procentsatser er dog ikke direkte sammenlignelige, idet beskatningsgrundlagene ikke er opgjort på samme måde, jf. boks 6.1. I tilfælde af tabsgivende investeringer – dvs. hvor værdien af ens aktier samlet set falder – fremføres tabene og modregnes i fremtidige afkast på aktiesparekontoen.

For at målrette ordningen til investorer med relativt små formuer blev der sat et loft over, hvor meget hver enkelt person kan indskyde på en aktiesparekonto. Ved indførelsen af ordningen i 2019 udgjorde loftet 50.000 kr. (2019-niveau), og der blev afsat finansiering til en gradvis forhøjelse af loftet til 200.000 kr. frem mod 2022. Det var dog en betingelse, at aftaleparterne hvert år skulle vedtage de planlagte forhøjelser af loftet. I praksis blev loftet hævet til 100.000 kr. i 2020 (2020-niveau), men er i de senere år ikke forhøjet yderligere⁴. Den nominelle værdi af loftet reguleres dog hvert år (i henhold til personskatteovens § 20), og loftet udgør således 106.600 kr. i 2023 (2023-niveau).

Med aftalen om finansloven for 2023 er der efterfølgende afsat finansiering til gradvist at hæve loftet for indskud til 135.000 kr. i 2026 (2023-niveau). Det vil allerede fra 2024 være muligt at indsætte flere penge på en aktiesparekonto.

¹ Ordningen blev indført med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Radikale Venstre af 12. november 2017. Blandt andre initiativer i aftalen vedr. "aktiekultur" kan nævnes introduktion af *investofradraget*, der giver fradrag for direkte investeringer i iværksættervirksomheder, samt *Bedre skattevilkår for opsparing i investeringsinstitutter*, der medførte forbedrede skattevilkår ved investeringer i udlandske investeringsinstitutter.

² Aktier optaget til handel på en reguleret markedsplads omfatter her aktier optaget til handel på et reguleret marked (såkaldte "noterede aktier") samt aktier optaget til handel på en multilateral handelsfacilitet (som behandles som såkaldte "unoterede aktier" ifm. opgørelsen af almindelig aktieindkomst).

³ Det omfatter aktiebaserede investeringsbeviser i institutter med minimumsbeskatning samt aktiebaserede investeringsbeviser i investeringselskaber, som optræder på Skattestyrelsens såkaldte "positivliste".

⁴ Beparelsen forbundet med ikke at gennemføre de planlagte yderligere forhøjelser af loftet indgik som en del af finansieringen af *Aftale om ret til tidlig pension* fra efteråret 2020.

Der kan sættes penge ind på kontoen, så længe værdien af opsparingen på kontoen ikke overstiger værdien af loftet i det pågældende år. Værdien af opsparingen på kontoen opgøres ultimo året (pr. 31. december), og denne opgørelse danner grundlag for, i hvilket omfang der kan foretages nettoindskud i det følgende kalenderår. Hvis en person fx har indskudt det fulde beløb på sin aktiesparekonto, men værdien af opsparingen på kontoen efterfølgende er faldet med 5.000 kr. ved årsskiftet, vil vedkommende have mulighed for at indskyde yderligere 5.000 kr. på kontoen det følgende år.

Man kan imidlertid ikke blive pålagt at trække penge ud af ordningen, selvom værdien af opsparingen på kontoen overstiger loftet som resultat af positive afkast. Værdien på aktiesparekontoen kan således godt overstige loftet. Det er ikke muligt at flytte aktier direkte mellem et normalt aktiedepot og aktiesparekontoen. For at flytte aktier fra et normalt aktiedepot til aktiesparekontoen skal man sælge aktierne og derefter generhverve dem, hvilket indebærer transaktionsomkostninger.

Beskatningen på aktiesparekontoen opgøres efter det såkaldte *lagerprincip*. Det betyder, at både udbytter og kursgevinster indgår i skattegrundlaget, uanset om kursgevinsterne er realiserede eller ej, jf. boks 6.1. En person, som ved årets udgang har haft et samlet nettoafkast (i form af udbytter og kursgevinster) på 10.000 kr., vil således skulle betale 1.700 kr. i skat (dvs. 17 pct. af 10.000 kr.), også selvom vedkommende ikke har solgt sine aktier og dermed ikke har realiseret kursgevinsten endnu. Derimod beskattes almindelig aktieindkomst som hovedregel efter det såkaldte *realisationsprincip*, hvor kursgevinster på aktier først beskattes, når de realiseres, dvs. når aktierne sælges.

Boks 6.1. Lagerbeskatning og realisationsbeskatning

Efter gældende regler beskattes aktieindkomst som hovedregel efter *realisationsprincippet*. Det betyder, at grundlaget for aktieindkomstskatten – udover udbetalte udbytter – alene omfatter *realiserede* kursgevinster og -tab. Herved udskydes beskatningen af eventuelle kursgevinster til realisationstidspunktet, dvs. indtil aktierne faktisk sælges.

Indkomst på aktiesparekontoen beskattes derimod efter det såkaldte *lagerprincip*. Det betyder, at både realiserede og ikke-realiserede kursgevinster på aktier beskattes ved årets udgang (udover de udbetalte udbytter). Aktionæren kan dermed i nogle år skulle betale skat, selvom aktionæren ikke har solgt sine aktier og dermed ikke har realiseret de opnåede kursgevinster. Lagerprincippet indebærer dermed ikke en udskydelse af beskatningen, som det er tilfældet ved realisationsprincippet.

Den udskydelse af skatten på kursgevinster, der følger af realisationsprincippet, indebærer, at hele aktieformuen forrentes over hele den periode, man beholder aktierne. Under lagerprincippet vil aktionæren derimod løbende skulle betale skat (også) af kursgevinster – hvilket vil kræve, at aktionæren enten realiserer en del af aktierne eller finansierer skattebetalingen på anden vis. Beskatningen under lagerprincippet indebærer dermed en vis likviditetsmæssig belastning – dvs. et rentetab – og den reelle beskatning er derfor alt andet lige lidt højere end under realisationsprincippet.

En nominel sats for lagerbeskatning på 17 pct. svarer således (under visse standardmæssige forudsætninger¹⁾) til en skattesats på ca. 18,4 pct. under realisationsprincippet. Beskatningen på aktiesparekontoen er dermed stadig væsentligt mere lempelig end den normale beskatning af aktieindkomst.

1) Det er konkret forudsat, at der opnås et årligt afkast på 7 pct., hvoraf 2 pct.-point løbende realiseres i form af udbytter, samt at aktierne afstås efter en ejerperiode på 5 år.

Denne forskel indebærer, at den reelle beskatning – alt andet lige – er lidt højere med lagerprincippet end under realisationsprincippet, *jf. også boks 6.1*. Beskatningen på aktiesparekontoen er dog stadig mere lempelig end den normale beskatning af aktieindkomst. De overordnede beskatningsprincipper for personers investeringer i aktier (for såkaldte "frie" midler, dvs. midler, som fx ikke er bundet i en pensionsopsparing) er skitseret i *boks 6.2*.

Boks 6.2. Beskatningsprincipper for personers investeringer i aktier (frie midler)

Aktiesparekonto

Udbytte og opgjort kursgevinst beskattes med 17 pct.

Beskatningsgrundlaget opgøres som indkomsten på kontoen ved anvendelse af lagerprincippet. Selve indkomsten opgøres som udviklingen i værdien på kontoen over året, hvor der korrigeres for hævede beløb og nye indskud. På den måde sikres det, at skattegrundlaget svarer til de opnåede afkast på de foretagne investeringer. Tab (netto) kan fremføres og fradrages på aktiesparekontoen.

Beskatningen er ens for alle værdipapirer på kontoen, dvs. for alle typer af markedshandlede aktier og aktiebaserede investeringsbeviser.

Skatten opgøres og afregnes af banken i februar året efter indkomstårets udløb.

Almindelig aktieindkomst

Udbytte og realiseret afkast beskattes med 27 pct. af indkomsten under en progressionsgrænse på 58.900 kr. (2023-niveau) og 42 pct. af indkomsten over denne grænse. Ægtefæller sambeskattes af aktieindkomst – dvs. at ægtefællernes aktieindkomst lægges sammen, og progressionsgrænsen udgør det dobbelte, altså 117.800 kr. i 2023. Det bemærkes at der gælder lempeligere regler for visse børsnoterede aktier mv. erhvervet inden udgangen af 2005¹⁾.

Beskatningsgrundlaget ("aktieindkomsten") opgøres ved anvendelse af realisationsprincippet, dog med enkelte undtagelser, fx vedr. børsnoterede fonde. Herefter opgøres indkomsten på baggrund af de afkast, som personen har realiseret i løbet af året. Det omfatter modtagne udbytter og kursgevinster (netto) fra salg af aktier. Tab (netto) kan fremføres og fradrages i anden aktieindkomst.

Beskatningen varierer afhængigt af, hvilke aktier der er tale om, og om aktierne er erhvervet direkte eller via et investeringsinstitut²⁾.

Skatten opgøres og afregnes af den enkelte person, hvilket ofte sker automatisk på baggrund af indberetninger fra banker mv. suppleret med oplysninger direkte fra skattemynderen.

- 1) For aktier erhvervet inden udgangen af 2005 kan der således være tale om, at kursgevinster helt vil være fritaget for beskatning når de realiseres. Der eksisterer således en overgangsregel for personers aktier købt før 2006, hvor børsnoterede aktier mv. med en samlet kursværdi under 136.600 kr. (273.100 kr. for ægtefæller) den 31. december 2005 helt vil være fritaget for beskatning på salgstidspunktet.
- 2) Aktier optaget til handel på en såkaldt multilateral handelsfacilitet adskiller sig ved, at tab kan fradrages i den personlige indkomst (fx lønindkomst). Investeringsbeviser i aktiebaserede minimumsbeskattede investeringsinstitutter adskiller sig ved, at indkomsten opgøres efter et tillempt realisationsprincip. Investeringsbeviser i aktiebaserede investeringselskaber adskiller sig ved, at indkomsten opgøres efter lagerprincippet.

6.3 Anvendelsen af aktiesparekontoen

Anvendelsen af aktiesparekontoen har været støt stigende siden indførelsen af ordningen i 2019, hvor godt 52.000 personer oprettede en aktiesparekonto. Ved udgangen af 2021 var dette tal godt og vel femdoblet, idet knap 277.000 personer havde en aktiesparekonto, hvoraf omtrent halvdelen var oprettet i løbet af 2021, *jf. række (1) i tabel 6.1*. Værdien af det samlede

indestående er i samme periode steget fra godt 1½ mia. kr. i 2019 til ca. 14½ mia. kr. i 2021, *jf. række (3) i tabel 6.1.*

Det er formodningen, at anvendelsen af ordningen fortsat ikke har nået sit fulde omfang – blandt andet set i lyset af, at det med *Aftale om finansloven for 2023* er besluttet at øge beløbsgrænsen for indskud på aktiesparekontoen til 135.000 kr. (i 2023-niveau) frem mod 2026.

Tabel 6.1. Nøgletal for anvendelse af aktiesparekontoen, 2019-2021

	2019	2020	2021
(1) Personer med aktiesparekonto, ultimo året	52.300	140.700	276.800
(1.a) Heraf personer med aktiv aktiesparekonto ¹⁾	31.400	88.900	182.900
	Kr.		
(2) Gennemsnitligt indestående på aktive konti	50.000	79.000	79.000
(2.a) Heraf kontantbeløb på kontoen	11.000	15.000	12.000
	Mio. kr.		
(3) Samlet indestående	1.675	7.000	14.400
(4) Samlet positivt beskatningsgrundlag	125	1.075	1.600

Anm.: "Samlet indestående" angiver indestående på aktiesparekonti ultimo året. "Samlet positivt beskatningsgrundlag" omfatter ikke beskatning af aktiesparekonti, der er lukket inden årets udgang. Antal personer med en aktiesparekonto er afrundet til nærmeste 100 personer. De angivne gennemsnitsbeløb er afrundet til nærmeste 1.000 kr, mens beløb i mio. kr. er afrundet til nærmeste 25 mio. kr. og fremskrevet til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

1) Antal personer med en aktiv aktiesparekonto omfatter personer, der ved årets udgang har et positivt samlet indestående på kontoen.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på fuldtællinger af befolkningen i 2019-2021. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer.

Kun en del af de oprettede konti er *aktive* – i den forstand, at der enten er overført penge til kontoen, eller at der er foretaget egentlige investeringer for de penge, der er overført til kontoen. Ved udgangen af 2021 var det således kun knap 183.000 ud af de i alt knap 277.000 personer med en aktiesparekonto, der havde en aktiv konto (svarende til godt 66 pct.), *jf. række (1.a) i tabel 6.1.*

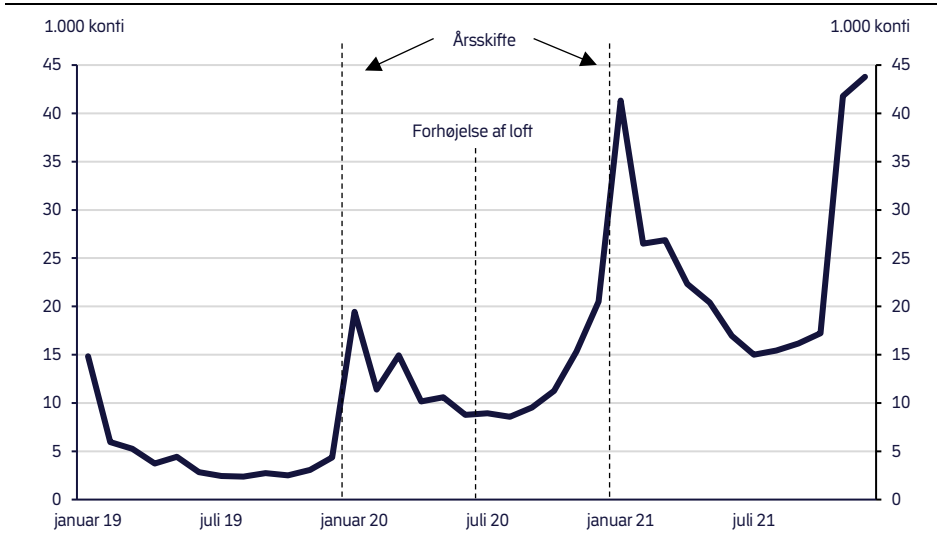
Det gennemsnitlige indestående på de aktive konti udgjorde ca. 79.000 kr. i 2021, hvoraf ca. 12.000 kr. var placeret i kontanter, *jf. række (2) og række (2.a) i tabel 6.1.* Når der på mange konti står et vist kontantbeløb, afspejler det, at der løbende modtages kontante udbytter (som vil blive stående på kontoen, indtil de geninvesteres eller udbetales), samt at nogle personer har overført penge til aktiesparekontoen uden at have besluttet, hvilke aktier de vil investere i.

Den stigende anvendelse af aktiesparekontoen siden 2019 skal ses i sammenhæng med, at der generelt har været en stigende interesse for at investere i aktier i 2020 og 2021. Samtidig med at aktiesparekontoens udbredelse er stigende, er flere personer også begyndt at investere i aktier *udenfor* aktiesparekontoen, *jf. afsnit 6.4.* Den generelt stigende interesse for at investere i aktier gør det vanskeligere at vurdere den isolerede betydning af aktiesparekontoen.

Nye aktiesparekonti er i stort omfang oprettet enten i starten eller i slutningen af året, *jf. figur 6.1.* Det er uklart præcis hvorfor, men det kan blandt andet afspejle en såkaldt *annonceringseffekt.*

Danskere, der besluttede sig for at oprette en konto ved annonceringen af ordningen i 2018 eller ved annonceringen af forhøjelsen af loftet i 2019, vil typisk have oprettet en konto så tidligt som muligt i henholdsvis 2019 og i 2020. Loftet blev forhøjet til 100.000 kr. med virkning fra 1. juli 2020, hvilket må formodes at have bidraget til det stigende antal nyoprettede konti allerede fra andet halvår af 2020 og frem⁵.

Figur 6.1. Nyoprettede aktiesparekonti pr. måned, 2019-2021



Anm.: Figuren viser alene nyoprettede konti. Figuren omfatter således også personer, som har lukket en konto i én bank, for dernæst at åbne en ny konto i anden bank. Der er derfor tale om en "bruttoopgørelse".

Kilde: Beregninger på særudtræk fra Skattestyrelsens systemer.

Den gradvise udbredelse af aktiesparekontoen skal også ses i lyset af, at ikke alle banker og børsrådgivere mv. har udbudt muligheden for at oprette en aktiesparekonto helt fra indførelsen af ordningen i 2019 (og det er fortsat ikke alle banker mv., der tilbyder denne mulighed). Nogle danskere kan derfor have udskudt beslutningen om at oprette en aktiesparekonto, indtil deres foretrukne bank eller børsrådgiver har udbudt denne mulighed. Fx kan det store antal nyoprettede konti i de sidste måneder af 2021 delvist tilskrives, at Nordnet Bank AB åbnede for brugen af aktiesparekonti i november 2021⁶, jf. figur 6.1.

En anden mulig forklaring på det store antal oprettede konti i slutningen af 2020 og starten 2021 er, at mange danskere i denne periode fik udbetalt indefrosne feriepenge. De ekstraordinære udbetalinger har umiddelbart øget husholdningernes likviditet, og det kan formodes, at en del

⁵ Endvidere giver den årlige regulering af indkudsgrænsen ved et årsskifte (§20-regulering) typisk anledning til en vis medieomtale.

⁶ Nordnet Bank AB har i deres årsrapport for 2021 (*Års- og hållbarhetsredovisning 2021*) oplyst, at 17.400 nye konti blev oprettet allerede den første uge, efter Nordnet åbnede for brugen af aktiesparekonti. Det kan være en væsentlig del af forklaringen på den store samlede stigning i antallet af nyoprettede aktiesparekonti i de sidste måneder i 2021, jf. figur 6.1.

personer har valgt at indskyde dele af midlerne på en aktiesparekonto (blandt andet set i lyset af lav og/eller negativ forretning af indskud på bankkonti).

Herudover har der generelt været stor mediemæssig opmærksomhed om investeringer i aktier i de seneste år, hvilket også formodes at have påvirket danskernes beslutning om at åbne en aktiesparekonto.

6.4 Hvem bruger aktiesparekontoen?

Flere privatpersoner er i de senere år begyndt at investere i aktier – både gennem aktiesparekontoen og udenfor aktiesparekontoen. Samlet set er antallet af danskere, der investerer i aktier for frie midler, steget fra i gennemsnit ca. 1¼ mio. personer i årene 2015-2018 til knap 1½ mio. personer i 2021⁷.

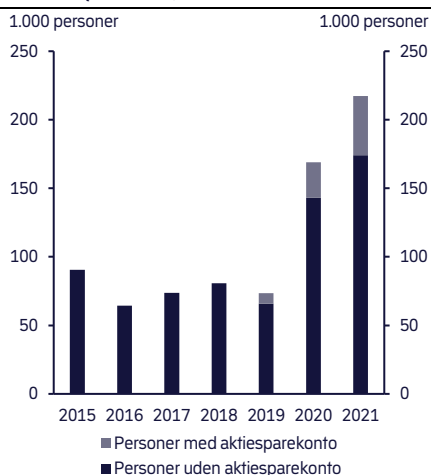
Alene i 2021 kom der i alt 217.000 *nye aktieinvestorer* – dvs. personer, som i løbet 2021 investerede i aktier for frie midler, men som ikke havde nogen aktieformue i 2020. Den årlige tilgang af nye aktieinvestorer er dermed omtrent tredoblet i forhold til årene 2015-2019, *jf. figur 6.2*.

En stigende andel af de nye investorer anvender en aktiesparekonto, *jf. den gråblå del af søjlerne i figur 6.2*. Således steg andelen af nye investorer, der har en aktiv aktiesparekonto, fra 11 pct. i 2019 til 20 pct. i 2021. Samtidig er antallet af nye investorer, der har valgt *ikke* at anvende aktiesparekontoen, også steget siden 2019, *jf. den mørkeblå del af søjlerne i figur 6.2*. Antallet af nye aktieinvestorer uden en aktiesparekonto steg fra i gennemsnit 75.000 personer årligt i 2015-2019 til 174.000 i 2021. Den stigende interesse for at investere i aktier kan dermed ikke alene tilskrives indførelsen af aktiesparekontoen – men der er dog en stærk indikation for, at ordningen har været med til at forstærke udviklingen.

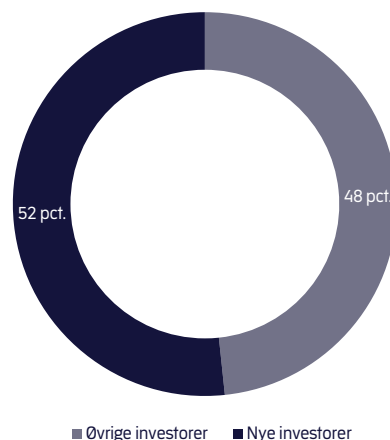
Over halvdelen af det samlede antal personer med en aktiv aktiesparekonto i 2021 er *nye investorer* i den forstand, at de ikke havde nogen aktieinvesteringer ved udgangen af 2018 – dvs. at størstedelen var ikke aktieinvestorer, før aktiesparekontoen blev indført i 2019, *jf. figur 6.3*. Aktiesparekontoen anvendes således langt fra alene af personer, der i forvejen havde investeret i aktier, inden aktiesparekontoen blev indført. Det er en klar indikation på, at ordningen har tilskyndet flere danskere til at investere i aktier.

⁷ Opgjort som antal personer med en positiv formue i aktier eller andele i investeringsfonde i Danmarks Statistiks formueregister.

Figur 6.2. Årlig tilgang af nye aktieinvestorer med og uden aktiesparekonto, 2015-2021



Figur 6.3. Personer med en aktiesparekonto fordelt på nye og øvrige investorer i 2021



Anm.: Nye investorer er her defineret som personer, der ejer aktier eller andele i investeringsfonde i det pågældende år, men ikke det foregående år.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på fuldtællinger af befolkningen. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer.

Anm.: I denne figur omfatter nye investorer alle personer (med en aktiv aktiesparekonto i 2021), som ikke havde formue i noterede aktier eller andele i investeringsfonde ved udgangen af 2018.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på fuldtællinger af befolkningen. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer.

Der er en bred vifte af forhold, der kan have bidraget til at øge den generelle interesse for at investere i aktier i de seneste år. Den stigende grad af "brugervenlighed" gennem både let betjente handelsplatforme og faldende handelsomkostninger er sandsynligvis en væsentlig årsag. Endvidere kan den økonomiske situation med høj beskæftigelse, stigende boligpriser, høj likviditet samt meget lave og til dels *negative* renter på bankindeståender været medvirkende årsager. Hertil kommer, at COVID-19 pandemien med den deraf følgende nedlukning af samfundet i 2020 og 2021 isoleret set kan have påvirket interessen for aktieinvesteringer i disse år.

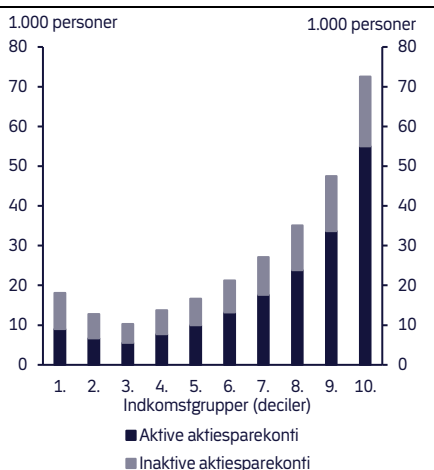
Anvendelsen af aktiesparekontoen fordelt efter indkomst

Aktiesparekontoen anvendes i relativt stort omfang af personer i de øverste indkomstdeciler, *jf. figur 6.4*. Det er som udgangspunkt forventeligt, idet personer i de øverste indkomstdeciler typisk er i den del af den erhvervsaktive alder, hvor en relativt stor del af indkomsten spares op. Således er personer med en forholdsvis stor indkomst (også set over livet) generelt mere tilbøjelige til at investere i aktier.

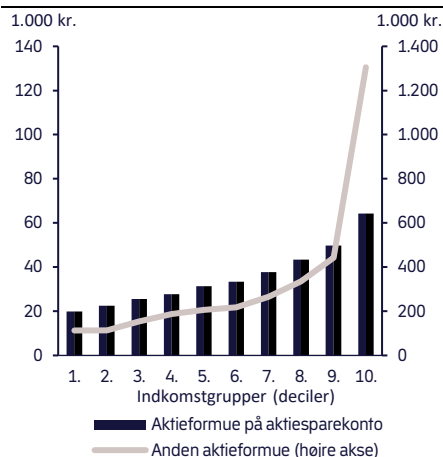
I 10. indkomstdecil havde ca. 72.500 personer en aktiesparekonto i slutningen af 2021, hvilket svarer til godt 26 pct. af alle personer med en aktiesparekonto. Til sammenligning var der i 1.-5. indkomstdecil set under ét – dvs. i den halvdel af befolkningen, som har de laveste indkomster – i alt ca. 71.600 personer med en aktiesparekonto, hvilket er lidt færre end i 10. indkomstdecil.

Samtidig er en relativt stor andel af de oprettede aktiesparekonti i de lavere indkomstdeciler *inaktive*. Fx var over halvdelen af alle konti i 1. indkomstdecil inaktive i 2021, mens kun omkring en fjerdedel af alle konti i 10. indkomstdecil var inaktive, *jf. den gråblå del af søjlerne i figur 6.4*.

Figur 6.4. Antal personer med aktiesparekonto fordelt på indkomstdeciler i 2021



Figur 6.5. Gennemsnitlig aktieformue på og udenfor aktiesparekonti fordelt på indkomstdeciler i 2021



Anm.: Antal personer med en aktiv aktiesparekonto omfatter personer med en aktiesparekonto ved årets udgang, der har et samlet indestående større end 0. Personer er inddelt i indkomstgrupper baseret på deres familieækvivalerede disponible indkomst, hvor ækvivaleringsfaktoren udgør (antal voksne+antal børn)^{0,6}. Gennemsnitlig aktieformue på aktiesparekontoen er kun beregnet for personer med en aktiesparekonto, mens gennemsnitlig anden aktieformue er beregnet for alle personer i de enkelte indkomstdeciler.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen i 2021. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer. Data er fremskrevet fra 2021-niveau til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

Den gennemsnitlige formue på de oprettede aktiesparekonti er også størst for personer i de øverste indkomstdeciler, *jf. søjlerne i figur 6.5*. Personerne i 10. indkomstdecil har i 2021 en gennemsnitlig aktieformue på godt 64.000 kr. på deres aktiesparekonti, hvilket er godt tre gange mere end i 1. indkomstdecil. Det skal ses i sammenhæng med, at aktieformuerne udenfor aktiesparekontoen – benævnt *anden aktieformue* – i endnu højere grad er koncentreret i 10. indkomstdecil, *jf. kurven i figur 6.5*. Aktieformuerne på aktiesparekonti er således mere ligeligt fordelt på tværs af indkomstdecilerne, end det er tilfældet for aktieformuer på almindelige aktiedepoter.

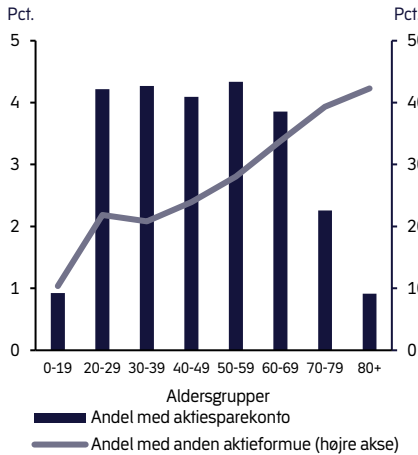
Anvendelsen af aktiesparekontoen fordelt efter alder

Aktiesparekontoen anvendes – relativt set – i omtrent samme omfang i aldersgrupperne mellem 20 og 69 år, idet omkring 4 pct. af personerne i alle disse aldersgrupper har en aktiv konto, *jf. de mørkeblå søjler i figur 6.6*. Det er således kun gruppen af unge under 20 år (hvor relativt få kan forventes at have opsparing i større omfang) og gruppen af ældre over 70 år, der i noget mindre grad har anvendt aktiesparekontoen.

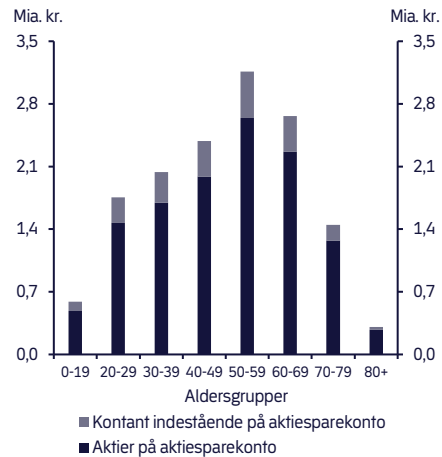
Anvendelsen af aktiesparekontoen har dermed en væsentlig anderledes aldersprofil end aldersfordelingen af personer med *anden aktieformue* – dvs. aktieopsparing, der er placeret i

almindelige depoter udenfor aktiesparekontoen (ekskl. pensionsordninger mv.), *jf. den gråblå kurve i figur 6.6*. Andelen af en aldersgruppe, der har anden aktieformue, er således klart stigende med alderen og er omfrent dobbelt så stor for personer over 70 år som i de yngre grupper i den erhvervsaktive alder⁸.

Figur 6.6. Andel af personer med hhv. aktiesparekonto og anden aktieformue fordelt på aldersgrupper i 2021



Figur 6.7. Fordeling af indestående på aktiesparekonto på aldersgrupper i 2021



Anm.: Anden aktieformue udgør værdien af noterede aktier (dvs. ekskl. unoterede aktier) og andele i investeringsfonde, som er erhvervet for frie midler (dvs. almindelig opsparing udenfor pensionsordninger og børneopsparing), og som ikke er placeret på en aktiesparekonto. Værdien er opgjort ultimo året. Idet den her opgjorte anden aktieformue ikke omfatter unoterede aktier, vil der være en del personer, som har en (potentielt stor) formue i unoterede aktier, som ikke er afspejlet i figur 6.6. Unoterede aktier er ikke medtaget i anden aktieformue, blandt andet fordi værdien af unoterede aktier kun kan opgøres med stor usikkerhed.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen i 2021. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer. Data er fremskrevet fra 2021-niveau til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

Sammenlignet med aldersfordelingen for almindelige aktieinvesteringer (målt ved fordelingen af anden aktieformue) anvendes aktiesparekontoen således relativt set langt mere hyppigt af erhvervsaktive, herunder navnlig af relativt unge personer under 40 år.

Det er ikke belyst, præcis hvorfor dette er tilfældet. Men det kunne blandt andet skyldes, at yngre investorer er mere opmærksomme på den nye mulighed, og at førstegangsinvestorer kan være tiltrukket af, at ordningen er relativt simpel at anvende. Samtidig er mange yngre investorer formentlig i mindre grad begrænset af loftet over indskud.

Ældre personer over 60 år vil derimod ofte have en relativt større opsparing i aktier, som er påbegyndt på et tidligere tidspunkt, og som de fra pensionsalderen også kan være begyndt at realisere (med henblik på forbrug). Hertil kommer, at en del af personer over 60 år kan have erhvervet deres aktier på et tidspunkt, hvor beskattningen af almindelig aktieindkomst har været mere

⁸ Samtidig er det generelt en større andel af befolkningen, der har anden aktieformue, end der anvender aktiesparekontoen. Det skal blandt andet ses i lyset af, at aktiesparekontoen fortsat er en relativt ny ordning, som stadig er under indfasning.

lempelig end efter de gældende regler, *jf. boks 6.2*. For nogle vil der dermed ikke være en skattemæssig fordel ved at omlægge eksisterende investeringer i aktier til en aktiesparekonto. Det samme vil være tilfældet for personer, som har tab fra tidligere investeringer i aktier, som kun kan fradrages i fremtidig aktieindkomst udenfor aktiesparekontoen.

Gruppen af 50-59-årige har et samlet indestående på aktiesparekontoordningen på godt 3 mia. kr. i 2021, hvilket er næsten dobbelt så meget som for gruppen af 20-29-årige, *jf. figur 6.7 ovenfor*. Dette afspejler som udgangspunkt det typiske mønster for opsparing set over livscyklusen. Som ung har mange en relativt lav indkomst – fx mens de er under uddannelse – mens indkomsten typisk stiger i takt med, at man får fodfæste på arbejdsmarkedet, og opsparingen vil således typisk også stige, herunder når man nærmer sig pensionsalderen. I pensionsalderen bortfalder (eller reduceres) arbejdsindkomsten, men erstattes af offentlige og private pensioner samt nedsparing af tidligere opbygget formue, herunder i aktier.

Anvendelsen af aktiesparekontoen fordelt efter anden aktieformue

I det følgende uddybes sammenhængen mellem benyttelsen af aktiesparekontoen og danskerens *anden* aktieformue. Med *anden* aktieformue forstås (som nævnt) den opsparing i frie midler (dvs. opsparing udenfor pensionsordninger mv.), der er placeret i noterede aktier mv. på et normalt depot – altså udenfor aktiesparekontoen.

Private investorer kan både investere i noterede aktier gennem aktiesparekontoen og i et normalt værdipapirdepot. I 2021 var der i alt knap 1½ mio. privatpersoner, som investerede i noterede aktier for frie midler, *jf. række (1) i tabel 6.2*. Heraf havde ca. 183.000 personer en aktiv aktiesparekonto – men ca. ¾ af disse havde samtidig aktier i et normalt værdipapirdepot.

Husholdningerne ejede i 2021 noterede aktier for i alt ca. 1.030 mia. kr., *jf. række (2) i tabel 6.2*. Heraf udgjorde aktiebeholdningerne på aktiesparekontoen ca. 12 mia. kr. svarende til knap 1½ pct. af husholdningernes samlede aktieformue (ekskl. unoterede aktier), *jf. række (2a) i tabel 6.2*. Investorer med en aktiv aktiesparekonto havde i gennemsnit en samlet aktieformue på ca. 758.000 kr. i 2021, heraf ca. 66.000 kr. på aktiesparekonfi. Det er lidt mere end andre aktieinvestorer, som i gennemsnit havde en aktieformue på ca. 686.000 kr., *jf. række (3) i tabel 6.2*.

Nye investorer – defineret som personer, der ikke havde nogen aktieinvesteringer før 2019, hvor aktiesparekontoen trådte i kraft – udgør godt 28 pct. af alle investorer i 2021, *jf. række (1.b) i tabel 2*. Derimod udgør nye investorer ca. 52 pct. af investorerne med en aktiv aktiesparekonto i 2021. Nye investorer er således mere tilbøjelige til at benytte en aktiesparekonto end den gennemsnitlige investor i 2021.

Tabel 6.2. Nøgletal for investorer med og uden en aktiv aktiesparekonto i 2021

	Investorer uden aktiv aktie- sparekonto	Investorer med aktiv aktie- sparekonto	Alle investorer
(1) Antal private aktieinvestorer (personer)	1.305.000	183.000	1.487.000
(1.a) Heraf nye investorer i perioden 2019-2021	329.000	95.000	424.000
(1.b) Nye investorer i procent af samlet antal aktieinvestorer	25,2	51,9	28,5
(2) Samlet aktieformue (mia. kr.)	900	140	1.030
(2.a) Heraf på aktiesparekonto ¹⁾ (mia. kr.)	-	12	12
(3) Gennemsnitlig aktieformue (kr.)	686.000	758.000	695.000
(3.a) Heraf på aktiesparekonto (kr.)	-	66.000	8.000

Anm.: Aktieinvestorer er defineret som personer med en positiv aktieformue i form af noterede aktier eller andele i investeringsfonde i det pågældende år. Personer med en aktiv aktiesparekonto er defineret som personer, der ved årets udgang har et positivt indestående på kontoen i form af aktier og/eller kontante indestående – og omfatter således også personer, der alene har et kontant indestående. Nye investorer er defineret som investorer, der ikke havde en aktieformue ved udgangen af 2018.

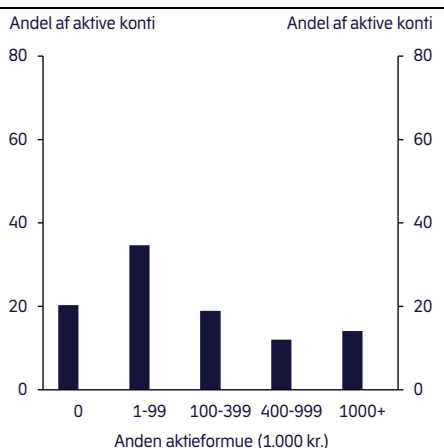
1) Indestående på aktive aktiesparekonti afspejler her alene aktieformuen, men ikke værdien af kontante indestående. Aktieformuen på aktive aktiesparekonti udgør således ca. 12 mia. kr. i 2021, mens den samlede formue inkl. kontante indestående udgør ca. 14½ mia. kr., jf. tabel 6.1.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen i 2021. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer. Data er fremskrevet fra 2021-niveau til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

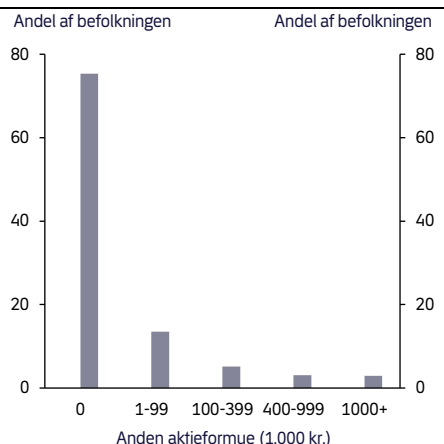
Godt 20 pct. af personerne med en aktiv aktiesparekonto i 2021 havde ikke anden aktieformue (i ovennævnte forstand), mens andre ca. 35 pct. havde anden aktieformue på under 100.000 kr., jf. figur 6.8. Over halvdelen af personerne med en aktiv aktiesparekonto havde således anden aktieformue på højst 100.000 kr.

Relativt set anvendes aktiesparekontoen dog mest af personer med en større anden aktieformue. Ca. 45 pct. af personerne med en aktiesparekonto havde anden aktieformue over 100.000 kr., jf. figur 6.8, mens den tilsvarende andel i hele befolkningen er ca. 11 pct., jf. figur 6.9.

Figur 6.8. Personer med aktive aktiesparekonti fordelt efter anden aktieformue i 2021



Figur 6.9. Hele befolkningen fordelt efter anden aktieformue i 2021



Anm.: Se anm. til figur 6.6.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen i 2021. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skattestyrelsens systemer. Data er fremskrevet fra 2021-niveau til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

Småinvestorers anvendelse af aktiesparekontoen

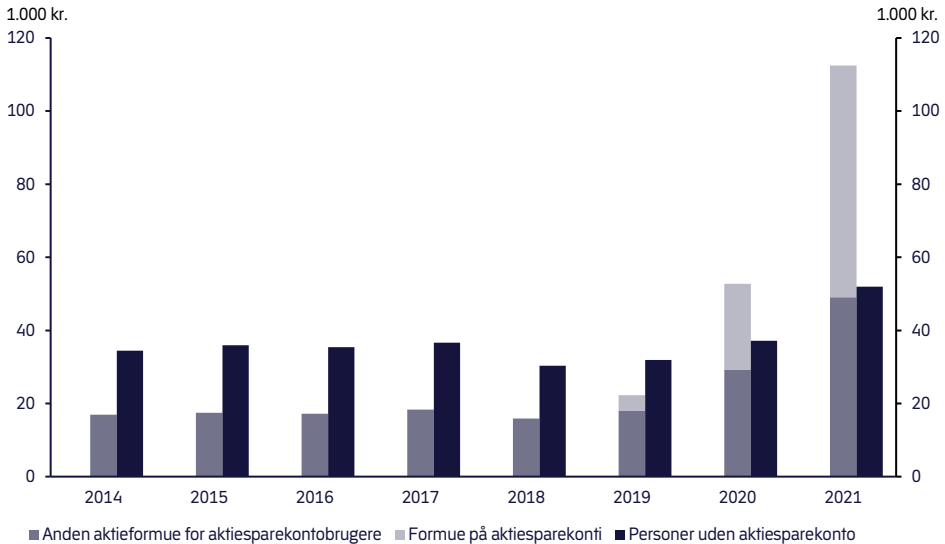
Der er flere indikationer for, at investorer med relativt små formuer i forholdsvis stort omfang har benyttet aktiesparekontoen. Således har *småinvestorer* – her defineret som personer, der i en længere årrække ikke har haft en samlet aktieformue på over ¼ mio. kr. – som har benyttet aktiesparekontoen, haft en markant større stigning i deres aktieformuer i de seneste år end småinvestorer, der ikke har benyttet aktiesparekontoen, jf. figur 6.10.

De mørkeblå søjler i figur 6.10 viser udviklingen i den gennemsnitlige aktieformue for småinvestorer, der ikke har benyttet aktiesparekontoen i 2019-2021. De andre søjler viser udviklingen i den samlede, gennemsnitlige aktieformue for småinvestorer, der har benyttet aktiesparekontoen – og heraf viser de gråblå dele af søjlerne anden aktieformue (udenfor aktiesparekontoen), og de lysegrå dele viser formuen på aktiesparekontoen (i 2019-2021). Gruppen af småinvestorer, hvis samlede aktieformue ikke har oversteget 250.000 kr. siden 2014, udgør i alt ca. 928.000 personer, hvoraf 79.000 (dvs. ca. 8½ pct.) havde en aktiv aktiesparekonto i mindst et af årene 2019-2021. Det bemærkes, at det er de samme individer, der følges i hele årrækken 2014-2021.

De to betragtede grupper af småinvestorer har haft en nogenlunde parallel udvikling i de gennemsnitlige aktieformuer frem mod 2018, men adskiller sig ved en tydelig forskel i niveauet for aktieformuen, idet gruppen med en aktiv aktiesparekonto frem til 2018 har haft en omtrent halvt så stor gennemsnitlig aktieformue som gruppen uden en aktiv aktiesparekonto. Dette skal ses i sammenhæng med, at småinvestorerne med en aktiesparekonto i gennemsnit er 10 år yngre end småinvestorerne uden en aktiesparekonto.

I årene efter 2018 er den gennemsnitlige aktieformue – både på aktiesparekontoen og i form af anden aktieformue – imidlertid vokset væsentligt mere for småinvestorerne med en aktiv aktiesparekonto end for småinvestorerne uden en aktiv aktiesparekonto.

Figur 6.10. Udvikling i gennemsnitlige aktieformuer for småinvestorer, 2014-2021



Anm.: Småinvestorer er defineret som personer med en samlet aktieformue, der ikke overstiger 250.000 kr. på noget tidspunkt i den betragtede periode fra 2014 til 2021. Man er (i alle år) defineret som en person med aktiesparekonti, hvis man har haft en aktiv aktiesparekonto i mindst et af årene 2019-2021. Data for alle år er fremskrevet til 2023-niveau med udviklingen i BNP.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på fuldtællinger af befolkningen. Data vedrørende aktiesparekontoen er baseret på et særudtræk fra Skatstyrelsens systemer. Data er fremskrevet til 2023-niveau med udviklingen i nominelt BNP.

Opgørelsen i figur 6.10 peger således på, at aktiesparekontoen i høj grad er blevet benyttet af de småinvestorer, der aktivt er i gang med at forøge deres aktieformue. Det kan blandt andet skyldes, at småinvestorer i mindre omfang er begrænset af indskudsloftet, og at de derfor i større omfang kan placere deres samlede investerede midler på aktiesparekontoen. De småinvestorer, der har benyttet aktiesparekontoen, har således placeret over halvdelen af deres aktieformue på aktiesparekontoen i 2021. Tallene kan også indikere, at aktiesparekontoen benyttes af personer til at udvide deres investeringer og ikke blot til omlægning fra normale depoter til aktiesparekontoen.

Skattepolitiske initiativer siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2021

7

7. Skattepolitiske initiativer siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2021

I det følgende gives et overblik over de væsentligste skattepolitiske initiativer siden *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*, der blev offentliggjort i oktober 2021. Oversigten omfatter¹:

Aftaler fra den tidligere S-regering

- Skatteinitiativer knyttet til finansloven for 2022 (afsnit 7.1).
- Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (afsnit 7.2).
- Aftale om nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige (afsnit 7.3).
- Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser (afsnit 7.4).
- Aftale om grøn skattereform for industri mv. (afsnit 7.5).
- Aftale om etablering af en grøn fond (afsnit 7.6).
- Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler (afsnit 7.7).
- Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 (afsnit 7.8).
- Aftale om justering af firmabilbeskatningen mv. (afsnit 7.9).
- Aftale om vinterhjælp (afsnit 7.10).

Aftaler fra den nuværende SVM-regering

- Regeringsgrundlaget (afsnit 7.11).
- Aftale om inflationshjælp (afsnit 7.12)
- Skatteinitiativer knyttet til finansloven for 2023 (afsnit 7.13)
- Aftale om initiativer til effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet (afsnit 7.14)

7.1 Skatteinitiativer knyttet til finansloven for 2022

Den 6. december 2021 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne *Aftale om finansloven for 2022*. På skatteområdet indeholdt aftalen blandt andet en afskaffelse af håndværkerdelen i Bolig-Jobordningen.

Finanslovsaftalen omfattede også en analyse af digitale stopklodser i skattekontrollen, hvortil der er afsat 1 mio. kr. årligt i 2022 og 2023. Formålet med analysen er at fremskaffe et styrket vidensgrundlag i forhold til effekterne af Skatteforvaltningens kontrolaktiviteter, herunder med fokus på virkningen på de offentlige finanser og samfundsøkonomien.

¹ For at sikre den størst mulige grad af sammenlignelighed mellem de konkrete aftaletekster og den overbliksskabende beskrivelse af de forskellige aftalte skatteinitiativer er der i de nedenstående afsnit taget udgangspunkt i de tal for provenumæssige konsekvenser mv., som fremgår af de forskellige aftaler. Det indebærer blandt andet, at diverse beløb vedrørende aftaler indgået i første halvår 2022 er opgjort i 2022-niveau/priser, mens beløb vedrørende aftaler indgået i andet halvår 2022 er opgjort i 2023-niveau/priser. Det indebærer konkret, at beskrivelsen af de første ni aftaler tager afsæt i 2022-niveau, mens aftalen om vinterhjælp tager afsæt i beløb opgjort 2023-niveau. Blandt andet i lyset af folketingsvalget den 1. november 2022 og den efterfølgende regeringsdannelse er der ikke nødvendigvis vedtaget lovgivning for alle initiativer, og der kan være aftaler, hvor der ikke længere er flertal bag alle aftaleelementer. I de følgende afsnit er der ikke desto mindre primært fokus på at beskrive de skatteinitiativer, der indgår i de forskellige aftaler – og ikke om disse er blevet eller bliver gennemført eller ej.

I forlængelse af aftalen om finansloven indgik regeringen (Socialdemokratiet), Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*. Denne aftale blev indgået den 15. december 2021, idet der ikke kunne opnås enighed om kriminalforsorgens økonomi blandt aftaleparterne bag finansloven for 2022. Den pågældende aftale indeholder to finansieringselementer på skatteområdet om henholdsvis momsændringer vedrørende tv-abonnementer og nedsættelse af rentekompensation i udbyttesager mv.

Samlet set skønnes de tre ovennævnte initiativer skattestramninger at give et merprovenu på ca. 380 mio. kr. i 2022 (opgjort i 2022-niveau og efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), der ventes at stige til ca. 810 mio. kr. årligt fra og med 2023, *jf. tabel 7.1*. Lovgivningen omkring momsændringer vedrørende tv-abonnementer er endnu ikke vedtaget, hvilket kan have betydning for provenuet i 2023.

Tablet 7.1. Provenumæssige konsekvenser af skatteinitiativer knyttet til *Finansloven for 2022, 2022-2025*

Mio. kr. (2022-niveau)	2022	2023	2024	2025
1. Afskaffelse af håndværkerdelen i BoligJobordningen (FL22)	260	370	370	370
2. Momsændringer vedrørende tv-abonnementer	-	215	215	215
3. Nedsættelse af rentekompensation i udbyttesager og renter tilbage i tid	120	155	190	225
4. I alt (1+2+3)	380	740	775	810

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Provenuerne er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.
Kilde: Skatteministeriet.

Afskaffelse af håndværksdelen i BoligJobordningen

Med finanslovsaftalen for 2022 blev der opnået enighed om at afskaffe det såkaldte "håndværkerfradrag", dvs. fradraget for håndværkerydelser i medfør af BoligJobordningen. Afskaffelsen trådte i kraft den 1. april 2022. Før afskaffelsen af håndværkerfradraget indebar BoligJobordningen, at man i 2022 kunne få et fradrag i den skattepligtige indkomst for lønudgifter til visse serviceydelser på op til 6.400 kr. pr. person, mens det maksimale fradrag for lønudgifter til visse håndværkerydelser udgjorde 12.900 kr. pr. person. Man kan fortsat få fradrag for serviceydelser gennem BoligJobordningen, da denne del ikke er blevet afskaffet.

Håndværkerfradraget blev blandt andet afskaffet med henvisning til, at den danske økonomi stod meget stærkt omkring årsskiftet 2021/2022, og at der var behov for at stramme finanspolitikken og derved lægge en dæmper på økonomien². I det lys blev partierne bag finanslovsaftalen enige om ikke at udmønte det merprovenu, som afskaffelsen af håndværkerfradraget ventes at medføre. Fra og med 2023 – hvor afskaffelsen har helårseffekt – skønnes merprovenuet at udgøre ca. 370 mio. kr. (i 2022-niveau) opgjort efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd.

² BoligJobordningen blev analyseret nærmere i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (kapitel 10). Analysen indikerede blandt andet, at de dynamiske provenuvirkninger af håndværkerfradrag skønnes af være negative, hvilket medfører en negativ selvfinansieringsgrad på ca. -6 pct. Analysen pegede samtidig på, at det aktuelle fradrag for serviceydelser vurderes at have en positiv selvfinansieringsgrad, der er højere end selvfinansieringsgraden for bundskatten. Analysen understøtter med andre ord afskaffelsen af håndværkerfradraget og på sin vis også en videreførelse af servicefradraget.

Momsændringer vedrørende tv-abonnementer

Med aftalen om kriminalforsorgens økonomi blev det besluttet at ændre momsreglerne som følge af en afgørelse fra EU-Domstolen. Tidligere har der ikke været moms på meddelelse af licenser til kunstneres ophavsrettigheder, der giver brugsret til fx at afspille musik eller film. EU-Domstolens afgørelse betyder, at sådanne meddelelser af licenser er momspligtige. Danmark blev derfor med dommen forpligtet til at ændre de nationale momsregler og fremover pålægge moms, når forvaltningsorganisationer mv. meddeler licenser til ophavsrettigheder på vegne af kunstnerne.

Den pågældende ændring berører især tv-abonnementer, da en del af de forskellige tv-abonnementer består af betaling for sådanne licenser. Momspligten vedrørende de omfattede licenser medfører et merprovenu, som indgår i finansieringen af kriminalforsorgens økonomi. I forbindelse med finansloven 2022 skønnes merprovenuet at udgøre ca. 215 mio. kr. (i 2022-niveau) opgjort efter tilbageløb og adfærd fra 2023. Det konkrete lovforslag er ikke vedtaget på nuværende tidspunkt, hvorfor der ikke forventes et merprovenu i 2023.

Nedsættelse af rentekompensation i udbyttesager og renter tilbage i tid

Med aftalen om kriminalforsorgens økonomi blev det desuden besluttet at nedsætte den rentesats, der er knyttet til for sen tilbagebetaling af for meget betalt udbytteskat fra 4,8 pct. til 3,4 pct. årligt. Dette kaldes også for rentekompensation. Samtidig fremrykkes tidspunktet for, hvornår der betales renter, så personer og virksomheder, der ikke har opfyldt deres forpligtelse til rettidigt og korrekt at angive skatter og afgifter (og til at oplyse om deres skattepligt til Danmark), skal betale rente af de skyldige skatter og afgifter tilbage i tid på samme måde, som det er tilfældet for personer og virksomheder, der rettidigt har angivet og oplyst om skattepligten.

Nedsættelsen af rentekompensationen og fremrykningen af tidspunktet for betaling af renter medfører et merprovenu, som bidrager til finansieringen af kriminalforsorgens økonomi. Fra 2025 skønnes merprovenuet at udgøre ca. 225 mio. kr. (i 2022-niveau) opgjort efter tilbageløb og adfærd.

7.2 Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi

Den 21. januar 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristendemokraterne aftaler om en række ambitiøse reformer, der skal sikre flere hænder på arbejdsmarkedet og gøre danskerne dygtigere og Danmark grønnere. Den samlede *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* ligger i forlængelse af regeringens udspil *Danmark kan mere I.*

Reformerne skal bidrage til at understøtte et stærkt og robust arbejdsmarked, den danske model, innovative og stærke danske virksomheder og investeringer i fremtidens uddannelse og grøn omstilling. Reformpakken skønnes samlet set at styrke den strukturelle beskæftigelse med ca. 12.000 personer og at øge Danmarks BNP med 0,7 pct. i 2030 svarende til ca. 17½ mia. kroner (opgjort i faste 2022-priser).

Aftalepartierne opdaterede affaleøkonomien i marts 2022 med henblik på, at tiltagene kunne træde i kraft så hurtigt som muligt – herunder blandt andet i lyset af de stigende energipriser. På skatteområdet indeholder reformpakken de elementer, der er vist i *tabel 7.2*.

Tabel 7.2. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi, 2022-2030*

Mio. kr. (2022-niveau)	2022	2023	2024	2025	2030
1. Gradvis nedsættelse af den almindelige elafgift	-680	-1.200	-1.280	-1.230	-1.180
2. Forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag ¹⁾	-	-900	-900	-1.200	-1.200
3. Forhøjet maksimalt fradrag for fagforeningskontingenter	-	-	-80	-90	-120
4. Ændring af fradrag for private lønforsikringer	-	-	-7	-6	-6
5. Permanent forhøjet fradrag for F&U på 130 pct.	-	-850	-850	-855	-780
6. Lavere afskrivningssats for visse bygninger mv.	-	60	120	180	450
7. I alt (1+2+3+4+5+6)	-680	-2.890	-2.997	-3.201	-2.836
8. Afskaffelse af grøn check for ikkepensionister ²⁾	840	1.620	1.570	1.520	1.300
9. Supplerende grøn check for børn forhøjes til 240 kr. (maks. to børn) ²⁾	-90	-170	-160	-160	-140
10. I alt inkl. grøn check (7+8+9)	70	-1.440	-1.587	-1.841	-1.676

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

1) Ved aftalens indgåelse udestod en del af finansieringen af dette initiativ – svarende til 700 mio. kr. Ved aftalens indgåelse blev det forudsat, at den ekstra finansiering skulle findes via sanering af erhvervsstøtten. Med forslaget om en personskattereform i regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* (december 2022) er den yderligere forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag bortfaldet.

2) Danmarks Statistik kategoriserer ikke den grønne check som en (negativ) skat i nationalregnskabet. Den grønne check er imidlertid en integreret del af den personlige indkomstsbeskatning (fx fremgår den af årsopgørelsen) og administreres af Skatteforvaltningen.

Kilde: Skatteministeriet.

Gradvis nedsættelse af den almindelige elafgift

Den almindelige elafgift – der primært betales af husholdninger og ikke-momsregistrerede erhverv – udgør som udgangspunkt ca. 90 øre/kWh i 2022 og reduceres gradvist til 79,9 øre/kWh i 2025 (opgjort i 2022-priser) i medfør af *Energiaftalen 2018*. Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* nedsættes den almindelige elafgift med 14 øre/kWh fra 1. juli 2022, 16 øre/kWh fra 2024 og 17 øre/kWh fra 2030 (opgjort i 2022-priser). Den lavere elafgift skønnes at indebære et mindreprovenu på ca. 1,2 mia. kr. i 2030 (opgjort i 2022-niveau samt efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), hvor reduktionen er fuldt indfaset, *jf. tabel 7.2*.

Nedsættelsen af den almindelige elafgift skal blandt andet ses i lyset af, at elafgiftssatserne er meget høje i Danmark, selvom den danske elproduktion i stigende grad er baseret på vedvarende energi. Desuden vil en nedsættelse af den almindelige elafgift øge elektrificeringen.

Der er efterfølgende indgået en række aftaler, som indebærer yderligere justeringer af den almindelige elafgift, *jf. nedenfor*.

Forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag

Beskæftigelsesfradraget beregnes som 10,65 pct. af arbejdsindkomsten³, idet det maksimale fradrag dog som udgangspunkt – dvs. før aftalen om en ny reformpakke – udgør 41.600 kr. i 2025 (opgjort i 2022-niveau). Beskæftigelsesfradraget er et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi på ca. 25,0 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent). Dermed har beskæftigelsesfradraget en maksimal skatteværdi på ca. $41.600 \times 0,25 = 10.400$ kr., som opnås ved en årlig arbejdsindkomst på mindst ca. 390.600 kr. (2022-niveau).

Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022) og den opdaterede aftale-økonomi (marts 2022) er der aktuelt fundet finansiering til at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag med 700 kr. (2022-niveau) fra 2023 og yderligere 1.200 kr. (2022-niveau) fra 2025 og frem. Det indebærer en forhøjelse på i alt 1.900 kr. – svarende til en maksimal skatteværdi på 475 kr., som opnås ved en årlig arbejdsindkomst på mindst ca. 408.500 kr. (2022-niveau).

Aftalen indeholder en yderligere forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag finansieret via en sanering af erhvervsstøtten, der dog ikke var konkretiseret ved aftalens indgåelse. Den yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget er ikke implementeret. Med forslaget om en personskattereform i regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* (december 2022) er den yderligere forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag bortfaldet, *jf. også kapitel 2*. Med *Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser* (juni 2022) er det besluttet at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag midlertidigt i 2022 og 2023, *jf. afsnit 7.4*.

Forhøjet maksimalt fradrag for fagforeningskontingenter mv.

Det maksimale fradrag i den skattepligtige indkomst for fagforeningskontingenter forhøjes fra 6.000 til 7.000 kr. årligt, idet skatteværdien af forhøjelsen maksimalt udgør ca. $1.000 \times 0,25 = 250$ kr.⁴ For at styrke incitamentet til at forsikre sig gennem dagpengesystemet gøres fradragsretten for indbetalinger til private lønforsikringer desuden betinget af, at der i løbet af et givet år er betalt et a-kassebidrag på mindst 1.300 kr. Initiativerne omkring fagforeningskontingenter mv. skønnes samlet set at indebære et mindreprovenu på godt 0,1 mia. kr. i 2030 (opgjort i 2022-niveau samt efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), *jf. række 3 og 4 i tabel 7.2*.

Permanent forhøjet fradrag for F&U på 130 pct.

Virksomhedernes fradrag for udgifter til forskning og udvikling (F&U-fradraget) blev i tilknytning til coronapandemien forhøjet midlertidigt til 130 pct. i perioden 2020-2022. I henhold til aftalen om reformpakken skal det forhøjede F&U-fradrag gøres permanent. Det betyder, at virksomheder også i årene efter 2022 skal kunne opnå et fradrag på 130 pct. for udgifter til forskning og udviklingsaktiviteter⁵. Aftalen indebærer, at der fortsat vil være et loft over det maksimal fradrag for

³ Opgjort før arbejdsmarkedsbidrag og inkl. pensionsindbetalinger.

⁴ Det maksimale fradrag for fagforeningskontingenter reguleres ikke automatisk én gang årligt, hvilket fx er tilfældet med personfradraget og topskattegrænsen.

⁵ Med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017) var det i forvejen planlagt, at F&U-fradraget skulle øges gradvist fra 100 pct. i 2018 til 101,5 pct. i 2019, 103 pct. i 2020, 105 pct. i 2021-2022, 108 pct. i perioden 2023-2025 og endeligt til 110 pct. fra og med 2026.

F&U-udgifter på ca. 1,0 mia. kr. i perioden 2023-2025 og ca. 1,1 mia. kr. i 2026 og frem. Det skønnes, at det forhøjede F&U-fradrag på 130 pct. vil indebære et mindreprovenu på ca. 0,8 mia. kr. i 2030 (opgjort i 2022-niveau samt efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), *jf. tabel 7.2.*

Permanentgørelsen af FoU-fradraget skulle finansieres af en forudsat sanering af erhvervsstøtten. Denne er dog endnu ikke gennemført, og forslaget er derfor ikke implementeret på nuværende tidspunkt.

Lavere afskrivningssats for visse bygninger mv.

Afskrivningssatsen for en række ejendomsstyper nedsættes fra 4 til 3 pct. med virkning fra 2023. Forretningslokaler, lager- og produktionsejendomme mv. har hidtil kunnet afskrives skattemæssigt med 4 pct. årligt af anskaffelsessummen. Det svarer til, at de er fuldt afskrevet efter 25 år. Det er generelt kortere tid end ejendommens faktiske økonomiske levetid. De skattemæssige afskrivninger er dermed typisk for gunstige i forhold til den faktiske værdiforringelse. En afskrivningssats på 3 pct. svarer til, at ejendommene først er fuldt afskrevet efter ca. 33 år. Det skønnes, at den lavere afskrivningssats vil indebære et merprovenu på knap 0,5 mia. kr. i 2030 (opgjort i 2022-niveau samt efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), *jf. tabel 7.2.*

Afskaffelse af grøn check for ikkepensionister mv.

Den grønne check er en skattefri ydelse, der består af tre dele: (almindelig) grøn check til personer over 18 år, supplerende grøn check for børn (maks. to børn) og tillæg til grøn check for personer med lav indkomst⁶. Med aftalen om reformpakken afskaffes den almindelige grønne check for ikkepensionister pr. 1. juli 2022, mens den supplerende grønne check for børn øges fra 120 kr. pr. barn til 240 kr. pr. barn årligt (maks. to børn). Tillægget til grøn check afskaffes også for ikkepensionister. Det skønnes, at de to initiativer omkring den grønne check samlet set vil indebære mindreudgifter på knap 1,2 mia. kr. i 2030 (opgjort i 2022-niveau samt efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd), *jf. række 8 og 9 i tabel 7.2.*

Nedsættelse af ekspertgrupper

Med aftalen om reformpakken blev der opnået enighed om at nedsætte en ekspertgruppe for fremtidig erhvervsstøtte, som skal gentænke erhvervsstøtten i et langsigtet perspektiv og pege på modeller for sanering af erhvervsstøtten for mindst 3,5 mia. kr. årligt. De frigjorte midler prioriteres til at permanentgøre forhøjelsen af FoU-fradraget, forhøje beskæftigelsesfradraget (ud over det der allerede er fundet finansiering til) og at investere i uddannelse og grøn omstilling.

Der skal ligeledes nedsættes en ekspertgruppe, som skal se på mulighederne for at udarbejde skematiske modeller for værdiansættelse i forbindelse generationsskifte. Modellerne skal være provenuneutrale indenfor rammerne af beskatningen ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder. Det er endnu ikke endeligt besluttet, at den pågældende ekspertgruppe skal nedsættes.

⁶ Den grønne check blev indført med virkning i 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) som en kompensation for afgiftsforhøjelser på forbrug af energi og varer med sundhedsrisiko. Danmarks Statistik kategoriserer ikke den grønne check som en (negativ) skat i nationalregnskabet. Den grønne check er imidlertid en integreret del af den personlige indkomstbeskatning (fx fremgår den af årsopgørelsen) og administreres af Skatteforvaltningen.

7.3 Aftale om nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige

Den 20. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne *Aftale om nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige* med henblik på at styrke gældsinddrivelsen. Aftalen bygger videre på *Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse* (juni 2017) og indeholder en række tiltag, der skal sikre følgende mål:

- Flere skal afdrage på deres gæld til det offentlige.
- Rimelige vilkår for skyldnere.
- Udsatte skyldnere skal hjælpes.
- Langsigtet plan for effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet.

Med aftalen styrkes mulighederne for automatisk lønindeholdelse. De gældende regler erstattes af en ny model for lønindeholdelse, der har et mere enkelt regelsæt gældende for borgere, hvis nettoindkomst er henholdsvis under eller over en lavindkomstgrænse på 156.260 kr. (2022-niveau) for personer med forsørgerpligt over for børn og 125.310 kr. for personer uden forsørgerpligt. Nettoindkomsten opgøres som den årlige bruttoindkomst fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, pensionsindbetalinger foretaget af en arbejdsgiver, ATP-bidrag og indkomstskat.

For personer under lavindkomstgrænsen skal Gældsstyrelsen kunne lønindeholde med en afdragsprocent på 3 pct. af nettoindkomsten fra skyldnere med forsørgerpligt, mens afdragsprocenten udgør 4 pct. vedrørende skyldnere uden forsørgerpligt. For personer over lavindkomstgrænsen vil det være muligt at lønindeholde med en afdragsprocent i intervallet 4-60 pct. af nettoindkomsten.

Aftalen indeholder desuden en beslutning om at nedsætte rentefillægget, som indgår i inddrivelsesrenten, med 4 pct.-point for at reducere rentebyrden ved gæld til det offentlige. Aftalepartierne har derudover noteret sig, at Gældsstyrelsen som minimum vil udsende en årlig orientering om størrelsen af gæld til alle skyldnere med gæld over 140 kr.

I aftalen åbnes der tillige for, at Gældsstyrelsen i højere grad skal kunne benytte adgangen til at eftergive gæld. Dette kan blandt andet ske med afsæt i de gældende regler, der i stort omfang svarer til reglerne om gældssanering i konkursloven. Gældsstyrelsen har dog også (efter de gældende regler) en særlig mulighed for at eftergive gæld, der giver videre adgang for eftergivelse til socialt udsatte, herunder fx arbejdsløse og personer uden fast bolig.

Derudover indeholder aftalen en "ret og pligt"-ordning for eftergivelse af gæld, hvor skyldnere, der gør en indsats og selv tager initiativ til at forbedre deres livssituation, delvist kan få eftergivet deres gæld til det offentlige. Det kan fx være personer udenfor arbejdsmarkedet, som gør en aktiv indsats for at få nedbragt deres gæld ved at finde arbejde eller gennemføre en uddannelse.

I medfør af aftalen afsættes herudover midler til at styrke den frivillige økonomi- og gældsrådgivning, som vejleder danskere med gæld både til private kreditorer og til det offentlige.

Der forventes et øget varigt provenu på ca. 200 mio. kr. som følge af aftalen, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af Aftale om nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige, 2023-2030

Mio.kr. (2022-niveau)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
1. Styrket lønindeholdelse og nedsættelse af rentefillæg ¹⁾	475	500	525	50	75	75	75	75	200
2. Styrket gældsrådgivning	-6	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
3. Eftergivelsesenhed	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
4. Pulje til ludomani	-10	-10	-10	-	-	-	-	-	-
5. I alt (1+2+3+4)	455	465	490	25	50	50	50	50	175

1) Provenuet er opgjort som virkningen på den strukturelle saldo.

Kilde: Skatteministeriet.

I forlængelse af denne aftale blev der i juni 2023 indgået en *Aftale om initiativer til effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet*, som er beskrevet nærmere i afsnit 7.14.

7.4 Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser

Den 24. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti *Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser*. I aftalen indgår en række midlertidige tiltag, der skal hjælpe især husholdningerne med at håndtere de stigende energipriser.

På skatteområdet omfatter kompensationsaftalen to initiativer. Det drejer sig om:

Midlertidig forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2022 og 2023.

Midlertidig nedsættelse af den almindelige elafgift i 2022 og 2023.

Midlertidig forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2022 og 2023

Der er opnået enighed om midlertidigt at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag i 2022 og 2023. Med aftalen forhøjes det maksimale beskæftigelsesfradrag fra 41.600 kr. til 43.500 kr. i 2022 (opgjort i 2022-niveau). Forhøjelsen på 1.900 kr. indebærer en skattnedsættelse på højst 475 kr. i 2022, idet beskæftigelsesfradraget er et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi på ca. 25,0 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent), jf. afsnit 7.1.

I 2023 forhøjes det maksimale beskæftigelsesfradrag fra 43.500 kr. til 45.600 kr. (opgjort i 2023-niveau). Forhøjelsen på 2.100 kr. indebærer dermed en skattnedsættelse på højst 525 kr. i 2023.

Dette initiativ skønnes at indebære et mindreprovenu på ca. 500 mio. kr. efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd både i 2022 og 2023 (opgjort i 2022-niveau), jf. tabel 7.4.

Midlertidig nedsættelse af den almindelige elafgift i 2022 og 2023.

Der er opnået enighed om at nedsætte den almindelige elafgift midlertidigt med 4 øre/kWh i 4. kvartal 2022 og med 4,3 øre/kWh i 2023 (opgjort i 2022-priser). Med aftalen reduceres den almindelige elafgift fra 76,3 øre/kWh til 72,3 øre/kWh i 4. kvartal 2022 og fra 73,1 øre/kWh til 68,8 øre/kWh i 2023 (opgjort i 2022-priser).

Det skønnes, at nedsættelsen af den almindelige elafgift medfører et mindreprovenu på ca. 100 mio. kr. i 2022 – hvor den lavere afgiftssats kun omfatter ét kvartal – og ca. 375 mio. kr. i 2023 (opgjort i 2022-niveau) efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd, *jf. tabel 7.4.*

Nedsættelsen af elafgiften ifølge kompensationsaftalen er efterfølgende blevet suppleret af en yderligere reduktion til EU's minimumssats i første halvår 2023 i medfør af *Aftale om vinterhjælp*, *jf. afsnit 7.9.*

Tabel 7.4. Provenumæssige konsekvenser af tiltag på skatteområdet i *Aftale om kompensation af borgere for stigende energipriser, 2022-2023*

Mio. kr. (2022-niveau)	2022	2023
1. Midlertidig forhøjelse af de maksimale beskæftigelsesfradrag i 2022 og 2023	-500	-500
2. Midlertidig nedsættelse af den almindelige elafgift i 2022 og 2023	-100 ¹⁾	-375
I alt (1+2)	-600	-875

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

1) I 2022 omfatter nedsættelsen af afgiftssatsen udelukkende 4. kvartal.

Kilde: Skatteministeriet.

7.5 Aftale om grøn skattereform for industri mv.

Den 24. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* Med aftalen er det besluttet at indføre en høj og mere ensartet CO₂-afgift, som også skal udvides til at omfatte områder, der i dag ikke er pålagt energi- og CO₂-afgift. Afgiften indføres fra 2025 og frem mod 2030. Aftalen skønnes at indebære CO₂-reduktioner på samlet set 4,3 mio. ton i 2030. Siden klimalovens vedtagelse i juni 2020 er dette p.t. det største enkeltstående bidrag til indfrielsen af Danmarks nationale målsætning om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. sammenlignet med niveauet i 1990 (også kaldet 70 pct.-målsætningen).

Aftalen om grøn skattereform for industri mv. bygger på anbefalingerne fra *Ekspertgruppen for en grøn skattereform*, der offentliggjorde sin første delrapport den 8. februar 2022. Med aftalen for industri mv. er det overvejende landbrugets såkaldte ikke-energi-relaterede udledninger af drivhusgasser fra særligt metan og lattergas, der ikke er omfattet af en afgift på udledninger af drivhusgasser. Ekspertgruppen for en grøn skattereform ventes at komme med en endelig rapport til efteråret 2023, der blandt andet skal komme med forslag til, hvordan en CO₂e-afgift kan

reducere landbrugets ikke-energirelaterede udledninger af drivhusgasser – og på den måde bidrage til at indfri 70 pct.-målsætningen⁷.

En ensartet afgift på alle udledninger af drivhusgasser er den mest omkostningseffektive måde at reducere udledninger af drivhusgasser på, da afgiften fastsætter en ensartet pris på udledning af drivhusgasser. Med en ensartet afgift sker reduktionerne, hvor det er samfundsøkonomisk billigst, dvs. med de mindst mulige omkostninger for borgernes økonomiske velfærd og velstand, *jf. kapitel 5*. En CO₂-afgift skal dog samtidig være forenelig med klimalovens guidende principper, herunder skal der tages hensyn til lækage, offentlige finanser, social sammenhængskraft mv.

Aftalen indeholder overordnet følgende initiativer:

- Virksomheder, som ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, pålægges en ensartet CO₂-afgift på 750 kr. pr. ton CO₂.
- De kvoteomfattede virksomheder – fx raffinaderier og kvoteomfattet elproduktion – pålægges en afgift på 375 kr. pr. ton CO₂ (opgjort i 2022-priser). Dermed vil hovedparten af de kvoteomfattede virksomheder betale en samlet pris på 1.125 kr. pr. ton CO₂ i 2030 (inkl. den forventede kvotepris på 750 kr. pr. ton CO₂ i 2030). En CO₂-afgift på 375 kr. pr. ton CO₂ svarer til et nedslag i afgiften på 50 pct. af den forventede kvotepris i 2030.
- Mineralogiske processer mv. (fx cementindustri og teglværker) pålægges en lavere afgiftsats på 125 kr. pr. ton CO₂ (ekskl. kvoteprisen). Det svarer til en samlet pris på 875 kr. pr. ton CO₂ (inkl. den forventede kvotepris). Den lavere afgift for mineralogiske processer mv. skal ses i lyset af, at virksomheder i denne sektor er konkurrenceudsatte, og at der vurderes at være risiko for udflytning af produktionen – og dermed lækage – hvis der pålægges en høj CO₂-afgift.
- De nuværende energifgifter på fossile brændsler omlægges generelt til CO₂-afgifter. For vejtransport (benzin/diesel) og rumvarme overstiger den samlede afgift (dvs. summen af energi- og CO₂-afgift) efter gældende regler 750 kr. pr. ton CO₂. For alle sektorer omlægges så meget som muligt af de nuværende energifgifter til en CO₂-afgift på op til 750 kr. pr. ton CO₂. Omlægningen indebærer, at der ikke sker ikke en stigning i den samlede afgift, som i forvejen er høj.

Øvrige større initiativer

Med aftalen nedsættes den almindelige elafgift med 1,5 øre/kWh i 2028, 3,0 øre/kWh i 2029 og 7,5 øre/kWh i 2030 (opgjort 2022-priser). Derudover annulleres den midlertidige energifgift, som blev besluttet i forbindelse med *Energiaftale 2018* (juni 2018). Der skal endvidere indføres et grønt investeringsvindue for at øge tilskyndelsen til virksomhedernes investering i grøn omstilling. Endelig etableres en grøn fond, *jf. også afsnit 7.6*, hvor der afsættes midler til at støtte de hårdest ramte virksomheder, en pulje til fangst og lagring af CO₂ samt grøn efteruddannelse og opkvalificering.

⁷ Drivhusgasudledningerne omfatter udover CO₂ også metan, lattergas og fluorholdige gasser (HFC'er, PFC'er og svovlhexafluorid). Alle drivhusgasser kan omregnes til en ækvivalent udledning af CO₂ – også kaldet CO₂e, hvor e står for equivalent.

Provenumæssige konsekvenser

De største provenumæssige effekter kan henføres til CO₂-afgiften, der skønnes at medføre et akkumuleret merprovenu på ca. 5,6 mia. kr. i perioden 2023-2030 (opgjort i 2022-niveau og efter tilbageløb samt ændret adfærd), jf. tabel 7.5. Omlægningen af rumvarmeafgiften og nedsættelsen af den almindelige elafgift skønnes til gengæld at indebære et akkumuleret mindreprovenu på henholdsvis knap 1,0 mia. kr. og 0,9 mia. kr., mens annulleringen af den midlertidige energiafgift samlet set ventes at give et mindreprovenu på ca. 4,2 mia. kr. i perioden 2023-2027. Herudover er der afsat 1 mia. kr. til et grønt investeringsvindue og ¾ mia. kr. til en række øvrige tiltag. Endelig afsættes der i regi af den grønne fond midler for akkumuleret 7,3 mia. kr. i perioden 2024-2030, mens der afsættes 10,6 mia. kr. i alt frem mod 2040.

Tabel 7.5. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af Aftale om grøn skattereform for industri mv., 2023-30

Mio. kr. (2022-priser/niveau)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2023-2030
1. CO ₂ -afgift	-25	-25	600	775	950	1.050	1.125	1.125	5.575
2. Omlægning af rumvarmeafgiften	-	-	-125	-125	-150	-175	-200	-200	-975
3. Nedsættelse af almindelig elafgift	-	-	-	-	-	-100	-225	-575	-900
4. Annullering af midlertidig energiafgift ¹⁾	-1.250	-1.025	-900	-800	-225	-	-	-	-4.175
5. Reserve til grønt investeringsvindue	-	-	-	-	-	-	-	-	-1.000
6. Fond til grøn omstilling	-	-100	-650	-900	-1.050	-1.025	-1.950	-1.600	-7.300
-heraf reserve til afgiftsfritagelse af biogas	-	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-700
7. Øvrige tiltag	-	-200	-250	-75	-75	-75	-75	0	-750
8. Øvrig finansiering²⁾	1.250	1.325	1.325	1.125	600	350	1.325	1.250	9.550
-heraf reserve fra Aftale om grøn skattereform (juni 2020)	-	-	-	250	250	250	225	225	1.175
-heraf provenu fra Aftale om styrket gældsinddrivelse	450	450	475	25	50	50	50	50	1.625
9. I alt (1+2+3+4+5+6+7+8)	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Anm.: Tabellen viser den samlede aftaleøkonomi. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. For de enkelte initiativer (række 1-8) er der afrundet til hele 25 mio. kr., mens den samlede sum (række 9) er der afrundet til hele 100 mio. kr.

1) Der er afsat 1 mia. kr. til finansiering af grønt investeringsvindue, men denne andel er ikke fordelt på årsbasis, da der udestår konkret udformning af investeringsvinduet. Dette forventes besluttet i forbindelse med det besluttede genbesøg af aftalen i løbet af 2023.

2) Øvrig finansiering omfatter finansieringselementer, der ligger udenfor selve Aftale om grøn skattereform for industri mv. herunder via det skattepolitiske råderum (det grønne råderum). Den øvrige finansiering sikrer, at den samlede aftaleøkonomi balancerer.

Kilde: Skatteministeriet.

Ud over det merprovenu, der kan henføres til CO₂-afgiften, er den grønne skattereform for industrien finansieret af det grønne råderum, jf. afsnit 7.6, og en række reserver mv. Disse reserver omfatter blandt andet den reserve, der blev afsat i forbindelse med fra Aftale om grøn skattereform (december 2020), og et øget provenu fra inddrivelsen af gæld til det offentlige, jf. afsnit 7.3.

7.6 Aftale om etablering af en grøn fond

Den 24. juni indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti Aftale om etablering en grøn fond.

Grøn fond

Gennem en række store klimaaftaler har regeringen i samarbejde med brede flertal i Folketinget truffet beslutning om en række store investeringer i den grønne omstilling af Danmark. Disse investeringer skal bidrage til, at Danmark år for år bliver grønnere og bevæger sig tættere på realiseringen af klimamålene samtidig med, at Danmark er et grønt foregangsland.

Regeringen og aftalepartierne blev på den baggrund enige om fortsat at styrke arbejdet med den grønne omstilling, og at yderligere investeringer er nødvendige. Aftalepartierne blev enige om at reservere 1½ mia. kr. i 2024 og 3¼ mia. kr. om året (opgjort i 2022-priser) i perioden 2025-2040 i det finanspolitiske råderum til etablering af et nyt grønt råderum. Der reserveres således akkumuleret 53½ mia. kr. til den grønne omstilling i årene frem mod 2040. Dette beløb udgør en grøn fond.

Grøn skattereform

Aftalepartierne noterede sig, at der i perioden 2024-2040 afsættes 10,6 mia. kr. af det grønne råderum til at finansiere *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* For perioden 2024-2030 udgør det afsatte beløb 7,3 mia. kr., jf. afsnit 7.5.

Finansiering

Personer, som har mere end 5 år til året, hvor de opnår ret folkepension, kan efter gældende regler indbetale op til 5.500 kr. pr. år til en aldersopsparring. Aftalepartierne blev enige om at forhøje dette beløb med 3.000 kr. til 8.500 kr. Den anførte indbetalingsgrænse – også kaldet det lave loft – er angivet i 2022-niveau og reguleres automatisk hvert år efter reglerne i personskattelovens § 20. Ændringen træder i kraft 1. januar 2024.

Ifølge aftalen skønnes initiativet at medføre et skatteprovenu på ca. 1½ mia. kr. i 2024 stigende til 3¼ mia. kr. (opgjort i 2022-niveau) i 2025 herefter faldende til godt 2½ mia. kr. i 2040⁸.

Det forventede provenu er afhængigt af, at aldersopsparring udbredes. For at understøtte aldersopsparringens udbredelse og sikre, at den i øget omfang også kan anvendes af arbejdsmarkeds-pensionsselskaberne, noterer aftalepartierne sig, at regeringen forpligtiger sig til at fremsætte forslag til en ændring af regler vedrørende indkomstmodregning i visse sociale ydelser, så indbetalinger til aldersopsparringen ikke længere giver anledning til modregning i disse på indbetalingstidspunktet. Forslaget skal fremlægges således, at en ændring kan træde i kraft senest samtidigt med forhøjelsen af indbetalingsloftet.

Regeringen forpligtiger sig til at gå i dialog med pensionsbranchen og Udbetaling Danmark med henblik på at afklare, om ovenstående ændringer vedrørende aldersopsparringen kan implementeres pr. 1. januar 2024. I forbindelse med *Aftale om vinterhjælp* (september 2022) er det efterfølgende besluttet at fremrykke skatteprovenuet knyttet til ændringer i aldersopsparring fra 2024 til 2023, jf. afsnit 7.10.

⁸ Det fremgår af aftalen, at de provenue-mæssige konsekvenser vil blive konsolideret i forbindelse med fremsættelse af lovforslag

7.7 Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler

Den 24. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet) Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten *Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler*.

Aftalen er den 29. marts 2023 blevet fulgt op af *Ny aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler*, der er indgået mellem SVM-regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet.

Med aftalen er der enighed om en konkret model for den kilometerbaserede vejafgift for lastbiler fra 2025, som blev aftalt med *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* (december 2020), jf. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (kapitel 8). Samtidig følger det af aftalen om den nye vejafgift, at Danmark træder ud af samarbejdet om den eksisterende periodebaserede vejbenyttelsesafgift for lastbiler (Eurovignetten).

Aftalen om den kilometerbaserede vejafgift skønnes samlet set at indebære det forudsatte finansieringsbidrag på 0,5 mia. kr. i perioden 2025-2027 (opgjort i 2023-niveau) og 1 mia. kr. fra 2028 og frem⁹, jf. tabel 7.6. Som det fremgår, skønnes der en reduktion i det forventede merprovenu fra den kilometerbaserede vejafgift, når der tages højde for automatisk tilbageløb og ændret adfærd. Det skyldes blandt andet, at den kilometerbaserede vejafgift forventes at reducere trafikarbejdet (det samlede antal kørte kilometer) med lastbiler.

Tabel 7.6. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af *Ny aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler*, 2023-2030

Mio. kr. (2023-niveau)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Umiddelbart merprovenu	-	-	2.500	2.475	2.500	3.725	3.650	3.575
2. Merprovenu efter tilbageløb og adfærd	-	-	1.525	1.475	1.425	2.075	2.000	1.925
3. Udgifter til vejslid mv.	-	-	-200	-225	-225	-225	-225	-225
4. Afskaffelse af vejbenyttelsesafgift	-	-	-425	-425	-400	-400	-375	-375
5. Administrative omkostninger	-	-	-275	-274	-274	-280	-280	-280
6. Pulje til jernbanebaseret godstransport	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10
7. Samlet finansieringsbidrag (2+3+4+5+6)	-10	-10	600	550	525	1.175	1.100	1.050

Anm.: Tabellen viser den samlede aftaleøkonomi. De provenumæssige konsekvenser vil blive yderligere konsolideret i forbindelse med fremsættelse af lovforslag. I provenuet efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd er der medregnet et mindreprovenu som følge af lavere vægtafgift for lastbiler, der vejer mellem 3,5-12 ton. Udgifterne til vejslid mv. følger af den besluttede optimering af den nationale vægt og dimensionsregulering. Afvigelse i summen skyldes afrundinger.

Kilde: Skatteministeriet.

Med aftalen skal lastbiler fra 1. januar 2025 betale en vejafgift, der både afhænger af deres CO₂-udledning, og hvor langt de kører. Den nye kilometerbaserede vejafgiftsordning indebærer dermed økonomiske incitamenter til grøn omstilling af den tunge vejtransport. Samlet set skønnes

⁹ De nævnte finansieringsbidrag blev besluttet i forbindelse med *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* (december 2020).

aftalen at bidrage med en reduktion af CO₂-udledningerne på henholdsvis 0,2 mio. ton i 2025 og 0,3 mio. ton i 2030.

Den kilometerbaserede vejafgift indebærer en mere præcis beskatning af lastbiltrafikkens påvirkninger af omgivelserne, herunder slid på vejnettet, ulykker, støj, luftforurening og bidrag til trængsel. De nævnte påvirkninger af omgivelserne kaldes også for (negative) *eksternaliteter*, der indebærer omkostninger for samfundet.

De nuværende afgifter på lastbiltrafik er aktuelt fastsat betydeligt lavere end de pågældende omkostninger for samfundet. Det skønnes derfor, at den nye kilometerbaserede vejafgift vil medføre en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 600 mio. kr. i 2030 (opgjort i 2023-niveau).

Med aftalen er der enighed om en model for den kilometerbaserede vejafgift for lastbiler, som blev aftalt – men ikke konkretiseret – ved indgåelsen af *Aftale om Grøn omstilling af vejtransport* (december 2020). Den kilometerbaserede vejafgift vil fra og med 2025 gælde for lastbiler til godstransport med en tilladt totalvægt på 12 ton og derover. Fra 1. januar 2027 vil afgiften også gælde for lastbiler over 3,5 ton. Afgiften vil fra 1. januar 2025 gælde for kørsel på statsvejnettet og dele af det kommunale vejnet, der er oplagte i forhold til såkaldt sivetraffic, samt offentlige veje i miljøzoner (svarende til i alt ca. 10.900 km vej). Fra 1. januar 2027 vil afgiften omfatte hele det offentlige vejnet (svarende til i alt ca. 75.000 km vej). Det følger desuden af aftalen, at afgifts-satsen forhøjes for kørsel i de byområder, der i dag er omfattet af miljøzoner. Det bliver således 50 pct. dyrere at køre i miljøzonerne end på det øvrige vejnet.

Med aftalen er der også besluttet en effektivisering af den vejbaserede godstransport gennem ændringer i regler om maksimal tilladt vægt og dimensionering for lastbiler/vognvogt samt initiativer til at forbedre vilkårene for den jernbanebaserede godstransport i Danmark.

7.8 Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022

Den 25. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne *Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022*.

I forlængelse af *Energiaftale 2018* (juni 2018), *Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* (juni 2020) og *Finansloven for 2021* (december 2020) sættes der i klimaaf-talen om grøn strøm og varme blandt andet yderligere fokus på udfasningen af olie- og gasfyr. For at understøtte udskiftningen af olie- og gasfyr er der opnået enighed om, at der i perioden 2023-2028 indføres fritagelse for tinglysningsafgift af pant til sikkerhed for lån i forbindelse med udskiftning af olie- og gasfyr til andre opvarmingskilder.

Der etableres desuden en ordning, hvor udvalgte husholdninger kan optage statsgaranterede lån til at skifte til andre opvarmingskilder. Statsgarantiordningen gælder for boliger, der ikke kan kobles til fjernvarmenettet, og hvor der er usikkerhed om værdiansættelsen af boligen.

Det skønnes, at fritagelsen for tinglysningsafgift i forbindelse med låntagning vedrørende udskiftning af olie- og gasfyr samlet set vil indebære et mindreprovenu på ca. 0,3 mia. kr. i perioden

2023-2030 (opgjort i 2022-niveau og efter tilbageløb og ændret adfærd), jf. tabel 7.7. Mindreprovenu kan først og fremmest henføres til lavere indtægter fra tinglysningssafgiften i perioden med afgiftsfritagelse, dvs. 2023-2028, men der vil også være et afledt mindreprovenu fra visse andre afgifter. Med afgiftsfritagelsen er der lagt til grund, at der vil ske en hurtigere udskiftning af olie- og gasfyr, end der ellers ville være sket. Det indebærer et afledt mindreprovenu fra energi- og CO₂-afgifterne – og dette mindreprovenu vil også gøre sig gældende i årene efter 2028, når fritagelsen for tingslysningss afgift er ophørt.

Tabel 7.7. Provenumæssige konsekvenser af tiltag på skatteområdet i *Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022, 2023-2030*

Mio. kr. (2022-niveau)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2023-2030
Fritagelse for tinglysningss afgift	-37	-39	-41	-43	-45	-47	-12	-12	-276
I alt	-37	-39	-41	-43	-45	-47	-12	-12	-276

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen inkluderer ikke administrative omkostninger, som også finansieres i forbindelse med *Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022*.

Kilde: Skatteministeriet.

7.9 Aftale om justering af firmabilbeskatningen mv.

Den 29. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten *Aftale om justering af firmabilbeskatningen mv.* Med aftalen justeres beskatningen af elbiler og plug-in hybridbiler, der anvendes som fri bil, mens værdien af arbejdsgiverbetalt el til opladning på arbejdspladsen skattefritages. Aftalen er en opfølgning på *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* (december 2020), som er beskrevet nærmere i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* (kapitel 8).

Med justeringen af beskatningen af elbiler og plug-in hybridbiler er det hensigten at øge udbredelsen af eldrevne firmabiler. For at tilskynde til dette gives der et fradrag i bilens værdi på 15.000 kr. ved beregning af firmabilbeskatningen for nulmissionsbiler (elbiler), mens der gives et tillæg til bilens værdi på 30.000 kr. for lavemissionsbiler (plug-in hybridbiler). Justeringen af beskatningsgrundlaget for fri bil skønnes samlet set at indebære et merprovenu på ca. 250 mio. kr. (opgjort i 2022-niveau efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd) akkumuleret over perioden 2023-2026, jf. tabel 7.8. som er den tidsbegrænsede periode. Fradraget for elbiler og tillægget for plug-in hybridbiler er tidsbegrænset og gælder kun i den førnævnte periode.

Tabel 7.8. Provenumæssige konsekvenser af *Aftale om firmabilbeskatning mv., 2023-2026*

Mio. kr. (2022-niveau)	2023	2024	2025	2026	2023-2026
1. Justering af beskatningsgrundlaget for fri bil	60	90	60	40	250
2. Skattefritagelse af arbejdsgiverbetalt el til opladning på arbejdspladsen	-20	-20	-40	-70	-150
3. I alt (1+2)	40	70	20	-30	100

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

Kilde: Skatteministeriet.

Der er samtidig opnået enighed om skattefritagelse for værdien af arbejdsgiverbetalt el til opladning på arbejdspladsen. Dermed vil flere arbejdspladser kunne tilbyde skattefri opladning til medarbejdernes private biler. Den pågældende skattefritagelse gælder også for perioden 2023-2026, mens det akkumulerede mindreprovenu skønnes at blive ca. 150 mio. kr., *jf. tabel 7.8.*

Udover de skattemæssige initiativer er det i forbindelse med aftalen om justeret firmabilbeskatning desuden besluttet at oprette en pulje til medfinansiering af ladestanderer i boligforeninger mv.¹⁰, en pulje til videnscenter for ladeinfrastruktur og ekstra midler til understøttelse af eksisterende udviklingsforsøg med roadpricing på personbiler. Disse tre initiativer ventes at indebære merudgifter for knap 100 mio. kr. i alt i perioden 2023-2026.

Indholdet af aftalen nåede ikke at blive gennemført inden udskrivelse af valget den 4. oktober 2022. Efter valget er aftalen bortfaldet, da der ikke længere er et flertal bag aftalen.

7.10 Aftale om vinterhjælp

Den 23. september 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Alternativet og Moderaterne en *Aftale om vinterhjælp*. Det overordnede formål med aftalen er at afbøde de negative konsekvenser af de høje prisstigninger særligt på energi.

Aftalen om vinterhjælp er samlet set fuldt finansieret, idet de samlede merudgifter/mindreprovenuier knyttet til de forskellige initiativer modsvares fuldt ud af de finansierende mindreudgifter/merprovenuier. På skatteområdet er der fire initiativer, hvoraf to initiativer har til formål at afbøde de negative konsekvenser af de høje prisstigninger, mens to af initiativerne bidrager til finansiering af aftalen, *jf. tabel 7.9.*

Tabel 7.9. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af tiltag på skatteområdet i *Aftale om vinterhjælp*, 2022-2023

Mio. kr. (2023-niveau)	2022	2023
1. Initiativer i alt	-270	-4.790
<i>Heraf midlertidig nedsættelse af almindelig elafgift</i>	-	-3.500
<i>Heraf midlertidig forhøjelse af børne- og ungedelsen¹⁾</i>	-	-600
2. Finansiering i alt	270	4.790
<i>Heraf fremrykning af skatteprovenu knyttet til ændringer i aldersopsparingen</i>	-	1.300
<i>Heraf skattepligt på udbytter til udenlandske stater mv.</i>	-	350
3. I alt (2-1)	0	0

Anm.: Tabellen viser kun de skattemæssige elementer i aftalen. Provenuene er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

1) Børne- og ungedelsen er en ikke-skattepligtig overførselsindkomst. Der er således ikke tale om en skat, men ordningen hører under Skatteministeriets ressort. Ordningen administreres af Udbetaling Danmark.

Kilde: Skatteministeriet.

¹⁰ Denne pulje kan søges af almene boligafdelinger og andelsboligforeninger, og filskuddet kan udgøre op til 25 pct. af projektets totalomkostning.

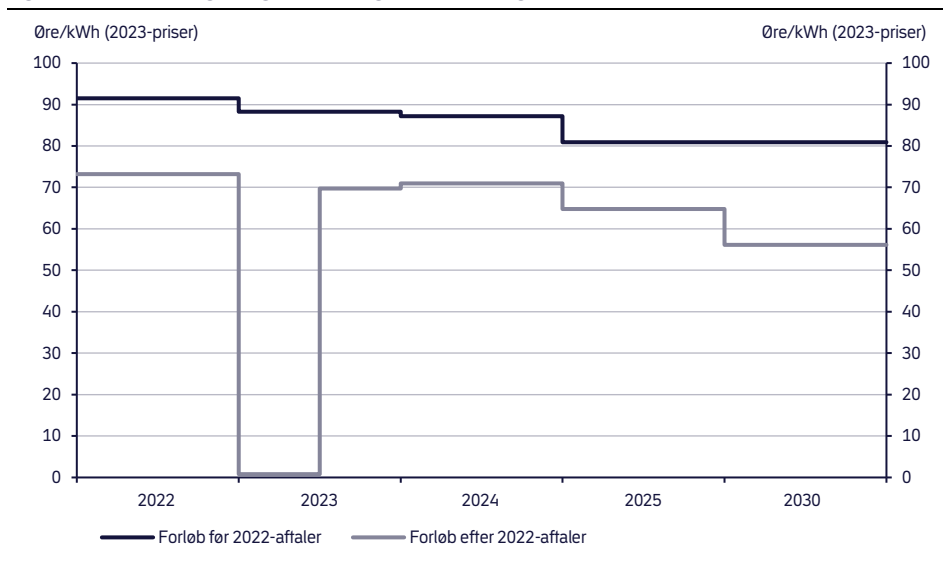
Midlertidig nedsættelse af den almindelige elafgift

Den almindelige elafgift udgør 69,7 øre/kWh i 2023 (opgjort i 2023-priser). Der er opnået enighed om at nedsætte den almindelige elafgift midlertidigt til EU's minimumssats på 0,8 øre/kWh i 1. halvår 2023, hvilket svarer til en satsnedsættelse på 68,9 øre/kWh. Det skønnes, at den midlertidigt lavere sats medfører et mindreprovenu på ca. 3,5 mia. kr. efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd, jf. tabel 7.9.

En nedsættelse af den almindelige elafgift kommer alle danskere til gode i form af lavere udgifter til elforbrug. Det gælder også for ikke-momsregistrerede erhverv, der også betaler den almindelige elafgift. Derudover reducerer satsnedsættelsen indkomstforskellene i Danmark, idet virkningen af den lavere elafgift relativt set er størst for husholdninger i den lavere ende af indkomstfordelingen.

Samlet set er der således indgået hele fire aftaler i løbet af 2022, som har ført til nedsættelser af den almindelige elafgift. Et overblik over den almindelige elafgiftssats før og efter de indgåede aftaler i 2022 fremgår af figur 7.1.

Figur 7.1. Den almindelige elafgiftssats før og efter aftaler indgået i løbet af 2022, 2022-2030



Anm.: Af hensyn til sammenlignelighed er justeringerne af satsen for den almindelige elafgift opgjort i 2023-priser.
Kilde: Skatteministeriet.

Højere elpriser indebærer større omkostninger for det statslige selskab Energinet til såkaldte systemydelse og nettab, hvilket medfører øgede el-tariffer¹¹. Aftalepartierne noterer sig i den

¹¹ Nettab forekommer, når der transporteres elektricitet frem og tilbage i elnettet, hvorved en del af energien omdannes til varme i blandt andet kabler og transformestationer. Netselskaberne skal indkøbe og erstatte den tabte strøm.

forbindelse, at Energinet forventer at tilbageføre ekstraordinære flaskehalsindtægter – foranlediget af de høje elpriser – til forbrugerne i 2022 og 2023 for at modvirke de øgede el-tariffer.

Midlertidig forhøjelse af børne og ungeydelsen

Der er opnået enighed om midlertidigt at forhøje børne og ungeydelsen med 660 kr. pr. barn, hvilket målrettet hjælper børnefamilierne. Beløbet udbetales i første kvartal 2023. Der er afsat i alt 600 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2023 til den midlertidige forhøjelse af børne- og ungeydelsen.

Fremrykning af skatteprovenu knyttet til ændringer i aldersopsparingen

I forbindelse med *Aftale om etablering af en grøn fond* (juni 2022) blev der opnået enighed om at øge grænsen for, hvor meget personer med mere end 5 år til folkepensionsalderen årligt kan indbetale på en aldersopsparing. Det blev således aftalt, at den pågældende grænse – også kaldet for det lave loft – skulle øges fra 5.500 kr. til 8.500 kr. (2022-niveau) med virkning fra 1. januar 2024, jf. afsnit 7.6¹².

Partierne bag aftalen om vinterhjælp noterer sig, at aldersopsparingens implementeringsudfordring ikke kan være løst med virkning for 2023, men at der trods dette kan opnås et fremrykket skatteprovenu ved at hæve det lave loft for indbetaling til aldersopsparing med virkning fra 1. januar 2023. Det skønnes at give anledning til et fremrykket skatteprovenu på ca. 1,1 mia. kr. i 2023. Niveaueet for det skønnede fremrykkede skatteprovenu i 2023 skal ses i sammenhæng med, at aldersopsparingens implementeringsudfordring først forventes at kunne være håndteret fra 2024.

Der er herudover opnået enighed om en udvidelse af perioden for aldersopsparingens høje loft med to år. Perioden udvides således fra 5 til 7 år før folkepensionsalderen. Denne udvidelse skønnes at indebære et fremrykket skatteprovenu på ca. 0,2 mia. kr. i 2023.

Samlet set skønnes de aftalte ændringer i aldersopsparingen dermed at indebære et fremrykket skatteprovenu på ca. 1,3 mia. kr. i 2023, jf. tabel 7.9.

Skattepligt på udbytter til udenlandske stater mv.

Udenlandske stater og statslige enheder er med de hidtidige regler fritaget for beskatning af udbytter fra danske aktier. På baggrund af en opdateret vurdering af Danmarks internationale forpligtelser er det Skatteministeriets vurdering, at det er muligt at fjerne en uhensigtsmæssig begunstiggelse af udenlandske stater og deres institutioner. I det lys er der opnået enighed om at indføre beskatning af udbytter til udenlandske stater mv., hvilket skønnes at medføre et provenu på ca. 350 mio. kr. fra 2023 og frem.

Indefrysningsordninger for husholdninger og virksomheder

Ud over de skattemæssige elementer indebærer aftalen om vinterhjælp blandt andet, at der er opnået enighed om at etablere midlertidige og frivillige indefrysningsordninger for udgifter til el,

¹² Indbetalingsloftet reguleres automatisk én gang om året efter reglerne i personskattelovens §20.

gas og fjernvarme. Der etableres en særskilt indefrysningsordning for husholdninger og en særskilt indefrysningsordning for virksomheder (samt kultur- og foreningsliv).

For husholdningerne gælder, at den enkelte kunde kan vælge at få indefrosset den del af energiregningen, der overstiger priserne opgjort pr. 4. kvartal 2021 for el og gas, og priserne opgjort for de ti dyreste fjernvarmeselskaber pr. januar 2022. For at imødegå likviditetsproblemer hos energiselskaberne kan disse låne det indefrosne beløb fra staten. Kunderne har efter indefrysningsperioden mulighed for en afdragspause på maksimalt 12 måneder og kan herefter afdrage det indefrosne beløb (inkl. rente på 2 pct. om året) over en periode på højest fire år.

For virksomhederne gælder overordnet set samme principper for indefrysnings- og afdragsperiode – dog forventes indefrosne beløb med en forventet rentesats på 4,4 pct. årligt. Der etableres to gensidigt udelukkende ordninger: En generel virksomhedsordning samt en ordning for energiintensive virksomheder. Alle virksomheder med direkte kundeforhold kan gøre brug af den generelle virksomhedsordning, hvor virksomhederne kan få indefrosset den del af energiuudgifterne, der overstiger prisloftet. Ordningen for energiintensive virksomheder etableres med afsæt i EU-Kommissionens kriserammebestemmelser. Ordningen kan benyttes af virksomheder, som i 2021 har anvendt 3 pct. af omsætningen til energiforbrug. Disse virksomheder kan låne op mod 50 pct. af virksomhedens ekstraudgifter til el og gas (fjernvarme er ikke inkluderet af denne ordning), når prisen overstiger det dobbelte af gennemsnitsprisen i 2021.

7.11 Regeringsgrundlaget Ansvar for Danmark

Den 14. december 2022 præsenterede SVM-regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) sit regeringsgrundlag, som danner rammerne for regeringens ambitioner og planer i indværende valgperiode. Regeringen vil samlet set nedbringe de danske skatter og afgifter, og regeringens skatte- og afgiftspolitik tager afsæt i et skattestop.

Skattestoppet indebærer, at i det omfang regeringen træffer beslutning om at hæve skatter eller afgifter, skal andre skatter eller afgifter tilsvarende reduceres, så der samlet set ikke opkræves mere i skat eller afgift. Tobaks- og nikotinafgifter er undtaget fra dette princip. Princippet gælder desuden ikke for erhvervsbeskatning, hvis provenuet – som med den kommende CO₂e-afgift på landbruget – føres tilbage krone for krone til erhvervene. Derudover er allerede aftalte indekseringer af satser og beløbsgrænser, der fastholder de enkelte skatter og afgifters reale økonomiske virkning, ikke omfattet af skattestoppet.

På personskatteområdet ønsker SVM-regeringen at gennemføre en reform, der øger lønmodtagernes rådighedsbeløb og gør det mere attraktivt at arbejde og yde en ekstra indsats. Regeringen vil afsætte 5 mia. kr. til at forhøje beskæftigelsesfradrag, forhøje det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere og nedsætte topskatten for indkomster op til 750.000 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag) samt indføre en top-topskat på 5 pct. af indkomst over 2,5 mio. kr. (før arbejdsmarkedsbidrag), *jf. boks 2.1 i kapitel 2*.

På selskabs- og erhvervskatteområdet vil SMV-regeringen blandt andet annullere den planlagte forhøjelse af lagerbeskatningen af selskabers ejendomsavancer, der indgik i finansieringen til den daværende S-regerings *Aftale om en ny ret til tidlig pension* (oktober 2020). Regeringen vil

styrke iværksætteri og vil i den forbindelse fremlægge en iværksætterstrategi, som gør det mere attraktivt at være iværksætter. Derudover skal erhvervsstøtten saneres for 2 mia. kr., som benyttes til at finansiere et F&U-fracdrag, nedsætte bo- og gaveafgiften ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder og skabe en ny model for værdiansættelse af virksomheder.

På det grønne område ønsker regeringen at foreslå en CO₂e-afgift på landbrugssektoren på baggrund af de kommende anbefalinger fra Ekspertgruppen for en Grøn skattereform. Afgiften skal blandt andet sikre opfyldelse af det bindende reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren på 55-65 pct. i 2030 målt i forhold til niveauet for drivhusgasudledningerne i 1990. Derudover vil regeringen ændre spildevandsafgiften samt indføre en passagerafgift på flyrejser.

7.12 Aftale om inflationshjælp

Den 10. februar 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Alternativet og Nye Borgerlige *Aftale om inflationshjælp*.

Aftalen indeholder en række midlertidige tiltag, der skal bidrage med at kompensere borgere og virksomheder for de fortsat høje priser. På skatteområdet omfatter aftalen fire initiativer.

Det drejer sig om:

- Udskydelse af betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.
- Midlertidig forhøjelse af standardfracdraget for dagplejere.
- Gennemførelse af EU-forordningens indtægtsloft.
- Gennemførelse af EU-forordningens solidaritetsbidrag.

Aftalen om inflationshjælp er samlet set fuldt finansieret, idet de samlede merudgifter/mindreprovenuier knyttet til de forskellige initiativer modsvarer fuldt ud af de finansierende mindreudgifter/merprovenuier, *jf. tabel 7.10*.

Tabel 7.10. Provenu- og udgiftsmæssige konsekvenser af *Aftale om Inflationshjælp* i 2023

Mio. kr. (2023-niveau)	2023
1. Initiativer i alt	-2.400
<i>Heraf udskydelse af betalingsfrister på A-skat og arbejdsmarkedsbidrag¹⁾</i>	-315
<i>Heraf forhøjet fracdragsprocent for dagplejere fra 60 pct. til 68 pct.</i>	-50
2. Finansiering i alt	2.400
<i>Heraf gennemførelse af EU-forordningens indtægtsloft</i>	400
<i>Heraf gennemførelse af EU-forordningens solidaritetsbidrag</i>	770
3. I alt (2-1)	0

Anm.: Tabellen viser kun de skattemæssige elementer i aftalen. Provenuierne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

1) Det skønnede mindreprovenu på 315 mio. kr. er for 2023 og 2024 under ét, hvoraf ca. 75 mio. kr. vedrører 2024.

Kilde: Skatteministeriet.

Udskydelse af betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag

For at hjælpe virksomheder, der kan være presset på likviditet som følge af højere energiudgifter, har aftalepartierne besluttet, at betalingsfristerne på A-skat og arbejdsmarkedsbidrag udskydes for alle virksomheder. Konkret udskydes betalingsfristerne for juli og august 2023 for alle virksomheder med henholdsvis 3½ og 6 måneder.

Forslaget vil forbedre likviditeten med samlet ca. 57 mia. kr. og skønnes at indebære et samlet mindreprovenu i 2023 og 2024 på ca. 315 mio. kr. efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd, hvoraf ca. 75 mio. kr. vedrører 2024.

Midlertidig forhøjelse af standardfradraget for dagplejere

Dagplejere og private børnepassere kan gøre brug af et standardfradrag, der træder i stedet for et fradrag for de faktiske udgifter til børneplejen. Fradragsprocenten udgør i dag 60 pct. af plejevederlaget (fratrukket arbejdsmarkeds- og ATP-bidrag). Med aftalen hæves fradragsprocenten midlertidigt til 68 pct. i hele 2023.

Virkingen for den enkelte dagplejer vil afhænge af vederlaget for dagplejeren. Hvis vederlaget udgør ca. 300.000 kr. årligt (efter fradrag af arbejdsmarkeds- og ATP-bidrag), så udgør fradraget med den gældende sats på 60 pct. ca. 180.000 kr., mens skatteværdien heraf udgør knap 50.000 kr. (opgjort inkl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent). En forøgelse af fradragsprocenten til 68 pct. vil i dette tilfælde udgøre en ekstra skatteværdi for dagplejeren på godt 6.000 kr.

Forslaget skønnes at indebære et mindreprovenu i 2023 på ca. 50 mio. kr. efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd, *jf. tabel 7.10*.

Gennemførelse af EU-forordningens indtægtsloft og solidaritetsbidrag

På et ekstraordinært energirådsmøde den 30. september 2022 vedtog EU-landene en rådsforordning om et nødindgreb i elmarkedet for at imødegå høje energipriser. Provenuet fra forordningen skal ifølge forordningen overordnet set anvendes til tiltag, der kan afhjælpe konsekvenserne af høje elpriser for forbrugerne (fx for personer på overførselsindkomst) eller investeringer i den grønne omstilling (fx energibesparende tiltag eller vedvarende energi), der på længere sigt kan hjælpe slutbrugere af energi. Aftalepartierne er enige om at bruge provenuet fra forordningen til medfinansiering af initiativerne i aftalen om inflationshjælp.

Forordningen indfører et obligatorisk indtægtsloft for visse elproducenter på 180 euro pr. MWh (svarende til ca. 1,34 kr. pr. kWh) for de realiserede markedsindtægter ved salg af elektricitet produceret i perioden 1. december 2022 til 30. juni 2023.

Rådsforordningen indfører desuden et midlertidigt solidaritetsbidrag, som er en ekstra skat for selskaber med aktiviteter i råolie-, naturgas-, kul- og raffinaderisektorerne. Solidaritetsbidraget udgør i Danmark 33 pct. og pålægges den del af det selskabsskattepligtige overskud i 2023, der overstiger 20 pct. af det gennemsnitlige overskud, som selskaberne har opnået i perioden 2018-2021. I Danmark omfatter solidaritetsbidraget primært selskaberne i den danske del af Nordsoen og to olieraffinaderier.

Indtægtsloftet skønnes med meget betydelig usikkerhed og under en række forudsætninger at give anledning til et merprovenu på ca. 0,4 mia. kr. i 2023, mens gennemførelse af solidaritetsbidraget skønnes at give anledning til et merprovenu på ca. 0,8 mia. kr. i 2023, *jf. tabel 7.10*. Solidaritetsbidraget skønnes at give anledning til et mindreprovenu på ca. 0,1 mia. kr. i 2024 og 0,4 mia. kr. i 2025, da der er adgang til modregning i kulbrinteskatten. Dette vurderes dog ikke at reducere det provenu, der skal anvendes i overensstemmelse med forordningens regler.

7.13 Skatteinitiativer knyttet til finansloven for 2023

Den 24. april 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti *Aftale om finansloven for 2023*.

Personfradraget for personer under 18 år forhøjes fra 38.400 kr. til 48.000 kr. (2023-niveau), hvilket medfører en betydelig lempelse for unge med personlig indkomst over det nuværende fradrag, herunder også indkomst som følge af forhøjet børnebidrag.

Med Finansloven for 2023 forhøjes beløbsgrænsen på aktiesparekontoen også trinvist til 135.000 kr. (2023-niveau) i 2026. Beløbsgrænsen forhøjes fra 2024 og frem, så det er muligt at sætte flere penge ind på aktiesparekontoen, *jf. også kapitel 6*.

Samlet set skønnes initiativerne på skatteområdet at medføre et mindreprovenu på omtrent 60 mio. kr., når forhøjelse af beløbsgrænsen på aktiesparekontoen er fuldt indfaset i 2026, *jf. tabel 7.11*.

Tabel 7.11. Provenumæssige konsekvenser af skatteinitiativer knyttet til *Finansloven for 2023, 2023-2026*

Mio. kr. (2023-niveau)	2023	2024	2025	2026
1. Forhøjet personfradrag for personer under 18 år	-35	-35	-35	-35
2. Forhøjet beløbsgrænse på aktiesparekontoen	-	-20	-20	-25
3. I alt (1+2)	-35	-55	-55	-60

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. De skønnede provenuvirkninger af tiltagene er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

Kilde: Skatteministeriet.

7.14 Aftale om initiativer til effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet

Den 1. juni 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet *Aftale om initiativer til effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet*. Initiativerne i aftalen skal ses i forlængelse af *Aftale om nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige*, *jf. afsnit 7.3*.

Aftalen skal medvirke til at understøtte oprydningen i gældsposter og understøtte håndteringen af de udfordringer, der blandt andet er konstateret i forhold til samspillet mellem opkrævningen og gældsinddrivelsen af motorafgifter og visse virksomhedsskatter og -afgifter.

Mere effektiv opkrævning

Der arbejdes på en ny opkrævningsløsning til opkrævning af motorafgifter, som forventes at blive sat i drift løbende fra 2025. For at understøtte en mere effektiv opkrævning af motorafgifter bakker aftalepartierne op om, at der er udstedt en bekendtgørelse om afskrivning af ubereg-nede renter på motorafgifter. Samtidig er der igangsat analyser af mulige løsninger, der skal sikre, at motorafgifter ikke forældes. Derudover skal reglerne på opkrævningsområdet forenkles, fx ved at harmonisere rentereglerne.

Forbedret samspil mellem opkrævning og inddrivelse

Aftalepartierne igangsætter to initiativer for at skabe et bedre samspil mellem opkrævningen og gældsinddrivelsen af ubetalt gæld. Det første initiativ vedrører, at de resterende offentlige kreditorer skal tilkobles det nye gældsinddrivelsessystem, PSRM. Således er det hensigten, at offentlige kreditorer udelukkende indsender nye gældsposter til PSRM fra 2026/2027. Det andet initiativ vedrører, at muligheden for at oversende nye gældsposter til det ældre gældsinddrivelsessystem, DMI, vil blive lukket, så oprydning og inddrivelsen af de tilbageværende gældsposter i DMI kan prioriteres.

Oprydning i gældsposter og styrket gældsinddrivelse

Med aftalen udskydes fristen for forældelse af gældsposter i DMI for sidste gang, så disse gældsposter tidligst forældes fra 2030. Med tiltaget undgås det, at ikke-inddrivelsesparate gældsposter forældes, inden de er ryddet op, ligesom en større mængde inddrivelsesparate gældsposter ikke forældes før 2030. Samtidig genindføres en særlig afskrivningsregel, der gør det muligt af afskrive grupper af gældsposter for at understøtte en mere effektiv oprydning.

Gældsstyrelsens mulighed for at trække skyldnere direkte i lønnen for at afdrage på gælden udvides desuden til at omfatte skyldnere med gæld i DMI. Herved vil flere skyldnere komme til at afdrage på deres gæld.

Håndtering af låste indbetalinger i inddrivelsen

Nogle skyldnere har oplevet, at indbetalinger på gæld bliver låst i en periode i stedet for at blive anvendt til at afdrage på gælden. Indbetalingerne er blevet låst, hvis der mangler klarhed om, hvorvidt gælden lovligt må inddrives. Har det efter seks måneder ikke kunne afklares, om gælden lovligt må inddrives, er indbetalingen blevet returneret. For at løse udfordringerne med låste indbetalinger er aftalepartierne blandt andet enige om at indføre et rentestop på ikke-inddrivelsesparat gæld. Derudover indføres en bagatelgrænse for afskrivning af gæld under oprydning på op til 2.000 kr. årligt. Bagatelgrænsen er pr. skyldner og gælder, uanset hvor megen øvrig gæld skyldner har. Derudover omprioriteres ressourcer fra den generelle oprydningsindsats til at fokusere på låste indbetalinger, samtidig med at afklaringsfristen forlænges fra seks til 12 måneder. Såfremt gældsposter med låste indbetalinger ikke kan ryddes op indenfor fristen, afskrives de så vidt muligt efter gældende regler.

Sideløbende noterer aftalepartierne sig, at Gældsstyrelsen arbejder på at forbedre vejledningsindsatsen over for skyldnere med gæld, hvor det er uafklaret, om gælden lovligt må inddrives, fx via hjemmeside og målrettede breve.

Endelig er aftalepartierne enige om, at Gældsstyrelsen fremadrettet alene kan tilbageholde overskydende skat med henblik på modregning i eventuel gæld til det offentlige, når borgeren har gæld, som allerede er inddrivelsesparat eller kan blive det indenfor 30 dage.

De aftalte politiske og administrative initiativer udgør et omfattende arbejde, der rummer en række usikkerheder, hvorfor aftalepartierne også noterer sig, at der kan være behov for at foretage løbende justeringer.

Skatteudgifter

8

8. Skatteudgifter

Skatteministeriet har identificeret 122 skatteudgifter i 2023, hvoraf 9 er negative skatteudgifter, dvs. skattesanktioner (som er angivet med rødt i tabellen). Skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre ca. 75,8 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til ca. 2,7 pct. af BNP. Omtrent 56 pct. af de identificerede skatteudgifter skønnes at være personrettede og udgør samlet set ca. 48,6 mia. kr. (ca. 1,8 pct. af BNP), mens de resterende godt 44 pct. skønnes at være erhvervsrettede skatteudgifter og udgør samlet set ca. 27,2 mia. kr. (ca. 0,9 pct. af BNP), *jf. tabel 8.1.*

Tabel 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2020	2021	2022	2023
1. Personrettede skatteudgifter (1.1+1.2+1.3)	32.210	47.380	46.410	48.620
1.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	24.510	24.810	24.730	24.800
Skattefritagelse for invaliditetsbeløb og -ydelser mv.	1.550	1.575	1.600	1.650
Skattefritagelser for ydelser i henhold til div. love på socialområdet	600	575	650	675
Skattefritagelse for børnetilskud mv.	850	825	825	900
Skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.	4.350	4.300	4.300	4.350
Lempelig beskatning for børnebidrag og underholdsbidrag til tidligere ægtefælle	40	40	45	45
Skattefritagelse for børne- og ungeydelse (børnecheck)	5.200	5.200	5.250	5.600
Skattefritagelse for grøn check	1.125	1.125	800	525
Skattefritagelse for midlertidigt børnetilskud til visse forsørgere	90	95	95	15
Skattefritagelse for engangstilskud til modtagere af forsørgelsesydelser (<i>ophørt</i>)	825	-	-	-
Lempelig pensionsordning for tidligere selvstændigt erhvervsdrivende over 55 år	40	30	30	40
Skattefritagelse for varmetilskud	-	-	760	190
Særligt opfyldningsfradrag for selvstændigt erhvervsdrivende	140	100	100	100
Formueforvaltningsfradrag vedrørende pensionsafkastskat	720	800	780	850
Særlig pensionsordning for sportsudøvere	10	10	10	10

Tabel 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2020	2021	2022	2023
Skattefritagelse for efterlønspræmie	410	380	380	780
Skattefritagelse for afkast på børneopsparing ¹⁾	0	0	45	60
Reduceret skattepligtig ejendomsavance ved salg af fast ejendom	35	35	30	30
Nedslag i ejendomsværdibeskatning for folkepensionister og ejere af boliger anskaffet senest 1. juli 1998	2.300	2.100	2.050	2.050
Lavere beskættning af grundværdi af stuehuse (stuehusreglen)	325	325	750	750
Bundfradrag ved udlejning af værelser eller hele boligen (helårsboliger)	350	350	400	400
Bundfradrag ved udlejning af fritidsboliger	350	350	400	400
Frdrag for serviceydelser og håndværksydelser (Permanent BoligJobordning)	900	1.700	560	310
Skattefritagelse for omkostningstillæg til MF'ere mv.	6	6	6	6
Skattefritagelse for tillæg til udsendte af staten	315	320	320	340
Skattefritagelse for naturalydelser og kostpenge til soldater	75	90	95	95
Skattefritagelse for naturalydelser og kontantbeløb til indsatte	90	95	100	105
Loft over rejsefradrag	-435	-460	-485	-495
Loft over fradrag for udgifter til fagforeninger	-70	-105	-150	-170
Forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	490	510	550	560
Forhøjet befordringsfradrag til pendlere i visse yderkommuner	100	100	120	120
Forhøjet befordringsfradrag for lavtlønnede	530	580	650	700
Frdrag for udgifter til logi for beboere på visse øer	15	15	20	20
Bundfradrag for lønmodtagerudgifter	-55	-60	-65	-65
Skattefritagelse for arbejdsrelaterede personalegoder under bagatelgrænsen	225	225	250	250
Skattefritagelse for mindre personalegoder	600	650	650	650
Skattefritagelse for fratrædelsesgodtgørelser og jubilæumsgratialer	190	185	170	170
Skattefritagelse for privat brug af arbejdsgiverbetalt pc	400	400	400	400
Skattefritagelse for diverse mindre personalegoder	95	100	105	105
Skattefritagelse for arbejdsgiverbetalt alkoholafvænnning mm.	100	105	110	110
Grønt miljøtillæg for firmabiler	-95	-80	-50	-30
Skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte gavekort til oplevelser (<i>ophørt</i>)	-	325	-	-
Skattefritagelse for hæderspriser	5	5	5	5
Lempelig beskættning af visse gaver, legater, indtægter ved opfinderarbejder mv.	3	4	4	4

Table 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023 (fortsat)

	2020	2021	2022	2023
Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser				
Fradrag for gaver til almenvelgørende el. almennyttige foreninger mv.	410	440	470	480
Fradrag for løbende ydelser ensidigt påtaget overfor foreninger mv.	55	55	60	60
Skattefritagelse for studierejselegater	55	20	75	80
Skattefritagelse for medarbejderaktier	360	400	430	440
Skattefritagelse for medarbejderaktier i nye mindre virksomheder	-	25	25	25
Lempelig beskatning af købe- og tegningsretter til ansatte	140	165	175	180
Skattefritagelse for værdien af eget arbejde på egne formuegoder til privat brug	40	45	45	45
Skattefritagelse for visse vederlag til børn og pensionister	45	50	50	50
Skattefritagelse for godtgørelse efter skatteforvaltningsloven mv.	75	65	80	85
Særligt fradrag til studerende fra rigsfællesskabet (rigsfællesskabsfradrag)	2	2	2	2
Lempelse af skat på udenlandsk indkomst	400	400	570	580
Bundfradrag ved udlejning af biler, lystbåde og campingvogne mf.	7	8	9	9
Skattefritagelse for socialt udsatte (socialt frikort)	4	5	7	9
Aktiesparekonto	100	140	80	80
1.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi og bilafgifter	7.600	22.470	21.570	23.710
Afgiftsfritagelse af elafgift for eget forbrug af el fra solceller mv.	330	325	245	140
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ²⁾	4.000	4.250	4.400	4.500
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr (ophørt)	1.600	-	-	-
Indfasning af nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften ³⁾	1.600	17.700	16.600	18.800
Fritagelse for privat anvendelsestillæg for ældre varebiler	20	15	10	10
Lav afgift på el til erhvervs-mæssig opladning af eldrevne køretøjer ⁴⁾	40	180	295	255
1.3 Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	100	110	110	110
Momsfritagelse for varer leveret fra genbrugsbutikker	130	140	150	160
Afgiftsfritagelse for let øl og hvidtøl	2	2	2	2
Reduceret afgiftssats for sukkerfri chokolade mv.	20	25	25	25
Reduceret afgiftssats for sukkerfri konsumis	3	4	4	4
Reduceret afgiftssats for vin med mellem 1,2 og 6 pct. alkohol	50	55	55	50
Afgiftsfritagelse for vin med under 1,2 pct. alkohol	3	3	3	3
Fast tinglysningsafgift ved ejerskifte eller pantsætning af fast ejendom mellem ægtefæller	-15	-15	-15	-20
Afgiftsfritagelse for præmien for sø-, transport- og luftfartøjsforsikringer modregnet lystfartøjsforsikringsafgift	-95	-95	-105	-105
Fast tinglysningsafgift ved længstlevende ægtefælles indtræden af rettigheder ved fast ejendom	-5	-5	-5	-5

Tablet 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2020	2021	2022	2023
2. Erhvervsrettede skatteudgifter (2.1+2.2+2.3+2.4)	24.730	27.570	27.890	27.180
2.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	4.060	4.400	4.890	4.950
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	1.550	1.625	1.700	1.775
Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)	1.075	1.300	1.350	1.425
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere	10	10	10	10
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	435	415	450	460
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)	5	5	5	5
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)	850	850	950	975
Refusionsordning for sandsugere	30	30	55	65
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for A-skat og AM-bidrag i forbindelse med covid-19	90	140	340	220
Investorfradrag	0	0	10	10
Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsjendom	20	20	20	20
2.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi- og bilafgifter mv.	5.340	3.870	3.590	3.620
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ²⁾	1.000	1.050	1.100	1.100
Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere	1.100	900	1.200	1.250
Afgiftsfritagelse for brændsler til fly	100	110	180	180
Afgiftsfritagelse for brændsler og el til toge	625	625	225	225
Bundfradrag i CO2-afgiften	60	55	55	55
Bundfradrag i svovlafgiften	10	10	10	10
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger	5	10	10	10
Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)	15	5	5	0
Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv. og diverse processer	1.050	1.100	800	800
Løft over satser på visse industrielle drivhusgasser (ophørt)	3	2	-	-
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr (ophørt)	1.350	-	-	-
2.3 Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	13.750	17.520	15.820	16.040
Afskrivninger på kunstkøb	60	60	70	70
Skatteudskydelse gennem andelselskaber	180	200	210	220
Straksafskrivning af udgifter til computersoftware og driftsmidler til forskning og forsøg	750	800	850	850

Table 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023 (fortsat)

	2020	2021	2022	2023
Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser				
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser ⁵⁾	4.010	6.780	6.320	6.230
Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger	20	15	15	20
Fondes bundfradrag	0	0	0	0
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	20	30	30	30
Investeringsvindue for kulbrinteindvindingsvirksomhed i perioden 2017-25	0	0	0	0
Straksafskrivning for udgifter til knowhow eller patentrettigheder	200	250	250	250
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skatte-kreditter)	750	800	900	900
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	40	55	70	85
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling	2.800	3.200	3.300	3.400
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	70	70	70	70
Tillægsselskabsskat for kulbrinteindvindingsvirksomhed	0	0	-50	-150
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	900	1.000	1.100	1.100
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	100	150	150	150
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkon-toordningen)	50	50	50	50
Fradrag for selvstændiges udgifter til syge- og arbejdsskadeforsikringer	140	140	140	140
Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst	30	30	30	30
Nedslag i udbytteskatten af selskabers noterede porteføljeaktier	300	350	150	150
Skattefritagelse for avancer på selskabers noterede porteføljeaktier	2.500	2.800	1.400	1.400
Skattefritagelse af visse selvejende institutioner	30	40	40	40
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	10	25	25	20
Straksfradrag for udgifter til formuegoder betalt ved visse tilskud	15	15	15	15
Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervs-mæssige indtægter ⁶⁾	200	200	200	250
Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning ⁷⁾	420	450	490	500
2.4 Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	1.580	1.790	3.690	2.570
Nulmoms på trykte og elektroniske aviser mv. modregnet lønsumsafgift	500	500	500	500
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	70	75	80	80
Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder	700	700	750	750

Tabel 8.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2020-2023 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2020	2021	2022	2023
Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift	-100	200	200	200
Momsfritagelse for kunstneres førstegangssalg under 300.000 kr. ⁶⁾	40	50	60	60
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	15	15	15	15
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	1	1	1	1
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv. ⁵⁾	550	550	1.250	1.250
Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsikring modregnet afgift vedrørende arbejdsskader	-245	-265	-285	-290
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for moms og lønsumsafgift i forbindelse med covid-19	110	30	1.160	0
Skatteudgifter i alt (1+2), mio. kr.⁹⁾	56.930	74.950	74.390	75.800
<i>Skatteudgifter i alt, pct. af BNP</i>	2,4	3,0	2,7	2,7
<i>Memopost: Skatteudgifter vedrørende udgifter til forskning og udvikling¹⁰⁾</i>	3.630	4.130	4.270	4.510

Anm.: De røde tal indikerer, at der er tale om skattesanktioner (negative skatteudgifter). Total- og delsummer er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Der er én skatteudgift, der både er person- og erhvervsrettet, jf. nedenfor.

1) Beløbsgrænsen for børneopsparing blev forøget med FL18-aftalen. Der gjaldt også før 2018 særlige gunstige regler, men omfanget af skatteudgiften herved har været bagatelæssig.

2) *Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse* er vurderet til at være både person- og erhvervsrettet, og der er benyttet en konkret fordelingsnøgle på 75/25 pct. til at fordele størrelsen af skatteudgiften på den personrettede og den erhvervsrettede del. Ordningen indgår således både i den person- og erhvervsrettede del.

3) Stigningen fra 2020 til 2021 skyldes bl.a. omlægning af registreringsafgiften ultimo 2020 og den markante stigning i salget af grønne biler.

4) Skatteudgiften har i tidligere opgørelser været opgivet som en erhvervsrettet skatteudgift. Stigningen fra 2020 til 2021 kan skyldes bl.a. omlægning af registreringsafgiften ultimo 2020.

5) Skatteudgiften indeholder den tidligere selvstændige skatteudgift: *Overførsesreglen for fonde*.

6) Skatteudgiften har i tidligere opgørelser været opgivet som en personrettet skatteudgift. Den faglige vurdering af skatteudgiften er siden ændret, så den fremover anses for at være erhvervsrettet.

7) Skatteudgiften er tilgået siden seneste opgørelse af skatteudgifterne.

8) Skatteudgiften har i tidligere opgørelser været opgivet som en erhvervsrettet skatteudgift. Den faglige vurdering af skatteudgiften er siden ændret, så den fremover anses for at være personrettet. Produktionsværdierne i brancherne for personbefordring faldt betydeligt i 2020, hvilket forventes at skyldes COVID-19. Det er lagt til grund for beregningerne, at aktiviteten i brancherne var tilbage ved normalen igen i 2022. Dette medfører betydelig vækst i skatteudgiften fra 2021 til 2022.

Skatteudgiften er tilgået siden seneste opgørelse af skatteudgifterne.

9) I tidligere opgørelser af de samlede opgørelser af skatteudgifter for 2018-2021 er der også nogle skatteudgifter medregnet, som er ophørt, og som derfor ikke figurerer på listen.

10) Skatteudgifter vedr. udgifter til forskning og udvikling indeholder følgende skatteudgifter: *Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling, udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattecreditter) og lempeligere beskating af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskarskatteordningen)*. Vedr. forskarskatteordningen kan knap 6 pct. af udgiften henføres til personer, der er registreret som forskere. Det skyldes på den ene side, at ca. 40 pct. af de omfattede personer skønnes at være forskere, men da de omfattede forskere i gennemsnit har lavere lønninger end de omfattede nøglemedarbejdere, bliver skatteudgiften pr. omfattet forsker relativt lav, hvorefter den samlede skatteudgift for forskere i forskarskatteordningen udgør knap 10 pct.

Kilde: Skatteministeriet

Bilagstabeller

9

9. Bilagstabeller

Tabel 9.1. Indkomstkattesatser, 2006-2023

Pct.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arbejdsmarkedsbidragssats	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	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	12,13	12,11	12,09	12,09	12,06
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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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
Gennemsnitlig kommuneskattesats ¹⁾	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	24,93	24,95	24,97	24,98	25,02
Skrå skatte loft	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	52,05	52,06	52,06	52,07	52,07
Gennemsnitligt nedslag for skatte loft af personlig indkomst	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	0,01	0,034	0,001	0,002	0,008
Gennemsnitlig kirkeskattesats ²⁾	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	0,68	0,674	0,669	0,665	0,661
Beskæftigelsesfradrag	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	10,10	10,50	10,60	10,65	10,65
Ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	5,40	5,40	5,60	5,75	6,00	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25
Jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,50	3,75	4,50	4,50	4,50	4,50
Udligningskattesats	-	-	-	-	-	6,00	6,00	6,00	6,00	5,00	4,00	3,00	-	-	-	-	-	-
Grøn check, afrapningsprocent	-	-	-	-	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
Børne- og ungedydelse, afrapningsprocent	-	-	-	-	-	-	-	-	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00

1) Gennemsnit for alle kommuner er opgjort ekskl. kirkeskat. I 2006 er tallene opgjort inkl. den daværende amtsskat.

2) Gennemsnit for alle skatteydere. Satsen er højere for de kirkeskattepligtige.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 9.2. Beløbsgrænser for indkomstskatterne, 2006-2023

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Udligningsskattegrænse	-	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	397.000	405.700	414.700	424.200	429.200	441.900
Personfradrag for personer over 18 år	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	46.200	46.500	46.700	46.600	48.000
Bundfradrag mellemskat	65.500	272.600	279.800	347.200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundfradrag topskat	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	513.400	531.000	544.800	552.500	568.900
Beskæftigelsesfradrag, loft	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	37.200	39.400	40.600	41.600	45.600
Loft for ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	17.700	17.900	18.800	19.800	21.200	22.400	22.900	23.400	23.700	24.400
Jobfradrag, bundfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187.500	191.600	195.800	200.300	202.700	208.700
Jobfradrag, loft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.400	2.100	2.600	2.600	2.700	2.700
Grøn check pr. voksen (ikkepensionister)	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	765	525	525	525	525 /- ¹⁾	-
Grøn check pr. voksen (pensionister)	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	930	900	875	875	875	875
Tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	280	280	280	280	280	280	280	280	280	280 ¹⁾	280 ¹⁾
Grøn check, indkomstgrænse for aftrapning	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	397.000	405.700	414.700	424.200	429.200	441.900
Indkomstgrænse, tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	212.000	215.900	219.000	222.000	226.900	232.000	237.100	242.400	247.900	250.800	258.300
Børne- og ungedyelse, indkomstgrænse for aftrapning	-	-	-	-	-	-	-	-	712.600	723.100	732.900	749.000	765.800	782.600	800.100	818.300	828.100	852.600

Anm.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.

1) Grøn check samt tillæg til grøn check for ikkepensionister blev afskaffet pr. 1. juli 2022

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 9.3. Marginalskattesatser for beskæftigede, 2006-2023

Pct.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Laveste - enlige forsørgere, inkl. beskæftigelsesfradrag ¹⁾ og jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,42	37,08	36,80	36,76	36,76	36,76
Laveste - enlig forsørger, inkl. beskæftigelsesfradrag ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	37,89	38,14	38,15	38,13	38,06	38,02	37,92	37,89	37,88	37,88
Laveste - enlige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	41,79	42,03	42,03	42,03	42,08	42,09	42,10	42,10	42,11	42,11
Laveste inkl. beskæftigelsesfradrag og jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,97	38,64	38,36	38,33	38,32	38,32
Laveste inkl. beskæftigelsesfradrag	42,22	42,20	41,92	41,43	40,25	40,24	40,23	39,65	39,51	39,70	39,71	39,68	39,62	39,57	39,48	39,45	39,45	39,45
Laveste	43,03	43,01	43,23	42,83	41,65	41,64	41,64	41,80	41,79	42,03	42,03	42,03	42,08	42,09	42,10	42,10	42,11	42,11
Mellemste ²⁾	48,55	48,53	48,75	56,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste	62,28	62,28	62,28	62,15	55,38	55,38	55,38	55,56	55,56	55,79	55,79	55,79	55,86	55,89	55,9	55,90	55,90	55,90

Anm.: Marginalskattesatserne er opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskattesats.

1) Den laveste marginalskat for enlige forsørgere er lavere pga. et særligt forhøjet beskæftigelsesfradrag.

2) Mellemskatten blev afskaffet med virkning fra 2010.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 9.4. Sæts og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2006-2023

Pct./Kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Skattesatser (pct.)																		
Lav aktieindkomst	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	27,0	27,0	27,0	27,0
Høj aktieindkomst	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	42,0	42,0	42,0	42,0
Særlig høj aktieindkomst	-	45	45	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktiesparekonto ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Selskabsskattesats	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	22,0	22,0	22,0	22,0
Beløbsgrænser (kr.)																		
Bundfradrag for positiv kapitalindkomst i topskat	-	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.800	41.400	41.900	42.800	43.800	44.800	45.800	46.800	47.400	48.800
Progressionsgrænse for aktieindkomst	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	54.000	55.300	56.500	57.200	58.900
Ekstra progressionsgrænse for aktieindkomst	-	100.000	102.600	106.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundgrænse for stort fradrag for negativ nettokapitalindkomst	-	-	-	-	-	-	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Maksimal grænse for indskud på aktiesparekonto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	51.100/ 100.000 ²⁾	102.300	103.500	106.600

Anm: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.

1) Værdiforøgelse på aktiesparekontoen beskattes efter lagerprincippet, mens den øvrige aktieindkomst beskattes efter realisationsprincippet.

2) Den maksimale grænse for indskud blev hævet pr.1. juli 2020.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 9.5. Marginalskattesatser for kapitalafkast, 2006-2023

Pct.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Laveste negativ kapitalindkomst (> 50.000 kr.)	32,60	32,58	32,81	32,82	32,90	32,92	31,92	30,91	29,90	28,90	27,91	26,91	25,91	24,93	24,95	24,97	24,98	25,02
Laveste negativ kapitalindkomst (< 50.000 kr.)	32,60	32,58	32,81	32,82	32,90	32,92	32,92	32,91	32,90	32,90	32,91	32,91	32,91	32,93	32,95	32,97	32,98	33,02
Laveste, positiv kapitalindkomst	38,08	38,06	38,29	37,86	36,57	36,56	36,56	36,74	36,73	36,98	36,99	36,99	37,04	37,06	37,06	37,06	37,07	37,08
Mellemste, positiv kapitalindkomst	44,08	44,06	44,29	52,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste, positiv kapitalindkomst (skatteløft for kapitalindkomst)	59,00	59,00	59,00	58,86	49,50	47,50	45,50	43,50	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00

Anm.: Marginalskattesatserne er opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskattesats. Grænsen for negativ nettokapitalindkomst på 50.000 kr. for enlige (og 100.000 kr. for par) reguleres ikke.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 9.6. Udvalgte forbrugsafgifter (biler), 2006-2023

Kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Biler																		
Skalaknæk for registreringsafgift på 105 pct./180 pct. ¹⁾	64.200	74.000	76.400	79.000	79.000	79.000	79.000	79.000	80.500	81.700	-	-	-	-	-	-	-	-
Skalaknæk for registreringsafgift på 105 pct./150 pct. ¹⁾²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	81.700	82.800/ 104.300	106.600	-	-	-	-	-	-	-
Skalaknæk for registreringsafgift på 85 pct./150 pct. ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	185.100	189.200	193.400	197.700	202.200	204.600	210.600	
Blyfri benzin (blyindhold højest 0,013 g./l.) ⁴⁾	3,85	3,85	3,92	3,99	3,88	3,95	4,02/ 3,99 ⁵⁾	4,06	4,13	4,21	4,24	4,27	4,29	4,34	4,38	4,42	4,44	4,5

Anm.: Satser i kroner og øre er opgjort i årets priser. Det gælder også for skalagrænsen for registreringsafgiften.

1) Nedsættelsen af registreringsafgiften fra 180 pct. til 150 pct. trådte i kraft pr. 20. november 2015.

2) Forhøjelsen af skalagrænsen trådte i kraft pr. 22. november 2016.

3) Nedsættelsen af registreringsafgiften fra 105 til 85 pct. trådte i kraft pr. 3. oktober 2017.

4) Det er satsen for blyfri benzin uden tilsætning af biobrændstoffer, der fremgår (og der er afrundet til nærmeste hele øre). I 2022 er satsen for blyfri benzin med 4,8 pct. biobrændstoffer ca. 7½ øre lavere, mens satsen for blyfri benzin med 9,8 pct. biobrændstoffer er ca. 15½ øre lavere.

5) Afgiftsnedsættelsen trådte i kraft pr. 1. april. 2012.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tabel 9.7. Udvalgte forbrugsafgifter (punktafgifter), 2006-2023

Kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker op til 0,5 g pr. 100 g	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	22,08	22,08	22,08	22,08
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker over 0,5 g pr. 100 g	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	25,97	25,97	25,97	25,97
Cigaretter stykafgift, øre pr. styk	63,66	63,66	63,66	63,66	62,98/ 67,50 ²⁾	67,50	67,50/ 116,65 ¹⁾	116,65	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25/ 173,79 ³⁾	173,79	193,54	193,54
Værdiafgift, pct. af detailprisen for cigaretter	13,61	13,61	13,61	13,61	20,80/ 21,65 ²⁾	21,65	21,65/ 1,00 ¹⁾	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Finskåret røgtobak, pr. kg.	452,50	452,50	452,50	452,50	572,50/ 652,50 ²⁾	652,50	652,50/ 772,5 ¹⁾	772,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50/ 1350,9 ³⁾	1350,9	1550,9	1550,9
Nikotinholdige væsker ⁴⁾ , <12 mg pr. l	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5
Nikotinholdige væsker ⁴⁾ , >12 mg pr. l	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5	2,5
Nikotinposer ⁴⁾ , pr. mg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,055	0,055
Spiritus, pr. liter 100 pct. ren ethanol	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Vin, ethanolindhold 6,1-15,0 pct. vol.	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	11,61/ 11,26 ⁵⁾	11,26	11,26	11,26
Øl, pr. liter 100 pct. ren ethanol ⁶⁾	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/ 48,74 ⁵⁾	48,74	48,74	48,74	48,74

Anm.: Satsen i kroner og øre er opgjort i årets priser. Værdiafgiften for cigaretter er opgjort i pct.

1) Afgiftsnedsettelsen trådte i kraft pr. 1. april 2012.

2) Afgiften udgjorde 62,98 øre pr. stk. og 20,80 pct. af detailprisen 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 detailprisen, dog mindst 103,65 øre pr. stk. Afgiften for røgtobak blev forhøjet pr. 1. januar 2010 og igen pr. 1. juli 2010.

3) Afgiftsforhøjelsen trådte i kraft pr. 1. april 2020.

4) Pr. 1. juli 2022 indføres en afgift på nikotinholdige væsker og nikotinprodukter som ikke er tobak, væsker eller lægemiddel. I praksis er sidstnævnte nikotinposer.

5) Afgiftsnedsettelsen trådte i kraft pr. 1. april 2019.

6) Fra 1. januar 1993 til 1. oktober 2004 blev afgiftssatsen opgjort pr. hektoliter brygget øl.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tabel 9.8. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2006-2023

Pct./Kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pensionsfradrag																		
Pensionsfradragsprocent, mere end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	12	12	12	12
Pensionsfradragsprocent, mindre end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	22	32	32	32	32
Pensionsfradragsprocent, grundlagsloft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.000	71.500	73.100	74.700	75.600	77.900
Aldersopsparing og kapitalpension																		
Aldersopsparing, loft, alle	-	-	-	-	-	-	-	27.600	28.100	28.600	28.900	29.600	-	-	-	-	-	-
Aldersopsparing, loft, indtil 7 år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.100	5.200	5.300	5.400	5.500	8.800
Aldersopsparing, loft, fra og med det 7. år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.000	48.000	50.200	52.400	54.200	56.900
Kapitalpension, loft	42.000	43.100	44.500	46.000	46.000	46.000	46.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pensionsafkastskat	15	15	15	15	15	15	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3
Ratepension og ophørende alderspensioner, loft	-	-	-	-	100.000	100.000	50.000	50.000	50.900	51.700	52.400	53.500	54.700	55.900	57.200	58.500	59.200	60.900

Anm.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.

Kilde: Skatteministeriet.



**Skatteministeriet/
Ministry of Taxation**

Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk