



Skatteøkonomisk Redegørelse 2025



Skatteøkonomisk Redegørelse 2025

Redaktionen er afsluttet den 9. maj 2025.
Publikationen er offentliggjort på www.skm.dk

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

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



Skatteøkonomisk Redegørelse 2025

Forord

Lidt ud på aftenen den 28. august 2024 ringede min telefon. I røret var statsminister Mette Frederiksen, og dagen efter tog jeg fat på et nyt kapitel i mit arbejdsliv, nu som skatteminister.

En af de bøger, jeg i ugerne efter havde stor glæde af, var Skatteøkonomisk Redegørelse. Imellem bunkerne med regeringssager, udvalgs-spørgsmål og notater blev Skatteøkonomisk Redegørelse et værktøj, som jeg brugte til at forstå, hvordan embedsmændene i et økonomisk ministerium som Skatteministeriet når frem til de resultater og beregninger, som udgør det faglige grundlag for de politiske affaler, vi indgår på Christiansborg. Affaler, som vedrører finansiering af velfærdssamfundet, omfordeling og ikke mindst påvirkning af borgers og virksomheders adfærd.



Uanset hvilken partifarve skiftende ministre har haft, så ændrer det ikke på, hvordan ministerier-nes økonomer regner. Regnemaskinens indstilling kalibreres løbende, men det sker på baggrund af ny empirisk viden eller forskning, ikke politiske valg. Med Skatteøkonomisk Redegørelse sikrer vi åbenhed om, hvilke præmisser centraladministrationen lægger til grund for forskellige analyser. Den kontinuitet og uafhængighed skaber tillid og udgør et vigtigt og stabilt fundament under det danske samfund.

Jeg har glædet mig til at læse den nye Skatteøkonomisk Redegørelse, som du nu sidder med i hånden. Den politiske debat og nye politiske forslag kvalificeres af den viden, som Skatteøkonomisk Redegørelse rummer, og som samfundsinteresserede borger får man indsigt i, hvordan Skatteministeriets økonomer vægter forskellige politiske beslutningers betydning for dansk økonomi.

Afslutningsvis vil jeg gerne takke de embedsmænd i Skatteministeriet, som de seneste måneder har haft travlt med at færdiggøre den nye Skatteøkonomiske Redegørelse, for deres grundlige arbejde.

God læselyst.

Med venlig hilsen

Rasmus Stoklund
Skatteminister

Indholdsfortegnelse

1.	Sammenfatning.....	9
2.	Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken.....	23
2.1	Indledning.....	23
2.2	Nye skattepolitiske initiativer under SVM-regeringen.....	24
2.3	Udviklingen i skatteindtægter og skattetryk i Danmark.....	26
2.4	Overblik over skattelovgivningen siden 2011.....	33
Appendiks 2A. Skattepolitiske initiativer siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2023.....		41
3.	Grænsehandel.....	57
3.1	Indledning.....	57
3.2	Traditionel grænsehandel.....	58
3.3	Højere afgifter på tobak og røgfri nikotinvarer.....	66
3.4	Dynamiske provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer.....	71
3.5	Balancerede forbrugsafgiftssatser.....	75
3.6	E-grænsehandel.....	83
Appendiks 3A. Traditionel grænsehandel.....		90
Appendiks 3B. Opgørelse af den traditionelle grænsehandel.....		93
Appendiks 3C. Beregning af samfundsøkonomisk virkning.....		94
4.	Hovedaktionærers indkomsttransformation.....	99
4.1	Indledning.....	99
4.2	Beskatning af hovedaktionærers indkomst.....	100
4.3	Potentialet for indkomsttransformation.....	103
4.4	Ny model til kvantificering af indkomsttransformation.....	108
4.5	Dynamiske provenuvirkninger af indkomsttransformation.....	114
4.6	Den samfundsøkonomiske virkning af indkomsttransformation.....	123
4.7	Veje til at håndtere hovedaktionærproblemet.....	125
Appendiks 4A. Stilleskruer for aktieindkomstbeskatningen.....		128
5.	Personskatter i Danmark.....	133
5.1	Indledning.....	133
5.2	Reform af personskat.....	134
5.3	Marginalskatter og gennemsnitsskatter i Danmark.....	137

5.4	Danske marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv	144
	Appendiks 5A. Reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994	155
	Appendiks 5B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere samt fuldtidsbeskæftigede topskatteydere.....	158
6.	Adfærds- og velstandsvirkninger af personskatteændringer	163
6.1	Indledning	163
6.2	Adfærdsvirkninger af personskatteændringer.....	164
6.3	Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer.....	176
	Appendiks 6A. Stilleskruetabeller ved personskatteændringer.....	181
7.	Ny selskabsskattemodel	199
7.1	Indledning	199
7.2	Indtægter fra selskabsskatten.....	200
7.3	Nationale og internationale tiltag på selskabsskatteområdet	205
7.4	Ny selskabsskattemodel	209
7.5	Sammenligning af forskellige selskabsskatteændringer	219
8.	Bilagstabeller	227

Sammenfatning

1

1. Sammenfatning

Det danske skattesystem udgør fundamentet for finansieringen af velfærdssamfundet. De offentlige udgifter til fx sundhed, uddannelse, ældrepleje og overførselsindkomster er hovedsageligt finansieret af skatter og afgifter. Det danske skattesystem har således stor betydning for danskernes hverdag.

Skatter og afgifter påvirker samtidig mange af de beslutninger, som borgere og virksomheder træffer i dagligdagen. Indkomstskatterne påvirker den økonomiske tilskyndelse til at arbejde, hvilket har betydning for den samlede beskæftigelse og velstanden i hele samfundet. Erhvervsskatterne påvirker virksomhedernes investeringer. Afgifter påvirker den enkeltes købsbeslutninger og kan fx medvirke til at begrænse forbruget af visse nydelsesmidler. Afgifter har også en central rolle i den grønne omstilling ved at begrænse adfærd, der påvirker klimaet negativt.

Virkningen på den samlede velstand af skatte- og afgiftsændringer kan måles ved den samfundsøkonomiske virkning. Den samfundsøkonomiske virkning sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for det offentlige og for borgerne – med udgangspunkt i de adfærdsvirkninger, som ændringer i den økonomiske politik giver anledning til.

Samtidig har skatter og afgifter også betydning for indkomstfordelingen i det danske samfund, og særligt den progressive beskatning har væsentlig betydning for indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Det giver mulighed for at omfordele indkomster over livet og på tværs af befolkningen og generationer. Ofte indebærer beslutningerne imidlertid en afvejning mellem konsekvenser for indkomstfordelingen og effektiv anvendelse af samfundets ressourcer.

For at de forskellige effekter kan indgå som en del af grundlaget for skattepolitiske beslutninger, er det nødvendigt med faglig indsigt i de centrale skatteøkonomiske mekanismer. Skatteøkonomisk Redegørelse udgør et bidrag til denne samling af viden. Herudover er mange af de bagvedliggende mekanismer nøje beskrevet i Skatteministeriets øvrige dokumentationsnotater, der kan ses på www.skm.dk.

I publikationens *kapitel 2* gives en generel faglig indsigt i skatte- og afgiftspolitik i de senere år, og i *kapitel 3* analyseres danskernes grænsehandel. I *kapitel 4* analyseres hovedaktionærs mulighed for indkomsttransformation. I *kapitel 5* gennemgås udviklingen i personskatterne i Danmark, herunder i et internationalt perspektiv. Herefter følger i *kapitel 6* en analyse af adfærds- og velstandsvirkninger af personskatteændringer. Publikationen afsluttes i *kapitel 7* med aktuelle nedslag på selskabsskatteområdet og en præsentation af de væsentligste mekanismer i en ny selskabsskattemodel.

Skattestrukturen i Danmark i 2025

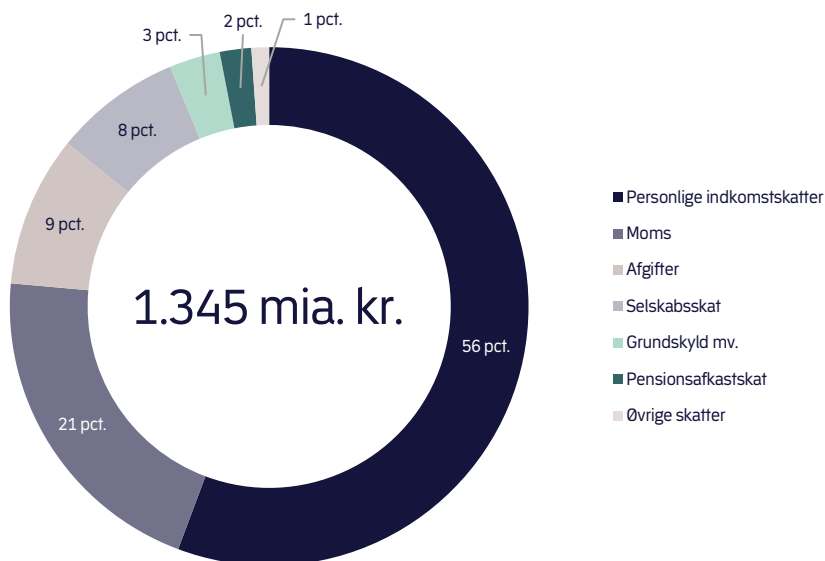
I 2025 skønnes de samlede skatteindtægter at blive ca. 1.345 mia. kr. De personlige indkomstskatter er langt den største indtægtspost svarende til ca. 57 pct. af skatte- og afgiftsindtægterne, *jf. figur 1.1*. Personskatterne omfatter blandt andet den statslige bund- og topskat, kommuneskatten, arbejdsmarkedsbidraget og ejendomsværdiskatten, *jf. kapitel 2*.

Momsen er den næststørste indtægtspost i 2025. Godt hver femte skattekrone (ca. 21 pct.) opkræves i form af moms. Den tredjestørste indtægtspost er selskabsskatten, som udgør ca. 9 pct. af de samlede skatteindtægter.

De forskellige afgifter – fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift – er også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Afgiftsindtægterne ventes at udgøre ca. 8 pct. af de samlede skatteindtægter.

Indtægterne fra den kommunale grundskyld ventes at udgøre ca. 2 pct. af de samlede skatteindtægter, mens pensionsafkastskatten – som kan svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder – ligeledes ventes at udgøre ca. 2 pct. af de samlede skatteindtægter i 2025. Endelig skønnes indtægterne fra en række øvrige skatter til ca. 1 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter.

Figur 1.1. Skatteindtægternes sammensætning i 2025



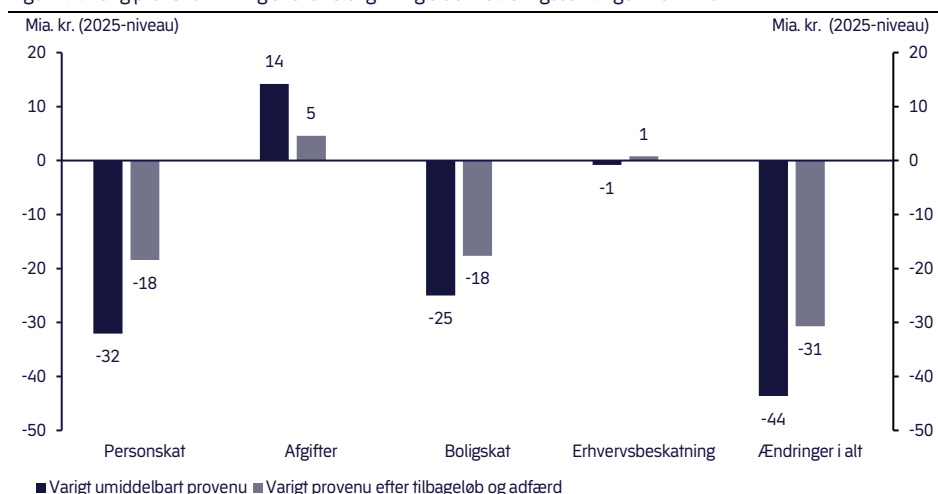
Anm.: Se tabel 2.3.

Kilde: Opdateret mellemfristet forløb – februar 2025 (skøn for 2025).

Skattelovgivningen siden 2011

Den vedtagne skattelovgivning på Skatteministeriets område siden folketingssamlingen 2011-2012 indebærer et varigt umiddelbart mindreprovenu på ca. 44 mia. kr. og et varigt mindreprovenu på 31 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd (netto, i 2025-niveau), *jf. figur 1.2*. Opgørelsen er baseret på de varige provenuvirkninger, der fremgår af lovforslagene. Derved fokuseres på virkningen af den lovgivning, som er *vedtaget* i perioden, og ikke på den lovgivning, som konkret har *virkning* i perioden. Derudover er opgørelsen alene baseret på skattelovgivningen på Skatteministeriets område. Der er således ikke medtaget skatteændringer på det øvrige statslige område, i kommunerne eller virkningen af ændringer i de underliggende skattegrundlag, *jf. kapitel 2*.

Figur 1.2. Varig provenuvirkning af skattelovgivning siden folketingssamlingen 2011-2012



Anm.: Vedrører skattelovgivning på Skatteministeriets område. Se boks 2.1.

Kilde: Skatteministeriet.

Personskatterne er nedsat med ca. 18 mia. kr. varigt efter tilbageløb og adfærd, hvilket bl.a. dækker over, at der i perioden er gennemført flere reformer, der nedsætter skatten på arbejde. *Afgifterne* er samlet øget med ca. 5 mia. kr. En række af punktafgifterne er lempet, idet blandt andet sodavandsafgiften er afskaffet, og ølafgiften er nedsat to gange. Omvendt er afgifterne på cigaretter og tobak forhøjet. For energiafgifterne har tendensen været en højere beskatning af fossile brændsler og en lavere beskatning af elforbrug, hvilket har understøttet politiske mål om en højere andel af vedvarende energi og en lavere CO₂-udledning.

Lovgivningen på *boligskatteområdet* siden 2011 skønnes samlet set at medføre, at boligskatterne er nedsat med ca. 18 mia. kr. (2025-niveau) efter tilbageløb og adfærd. Der er dog tale om et overkantsskøn, idet der ikke er taget højde for, at indførelsen af det nye ejendomsvurderings-system isoleret set indebærer et varigt merprovenu fra ejendomsbeskatningen. På *erhvervsområdet* har lovgivningen siden 2011 haft en omtrent neutral varig provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd. Det dækker blandt andet over, at den formelle selskabsskattesats gradvist er blevet nedsat, mens beskatningen af den finansielle sektor er øget.

Lavere forbrug af tobak efter afgiftsforhøjelser

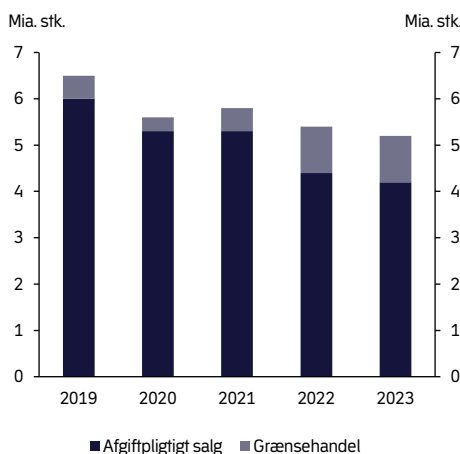
Tobaksafgifterne blev forhøjet pr. 1. april 2020 og pr. 1. januar 2022 som en del af *Aftale om finanslov for 2020*. Afgiftsforhøjelserne har til formål at begrænse rygning i befolkningen – særligt blandt børn og unge, *jf. kapitel 3*.

Med afgiftsforhøjelserne er prisen på en pakke med 20 cigaretter i alt steget med ca. 19 kr., så en pakke i 2023 kostede ca. 60 kr. Afgifterne på anden tobak (røgtobak og cigarer mv.) er også forhøjet, ligesom der pr. 1. oktober 2022 er indført nye afgifter på røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og væsker til e-cigaretter).

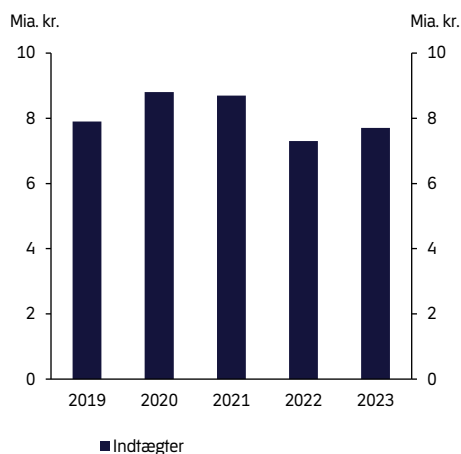
Danskernes forbrug af tobak i 2023 skønnes at være ca. 20 pct. lavere end før afgiftsforhøjelserne, *jf. figur 1.3*. Det afspejler, at det afgiftspligtige salg af tobak i Danmark er faldet med ca. 30 pct. fra 2019 til 2023, mens grænsehandlen med tobak skønnes at være ca. fordoblet. Udviklingen skal ses i lyset af, at priserne på tobak i Danmarks nabolande, Tyskland og Sverige, ikke er steget tilsvarende.

Overordnet set er indtægterne fra tobaksafgifterne i 2023 tæt på niveauet fra 2019 (ca. 8 mia. kr.), selvom afgifterne er forhøjet markant, *jf. figur 1.4*. Det er udtryk for, at det umiddelbare merprovenu som følge af afgiftsforhøjelserne er modsvaret af ændret forbrugsadfærd i form af øget grænsehandel og et lavere samlet tobaksforbrug. Det svarer til en selvfinansieringsgrad på ca. 100 pct. – hvilket er på linje med Skatteministeriets skøn forud for afgiftsforhøjelserne, *jf. kapitel 4 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*.

Figur 1.3. Danskernes forbrug af tobak, 2019-2023



Figur 1.4. Indtægter fra afgifter på tobak, 2019-2023



Anm.: Se anmærkning til tabel 3.4 i kapitel 3.

Kilde: Skatteministeriet.

Samfundsøkonomisk balancerede afgifter (Pigou-afgifter)

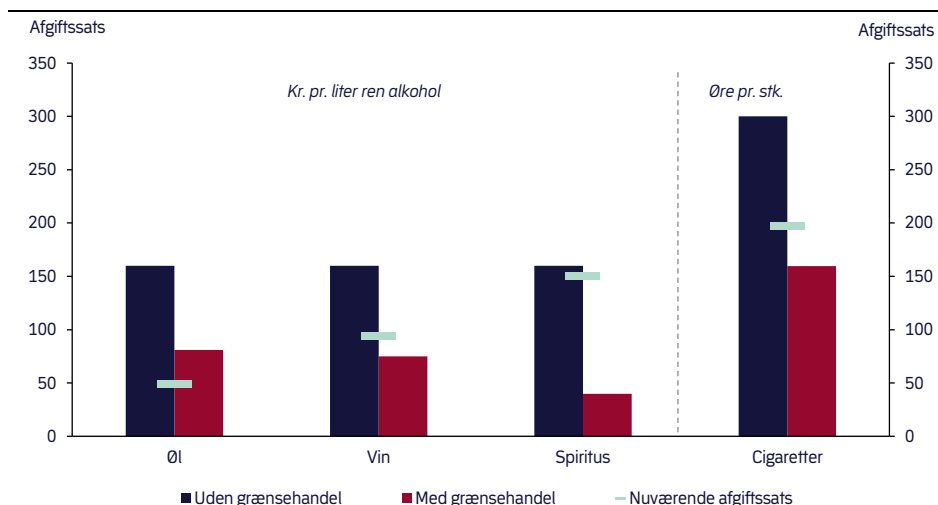
Hensigten med punktafgifter er ofte at mindske en aktivitet, fx forbruget af en vare, hvor aktiviteten er forbundet med såkaldte eksterne omkostninger eller skadevirkninger for samfundet. Det gælder fx afgifterne på usunde varer som tobak og alkohol, hvor forbruget bl.a. medfører øgede sundhedsudgifter. Skatteøkonomisk teori tilsiger, at den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats – kaldet Pigou-afgiften – netop er lig den omkostning, som aktiviteten påfører samfundet, *jf. kapitel 3*.

Ved fastsættelse af samfundsøkonomisk balancerede afgifter skal der både tages højde for de omkostninger, som aktiviteten medfører (fx øgede sundhedsudgifter), og de omkostninger, som afgiften medfører (fx øget grænsehandel). Det kræver, at der findes empiri, som kan lægges til grund for at skønne over både gevinster og omkostninger for samfundet.

Hvis der antages *ikke* at være grænsehandel, skønnes den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats på øl, vin og spiritus til ca. 160 kr. pr. liter ren alkohol – svarende til Skatteministeriets skøn over samfundets omkostning ved alkoholforbrug, *jf. de blå søjler i figur 1.5*. Når der imidlertid også tages højde for, at de pågældende varer de facto er omfattet af grænsehandel, skønnes den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats til mellem ca. 40 og ca. 80 kr. pr. liter ren alkohol, *jf. de røde søjler i figur 1.5*.

For øl er den nuværende (faktiske) afgift, *jf. de grønne streger i figur 1.5*, lavere end den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats. Derimod er de nuværende (faktiske) satser for vin, spiritus og cigaretter højere end de balancerede afgiftssatser. I praksis fastsættes afgiftssatserne ud fra flere forskellige hensyn, herunder fx fordelingshensyn og EU-regler på området.

Figur 1.5. Teoretiske samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser, skønnet med og uden grænsehandelseffekt



Anm.: Vinafgiften er omregnet til kr. pr. liter ren alkohol for en gns. flaske. Herudover henvises til afsnit 3.5 i kapitel 3.
Kilde: Skatteministeriet.

Hovedaktionærproblemet

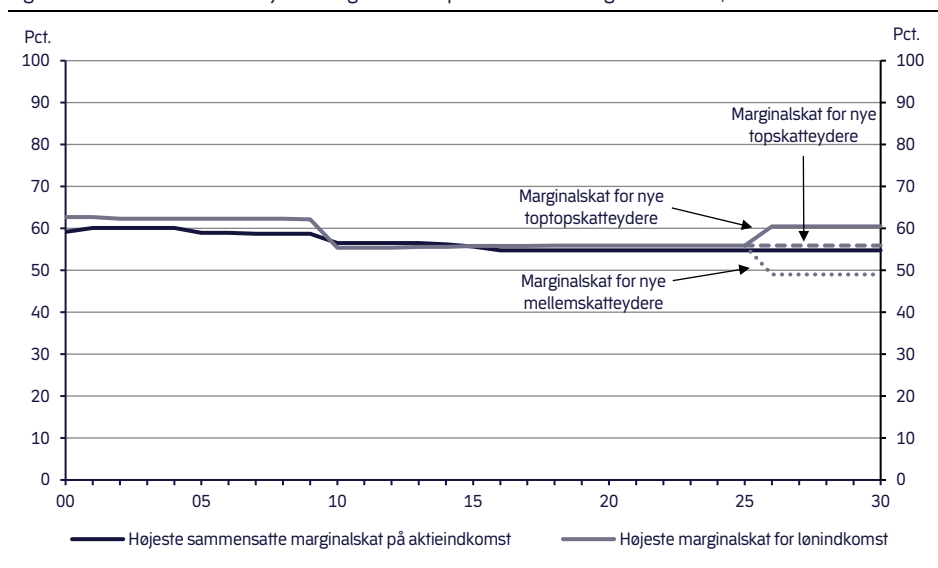
Såkaldte arbejdende *hovedaktionærer* – dvs. personer, der både ejer og arbejder i et selskab – kan i vidt omfang selv beslutte, om overskud fra deres selskab skal udbetales som løn eller som aktieindkomst. Hvis løn og aktieindkomst beskattes forskelligt, giver det en tilskyndelse til *indkomsttransformation* – dvs. at hovedaktionærerne flytter indkomst fra den ene indkomsttype til den anden alene med henblik på at reducere skattebetalingen. Denne problemstilling er kendt som *hovedaktionærproblemet*.

Set over de sidste ca. 25 år er den højeste sammensatte marginalsat på aktieindkomst reduceret fra ca. 60 pct. i starten af 00'erne til 54,8 pct. fra 2016 og frem, jf. den mørkeblå kurve i figur 1.6. I samme periode er den højeste marginalsat for lønindkomst reduceret fra ca. 62,7 pct. i 00'erne til aktuelt ca. 55,9 pct., jf. den grå kurve i figur 1.6.

Overordnet set har der således i perioden fra 2010 og frem til 2025 omtrent været balance mellem de højeste marginalsatter for hhv. løn og aktieindkomst – og dermed begrænset tilskyndelse til indkomsttransformation.

Med *Aftale om Reform af personskat* omlægges topskatten fra 2026, så den nuværende topskat erstattes af tre skatter: En ny mellemskat, en ny topskat og en ny toptopskat. Ændringerne indebærer, at den nuværende balance mellem marginalsatterne for indkomster over den nuværende topskattegrænse på ca. 665.000 kr. (i 2025-niveau for arbejdsmarkedsbidrag) forskydes, hvilket forventes at give anledning til øget indkomsttransformation, jf. kapitel 4.

Figur 1.6. Balance mellem de højeste marginalsatter på aktieindkomst og lønindkomst, 2000-2030



Kilde: Skatteministeriet.

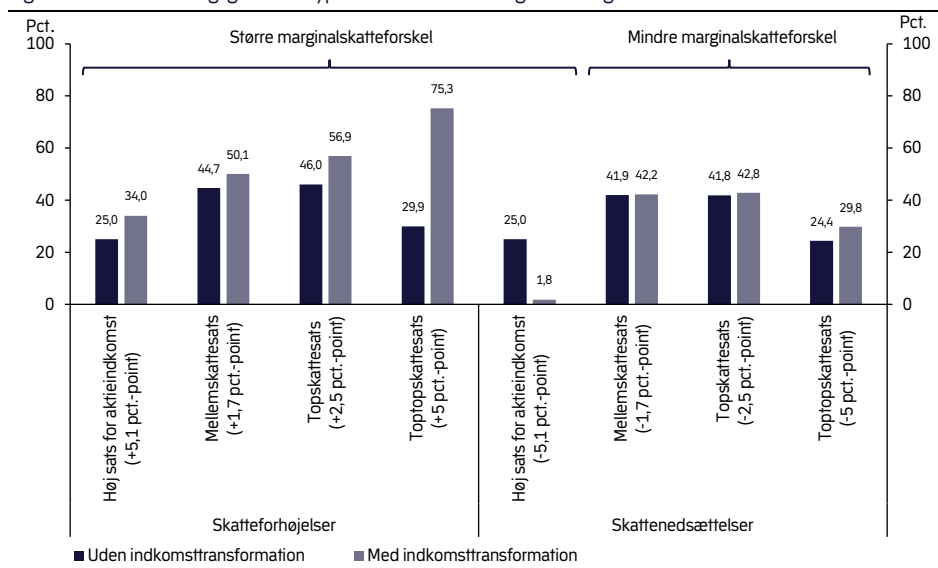
Ny regnemodel for hovedaktionærers indkomsttransformation

Hidtil har effekterne af hovedaktionærers indkomsttransformation ikke været indregnet som en del af de økonomiske konsekvensvurderinger af skatteændringer. Skatteministeriet har imidlertid nu udviklet en *ny regnemetode*, som giver mulighed for fremover at indregne konkrete skøn for den isolerede provenuvirkning af ændret indkomsttransformation i ministeriets sædvanlige konsekvensberegninger, *jf. kapitel 4*.

Skatteændringer, der indebærer en *øget ubalance* mellem beskattningen af lønindkomst og aktieindkomst, vil generelt føre til *øget* indkomsttransformation, som isoleret set *forværrer* de offentlige finanser (i form af en afledt negativ dynamisk provenuvirkning). Fx skønnes merprovenuet ved indførelsen af toptopsskatten isoleret set reduceret med ca. en fjerdedel, når der tages hensyn til de afledte provenuvirkninger af *øget* indkomsttransformation

Det er illustreret i *figur 1.7*, hvor de *mørkeblå søjler* viser selvfinansierungsgraden af forskellige hypotetiske skatteændringer med de sædvanlige regnemetoder, mens de *gråblå søjler* viser selvfinansierungsgraden inkl. bidraget til den dynamiske provenuvirkning fra ændret indkomsttransformation. Bidraget fra indkomsttransformation til selvfinansierungsgraden er særlig stort ved en hypotetisk forøgelse af satsen for den nye toptopsskat – som (yderligere) *øger* forskellen mellem skatten på lønindkomst og aktieindkomst – mens en nedsættelse af toptopsskattesatsen med 5 pct.-point vil have væsentligt mindre afledte virkninger via indkomsttransformation. Ændringer i den høje sats for aktieindkomstskatten er også forbundet med relativt store afledte provenuvirkninger fra indkomsttransformation.

Figur 1.7. Selvfinansierungsgrader af hypotetiske skatteændringer uden og med indkomsttransformation



Anm.: Se figur 4.8 i kapitel 4.

Kilde: Egne beregninger.

Ændringer i marginalskatte ved *Aftale om Reform af personskat*

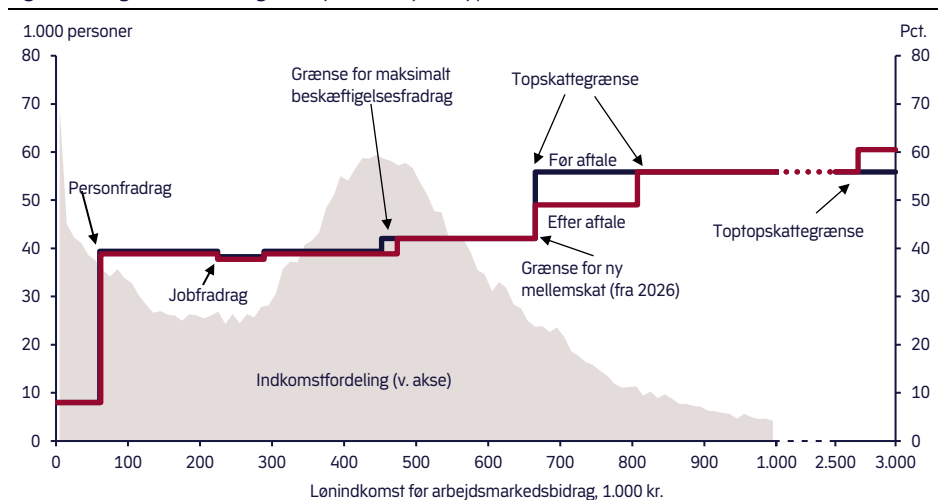
Med *Aftale om Reform af personskat* fra 14. december 2023 nedsættes skatten for omtrent 3,3 mio. personer for samlet godt 11 mia. kr. (2025-niveau) i umiddelbar provenuvirkning og omtrent 7 mia. efter tilbageløb og adfærd, jf. kapitel 5.

Reformen øger den økonomiske tilskyndelse til at arbejde, bl.a. fordi marginalsatten på arbejdsindkomst – dvs. skatten på den sidst tjente krone – nedsættes for næsten 2 mio. danskere (med i gennemsnit ca. 1,6 pct.-point). Samlet skønnes reformen at øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 5.800 fuldtidspersoner.

Det provenumæssigt største element i skattereformen består i en forhøjelse af sats og maksimum for det almindelige beskæftigelsesfradrag, hvilket isoleret set reducerer marginalsatten med i gennemsnit 0,7 pct.-point for 1,7 mio. personer. Det dækker over en reduktion i marginalsatten på godt 0,5 pct.-point for arbejdsindkomster under 451.600 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag) og med knap 3,2 pct.-point for arbejdsindkomst mellem 451.600 kr. og 473.700 kr., jf. den røde kurve i figur 1.8.

Endvidere indføres en ny mellemskat, der reducerer marginalsatten med ca. 6,9 pct.-point for ca. 300.000 personer i intervallet mellem 665.000 til 806.700 kr. Samtidig indføres en ny toptopskat, der øger den højeste marginalsat med 4,6 pct.-point for de ca. 10.000 personer med indkomster over knap 2,69 mio. kr. (toptopskattegrænsen i 2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag).

Figur 1.8. Marginalskatte før og efter *Aftale om reform af personskat*



Anm.: Se figur 5.1 i kapitel 5.

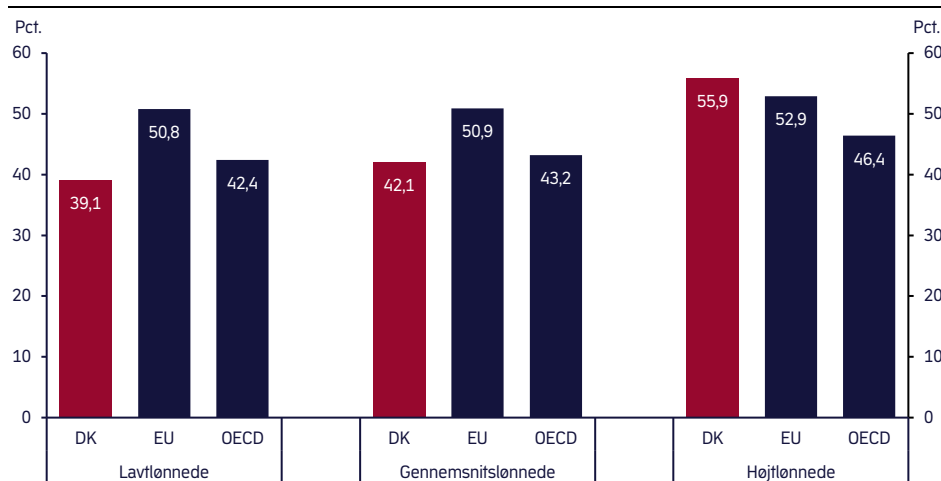
Kilde: Skatteministeriet.

Danske marginalskatte i et internationalt perspektiv

For både lavtlønnede og gennemsnitslønnede danskere er marginalsatten i 2023 lavere end gennemsnittet for EU- og OECD-landene, jf. figur 1.9. Derimod er marginalsatten for højtlønnede i Danmark højere end i gennemsnittet i EU og OECD i 2023.

I denne sammenhæng er lavtlønnede, gennemsnitslønnede og højtlønnede lønmodtagere defineret som enlige uden børn med en løn på hhv. 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen i det enkelte land for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. Der er således tale om stiliserede beregninger, der blandt andet ikke tager højde for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere eller aftrapning af børne- og ungeydelse, ligesom *Aftale om Reform af personskat (2023)* ikke indgår, jf. kapitel 5.

Figur 1.9. Marginalskat på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD, 2023



Anm.: Se tabel 5.3 i kapitel 5.

Kilde: OECD.Stat og egne beregninger.

De stiliserede eksempler peger umiddelbart på, at det danske skattesystem har en højere grad af progression end gennemsnittet i EU og OECD. I Danmark er man omfattet af den nuværende topskat, hvis man tjener 167 pct. af gennemsnitslønnen. I mange andre lande sætter det øverste skatte trin først ind ved en væsentlig højere indkomst end 167 pct. af gennemsnitslønnen. Dermed ville beregningerne vise en større grad af progression for de øvrige lande i 2023, hvis der var anvendt et højere indkomstniveau for højtlønnede. Fra 2026 indføres toptopskatten som et nyt højeste skatte trin i Danmark.

Skat på arbejde indebærer en afvejning mellem efficiens og indkomstfordeling

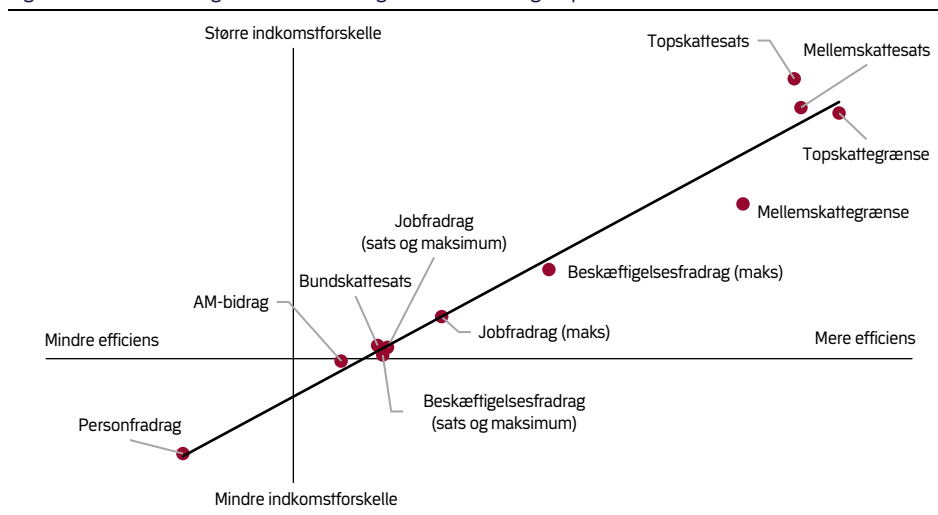
Det grundlæggende formål med personskatterne er at bidrage til finansieringen af de offentlige udgifter. Indretningen af skattesystemet påvirker imidlertid også befolkningens adfærd. Således vil skatten på arbejdsindkomst typisk reducere arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen og velstanden. Blandt økonomer kaldes disse velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion også for *efficiensstab*, jf. kapitel 6

Beskatningen af arbejdsindkomst har imidlertid også stor betydning for indkomstfordelingen i samfundet. Således reducerer det progressive skattesystem i Danmark forskellene i befolkningens disponible indkomster og bidrager dermed til at udjævne forskellene i forbrugsmuligheder mellem højt- og lavtlønnede og mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede.

I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være en *afvejning* mellem efficiens og indkomstfordeling, jf. figur 1.10.

Det afspejler, at en højere grad af efficiens som hovedregel kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster. I det danske skattesystem vil skattenedsættelser, som er forbundet med store efficiensgevinster – herunder nedsættelse af de progressive skatter – således typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med små efficiensgevinster typisk vil have væsentlig mindre virkning på indkomstforskellene.

Figur 1.10. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter



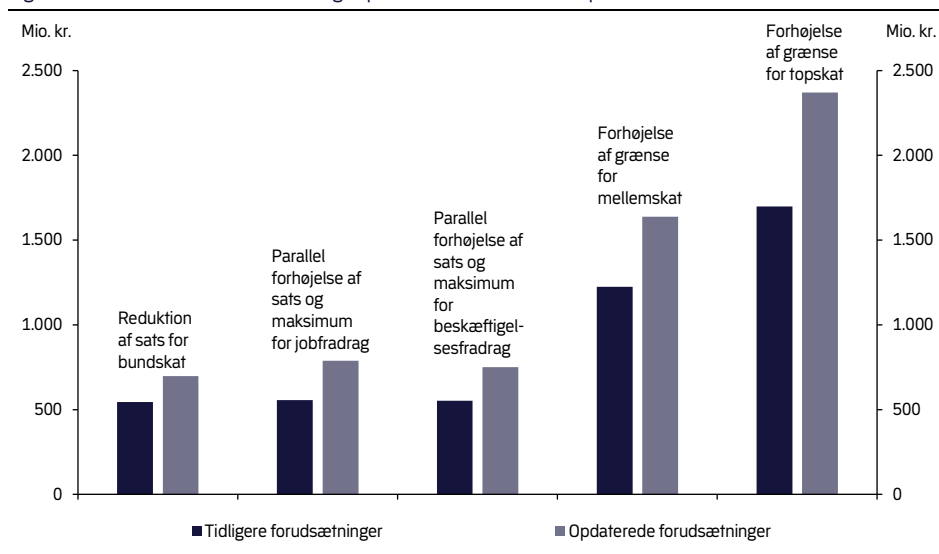
Anm.: Se figur 6.1 i kapitel 6. Selvforsikringsgradene er opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Samfundsøkonomisk virkning af personskattenedsættelser

Virkingen på den samlede velstand af skatteændringer kan måles ved den *samfundsøkonomiske virkning*. Målet sigter mod at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed. En samfundsøkonomisk gevinst er et udtryk for, at en politikændring fører til en mere efficient allokering af samfundets ressourcer, hvilket er med til at øge den samlede velstand i samfundet. Den samlede velstand skal forstås bredt og omfatter både materiel velstand og immateriel velstand, fx værdien af fritid.

I *figur 1.11* vises den samfundsøkonomiske virkning for forskellige hypotetiske personskattenedsættelser, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. Det fremgår, at den samfundsøkonomiske virkning er størst ved nedsættelser af de progressive indkomstskatter. Det kan fx være gennem en forhøjelse af indkomstgrænsen for mellem- eller topskatten, jf. *kapitel 6*.

Figur 1.11. Samfundsøkonomisk virkning af personskattenedsættelser på 5 mia. kr.



Anm.: Se *figur 6.3 i kapitel 6*. Den samfundsøkonomiske virkning er opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation.
 Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

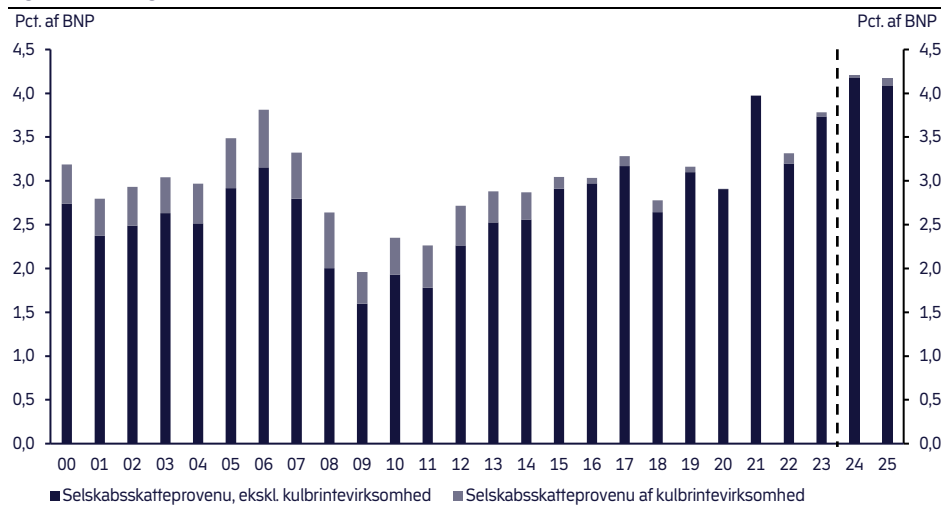
De skønnede samfundsøkonomiske virkninger af personskatteændringer er generelt blevet øget som følge af eftersynet af regneprincipperne, som er gennemført på personskatteområdet, jf. *Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024). Det skyldes dels, at de opdaterede regneprincipper isoleret set øger de afledte adfærdsvirkninger, dels at virkningen fra ændrede pensionsudbetalinger nu indregnes i den samfundsøkonomiske virkning.

Indtægter fra selskabsskatten

Selskabsskatten udgør et væsentligt bidrag til finansieringen af de offentlige udgifter. Selskabsskatten udgør ca. 106 mia. kr. (3,8 pct. af BNP) i 2023, som er det seneste år, hvor der foreligger regnskabsoplysninger om selskabsskatten, jf. figur 1.12. Baseret på foreløbige accontobetalinger i 2024 skønnes selskabsskatten at stige til godt 4 pct. af BNP i 2024 og 2025, jf. kapitel 7.

I de seneste år er der foretaget to større regelændringer på selskabsskatteområdet. Med virkning fra 2023 er der indført en særlig selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget). Desuden er der indgået en OECD-aftale om beskatning af den digitale økonomi, som består af to søjler. Aftalens søjle 1 om omfordeling af beskatningsret er stadig under forhandling i OECD-regi, mens søjle 2 om minimumsbeskatning er implementeret i Danmark med virkning fra 2024. Både den særlige selskabsskat for den finansielle sektor og den gennemførte søjle 2 i OECD-aftalen medfører et merprovenu for Danmark.

Figur 1.12. Indtægter fra selskabsskatten, 2000-2025



Anm.: Se figur 7.1 i kapitel 7.

Kilde: Danmarks Statistik (2000-2023) og Økonomisk Redegørelse, december 2024 (skøn for 2024 og 2025).

Industriens andel af indtægterne fra selskabsskatten steget er fra ca. 15 pct. i gennemsnit i 00'erne til ca. 27 pct. i 2010-2023. Det afspejler bl.a. en stigning i medicinalindustriens andel fra ca. 5 pct. til ca. 10 pct., men industriens stigende betydning for selskabsskatten er ikke begrænset til medicinalindustrien. Derimod har indtægterne fra den finansielle sektor udgjort en mindre andel af selskabsskatten siden finanskrisen.

Ny selskabsskattemodel

Skatteministeriet anvender en selskabsskattemodel til at skønne over virkningerne af ændringer i selskabsskatten på skatteprovenu, arbejdsudbuddet, den samfundsøkonomiske virkning, indkomstforskellene og BNP. Modellen bruges bl.a. til at vurdere virkningerne af at ændre satsen for selskabsskatten, ændringer af fradrags- og afskrivningsreglerne samt særlige ændringer for den finansielle sektor, *jf. kapitel 7*.

Selskabsskattemodellen er opdateret som led i det løbende eftersyn af Skatteministeriets regnemetoder og som opfølgning på De Økonomiske Råds vurdering af ministeriernes regneprincipper ved ændringer i selskabsbeskatningen (*Dansk Økonomi, forår 2023*). Desuden er den særlige selskabsskat for den finansielle sektor og OECD-aftalen om minimumsbeskatning (søje 2) indarbejdet i modellen.

Med den nye selskabsskattemodel skønnes en hypotetisk nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point at indebære et mindreprovenu på ca. 2,4 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 1.1*. Der skønnes en positiv samfundsøkonomisk virkning på ca. 2,3 mia. kr. Indkomstforskellene skønnes med den nye selskabsskattemodel at stige med knap 0,01 pct. målt ved Gini-koefficienten, mens det tidligere har været lagt til grund, at ændringer i selskabsskattesatsen var fordelingsneutrale. BNP-effekten skønnes til 13,2 mia. kr.

Tabel 1.1. Økonomiske konsekvenser ved hypotetiske ændringer i selskabsskatten

(2025-niveau)	Umiddelbar provenu- virkning	Provenu- virkning efter tilbageløb og adfærd	Samfunds- økonomisk virkning	Fordelings- virkning (Gini)	BNP-effekt
	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Pct.-point	Mia. kr.
Nedsættelse af selskabsskattesats med 1 pct.-point. (generel nedsættelse)	-4,4	-2,4	2,3	0,01	13,2
Provenuækvivalent nedsættelse af særlig selskabsskattesats for finansiell sektor	-4,4	-2,5	2,2	0,01	8,5
Provenuækvivalent lempelse af afskrivningsregler	-4,4	-4,5	1,1	0,00	7,4
Indførelse af ACE-fradrag	-23,7	-23,5	10,3	0,00	120,0
Provenuækvivalent nedsættelse af selskabsskattesatsen (svarende til indførelse af ACE-fradrag)	-23,7	-14,4	10,2	0,04	71,3

Anm.: Se tabel 7.4 og 7.5 i kapitel 7.

Kilde: Skatteministeriet.

En hypotetisk nedsættelse af den særlige selskabsskat for den finansielle sektor med 1 pct.-point skønnes at have omtrent samme provenuvirkning som en generel nedsættelse. En lempelse af afskrivningsreglerne skønnes at have mindre effekter på arbejdsudbuddet og navnlig på den samfundsøkonomiske virkning end en nedsættelse af satsen med samme provenuvirkning. Indførelse af et såkaldt ACE-fradrag, som er et fradrag for *normalafkastet* af selskabers egenkapital, skønnes at medføre et mindreprovenu på 23,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken

2

2. Aktuelle hovedlinjer i skattepolitikken

2.1 Indledning

De aftalte skatte- og afgiftsændringer på Skatteministeriets område i perioden fra SVM-regeringens tiltrædelse i december 2022 til april 2025 skønnes at indebære skatte- og afgiftsned sættelser (netto) svarende til ca. 6,7 mia. kr. i 2030 efter tilbageløb og adfærd, *jf. afsnit 2.2*.

Den provenumæssigt største aftale er *Aftale om Reform af personskat* (december 2023), der medfører, at personskatterne nedsættes med over 11 mia. kr. i umiddelbar virkning og med godt 7 mia. kr. opgjort efter tilbageløb og adfærd (2025-niveau). På det grønne område er det bl.a. aftalt at indføre en kilometerbaseret vejafgift for lastbiler, en passagerafgift på flyrejser og en afgift på landbrugets udledning af ikke-energi-relaterede klimagasser. På erhvervsområdet betyder *Aftale om Iværksætterpakken* og *Aftale om Et stærkere erhvervsliv* (begge fra juni 2024) bl.a., at fradraget for udgifter til forskning og udvikling forhøjes, og at der skabes bedre vilkår for iværksættere og for generationsskifte af familieejede virksomheder.

Indtægterne fra skatter og afgifter udgør ca. 90 pct. af de samlede offentlige indtægter og er dermed fundamentet for finansieringen af det danske velfærdssamfund. De samlede skatteindtægter skønnes aktuelt at blive knap 1.350 mia. kr. i 2025. Det indebærer et skattetryk på godt 43½ pct. af BNP i 2025, hvilket er på niveau med skatte trykket i 2022-2024, men klart lavere end det gennemsnitlige skatte tryk på godt 46 pct. i perioden 2000-2021. Det aktuelt noget lavere skatte tryk skal blandt andet ses i lyset af en længerevarende tendens til lavere indtægter fra diverse afgifter – herunder registreringsafgift og energiafgifter – målt som andel af BNP, *jf. afsnit 2.3*.

I *afsnit 2.4* opgøres den *varige provenuvirkning* af skattelovgivningen, som er gennemført eller fremsat på Skatteministeriets område siden folketingssamlingen 2011-2012 og frem til april 2025. Opgørelsen er baseret på de varige provenuvirkninger, der fremgår af lovforslagene. Der ved fokuseres på virkningen af den lovgivning, som er *vedtaget* i perioden, og ikke på den lovgivning, som konkret har *virkning* i perioden. Opgjort på denne måde har den vedtagne skattelovgivning siden 2011 betydet, at de samlede skatter og afgifter er nedsat svarende til godt 30 mia. kr. i varig provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd.

De samlede skattnedsættelser siden 2011 kan især henføres til, at der i perioden er gennemført flere reformer, som nedsætter skatten på arbejde. Boligskatterne er ligeledes blevet nedsat, hvilket blandt andet kan henføres til den del af *Boligskatteforliget* (2017), som Folketinget udmøntede med ejendomsskatte loven i 2023. Omvendt er afgifterne samlet set forhøjet målt ved den varige virkning af lovgivningen i perioden (mens det realiserede afgiftsprovener i en årrække som nævnt har udgjort en aftagende andel af BNP). Erhvervsskatterne er samlet set omtrent uændrede, hvilket afspejler nettovirkningen af bl.a. nedsættelsen af selskabsskatten fra 25 til 22 pct. og den øgede beskatning af den finansielle sektor.

2.2 Nye skattepolitiske initiativer under SVM-regeringen

De aftalte skatte- og afgiftsændringer på Skatteministeriets område siden SVM-regerings tiltrædelse i december 2022 og frem til april 2025 skønnes at indebære skatte- og afgiftsnedsættelser (netto) svarende til ca. 6,7 mia. kr. i 2030 efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 2.1*.

Opgørelsen er baseret på initiativerne i regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* og aftaler, der er indgået siden regeringens tiltrædelse den 15. december 2022. Opgørelsen omfatter ikke lovgivning om aftaler, der er indgået før regeringens tiltrædelse, fx lovgivningen i 2023 om de resterende elementer af boligskatteforliget fra 2017.

Tabel 2.1. Provenumæssige konsekvenser af skatteaftaler siden december 2022

(2025-niveau)	2030
Personskatteområdet	<i>Mio. kr.</i>
1. Aftale om Reform af personskat (december 2023) ¹⁾	-7.110
Det grønne område	
2. Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler (marts 2023) ²⁾	1.680
3. Aftale om grøn luftfart i Danmark (december 2023)	1.250
4. Aftale om Implementering af et Grønt Danmark (november 2024) ³⁾	615
Erhvervsområdet	
5. Aftale om Iværksætterpakken (juni 2024) ⁴⁾	-1.155
6. Aftale om Et stærkere erhvervsliv (juni 2024)	-90
Øvrige aftaler	
7. Aftale om finansloven for 2023 ²⁾	-60
8. Aftale om finansloven for 2024	-40
9. Aftale om finansloven for 2025	-400
10. Øvrige skatte- og afgiftsændringer	-1.410
I alt	-6.730

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Opgørelsen omfatter udelukkende skatte- og afgiftsændringer på Skatteministeriets område. Kategorien "øvrige skatte- og afgiftsændringer" omfatter blandt andet forhøjelse af afgiften på nikotinprodukter og røgfri tobak, fritagelse for arbejdsmarkedsbidrag for unge under 18 år, annullering af lagerbeskatningen af selskabers ejendomsavancer samt befordringsfradraget for studerende bosat i yderkommuner eller på småøer.

1) Opgjort med opdaterede regneprincipper for personskatteområdet (maj 2024) samt skøn over indkomsttransformation og opdateret modelgrundlag, *jf. afsnit 5.2 i kapitel 5*.

2) Aftalen er beskrevet i Skatteøkonomisk Redegørelse 2023. De øvrige aftaler er beskrevet i *appendiks 2A*.

3) Beregning foretaget af Finansministeriet.

4) Forhøjelse af progressionsgrænsen for personlig aktieindkomst er opgjort med Skatteministeriets skøn over indkomsttransformation og opdateret modelgrundlag, *jf. afsnit 4.5 i kapitel 4*.

Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

Indholdet af aftaler indgået indtil juni 2023 er nærmere beskrevet i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*, mens aftaler indgået efter juni 2023 er beskrevet i *appendiks 2A*.

På *personskatteområdet* er der indgået en *Aftale om Reform af personskat* (2023), der nedsætter skatterne med ca. 7 mia. kr. opgjort efter tilbageløb og adfærd (2025-niveau). BoligJobordningen er udvidet gennem bl.a. forhøjelser af servicefradraget og indførelse af et grønt håndværkerfradrag som led i aftalerne om finansloven for 2024 og 2025. Herudover er personfradraget for unge forhøjet, unge under 18 år bliver fritaget for at betale arbejdsmarkedsbidrag fra 2026, og der indføres et befordringsfradrag for studerende bosat i yderkommuner eller på småøer.

På det *grønne område* er der indgået flere aftaler, som har til formål at fremme den grønne omstilling. *Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler* (marts 2023) betyder, at der fra 2025 skal betales afgift efter, hvor mange kilometer en lastbil kører, og hvor meget CO₂ den udleder. *Aftale om grøn luftfart i Danmark* (december 2023) betyder, at der fra 2025 er indført en passagerafgift for flyrejser fra en dansk lufthavn. Passagerafgiften er indrettet, så afgiften afhænger af, hvor lang flyrejsen er. *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* (november 2024) betyder bl.a., at der indføres en CO₂-afgift på landbrugets udledninger af ikke-energirelaterede klimagasser (udledninger fra husdyr, kulstofrige lavbundslande og landbrugskalk). Aftalen skal ses i sammenhæng med, at der fra 2025 er indført en højere og mere ensartet CO₂-afgift for industrien mv. (inkl. landbrugets energirelaterede udledninger).

På *erhvervsområdet* er skatten samlet set sat ned, hvilket navnlig skyldes *Aftale om Et stærkere erhvervsliv* og *Aftale om Iværksætterpakken* (begge fra juni 2024). Med de to aftaler er det blandt andet besluttet at nedsætte bo- og gaveafgiften ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder inden for den nære familie. Derudover ophæves beskattningen af selskabers udbytter fra unoterede porteføljeaktier. Dermed sidestilles udbytter fra unoterede porteføljeaktier med avancer fra unoterede porteføljeaktier, da disse allerede er skattefritaget med gældende regler.

Aftale om Et stærkere erhvervsliv finansieres bl.a. ved at sanere tre erhvervsstøtteordninger, hvoraf de to er på Skatteministeriets område. Med aftalen afskaffes muligheden for at straks afskrive henholdsvis software samt knowhow og patentrettigheder. Det betyder, at virksomhederne vil have lavere afskrivninger i de førstkomende år end efter tidligere gældende regler, hvilket modsvares af højere afskrivninger i senere år. I de kommende år er merprovenuet derfor væsentligt højere end det varige merprovenu. Den varige provenuvirkning skyldes, at virksomhederne mister en rentegevinst, idet de ikke længere vil kunne foretage straksafskrivninger.

I tabel 2.2 er vist de økonomiske konsekvenser af de provenumæssigt største skattepolitiske aftaler siden december 2022.

Størstedelen af virkningerne på arbejdsudbud og velstand (målt ved den samfundsøkonomiske virkning) kan henføres til *Aftale om Reform af personskat*. Det skal ses i sammenhæng med, at personskattereformen provenumæssigt er væsentligt større end de andre aftaler, og at aftalen nedsætter skatten på arbejdsindkomst. Personskattereformen skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til 5.850 fuldtidspersoner og øger samtidig indkomstforskellene (målt ved Gini-koefficienten) med 0,07 pct.-point. *Aftale om Et stærkere erhvervsliv* skønnes at øge Gini-koefficienten med 0,08 pct.-point, hvilket navnlig kan henføres til den lempeligere beskattning ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder.

Tabel 2.2. Økonomiske konsekvenser i 2030 af skatteinitiativer i større politiske aftaler

	Umiddelbar provenu- virk- ning	Provenu- virk- ning efter til- bageløb og adfærd	Arbejdsud- bud	Velstand (samfunds- økonomisk virkning)	Fordelings- virkning (Gini- koefficient)
(2025-niveau)	Mio. kr.	Mio. kr.	Fuldtids- personer	Mio. kr.	Pct.-point
Personskatteområdet					
1. Aftale om Reform af personskat ¹⁾	-11.210	-7.110	5.850	2.860	0,07
Det grønne område					
2. Aftale om en kilometerbaseret vejaf- gift for lastbiler	3.350	1.680	-300	180	0,00
3. Aftale om grøn luftfart i Danmark	1.460	1.250	-100	750	0,00
4. Aftale om Implementering af et Grønt Danmark	1.040 ²⁾	615 ²⁾	-	-	-
Erhvervsområdet					
5. Aftale om Iværksætterpakken ³⁾	-1.585	-1.155	330	10	0,01
6. Aftale om Et stærkere erhvervsliv	140	-90	-60	-20	0,08

Anm.: Tabellen viser udelukkende økonomiske konsekvenser ved de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
1) Opgjort med opdaterede regneprincipper for personskatteområdet (maj 2024) samt skøn over indkomsttransformation og opdateret modelgrundlag, jf. afsnit 5.2 i kapitel 5.
2) Beregninger er foretaget af Finansministeriet.
3) Forhøjelse af progressionsgrænsen for personlig aktieindkomst er opgjort med Skatteministeriets skøn over indkomsttransformation og opdateret modelgrundlag, jf. afsnit 4.5 i kapitel 4.
Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

2.3 Udviklingen i skatteindtægter og skattetryk 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 godt 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 1.227 mia. kr. i 2023, jf. tabel 2.3. I 2024 er indtægterne af Danmarks Statistik foreløbigt opgjort til knap 1.330 mia. kr., mens der forventes skatteindtægter på knap 1.350 mia. kr. i 2025. I 2026 ventes der aktuelt indtægter fra skatter og afgifter på knap 1.400 mia. kr.

Den forventede stigning i de samlede skatte- og afgiftsindtægter fra 2023 til 2026 dækker over højere forventede indtægter fra de fleste skattearter, herunder de personlige indkomstskatter, moms og afgifter. De største procentvise stigninger ventes dog for indtægterne fra selskabsskatten og pensionsafkastskatten.

Tabel 2.3. Samlede indtægter fra skatter og afgifter, 2021-2026

Løbende priser	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Mia. kr.</i>						
Personlige indkomstskatter ¹⁾	644	673	700	745	764	789
Moms	251	266	259	271	279	288
Selskabsskat	102	94	106	123	127	125
Afgifter ²⁾	116	111	99	103	107	110
Grundskyld mv. ³⁾	32	33	34	27	28	29
Pensionsafkastskat	63	11	13	43	26	32
Øvrige skatter ⁴⁾	16	16	16	17	15	15
Samlede skatteindtægter	1.225	1.204	1.227	1.329	1.345	1.387
Skattetryk (pct. af BNP)	47,7	42,3	43,8	44,9	43,6	43,5

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 3-5 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) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsværdiskat, aktieskat og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger). I 2021 er de personlige indkomstskatter påvirket af engangsindtægter på ca. 14½ mia. kr. afledt af udbetalingen af indefrosne feriepenge.

2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejerafgift, diverse energifgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningsafgift og lønsumsafgift.

3) Omfatter både grundskyld og dækningsafgift.

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

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2021-2024) og *Opdateret mellemfristet forløb – februar 2025* (skøn for 2025-2026).

Skattestrukturen i Danmark i 2025

I 2025 skønnes de samlede skatteindtægter som nævnt at blive knap 1.350 mia. kr. De personlige indkomstskatter er med 764 mia. kr. langt den største indtægtspost svarende til ca. 57 pct. af de samlede skatte- og afgiftsindtægter, *jf. figur 2.2*. Personskatterne omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat.

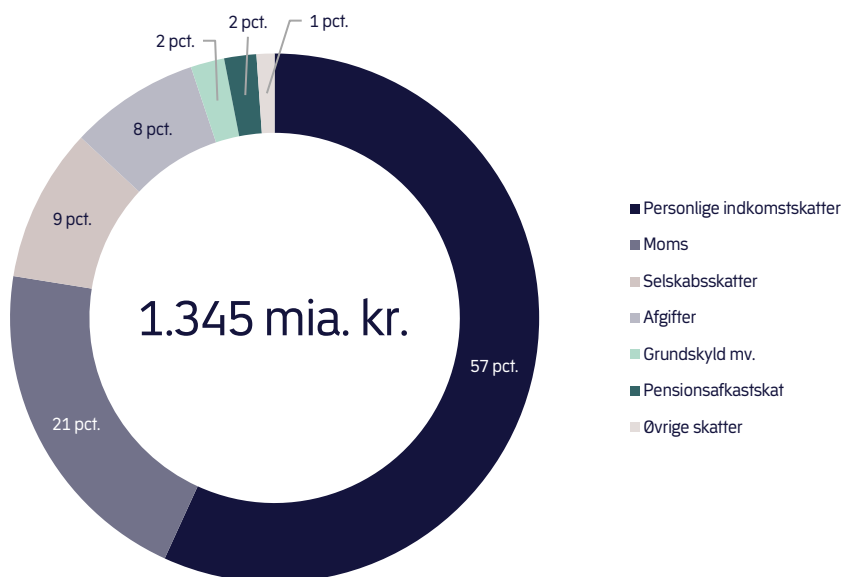
Momsen er med 279 mia. kr. den næststørste indtægtspost i 2025. Godt hver femte skattekrone (ca. 21 pct.) opkræves i form af moms i 2025. Den tredjestørste indtægtspost udgøres af selskabsskatten med et skønnet provenu på 127 mia. kr. i 2025, svarende til ca. 9 pct. af de samlede skatteindtægter.

De forskellige afgifter – fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift – er også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Afgiftsindtægterne ventes at udgøre 107 mia. kr. i 2025, hvilket svarer til ca. 8 pct. af de samlede skatteindtægter.

Indtægterne fra kommunal grundskyld ventes at udgøre 28 mia. kr., svarende til ca. 2 pct. af de samlede skatteindtægter, mens pensionsafkastskatten – som kan svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder – ventes at udgøre 26 mia. kr. i 2025, svarende til andre ca. 2 pct. af de samlede skatteindtægter. Endelig skønnes

indtægterne fra en række øvrige skatter at blive på i alt ca. 15 mia. kr. i 2025, hvilket svarer til ca. 1 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter, *jf. figur 2.1.*

Figur 2.1. Skatteindtægternes sammensætning i 2025



Anm.: Se tabel 2.3.

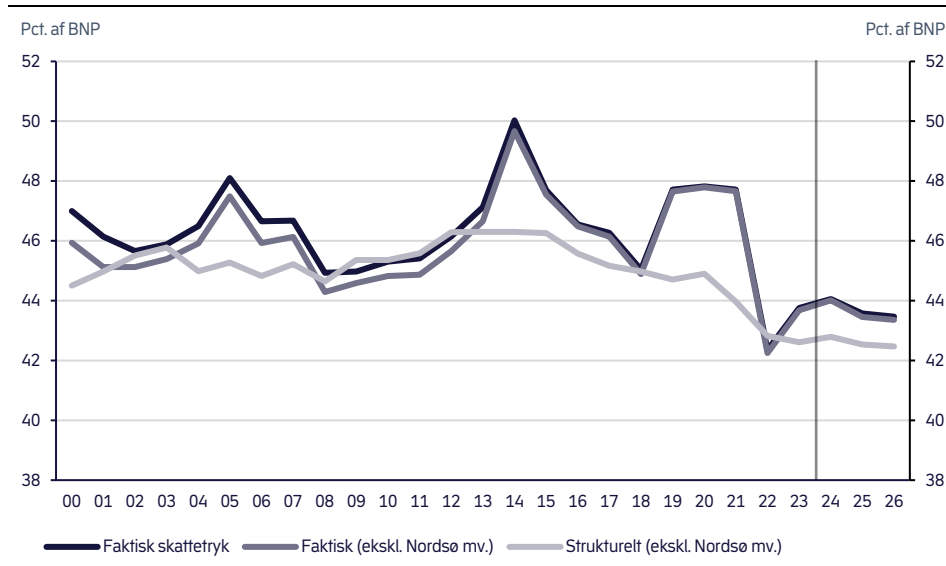
Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2024.

Skattetrykket i Danmark

Skatternes størrelse i forhold til den samlede økonomi måles som oftest ved det såkaldte *skattetryk*. 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.

Med skønnede skatteindtægter på 1.345 mia. kr. og et bruttonationalprodukt på 3.084 mia. kr. skønnes skattetrykket til 43,6 pct. af BNP i 2025, mens der for 2026 ventes et skattetryk af samme størrelsesorden, *jf. figur 2.2*, der både viser det *faktiske* og det *strukturelle* skattetryk, hvor sidstnævnte omtales senere. De ventede skattetryk for 2025 og 2026 er omtrent på niveau med det gennemsnitlige skattetryk i årene 2022-2024, men mærkbart lavere end det gennemsnitlige skattetryk på godt 46 pct. af BNP for perioden 2000-2021.

Figur 2.2. Faktisk og strukturelt skattetryk, 2000-2026



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. Finansministeriet opgør dog en beregning af skattetrykket (ekskl. beskatning af aktiviteterne i Nordsøen mv.) korrigeret for den skønnede konjunkturpåvirkning og en række andre midlertidige forhold, herunder blandt andet midlertidige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskat, selskabsskat og engangsskatteindtægter mv. Finansministeriets beregning tager afsæt i de metoder, der bruges i beregningen af den strukturelle saldo. Det i figuren viste faktiske skattetryk for 2024 på 44,1 pct. af BNP er efterfølgende opjusteret til 44,9 pct. af BNP, jf. tabel 2.3.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet med afsæt i *Opdateret mellemfristet forløb – februar 2025*.

Det faktiske skattetryk faldt ganske markant fra 2021 til 2022. Dette fald er ikke mindst en konsekvens af, at nominelt BNP steg kraftigt med ca. 10 pct. i 2022 – blandt andet som følge af de høje prisstigninger på privat forbrug og mærkbare stigninger i fragtraterne på søtransport. Ud over denne såkaldte nævnereffekt, så faldt de samlede skatte- og afgiftsindtægter (tælleren i skattetryksbrøken) ligefrem fra 2021 til 2022, jf. også tabel 2.3 ovenfor, bl.a. som følge af lavere indtægter fra pensionsafkastskatten afledt af stigende renter og faldende aktiekurser.

Aktuelt er der ikke udsigt til, at skattetrykket kommer op på helt samme niveau som i 00'erne og 10'erne. I perioden 2000-2021 har skattetrykket således i gennemsnit udgjort godt 46 pct. af BNP (når der tages højde for de engangsindtægter, der har været i perioden, jf. nedenfor), mens der for perioden 2022-2026 ventes et gennemsnitligt skattetryk på ca. 43½ pct. af BNP, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4. Gennemsnitligt skattetryk i perioden 2000-2021 og 2022-2026

	2000-2021	2022-2026	Forskel
<i>Pct. af BNP</i>			
Personlige indkomstskatter ¹⁾	24,8	24,7	-0,1
Moms	9,5	9,2	-0,4
Selskabsskat	3,0	3,9	0,9
Afgifter ²⁾	6,0	3,6	-2,4
Grundskyld mv. ³⁾	1,2	1,0	-0,2
Pensionsafkastskat	1,3	0,8	-0,5
Øvrige skatter ⁴⁾	0,7	0,5	-0,2
Gennemsnit i alt	46,6	43,6	-3,0

Anm.: Se tabel 2.3.

1) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsværdiskat, aktieskat og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger). I 2021 er de personlige indkomstskatter påvirket af engangsindtægter på ca. 14½ mia. kr. afledt af udbetalingen af indefrosne feriepenge.

2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejerafgift, diverse energifgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningsafgift og lønsumsafgift.

3) Omfatter både grundskyld og dækningsafgift.

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

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2000-2025) og *Opdateret mellemfristet forløb – februar 2025 (skøn for 2025-2026)*.

Det noget lavere skattetryk i sidstnævnte periode skal blandt andet ses i lyset af en længerevarende tendens til lavere indtægter fra diverse afgifter – herunder registreringsafgift og energifgifter – målt som andel af BNP. I perioden 2000-2021 udgjorde afgiftsindtægterne i gennemsnit ca. 6 pct. af BNP, men med en aftagende profil, mens afgiftsindtægterne i gennemsnit ventes at udgøre ca. 3½ pct. af BNP i perioden 2022-2026. Samtidig ventes indtægterne fra pensionsafkastskatten gennemsnitligt at blive ca. ½ pct. af BNP lavere i perioden 2022-2026 end i perioden 2000-2021 – hvor sidstnævnte periode blandt andet var karakteriseret ved et faldende renteniveau (bortset fra årene omkring finanskrisen), der gav anledning til pæne afkast på pensionsselskabernes obligationsporteføljer. I modsat retning trækker, at selskabsskatteindtægterne ventes at blive knap 1 pct. af BNP højere i perioden 2022-2026 end i perioden 2000-2021, *jf. tabel 2.4.*

De lavere personsskatteindtægter i 2025 og 2026 som følge af *Aftale om Reform af personsskat* (december 2023) og lavere indtægter fra boligskatte – både ejendomsværdiskat og grundskyld mv. – i kølvandet på indførelsen af de nye beskatningsregler i 2024 lægger ligeledes en dæmper på skattetrykket i disse år.

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 godt kan stige eller falde, selvom skattereglerne – fx de forskellige skatte- og afgiftssatser – er uændrede.

Udviklingen i de økonomiske konjunkturer kan bidrage til, at skattetrykket varierer 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 – kan indtægterne fra visse skatter og afgifter vokse hurtigere end (nominelt) BNP. 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 2009.¹ 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 engangsindtægter knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge, der udgjorde knap 1 pct. af BNP i 2020 og godt ½ pct. af BNP i 2021.

Skattetrykket toppede i 2014, hvor det udgjorde knap 50 pct. af BNP, bl.a. som følge af de omfattede ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger. Bortfaldet af disse betydelige, midlertidige (og fremrykkede) indtægter har bidraget til den faldende tendens i skattetrykket i de senere år, jf. figur 2.2.

Det bemærkes, at væksten i dansk økonomi i de senere år i stigende grad har været drevet af såkaldt *Merchanting og Processing* (M&P), dvs. produktion mv., som danske virksomheder foretager i udlandet – og som tæller med i dansk BNP – men som giver anledning til færre skatteindtægter i Danmark, end hvis de samme aktiviteter var foregået inden for Danmarks grænser. Det øgede omfang af M&P-aktiviteter har dermed bidraget til en stigning i BNP, som ikke har været modsvaret af en tilsvarende stigning i skatteindtægterne, hvilket isoleret set har bidraget til en vis reduktion af skattetrykket. Denne effekt er dog p.t. vanskelig at kvantificere præcist.

Der findes ikke et officielt skøn for det *strukturelle* skattetryk – dvs. det faktiske skattetryk korigeret for konjunktursituationen og andre midlertidige forhold – men Finansministeriet opgør dog et tilnærmet strukturelt skattetryk. De seneste beregninger peger i retning af en faldende tendens i det strukturelle skattetryk siden omkring midten af 2010'erne, jf. figur 2.2. Faldet i det beregnede strukturelle skattetryk afspejler blandt andet (strukturelt) lavere indtægter fra afgifterne – herunder registreringsafgiften – samt lavere boligskatter i forbindelse med overgangen til det nye boligskattesystem².

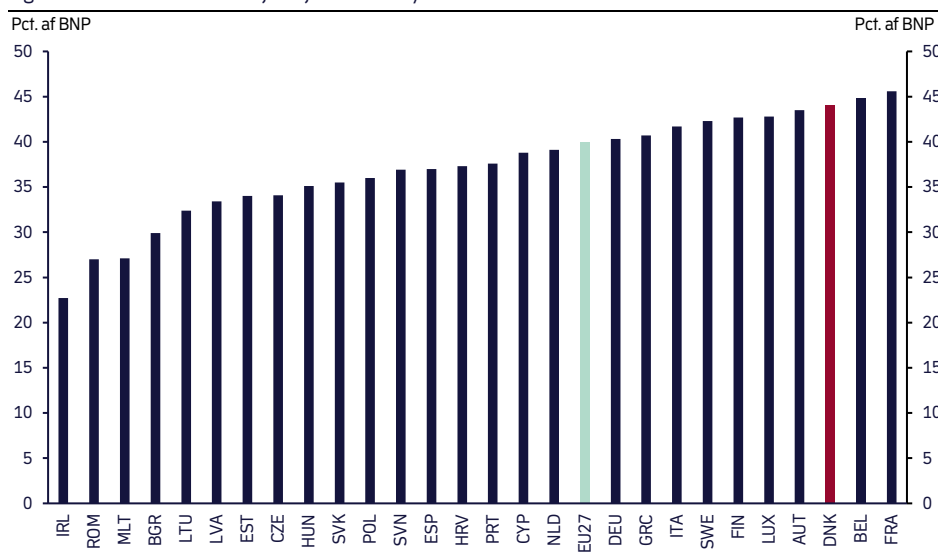
¹ SP er en forkortelse for Den Særlige Pensionsopsparing, der blev indført i 1998 under navnet Den Midlertidige Pensionsopsparing. Disse pensionsbidrag blev indbetalt i perioden 1998-2003, hvorefter SP-ordningen blev suspenderet i 2004 og efterfølgende ophævet i 2009, så indestående kunne blive udbetalt.

² Jf. svar til Skatteudvalget på spørgsmål nr. 677 af 6. september 2024.

Danmarks skattetryk i internationalt perspektiv

Set i et internationalt perspektiv er niveauet for de samlede skatter og afgifter forholdsvis højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af *Eurostats* opgørelse af skattetrykket, hvor Danmark i 2023 havde det tredje-højeste skattetryk blandt de 27 EU-lande, idet kun Frankrig og Belgien havde et højere skattetryk, jf. figur 2.3. Danmark havde i 2021 det højeste skattetryk blandt EU-landene, mens der i 2022 var syv lande, der havde et højere skattetryk end Danmark i EU. Det er udtryk for, at der kan være store udsving i skattetryk fra år til år. Set over de seneste 20 år har Danmark dog haft det højeste skattetryk i omkring halvdelen af årene. Noget tilsvarende gælder, hvis der tages afsæt i OECD's opgørelser.

Figur 2.3. Danmark har det tredje-højeste skattetryk blandt EU-landene i 2023



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

Kilde: Eurostat (gov_10a_taxag).

Sammenligninger af skattetrykket på tværs af lande skal tolkes med betydelig forsigtighed, da skattetrykket kan påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande med nogenlunde ens skattebelastning kan således godt have forskellige skattetryk alene på grund af skattetekniske eller opgørelsesmæssige årsager.

Fx er overførselsindkomster i nogle lande – fx Danmark – overvejende skattepligtige (bruttoficerede), mens de i andre lande overvejende er skattefri (nettoficerede). Lande, hvor overførselsindkomster overvejende er skattepligtige, vil alt andet lige have et *højere* beregnet skattetryk end lande, hvor de er skattefri (også selvom ydelsesniveauerne efter skat er ens).

Sammensætningen af de samlede skatteindtægter på direkte skatter (fx personlige indkomstskatter og selskabsskat) og indirekte skatter (fx moms og afgifter) kan også give anledning til forskelle mellem landene. Således vil skattetrykket alt andet lige være lavere i lande, hvor indirekte

skatter udgør en relativt stor del af den samlede beskatning. Det skyldes, at moms og afgifter bidrager til at øge både tælleren og nævneren i skattetryksbrøken, idet BNP opgøres i markedspriser – dvs. inkl. værdien af moms og afgifter – mens de direkte skatter kun indgår i tælleren. Det indebærer, at skattetrykket kan undervurdere skattebelastningen i lande, hvor de indirekte skatter udgør en relativt stor andel af de samlede skatteindtægter.

Derudover bør ændringer i størrelsen af et lands skattetryk – og dermed evt. ændringer i forhold til andre lande – i enkelte år ikke tillægges for stor betydning. Dels fordi skattetrykket som nævnt kan være påvirket af deciderede engangsindtægter i enkelte år, dels fordi skattetrykket på tværs af landene kan afspejle divergerende konjunktursituationer, herunder at landenes skattetryk kan have varierende grader af følsomhed overfor konjunkturudsving.

2.4 Overblik over skattelovgivningen siden 2011

Den skattelovgivning, som Folketinget har vedtaget eller fremsat siden 2011 frem til og med april 2025, sammenfattes i det følgende med udgangspunkt i de provenuskøn, der løbende er blevet udarbejdet til lovforslagene. I perioden siden 2011 er skatterne samlet set nedsat – primært som følge af lavere personskatter og boligskatte, mens afgifterne er forhøjet, og erhvervsbeskatningen samlet set er omtrent uændret.

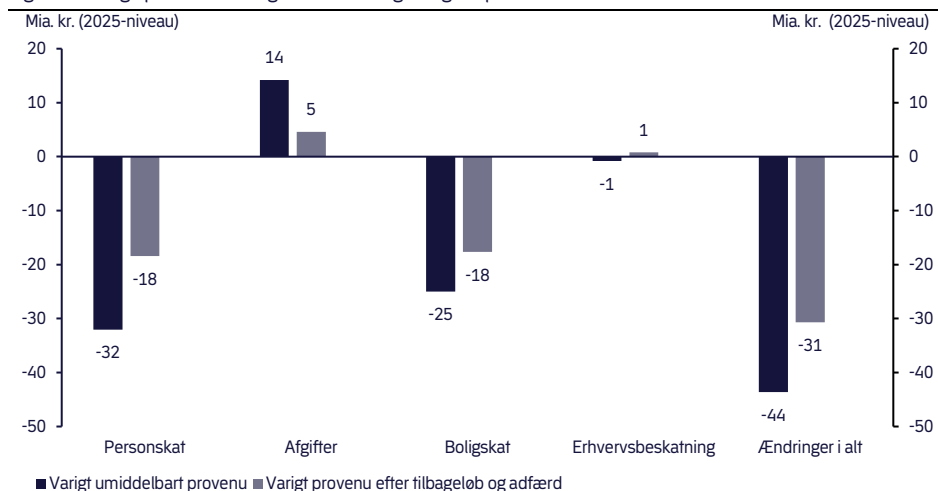
Provenuvirkningen af de betragtede skatte- og afgiftsændringer er i dette afsnit opgjort som den *varige provenuvirkning*. Derved fokuseres på virkningen af den lovgivning, som er *vedtaget i perioden*, og ikke på lovgivningens *virkning i perioden*. Det har fx stor betydning på boligskatteområdet, men også på personskatteområdet, hvor hele personskattereformen fra 2023 er medregnet, selvom reformen indføres frem mod 2030. Den anvendte opgørelsesmetode skaber størst mulig konsistens på tværs af lovforslag og folketingsamlinger, når de oprindelige provenuskøn fra lovforslagene lægges til grund. Der er således ikke udarbejdet nye eller reviderede skøn til brug for den viste opgørelse, der i øvrigt skal fortolkes med en række forbehold, jf. *boks 2.1 nedenfor*.

Med de anførte forbehold indebærer de vedtagne skatte- og afgiftsændringer på Skatteministeriets område fra folketingssamlingen 2011-2012 til februar 2025 et *varigt* umiddelbart mindreprovenu (netto) på ca. 44 mia. kr. (2025-niveau) og et varigt mindreprovenu (netto) på 31 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd (svarende til ca. 1 pct. af BNP), jf. *figur 2.4*. Provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd udtrykker den varige virkning på de offentlige finanser af de betragtede skatteændringer. Det bemærkes, at der i opgørelsen ikke indgår kommunale skatteændringer eller statslige skatte- og afgiftsændringer uden for Skatteministeriets område (fx udfasningen af PSO-opkrævningen).

Nedenfor uddybes ændringerne i de samlede skatte- og afgiftsændringer siden 2011 fordelt på de fire hovedkategorier: Personskatter, afgifter (og moms), boligskatte og erhvervsskatter. Opgørelsesmetoden er beskrevet i *boks 2.1*.

Det overordnede billede er, at personskatterne og boligskatterne er sat ned siden folketings-samlingen 2011-2012, mens afgifterne i mindre grad er øget, og erhvervsbeskatningen samlet set er omtrent uændret. Således er personskatterne nedsat med ca. 18 mia. kr. i varig virkning (ca. 0,6 pct. af BNP) opgjort efter tilbageløb og adfærd, boligskatterne er nedsat med ca. 18 mia. kr. (ca. 0,6 pct. af BNP), mens afgifterne er øget med ca. 5 mia. kr. (ca. 0,1 pct. af BNP)³, jf. figur 2.4.

Figur 2.4. Varige provenuvirkninger af skattelovgivningen i perioden 2011-2025



Anm.: Opgørelsen omfatter skattelovgivning på Skatteministeriets område. I provenuberegningerne af ændringer i boligbeskatningen indgår ikke afledte adfærdsvirkninger, og de opgjorte varige provenuvirkninger efter tilbageløb og adfærd af ændringer i boligbeskatningen udgør således reelt den varige provenuvirkning efter tilbageløb.

Kilde: Skatteministeriet.

Personskatteområdet

På personskatteområdet er der i perioden gennemført flere større aftaler. Det gælder *Aftale om skattereform* (2012), *Aftale om Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (2018) samt *Aftale om Reform af personskat* (2023).

Et gennemgående formål med personskatteaftalerne siden 2011 har været at nedsætte skatten på arbejde, hvilket ligger i forlængelse af reformerne før 2011. Beskæftigelsesfradraget, som er målrettet de laveste og mellemste arbejdsindkomster, blev indført med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst* (2003). Beskæftigelsesfradraget er siden blev udvidet som led i alle større nedsættelser af personskatterne, herunder *Aftale om lavere skat på arbejde* (2007), *Aftale om Forårspakke 2.0* (2009) samt *Aftale om Reform af personskat* (2023). De progressive personskatter

³ Mens lovgivningen i den betragtede periode har ført til en forøgelse af afgifterne målt ved den *varige virkning*, så har de faktiske indtægter fra afgifterne *målt som andel af BNP* udvist en faldende tendens i den samme periode, jf. omtalen af udviklingen i skattetryk i afsnit 2.3. En sådan faldende tendens i afgiftsindtægternes andel af BNP kan fx afspejle en reduktion eller beskeden fremgang i afgiftsgrundlaget for diverse varer og tjenester. Derudover kan den varige virkning af lovgivningen afspejle effekter, der opstår på lang sigt, dvs. længe efter, at lovgivningen er vedtaget, jf. også boks 2.1 nedenfor.

er nedsat med aftalerne i 2012 og 2023, ligesom det tidligere var tilfældet med reformaftalerne i 2003, 2007 og 2009.

Samlet har personskattereformerne siden 2011 betydet, at arbejdsudbuddet isoleret set er øget svarende til 22.400 fuldtidspersoner, *jf. tabel 2.5*. Endvidere er vilkårene for pensionsopsparing forbedret med skattereformen fra 2018. Samtidig skønnes reformerne isoleret set at have øget indkomstforskellene med 0,48 pct.-point målt ved Gini-koefficienten.

For hele perioden fra 2001 til i dag skønnes de større personskattereformer at have øget arbejdsudbuddet svarende til omkring 58.000 fuldtidspersoner, *jf. den nederste række i tabel 2.5*. Virkningen på arbejdsudbuddet af reformerne siden 2011 har været lidt lavere end arbejdsudbudsvirkningen af reformerne fra 2001 til 2010, men omvendt har reformerne siden 2011 øget indkomstforskellene mindre end reformerne før 2011. Det afspejler netop, at der i tilrettelæggelsen af skattepolitikken er en afvejning mellem virkningen på arbejdsudbuddet og virkningen på indkomstforskellene, *jf. afsnit 6.2*.

Tabel 2.5. Arbejdsudbuds- og fordelingsvirkninger af større reformer af personskatterne, 2001-2024

	Arbejdsudbud	Fordelingsvirkning
	Fuldtidspersoner	Gini-koefficient (pct.-point)
Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst (2003)	9.700	0,15
Aftale om lavere skat på arbejde (2007)	7.600	0,15
Forårspakke 2.0 (2009)	18.300	0,46
I alt 2001-2010	35.600	0,76
Aftale om skattereform (2012) ¹⁾	15.800	0,27
Aftale om Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger (2018)	1.300	0,13
Aftale om Reform af personskat (2023)	5.300	0,08
I alt 2011-2024	22.400	0,48
<i>I alt for hele perioden (2001-2024)</i>	<i>58.000</i>	<i>1,24</i>

1) Som led i Aftale om skattereform fra 2012 indgik en mindre regulering af en række overførsesindkomster, som isoleret set bidrager med ca. 40 pct. af reformens samlede virkning på arbejdsudbuddet og godt 20 pct. af virkningen på indkomstfordelingen.

Kilde: Aftaletekster samt Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd 2020 (2011), Finansministeriet.

Udover de omtalte reformer er der flere gange lovgivet om at nedsætte den statslige bundskat som kompensation for kommunale skatteforhøjelser. De kommunalt besluttede skatteforhøjelser indgår ikke i nærværende opgørelse.

I perioden siden 2011 har der også været tilfælde, hvor personskatterne er blevet forhøjet for at finansiere nedsættelse af afgifter. Det er blandt andet sket i forbindelse med aftalerne om at ophæve fedtafgiftsloven (2012), forsyningssikkerhedsafgiften (2014), PSO-opkrævningen (2016) og medielicensen (2018).

Boks 2.1. Om tallene i dette afsnit

I dette afsnit er provenuvirkningerne af den vedtagne eller fremsatte skattelovgivning fra folketingssamlingen 2011-2012 til april 2025 opgjort med udgangspunkt i de *varige provenuvirkninger*, som fremgår af lovforslagene. Siden folketingssamlingen 2011-2012 har Skatteministeriet konsekvent beregnet den varige provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd for ny lovgivning. Opgørelsen skal fortolkes med flere forbehold.

Skattelovgivningen er udgangspunktet

Der tages udgangspunkt i skattelovgivningen på Skatteministeriets område. Det betyder, at opgørelsen ikke omfatter kommunale skatteændringer, det øvrige statslige område eller ændringer på Skatteministeriets område, som ikke har karakter af en skat ifølge Danmarks Statistik (fx den grønne check og børne- og ungeydelsen).

I opgørelsen af provenuvirkningerne i ny lovgivning er den til enhver tid gældende lovgivning benchmark for, hvornår der er tale om forhøjelser eller nedsættelser af skatter og afgifter. Ved indgåelse af politiske aftaler om den økonomiske politik er benchmark det, som er forudsat i den seneste mellemfristede plan (aktuelt 2030-planen).

Der ses alene på *diskretionæreskatte-* og *afgiftsændringer*, hvilket følger af, at lovforslagene er udgangspunktet for opgørelsen. Derved ses der bort fra ændringer i skatter og afgifter, som skyldes andre ændringer, fx i de underliggende skattegrundlag. Samtidig ses der også bort fra fx stykatgifter, som ikke indekseres.

Provenuvirkningerne er opgjort på baggrund af de skønnede virkninger *ved fremsættelsen af lovforslaget*, som er opregnet til 2025-niveau med BNP. Der er *ikke* foretaget en genberegning af provenuvirkningerne. Der er heller ikke korrigeret for, at Skatteministeriet løbende opdaterer sine regneprincipper, hvorfor der kan være forskelle i regneprincipperne over perioden.

Provenuer er opgjort ved den varige provenuvirkning

Provenuvirkningen er opgjort som den *varige virkning* der i ét tal sammenfatter provenuvirkningen i de enkelte år i al fremtid (herunder også virkninger, der først indtræder efter den observerede periode). Det sker i praksis ved at tilbagediskontere de skønnede provenuvirkninger i de enkelte år i en lang årrække (typisk frem til 2100) og omregne dette til et beløb, der er konstant i forhold til BNP.

Ved at basere opgørelsen på de varige provenuvirkninger fokuseres der på, *hvornår lovgivningen er vedtaget*, og ikke *hvornår lovgivningen har virkning*. Den varige provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd svarer til virkningen på den finanspolitiske holdbarhed.

I politiske aftaler mv. fremgår typisk skøn for provenuvirkningen i bestemte år, fx for de første fire år fra ikrafttrædelsen eller i enkelt år som fx 2030. Sådanne oplysninger er ikke umiddelbart tilgængelige på en konsistent form for al ny skattelovgivning siden 2011.

Kilde: Skatteministeriet.

Afgiftsområdet

Lovgivningen på afgiftsområdet siden 2011 medfører et varigt umiddelbart merprovenu på ca. 14 mia. kr., men et væsentligt mindre varigt merprovenu efter tilbageløb og adfærd på ca. 5 mia. kr., *jf. søjlerne "afgifter" i figur 2.4.*

Afgifterne på cigaretter og røgtobak er blevet forhøjet som led i *Aftalen om finansloven for 2012* og *Aftalen om finansloven for 2020*. Forskellen mellem den umiddelbare provenuvirkning og provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd kan især henføres til, at afgiftsændringer på tobak er forbundet med markante afledte adfærdsændringer, *jf. kapitel 3*. Således har de seneste forhøjelser af afgifterne på cigaretter og røgtobak haft en omtrent neutral virkning på de offentlige

finansieret. Derudover er der fra 2022 indført nye afgifter på røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og væsker til e-cigaretter). I perioden er der omvendt også vedtaget lempelser af en række punktafgifter for at begrænse grænsehandlen. Det omfatter blandt andet, at sodavandsafgiften er afskaffet, mens ølafgiften er nedsat to gange, jf. *Delaftale om Vækstplan DK (2013)* og *Aftalen om finansloven for 2019*.

På energiområdet har den overordnede tendens været en højere beskatning af fossile brændsler og en lavere beskatning af elforbrug. I perioden er der vedtaget CO₂-energiafgifter med henblik på at understøtte politiske mål om en højere andel af vedvarende energi (VE) og en lavere CO₂-udledning. Det kan desuden bemærkes, at PSO-betalingen er afskaffet i perioden, hvilket dog ikke hører under Skatteministeriets ressort og derfor ikke indgår i nærværende opgørelse⁴.

Inden for bilbeskatningen er registreringsafgiften nedsat for personbiler. Eksempelvis er den høje sats i registreringsafgiften blevet nedsat fra 180 til 150 pct. Nedsættelserne er delvist finansieret ved at flytte beskatningen fra køb af en bil til ejerskabet (navnlig gennem en forhøjelse af ejergiften). Samtidig er afgifterne flere gange blevet tilpasset for at understøtte udbredelsen af elbiler, hvilket senest er sket med aftale om finansloven for 2024. Den nye vejafgift for lastbiler betyder, at der fremover skal betales afgift efter, hvor mange kilometer en lastbil kører, og hvor meget CO₂ den udleder. Desuden er indført en ny passagerafgift på flyrejser med afgang fra Danmark.

Boligskatter

Lovgivningen på boligskatteområdet siden 2011 skønnes samlet set at medføre, at boligskatterne er nedsat med ca. 25 mia. kr. (2025-niveau) i umiddelbar, varig provenuvirkning svarende til et varigt mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd⁵ på knap 18 mia. kr., jf. figur 2.4. Der er dog tale om et overkantsskøn, idet der ikke er taget højde for, at indførelsen af det nye ejendomsvurderingssystem isoleret set indebærer et varigt merprovenu fra ejendomsbeskatningen. Der er imidlertid ikke skønnet over denne effekt i lovforslagene, som er grundlaget for opgørelsen.

Sammenligner man det faktiske ejendomsskatteprovenu, der blev opkrævet i 2011, med det skønnede, varige provenu som lagt til grund for ejendomsskattebogen, skønnes det varige umiddelbare provenu at være knap 15 mia. kr. mindre end skatteprovenuet i 2011.

I perioden fra 2011 og frem er der sket væsentlige ændringer af indretningen af boligbeskatningen og ejendomsvurderingssystemet. Fra 2002 til 2024 gjaldt et nominelt skattestop for ejendomsværdiskatten, og der gjaldt en stigningsbegrænsning for grundskylden fra 2003 til 2024. I perioden fra 2013-2020 var ejendomsvurderingerne suspenderet. Med ejendomsvurderingsloven fra 2017 udarbejdes der fra 2020 og frem nye og mere retvisende ejendomsvurderinger, som bl.a. indebærer, at grundvurderingerne forhøjes væsentligt.

⁴ Afskaffelsen af PSO-betalingen svarer til en nedsættelse af ølafgiften og er bl.a. finansieret med højere personskatter.

⁵ Det bemærkes, at der ikke indgår ikke afledte adfærdsvirkninger i de skønnede provenuvirkninger af ændringer i boligbeskatningen. Den opgjorte varige provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd udgør således reelt den varige provenuvirkning efter tilbageløb.

En uændret videreførelse af beskatningsreglerne ville have medført, at indtægterne fra ejendomsværdiskatten over tid ville være blevet udhulet som følge af det nominelle skattestop (og på trods af de øgede ejendomsvurderinger). Omvendt ville forhøjelsen af ejendomsvurderingerne over tid have medført en kraftig stigning i provenuet fra grundskylden, idet stigningsbegrænsningen for grundskylden alene indebar en udskydelse af skattestigninger som følge af øgede ejendomsvurderinger. Således skønnes det varige grundskyldsprovenu efter tilbageløb at ville have vokset med mere end 20 mia. kr., mens det varige ejendomsværdiskatteprovenu skønnes at ville være blevet reduceret med knap 10 mia. kr., hvis de skatteregler, der gjaldt i 2023, var blevet videreført uændret.

Med ejendomsskatteloven fra 2023 blev det nominelle skattestop for ejendomsværdiskatten imidlertid ophævet med virkning fra og med 2024, hvorved udhulingen af indtægterne fra ejendomsværdiskatten ophører, idet ejendomsværdiskatten fremadrettet beregnes med udgangspunkt i de løbende ejendomsvurderinger. Samtidig blev stigningsbegrænsningen for grundskylden for ejerboliger ophævet. I stedet blev der indført dels nye satser for ejendomsværdiskatten, dels nye grundskyldspromiller, som set under ét er lavere end de gamle satser. Dermed aflyses de kraftige stigninger i grundskylden, som de nye vurderinger ellers ville have medført. Desuden indføres en ny indefrysningsordning for ejerboliger og nye stigningsbegrænsningsordninger for erhvervsejendomme vedrørende grundskyld og dækningsafgift.

I tillæg hertil er der bl.a. gennemført en række yderligere begrænsninger af, hvor meget grundskylden kan stige fra år til år i perioden 2016-2023 i tillæg til den almindelige stigningsbegrænsningsregel. Provenuvirkningen heraf skønnes at udgøre i alt knap 5 mia. kr. før tilbageløb, svarende til ca. 3,5 mia. kr. efter tilbageløb⁶. Provenuvirkningen afspejler, at de reducerede grundskyldsstigninger medfører, at satserne i ejendomsskatteloven fastsættes til et lavere niveau, end der ellers ville have været gældende. Det skyldes, at de kommunale promiller er fastsat, så det skønnede grundskyldsprovenu med de nye skatteregler i 2024 er på samme niveau, som provenuet ville have været med de hidtidigt gældende regler.

Erhvervsbeskatning

På erhvervsbeskatningsområdet har lovgivningen siden 2011 medført en omtrent neutral virkning på det varige provenu, jf. figur 2.4.

Med *Aftale om en vækstplan* (2013) blev den formelle selskabsskattesats nedsat gradvist fra 25 pct. i 2013 til 22 pct. i 2016. Den generelle selskabsskattesats har udgjort 22 pct. frem til i dag.

Desuden er virksomhedernes incitament til at investere i forskning og udvikling styrket ved indførelse af en særlig skattefordordning og et merfradrag for udgifter til forskning og udvikling.

⁶ Grundskylden i 2016 blev fastfrosset for ejerboliger, hvilket skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 0,7 mia. kr. (2025-niveau), og i 2017 for alle ejendomme, hvilket skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 0,8 mia. kr. Endvidere blev den lave ejendomsværdiskattesats reduceret med virkning fra 2021, hvilket skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 0,3 mia. kr., og stigningsbegrænsningstakten for grundskyld blev reduceret i 2021-2024, hvilket samlet skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.

Med *Aftale om Et stærkere erhvervsliv* (2024) indføres bl.a. en lempelse af beskatningen ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder, idet bo- og gaveafgiften ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder sættes ned fra 15 pct. til 10 pct., og der indføres et retskrav på skematisk værdiansættelse, jf. *appendiks 2A*. Samtidig er forholdene for iværksættere styrket med en række initiativer i *Aftale om Iværksætterpakken* (2024), som bl.a. medfører en ophævelse af udbytteskatten af unoterede porteføljeaktier.

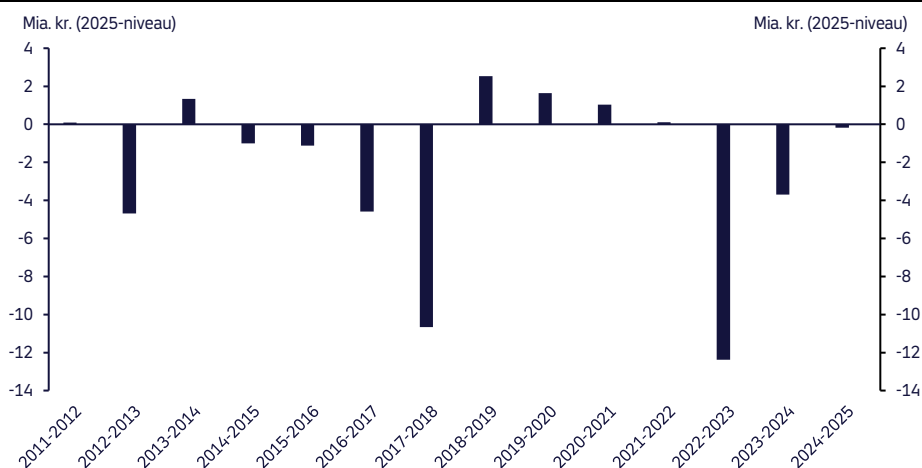
I perioden er der imidlertid også vedtaget en række forhøjelser af erhvervsbeskatningen, hvor beskatningen af den finansielle sektor er blevet øget. For det første blev lønsumsafgiften, der pålægges den finansielle sektor i stedet for moms, forhøjet gradvist med 3 pct. for at friholde sektoren for den generelle nedsættelse af selskabsskattesatsen til 22 pct. For det andet blev der som led i *Aftale om en ny ret til tidlig pension* (2020) indført et særligt samfundsbidrag, så den finansielle sektor reelt betaler en selskabsskat på 26 pct.

Herudover er beskatningsreglerne for multinationale selskaber blevet strammet ved indførelse af den såkaldte minimumsbeskatning på 15 pct. for multinationale koncerner, der er en del af OECD-aftalen om beskatning af den digitale økonomi (2021), jf. *kapitel 7*. Desuden er forskellige erhvervsstøtteordninger blevet saneret, fx muligheden for at straksafskrive computersoftware mv. Endelig er en række værneregler blevet strammet, fx som led i implementeringen af EU's skatteundgåelsesdirektiv i 2017.

Fordeling på folketingssamlinger

De samlede skatte- og afgiftsændringer, som er vedtaget i perioden 2011-2025, er i *figur 2.5* vist fordelt på folketingssamlinger.

Figur 2.5. Varige provenuivirkninger efter tilbageløb og adfærd af skattelovgivningen fordelt på folketingssamlinger, 2011-2025



Anm.: Opgjort efter tilbageløb og adfærd. Opgørelsen omfatter skattelovgivning på Skatteministeriets område.
Kilde: Skatteministeriet.

De største samlede varige provenuvirkninger af skattelovgivningen er vedtaget i 2012-13, 2017-18 og 2022-23, hvilket bl.a. kan henføres til hhv. nedsættelsen af selskabsskatten, personskatte-reformen i 2018 og implementeringen af de resterende dele af boligskatteforliget, *jf. ovenfor*.

Appendiks 2A. Skattepolitiske initiativer siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2023

I dette appendiks gives et overblik over de væsentligste skattepolitiske initiativer siden juni 2023, hvor *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023* blev offentliggjort. Gennemgangen af de skattepolitiske initiativer omfatter:

1. Aftale om øget tryghed om de nye erhvervsvurderinger (10. november 2023)
2. En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol (14. november 2023)
3. Aftale om finansloven for 2024 (27. november 2023)
4. Aftale om Reform af personskat (14. december 2023)
5. Aftale om Grøn luftfart i Danmark (15. december 2023)
6. Aftale om Enklere regler for lotterier og banko (20. marts 2024)
7. Aftale om deludmøntning af Grøn Fond (15. april 2024)
8. Aftale om Iværksætterpakken (21. juni 2024)
9. Aftale om Et stærkere erhvervsliv (27. juni 2024)
10. Aftale om flere unge i fritidsjob (12. september 2024)
11. Aftale om Implementering af et Grønt Danmark (18. november 2024)
12. Aftale om finansloven for 2025 (22. november 2024)

Ad 1. Aftale om øget tryghed om de nye erhvervsvurderinger

Den 10. november 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance *Aftale om øget tryghed om de nye erhvervsvurderinger*. Med aftalen justeres dele af forliget *Tryghed om Boligbeskatningen* (det såkaldte boligskatteforlig).

Som en del af boligskatteforliget fra 2017 blev der aftalt en stigningsbegrænsning på grundskylden bl.a. for erhvervsejendomme således, at stigninger i grundskylden først indføres gradvis fra 2025, hvormed der i årene frem til 2025 er sikret en vis forudsigelighed omkring grundskyldsbetalingen. Imidlertid opkræver 33 af landets kommuner, foruden grundskyld, også en *erhvervsdækningsafgift*, som er en kommunal ejendomsskat, der berører ejere af erhvervsejendomme. Modsat hvad der er aftalt om grundskylden, indgår der i boligskatteforliget fra 2017 *ikke* en stigningsbegrænsning på dækningsafgiften. Med de foreløbige 2023-vurderinger for erhvervsejendomme blev det imidlertid klart, at overgangen til det nye ejendomsvurderingssystem ville indebære væsentlige stigninger i dækningsafgiften og efterreguleringer for nogle erhvervsejendomme. Idet der ikke var aftalt en stigningsbegrænsning, ville disse stigninger slå fuldt igennem ved udsendelsen af de endelige vurderinger.

På den baggrund er der med *Aftale om øget tryghed om de nye erhvervsvurderinger* indført en stigningsbegrænsning på 10 pct. for erhvervsdækningsafgiften. Det indebærer, at dækningsafgiften årligt ikke kan stige med mere en 10 pct. af den fuldt indfasede dækningsafgift, og ordningen udfases således over tid. Stigningsbegrænsningen har virkning fra 1. januar 2022 og får hermed tilbagevirkende kraft. De provenumæssige konsekvenser af aftalen fremgår af *tabel 2A.1*.

Tabel 2A.1. Provenumæssige konsekvenser ved en stigningsbegrænsning på 10 pct. af dækningsafgiften

Mia. kr. (2024-niveau)	2022	2023	2024	2025	2030	Varigt
Umiddelbar virkning	-0,8	-0,6	-0,9	-0,7	-0,1	-0,0
Virkning efter tilbageløb	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,0	-0,0

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Der er et tilbageløb på ca. 50 pct. vedr. erhvervsdækningsafgift. Tilbageløbet er sammensat af selskabsskat samt beskatning af aktiegevinster og udbytte.

Kilde: Skatteministeriet.

Foruden den aftalte stigningsbegrænsning på dækningsafgiften indeholder aftalen også en række øvrige tiltag. Vurderingsstyrelsen har igangsat et større kvalitetssikringsarbejde, og derudover udskydes udsendelsen af de foreløbige 2023-vurderinger for erhvervsjendomme til december 2023 for at give mere tid til kvalitetssikring. Samtidig udskydes betalingsfristen for opkrævning af grundskyld og dækningsafgift med to måneder, så der er yderligere mulighed for at rette skæve vurderinger, inden betalingerne forfalder.

Ad 2. En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol

Den 14. november 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Alternativet aftale om *En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol*.

Med aftalen ønsker aftalepartierne blandt andet at begrænse tilgængeligheden af tobak, nikotin og alkohol. På skatteområdet indebærer dette, at afgiften på nikotinprodukter forhøjes fra 5,5 øre pr. mg nikotin til 10 øre pr. mg nikotin, hvormed prisen på en dåse med nikotinposer stiger med ca. 12 kr. Dermed vil prisniveauet for en dåse med nikotinposer være tættere på prisen på en pakke cigaretter. Afgiftsforhøjelsen suppleres med en tilsvarende afgiftsforhøjelse på røgfri tobak, fx tyggetobak, for at undgå en utilsigtet substitution mellem produkterne.

Afgiftsforhøjelserne indebærer et merprovenu, jf. tabel 2A.2, som anvendes til at finansiere de øvrige initiativer i aftalen.

Tabel 2A.2. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementer knyttet til *En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol*

Mio. kr. (2024-niveau)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
Forhøjelse af afgiften på nikotinprodukter og forhøjelse af afgiften på røgfri tobak	40	125	125	125	125	125	125	125

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. fremsættelse af lovforslaget. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

Kilde: Skatteministeriet.

Ad 3. Skatteinitiativer knyttet til aftale om finansloven for 2024

Den 27. november 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Alternativet og Nye Borgerlige *Aftale om finansloven for 2024*.

Med aftalen forhøjes servicefradraget i BoligJobordningen med 5.000 kr. (2024-niveau) årligt fra 2024 og frem. Det indebærer, at servicefradraget stiger fra 6.900 kr. til 11.900 kr. i 2024. Servicefradraget kan benyttes til få fradrag for visse serviceydelser, fx rengøring, vinduespudsning, havearbejde mv., der er udført i hjemmet eller i fritidsboligen.

Herudover forhøjes bundfradraget i registreringsafgiften for nulemissionspersonbiler, så bundfradraget ikke falder fra 2023 og frem til 2025. Bundfradraget i registreringsafgiften for nulemissionspersonbiler er oprindelig aftalt som led i *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* fra december 2020. Aftalen har til formål at øge antallet af grønne biler i Danmark, og i den forbindelse blev det besluttet at lempe registreringsafgiften for nulemissionsbiler. Som en del af aftalen blev det også aftalt, at registreringsafgiften for nulemissionsbiler indføres gradvist, så den over tid vil svare til afgiften på øvrige biler. Med finanslovsaftalen for 2024 ændres denne indfasning, så bundfradraget i 2024 og 2025 forbliver omtrent uændret i forhold til 2023. Fra 2026 og frem vil den gældende indfasning af bundfradraget – som udgangspunkt – igen træde i kraft, jf. *kapitel 8 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

I tillæg til ovenstående initiativer blev der i forbindelse med regeringens forslag til finansloven for 2024 afsat en reserve til landdistrikter på 250 mio. kr. årligt i 2024-2027. Med finanslovsaftalen er det aftalt, at en andel af denne reserve, 100 mio. kr., benyttes til at forhøje befordringsfradraget i yderkommunerne, jf. *tabel 2A.3*.

Tabel 2A.3. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne knyttet til *Aftale om finansloven for 2024, 2024-2027*

Mio. kr. (2024-niveau)	2024	2025	2026	2027	Varigt
1. Forhøjet servicefradrag	-40	-40	-40	-40	-40
2. Forhøjelse af bundfradrag for elbiler	-50	-150	-	-	0
3. Forhøjet befordringsfradrag i yderkommuner	-100	-100	-100	-100	-100
I alt (1+2+3)	-190	-290	-140	-140	-140

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

Kilde: Skatteministeriet.

Ad 4. Aftale om Reform af personskat

Den 14. december 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti *Aftale om Reform af personskat*. På skatteområdet indeholder reformen de initiativer, der fremgår af *tabel 2A.4*.

Tabel 2A.4. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om Reform af personskat, 2025-2030*

Mia. kr. (2023-niveau)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
1. Forhøjelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag	-3,2	-4,8	-4,8	-4,8	-4,8	-4,8	-4,7
2. Forhøjelse af det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
3. Nyt ekstra beskæftigelsesfradrag til seniorer		-0,055	-0,055	-0,055	-0,15	-0,155	-0,15
4. Ny mellemskat samt ny topskat		-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,7
5. Ny toptopskat		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Forhøjelse af bundfradrag i boafgiften		-0,06	-0,06	-0,06	-0,12	-0,12	-0,12
7. Afskaffelse af tillægsboafgift ved arv til søskende			-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
I alt	-3,5	-6,4	-6,4	-6,4	-6,6	-6,6	-6,4

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de affaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

Kilde: Skatteministeriet.

Forhøjelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag

Beskæftigelsesfradraget er et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi på ca. 25,1 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent) og beregnes som en sats af arbejdsindkomsten (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag og inkl. pensionsindbetalinger) med et fastsat maksimalt fradragsloft. Med aftalen forhøjes satsen for det almindelige beskæftigelsesfradrag fra 10,65 pct. til 12,75 pct., og samtidig forhøjes det maksimale fradrag fra 44.800 kr. til 56.200 (2023-niveau) frem mod 2026. Forhøjelsen skønnes at vedrøre ca. 3,3 mio. personer. Skattenedsættelsen udgør maksimalt knap 2.900 kr. i en gennemsnitskommune. Med aftalen får beskæftigelsesfradraget en maksimal skatteværdi på 14.100 kr. (2023-niveau), som opnås ved årlig indkomst på mindst 440.800 kr. (2023-niveau, før arbejdsmarkedsbidrag).

Forhøjelse af det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere

Foruden det almindelige beskæftigelsesfradrag forhøjes også det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Ligesom det almindelige beskæftigelsesfradrag er det også et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi på ca. 25,1 pct. Med aftalen forhøjes satsen for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere fra 6,25 pct. til 11,5 pct., og det maksimale fradrag forhøjes fra 24.400 kr. til 44.900 kr. (2023-niveau). Dermed skønnes ca. 117.000 enlige forsørgere at få en skattelempe, som i en gennemsnitskommune maksimalt kan udgøre ca. 5.100 kr. (2023-niveau).

Nyt ekstra beskæftigelsesfradrag til seniorer

Med aftalen indføres et nyt beskæftigelsesfradrag, som gælder i de to indkomstår, der går forud for det år, hvor folkepensionsalderen nås. Fradraget indføres fra 2026 med en sats på 1,4 pct. af arbejdsindkomsten med et maksimum på 5.400 kr. (2023-niveau) og forhøjes frem mod 2030 til en sats på 3,9 pct. og et maksimum på 15.200 kr. (2023-niveau). Det nye beskæftigelsesfradrag reducerer den samlede skattebetaling for ca. 77.000 personer med maksimalt 3.800 kr. (2023-niveau).

Ny mellemskat, ny topskat og ny toptopskat

Med aftalen ændres beskatningsreglerne for personer med personlig indkomst over 618.400 kr. (2023-niveau, før arbejdsmarkedsbidrag). Før reformen beregnes en topskat på 15 pct. af den personlige indkomst over 618.400 kr. Med aftalen indføres en ny mellemskat, som halverer den eksisterende topskat, hvormed satsen nedsættes fra 15 pct. til 7,5 pct. Herudover indføres en ny topskat på 7,5 pct. for personlig indkomst over 750.000 kr. (2023-niveau, før arbejdsmarkedsbidrag) og en ny toptopskat på 5 pct. for personlig indkomst over 2,5 mio. kr.

Samtidig justeres skatteloftet, så loftet omfatter bundskatten, kommuneskatten og den nye mellemskat. Den højeste samlede skatteprocent på mellemskattetrinnet udgør dermed 44,57 pct.

Ændringer i boafgiften

Med aftalen forhøjes bundfradraget i boafgiften, så grænsen for, hvornår der skal betales boafgift, forhøjes. Bundfradraget forhøjes af to omgange med 26.300 kr. (2023-niveau) i 2026 og 2029, således at bundfradraget samlet forhøjes med 53.300 (2023-niveau) og udgør 375.000 kr. (2023-niveau). Derudover er det aftalt, at tillægsboafgiften ved arv til søskende afskaffes fra 2027.

Ad 5. Aftale om Grøn luftfart i Danmark

Den 15. december 2023 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten *Aftale om Grøn luftfart i Danmark*. Aftalen indebærer en ny passagerafgift på flyrejser, der blandt andet skal finansiere den grønne omstilling af indenrigs-luftfarten og en forhøjelse af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken), jf. tabel 2A.5.

Tabel 2A.5. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om Grøn luftfart i Danmark*

Mio. kr. (2024-niveau)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
Ny passagerafgift	900	920	950	1.050	1.100	1.200	1.200

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de affaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.

Kilde: Skatteministeriet.

Den nye passagerafgift indrettes på en måde, så afgiften afhænger af, hvor lang flyrejsen er. Der skelnes mellem rejser inden for Europa, mellemlange rejser uden for Europa og lange rejser uden for Europa. Afgiften er således lavest for de korte rejser og højest for lange rejser. Afgiften pålægges ved afrejse fra en dansk lufthavn, idet passagerer, der alene mellemlander i en dansk lufthavn, dog er fritaget for afgiften. Afgiften indrettes på en måde, så den gennemsnitlige afgift i 2030 udgør 100 kr. pr. flyrejse. Passagerafgiften indføres fra 2025, hvormed afgiftssatsen i årets priser forhøjes fra et gennemsnit på 70 kr. i 2025 til 100 kr. i 2030.

Ad 6. Aftale om Enklere regler for lotterier og banko

Den 20. marts 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksmoderaterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Alternativet *Aftale om Enklere regler for lotterier og banko*,

jf. tabel 2A.6. Med aftalen ændres reglerne for almennyttige lotterier, og der indføres mulighed for at udbyde banko på det liberaliserede spilmarked.

Ny model for almennyttige lotterier

Der indføres en ny model for almennyttige lotterier, som afholdes af fx frivillige foreninger og hjælpeorganisationer. Med den nye model afhænger krav mv. af den årlige salgssum, så mindre foreninger vil opleve ingen eller næsten ingen krav, mens større foreninger mødes af flere krav. Med modellen ophæves den nuværende opdeling mellem offentlige lotterier og foreningslotterier, så der fremover kun er et regelsæt for almennyttige lotterier. Den nye model indebærer:

- Indførelse af en bagatelgrænse for salgssummer under 15.000 kr. uden krav.
- For frivillige foreninger og offentligt støttede enheder i intervallet fra 15.000 kr. til 200.000 kr. er der krav om donation af hele overskuddet til et almennyttigt formål. Der føres et begrænset tilsyn.
- For øvrige bankoudbydere (end frivillige foreninger og offentligt støttede enheder) i intervallet fra 15.000 kr. til 200.000 kr. og for alle i intervallet fra 200.000 kr. til 5 mio. kr. er der krav om donation af hele overskuddet til et almennyttigt formål (mindst 15 pct. af salgssummen for foreninger og 35 pct. for andre). Der føres et moderat tilsyn.
- I intervallet 5 mio. kr. til 100 mio. kr. er der ligeledes krav om donation af hele overskuddet til et almennyttigt formål (mindst 35 pct. af salgssummen). Der føres et større tilsyn.

Idet der er krav om donation af overskuddet fra almennyttige lotterier, har aftalepartierne aftalt at fritage almennyttige lotterier for betaling af gevinstafgiften.

Banko på det liberaliserede spilmarked

Med aftalen gøres det desuden muligt at udbyde banko på det liberaliserede marked, hvormed udbyderen ikke skal leve op til kravene til almennyttigt lotteri. Foreninger vil på denne måde kunne udbyde banko, selvom lotteri i dag er omfattet af monopol, hvilket betyder, at det alene er Danske Spil, Varelotteriet og Landbrugslotteriet, der må udbyde lotteri. På spilmarkedet skal udbydere som udgangspunkt betale 41 pct. samt en progressiv afgift af bruttospilindtægterne (indskud minus gevinster). Reglerne vil også gælde for de bankospil, der ikke kan omfattes af reglerne om almennyttigt lotteri. Aftalepartierne er enige om at indfase afgiften over tre år, så bankoforeningerne først skal betale den fulde afgift i 2028.

Tabel 2A.6. Provenumæssige konsekvenser i Aftale om Enklere regler for lotterier og banko

Mio. kr. (2024-niveau)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
Afskaffelse af gevinstafgiften for almennyttige lotterier samt indfasning af afgiften for bankospil på det liberaliserede marked	1,5	3	4	5	5	5	5

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.
Kilde: Skatteministeriet.

Ad 7. Aftale om deludmøntning af Grøn Fond

Den 15. april 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten og Radikale Venstre *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond*. Med aftalen er aftalepartierne enige om en udmøntning fra det grønne råderum til investeringer i den grønne omstilling af Danmark. Aftalen har fokus på de første år. På skatteområdet vedrører aftalen en forhøjelse af dieselafgiften og en forholdsmæssig nedsættelse af udligningsafgiften samt en yderligere midlertidig nedsættelse af udligningsafgiften og en midlertidig nedsættelse af den kilometerbaserede vejafgift for lastbiler, jf. *tabel 2A.7*.

Tabel 2A.7. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond*

Mio. kr. (2024-niveau)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt ¹⁾
1. Forhøjelse af dieselafgiften og forholdsmæssig nedsættelse af udligningsafgiften	-	150	200	200	250	250	250	-
2. Midlertidig nedsættelse af udligningsafgiften	-	-150	-150	-	-	-	-	-
3. Midlertidig nedsættelse af den kilometerbaserede vejafgift for lastbiler	-	-250	-250	-250	-250	-	-	-
I alt	-	-250	-200	-50	0	250	250	-

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
1) Der fremgår ikke en varig provenuvirkning af aftalen.
Kilde: Skatteministeriet.

Med aftalen forhøjes dieselafgiften med 50 øre pr. liter ekskl. moms (2024-priser) fra 1. januar 2025. Forhøjelsen omfatter diesel til vejtransport og diesel til entreprenørmaskiner mv., der betaler samme dieselafgift som vejtransport. Udligningsafgiften nedsættes forholdsmæssigt.

Aftalepartierne er også enige om at indføre en række midlertidige, kompenserende tiltag til husholdninger og erhverv. Således er der aftalt en yderligere lempelse af udligningsafgiften i 2025 og 2026 samt en midlertidig nedsættelse af den kilometerbaserede vejafgift for lastbiler i 2025-2028. Aftalen justerer således på dele af *Aftale om en kilometerbaseret vejafgift for lastbiler*, der blev aftalt i foråret 2023, jf. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*.

Ad 8. Aftale om Iværksætterpakken

Den 21. juni 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksde-mokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti *Aftale om Iværksætterpakken*. Med aftalen ønsker aftalepartierne at styrke iværksætternes mu-ligheder i Danmark markant, så Danmark får en stærkere iværksætterkultur i hele landet med bedre rammer for fremtidens virksomheder. På skatteområdet indeholder reformen de initiati-ver, der fremgår af *tabel 2A.8*.

Aftalen omfatter en række forslag, der skal forbedre vilkårene for iværksættere, herunder mulig-hed for at tiltrække risikovillig kapital.

Af udvalgte skatteinitiativer kan nævnes:

- Ophævelse af beskatningen af selskabers udbytter fra unoterede porteføljeaktier
- Realisationsbeskatning af selskabers ny-noterede porteføljeaktier

- Udskydelse af beskatningstidspunktet, hvor salgssummen betales som en løbende ydelse
- Lempelse af beskatningen af aktionærlån

Tabel 2A.8. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om Iværksætterpakken*

Mio. kr. (2025-niveau)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
1. Ophævelse af beskatningen af selskabers udbytter fra unoterede porteføljeaktier	-450	-450	-450	-450	-450	-450	-450
2. Realisationsbeskatning af selskabers ny-noterede porteføljeaktier – i op til 7 år	-160 ¹	-95 ¹	-60	-85	-105	-125	-20
3. Forhøjelse af progressionsgrænsen for beskatning af personlig aktieindkomst	-40	-100	-170	-170	-170	-170	-170
4. Forhøjelse af loftet for indskud på aktiesparekontoen	-20	-15	-15	-15	-15	-15	-15
5. Lempelse af reglerne om underskudsfræmførsel for selskaber	-160	-110	-65	-45	-40	-25	-10
6. Lempelse af lønkravet i bruttoskatteordningen	-	-0	-5	-5	-10	-15	-15
7. Forhøjelse af loftet over skattecreditter for udgifter til forskning og udvikling	-	-	-140	-120	-110	-90	-60
8. Udskydelse af beskatningstidspunktet, hvor salgssummen betales som en løbende ydelse	-	-150	-140	-120	-100	-90	-50
9. Ramme til justering af beskatning af medarbejderaktier	-	-50	-50	-50	-50	-50	-50
10. Generationsskifte med medarbejdere (demokratiske virksomheder)	-	-25	-25	-25	-25	-25	-25
11. Lempelse af beskatningen af aktionærlån	-	0	0	0	0	0	0
I alt	-885	-1.005	-1.115	-1.095	-1.080	-1.060	-870

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område. For de skatteelementer, der er fremsat i lovforslag, er provenuet konsolideret med lovforslaget, mens de øvrige elementer er angivet som skønnet i aftalen.

1) Provenuvirkningen i 2025 og 2026 indeholder de skønnede provenuvirkninger ved den efterfølgende politiske beslutning om at lade regelændringerne have tilbagevirkende kraft med virkning fra 1. januar 2015.

Kilde: Skatteministeriet.

Ophævelse af beskatningen af selskabers udbytter fra unoterede porteføljeaktier

Med *Aftale om Iværksætterpakken* skattefritages selskabers udbytter fra unoterede porteføljeaktier. Ved selskabers unoterede porteføljeaktier forstås aktier, hvor et selskab ejer mindre end 10 pct. af aktiekapitalen i et andet selskab, som ikke er noteret på en børs eller i øvrigt handles på en anden handelsplads. Det kan fx være aktier i et såkaldt iværksætterselskab, som endnu ikke er børsnoteret.

Med gældende regler er selskabers avance på unoterede aktier fritaget for beskatning. Det gjaldt imidlertid ikke udbytter, hvor 70 pct. skulle medregnes i den skattepligtige indkomst. Dermed udgjorde den effektive beskatning 15,4 pct. ($0,7 \cdot 22$ pct.). Det svarer omtrent til den udbyttebeskatning, som udenlandske selskaber var pålagt i Danmark. Ifølge EU-regler kan Danmark nemlig ikke opretholde en beskatning af udbytter til udenlandske selskaber, der er hårdere end den beskatning, som danske selskaber er undergivet.

Aftalen indebærer, at udbytter fra unoterede porteføljeaktier, der udloddes den 1. januar 2025 eller senere, skattefritages. Skattefritagelsen omfatter både danske og udenlandske udbytter, som danske selskaber modtager af deres porteføljeinvestering i unoterede aktier. Endvidere

omfatter skattefritagelsen udbytter, som udenlandske selskaber modtager af deres porteføljeinvesteringer i unoterede danske aktier.

Realisationsbeskatning af selskabers ny-noterede porteføljeaktier i op til 7 år

Hidtil har avancerne fra porteføljeaktier indgået i den almindelige selskabsskattepligtige indkomst og er blevet beskattet efter lagerprincippet med 22 pct. Lagerprincippet dækker over, at der årligt betales skat af gevinster og tab fra et selskabs aktieportefølje – vel at mærke uanset, om selskabet har solgt aktierne eller ej. Det har i nogle tilfælde givet likviditetsudfordringer for navnlig iværksætterselskaber.

Med aftalen får selskaber mulighed for at vælge at blive beskattet i forbindelse med salget af deres ny-noterede porteføljeaktier i en periode på 7 år efter en børsnotering. Det kaldes også realisationsbeskatning. Muligheden for at vælge realisationsbeskatning vil bl.a. indebære, at iværksættere, der gennem deres selskab ejer aktier i et selskab, der børsnoteres, kan undgå en løbende beskatning af værdien af aktierne i en periode, hvor kursudviklingen kan være meget svingende, og hvor iværksætteren eventuelt via særlig aftale er afskåret fra at sælge aktierne.

I forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget var der et ønske om, at initiativet blev tillagt virkning med 10 års tilbagevirkende kraft. I henhold til de vedtagne regler kan ordningen således tilvælges for selskabers investeringer i porteføljeaktier, noteret på en børs eller en anden handelsfacilitet første gang den 1. januar 2015 eller senere, hvis selskabet har ejet aktierne mindst 30 dage før børsnoteringen. Ordningen vil også omfatte selskabers investeringer i ny-noterede porteføljeaktier i udlandet. Dette er finansieret ved at foretage en gradvis indfasning af den aftalte forøgelse af progressionsgrænsen for beskatning af personlig aktieindkomst, *jf. nedenfor*.

Forøgelse af progressionsgrænsen for beskatning af personlig aktieindkomst

Aftalepartierne er enige om at hæve progressionsgrænsen for beskatning af personlig aktieindkomst fra 63.300 kr. i 2024 (2025-niveau) til 83.100 kr. (2025-niveau), idet progressionsgrænsen for ægtefæller (som sambeskattes af aktieindkomst) udgør det dobbelte, svarende til 166.600 kr. (2025-niveau). Aktieindkomst beskattes i dag med 27 pct. op til progressionsgrænsen og med 42 pct. af den del af aktieindkomsten, der ligger over progressionsgrænsen. Aktieindkomst består af udbytter, realiserede kursgevinster fra salg af aktier og ikke-realiserede kursgevinster på visse investeringsbeviser.

For at finansiere, at realisationsbeskatningen har virkning med tilbagevirkende kraft, *jf. ovenfor*, blev det efterfølgende besluttet, at forhøjelsen indføres gradvist frem mod 2027, fremfor at hele forhøjelsen træder i kraft i 2025. Progressionsgrænsen forhøjes således til 67.500 kr. (2025-niveau) i 2025, 75.800 kr. i 2026 og 83.100 kr. i 2027 og frem.

Udskydelse af beskatningstidspunktet, hvor salgssummen betales som en løbende ydelse

Sælger og køber kan ved overdragelse af fx en virksomhed aftale, at salgssummen skal betales som en såkaldt løbende ydelse. Det kan fx ske i form af milepælsbetalinger, der afhænger af overskuddet i den solgte virksomhed. I dag beskattes sælger som udgangspunkt, når køber og sælger har indgået en aftale, selv om fx milepælsbetalingerne først modtages senere, og betalingen er forbundet med usikkerhed.

Med aftalen får sælger mulighed for at betale skatten i takt med, at betalingerne modtages, med virkning for aftaler indgået fra og med 1. januar 2026. Der ændres ikke på købers mulighed for at afskrive.

Lempelse af beskatningen af aktionærlån

Med *Aftale om Iværksætterpakken* lempes beskatningen af aktionærlån med henblik på at sikre, at der ikke vil ske beskatning flere gange i de tilfælde, hvor en aktionær tilbagebetaler et lån og efterfølgende låner igen.

Formålet med reglerne om beskatning af aktionærlån er, at aktionærer ikke skal kunne maskere udlodninger eller løn som skattefrie lån fra virksomheden. Reglerne om aktionærlån indebærer, at hævninger (dvs. udbetaling af lån) beskattes på udbetalings tidspunktet som enten løn eller udbytte. Det gælder, selv om de hævede beløb betegnes som lån.

Praksis viser, at det ofte ikke har stået klart for aktionæren, at der var optaget et lån med betydelige skattemæssige konsekvenser. Udfordringen opstår i de situationer, hvor en aktionær foretager flere hævninger og tilbagebetalinger i selskabet. Med gældende regler beskattes aktionæren af alle hævningerne – aktionæren beskattes således både af lånebeløb, der senere tilbagebetales, og af nye hævninger.

Aftalen ændrer på reglerne, så aktionærer, der optager aktionærlån fra og med 1. januar 2026, kun bliver beskattet én gang af det højest hævede beløb i selskabet. Det vurderes, at reglerne fortsat vil understøtte en korrekt beskatning af aktionærlån som enten løn eller udbytte. Skatteprovenuet fra beskatningen af aktionærens hævninger vil dog bortfalde, i det omfang der tilbagebetales aktionærlån, hvilket vil trække i retning af et mindreprovenu for staten. Der foreligger ikke et grundlag, som muliggør en nærmere kvantificering.

Ad 9. Aftale om Et stærkere erhvervsliv

Den 27. juni 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti *Aftale om Et stærkere erhvervsliv*. Det ønskes med aftalen at sikre attraktive og tidssvarende rammevilkår for dansk erhvervsliv. Aftalepartierne er enige om at forhøje fradraget for udgifter til forskning og udvikling (FoU-fradraget) samt at skabe lempeligere muligheder for overdragelse af familieejede virksomheder til næste generation. På skatteområdet indeholder reformen de initiativer, der fremgår af *tabel 2A.9*.

Tabel 2A.9. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne i *Aftale om Et stærkere erhvervsliv*

Mio. kr. (2025-niveau)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
1. Skematisk værdiansættelse ved overdragelse af erhvervsvirksomheder	-200	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800
2. Nedsat bo- og gaveafgift for overdragelse af erhvervsvirksomheder	-90	-450	-450	-450	-450	-450	-450	-450
3. Overdragelse af ejendomsvirksomheder med succession.	-	-310	-300	-300	-290	-290	-280	-110
4. Forhøjelse af FoU-fradraget	-	-	-200	-300	-500	-500	-500	-500
5. Afskaffelse af retten til at straksafskrive på software	-	3.200	4.000	3.050	2.350	1.900	1.500	650
6. Afskaffelse af retten til at straksafskrive på knowhow og patentrettigheder	-	1.150	1.500	1.250	1.000	750	500	200
I alt	-310	2.720	3.720	2.410	1.260	510	-90	-1.270

Anm.: De viste provenutal er konsolideret ift. det fremsatte lovforslag. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
Kilde: Skatteministeriet.

Skematisk værdiansættelse

Aftalepartierne er enige om at indføre et retskrav på anvendelse af en skematisk værdiansættelse ved generationsskifte af en erhvervsvirksomhed inden for den nære familie.

Efter de hidtidige regler skal værdien af en virksomhed fastsættes til handelsværdien, når bo- og gaveafgift skal beregnes, hvilket i udgangspunktet estimeres efter skematiske regler i aktie- og goodwillcirkulærerne og dermed alene på baggrund af historiske regnskabstal. Hvis Skattestyrelsen kan godtgøre, at cirkulærerne ikke vil give et retvisende udtryk for handelsværdien, kan Skattestyrelsen fastsætte værdien ud fra et skøn over virksomhedens fremtidige indtjening.

Med aftalen gives der *retskrav* på en skematisk værdiansættelse, der tager udgangspunkt i de nuværende skematiske regler i aktie- og goodwillcirkulærerne, dog med enkelte justeringer. Blandt andet sker opgørelse af den skematiske værdiansættelse med udgangspunkt i virksomhedens seneste fem regnskabsår og ikke kun de seneste tre år som i aktie- og goodwillcirkulærerne. Muligheden for den skematiske værdiansættelse vil understøtte transparens og forudsigelighed for både den nuværende ejer og den, som skal overtage virksomheden, ved opgørelse af bo- og gaveafgiftsgrundlaget. Der vil være mulighed for at fravælge den skematiske værdiansættelse, hvis det kan godtgøres, at den skematiske værdi overstiger handelsværdien. Med aftalen får retskravet på en skematisk værdiansættelse virkning for generationsskifte af erhvervsvirksomheder fra og med 1. oktober 2024.

Nedsat bo- og gaveafgift for overdragelse af erhvervsvirksomheder

Foruden den skematiske værdiansættelse nedsættes også bo- og gaveafgiftssatsen fra 15 pct. til 10 pct. ved overdragelse af en erhvervsvirksomhed til et nært familiemedlem. Nedsættelsen af bo- og gaveafgiftssatsen fra 15 til 10 pct. for erhvervsvirksomheder vil omfatte overdragelse af erhvervsvirksomheder som både som arv og som gave. Med aftalen får satsnedsættelsen virkning for generationsskifte af erhvervsvirksomheder fra og med 1. oktober 2024.

Overdragelse af ejendomsvirksomheder med succession

Med aftalen gives der også mulighed for at overdrage ejendomsvirksomheder med succession. Skattemæssig succession indebærer, at den avancebeskatning, der almindeligvis bliver udløst, når personer overdrager en virksomhed til et nærtstående familiemedlem, ikke bliver udløst på tidspunktet for overdragelsen. I stedet indtræder modtageren i overdragerens skattemæssige stilling, hvorved beskatning som udgangspunkt udskydes til det tidspunkt, hvor modtageren afstår virksomheden.

Efter gældende regler er succession ikke muligt for virksomheder, hvor mindst 50 pct. af virksomhedens indtægter eller aktiver vedrører passiv kapitalanbringelse, som fx fast ejendom, konstanter, værdipapirer eller lignende. For sådanne virksomheder udløses en eventuel avancebeskatning på op til 42 pct. (den høje sats for beskatning af personers indkomst fra aktier) ved generationsskifte af et ejendomsselskab.

Med aftalen ændres på denne regel, så en aktiv virksomhed med udlejning af fast ejendom ikke længere betragtes som passiv kapitalanbringelse i relation til reglerne om overdragelse med succession. Det vil dermed være muligt at overdrage ejendomsvirksomheder med succession, og ændringen indebærer således en lempelse af beskatningen ved generationsskifte af ejendomsvirksomheder og vil både omfatte ejendomsselskaber og personligt ejede ejendomsvirksomheder.

Med aftalen vil det være muligt at overdrage ejendomsvirksomheder med succession fra og med 1. januar 2025.

Forhøjelse af FoU-fradraget

Aftalen indebærer også en forhøjelse af fradraget for udgifter til forskning og udvikling. Fradrags-satsen forhøjes til henholdsvis 114 pct. og 116 pct. i 2026 og 2027 og til 120 pct. fra 2028 og frem. Der indføres et loft fra 2026 på ca. 1 mia. kr.

Sanering af erhvervsstøtteordninger

Aftalen finansieres delvist ved blandt andet at sanere to erhvervsstøtteordninger på skatteområdet. Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har anbefalet af sanere begge ordninger. Den største af de to ordninger udgør 650 mio. kr. varigt (efter tilbageløb og adfærd) og vedrører muligheden for at straksafskrive anskaffessummen for software. Fremover vil afskrivninger følge de regler, der gælder for driftsmidler. Den anden ordning udgør 200 mio. kr. varigt (efter tilbageløb og adfærd) og vedrører muligheden for at straksafskrive anskaffessummen for knowhow og patentrettigheder samt licens- og brugsrettigheder hertil. Fremover vil afskrivninger følge de regler, som gælder for afskrivninger af goodwill og andre immaterielle aktiver.

Ad 10. Aftale om flere unge i fritidsjob

Den 12. september 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet *Aftale om flere unge i fritidsjob*.

Med aftalen ønsker aftalepartierne at tilskynde flere unge til at tage et fritidsjob. Dette indebærer på skatteområdet, at unge under 18 år fritages fra at betale arbejdsmarkedsbidrag, hvormed der gives en øget økonomisk tilskyndelse til at tage et fritidsjob. Satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil således med virkning fra 2026 blive sat ned fra 8 pct. til 0 pct. for unge til og med det år, hvori de fylder 17 år.

Fritagelsen for unges arbejdsmarkedsbidrag indebærer et årligt mindreprovenu på 170 mio. kr., *jf. tabel 2A.10.*

Tabel 2A.10. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementer knyttet til *Aftale om flere unge i fritidsjob*

Mio. kr. (2024-niveau)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
Fritagelse for unges arbejdsmarkedsbidrag	-	-170	-170	-170	-170	-170	-170

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. fremsættelse af lovforslaget. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
Kilde: Skatteministeriet.

Ad 11. Aftale om Implementering af et Grønt Danmark

Den 18. november 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre *Aftale om implementering af et Grønt Danmark.*

Med aftalen er der enighed om en politisk rammeaftale, der skal implementere indsatserne i *Aftale om et Grønt Danmark*, der blev indgået mellem regeringen og parterne i den grønne trepart. Aftalen indeholder langsigtede ambitioner for en omlægning og omstilling af Danmarks arealer og af fødevarer- og landbrugsproduktionen i Danmark. Aftalepartierne er enige om en række initiativer på forskellige områder, der skal medvirke til, at der opnås de ønskede effekter for klima, vandmiljø, fødevarerproduktion, naturområder mv. Blandt andet indgår det i aftalen, at store dele af Danmarks samlede areal skal omlægges til natur og skov.

På skatteområdet indebærer aftalen en CO₂e-afgift på udledninger fra husdyr, kulstofrige lavbundsjord og landbrugskalk. Aftalen indebærer også en harmonisering af afgift på F-gasser, så afgiftssatsen for F-gasser følger afgiftssatsen for virksomheder uden for kvotesektoren, som aftalt i *Aftale om grøn skattereform for industri mv. fra 2022, jf. også Skatteøkonomisk Redegørelse 2023.* Derudover vil regeringen også ændre spildevandsafgiften, så udledningen af urensset spildevand fra overløb får en højere afgift end udledning af rensset spildevand.

De provenumæssige konsekvenser af skatteinitiativer i *Aftale om implementering af et Grønt Danmark* er opsummeret i *tabel 2A.11.* Der er på nuværende tidspunkt ikke en endelig udformning af ændringen af spildevandsafgiften eller endelige provenuskøn på CO₂e-afgift for udledninger fra kulstofrige lavbundsjord, hvorfor de ikke fremgår af tabellen.

Tabel 2A.11. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne knyttet til *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark*

Mio. kr. (2025-niveau)	2027	2028	2029	2030	Varigt ¹⁾
1. CO ₂ e-afgift på husdyr fra 2030	-	-	-	370	-
2. CO ₂ e-afgift på udledninger fra landbrugskalk	-	60	120	170	-
3. Harmonisering af afgiften på F-gasser fra 2027	75	75	75	75	-
I alt	75	135	195	615	-

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
1) Der fremgår ikke en varig provenuvirkning af aftalen.
Kilde: Provenuberegninger er foretaget af Finansministeriet.

Ad 12. Aftale om finansloven for 2025

Den 22. november 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre *Aftale om finansloven for 2025*.

Med aftalen indføres et grønt håndværkerfradrag, hvor boligejere får fradragsret for lønudgifter til grøn istandsættelse af hjemmet eller i en fritidsbolig. Det bliver således muligt at få et fradrag for lønudgifter til energibesparende forbedringer, energiforsyning og klimasikring. Det grønne håndværkerfradrag indføres med en beløbsgrænse på 8.600 kr. (2025-niveau). Fradraget er et ligningsmæssigt fradrag med en skatteværdi på ca. 25,1 pct., hvormed den maksimale skattelempelse udgør ca. 2.200 kr. i en gennemsnitskommune.

Derudover forhøjes beløbsgrænsen for servicefradrag yderligere fra 12.400 kr. til 17.500 kr. (2025-niveau)⁷, og servicefradraget udvides med nye ydelser, som fx træfældning og bortskaffelse af væltede træer, havearbejde, anlæg af ny græsplæne og rensning af tagrender. Den samlede maksimale skattenedsættelse fra servicefradraget øges dermed til ca. 4.400 kr. årligt i en gennemsnitskommune.

I tillæg til ovenstående udvidelse af servicefradraget er det også besluttet at foretage en midlertidig udvidelse af servicefradraget, således det gives fradragsret for lønudgifter til reparation af hårde hvidevarer i hjemmet. Den midlertidige udvidelse gælder i 2025, 2026 og 2027.

De provenumæssige konsekvenser af skatteinitiativer i *Aftale om finansloven for 2025* er opsummeret i *tabel 2A.12*.

⁷ Som led i Aftalen om finansloven for 2024 blev beløbsgrænsen for servicefradraget øget med 5.000 kr. til 11.900 kr. i 2024, hvilket svarer til 12.400 kr. i 2025-niveau.

Tabel 2A.12. Provenumæssige konsekvenser af skatteelementerne knyttet til *Aftale om finansloven for 2025*

Mio. kr. (2025-niveau)	2025	2026	2027	2028	Varigt
1. Nyt håndværkerfradrag	-300	-300	-300	-300	-300
2. Udvidelse af servicefradraget (forhøjet beløbsgrænse og nye ydelser)	-100	-100	-100	-100	-100
3. Midlertidig udvidelse af servicefradrag for reparation af hårde hvidevarer i hjemmet	-15	-15	-15	-	-
I alt	-415	-415	-415	-400	-400

Anm.: Provenuvirkningerne er angivet som skønnet ifm. aftalen. Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd. Tabellen viser udelukkende de aftaleelementer, der vedrører Skatteministeriets område.
Kilde: Skatteministeriet.

Grænsehandel

3

3. Grænsehandel

3.1 Indledning

Grænsehandel er, når danske forbrugere køber varer i udlandet, som de bringer med hjem over Danmarks grænser (*traditionel grænsehandel*), og når de handler i udenlandske netbutikker (*e-grænsehandel*). Grænsehandel giver danskerne adgang til en bredere vifte af varer og billigere priser. Samtidig kan grænsehandel betyde, at staten får lavere indtægter fra afgifter og moms. Det gælder særligt grænsehandlen med nydelsesmidler, som fx øl, vin, spiritus og tobak, der er pålagt afgifter for at begrænse forbruget ud fra et sundhedshensyn.

Den traditionelle grænsehandel skønnes at udgøre knap 11 mia. kr. i 2023, *jf. afsnit 3.2*. Heraf er godt 5 mia. kr. grænsehandel med *nydelsesmidler*. Grænsehandlen med nydelsesmidler har i de seneste år ligget over niveauet umiddelbart før coronapandemien, idet særligt grænsehandlen med tobak skønnes at være steget med ca. 1,1 mia. kr. fra 2019 til 2023.

Afgifterne på cigaretter og røgtobak mv. er forhøjet med virkning fra 1. april 2020 og 1. januar 2022. Desuden er der fra 1. oktober 2022 indført nye afgifter på røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og væsker til e-cigaretter), *jf. afsnit 3.3*. Disse afgifter har først haft helårsvirkning i 2023. Danskernes forbrug af tobak i 2023 skønnes at være ca. 20 pct. lavere end før afgiftsforhøjelserne. Det afspejler, at det afgiftspligtige salg af tobak i Danmark er faldet med ca. 30 pct., mens grænsehandlen med tobak skønnes at være mere end fordoblet. Udviklingen skal ses i lyset af, at priserne på tobak i Danmarks nabolande, Tyskland og Sverige, ikke er steget tilsvarende.

Indtægterne fra tobaksafgifterne i 2023 er omtrent på samme niveau som før afgiftsforhøjelserne. Det afspejler, at selvfinansierungsgraden ved ændringer i tobaksafgifterne er ca. 100 pct., *jf. afsnit 3.4*.

Den *samfundsøkonomiske virkning* er et mål for ændringen i den samlede velstand for samfundet som helhed. Ved beregning af den *samfundsøkonomiske virkning* af ændrede forbrugsafgifter indgår alle relevante forvridningseffekter, herunder ændringer i både forbrugs- og grænsehandelsadfærd og arbejdsudbudsadfærd samt eksterne omkostninger. Ved beregning af den såkaldte *balancerede forbrugsafgiftssats* ses der imidlertid bort fra den afledte virkning via arbejdsudbuddet, idet fokus her alene er på effekter, der ikke kan opnås via ændrede indkomstskatter, *jf. afsnit 3.5*.

Danskernes indkøb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) udgjorde ca. 53 mia. kr. i 2023, hvilket er omtrent det samme som i 2022. Udenlandske netbutikker skal afregne moms i Danmark af de varer og ydelser, som sælges til forbrug i Danmark. Momsprovenuet fra grænsehandel har været stigende de seneste år og skønnes i 2023 at udgøre ca. 5½ mia. kr. En del af stigningen formodes at skyldes den fælles EU-løsning One Stop Shop, som blev indført i 2021, samt Skatteforvaltningens løbende kontrolindsats, *jf. afsnit 3.6*.

3.2 Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel består af varer mv., som danske husholdninger køber i udlandet og bringer ind over grænsen til eget forbrug i Danmark. Det omfatter også indkøb, som foretages på ferierejser, hvis varerne ikke forbruges i udlandet, men tages med hjem til Danmark (dvs. ikke turistudgifter). Køb af visse serviceydelser indregnes også i den samlede grænsehandel. Det gælder fx tandlægebesøg og bilreparationer i udlandet.

I 2023 skønnes den traditionelle grænsehandel at udgøre knap 11 mia. kr. (opgjort i 2024-niveau). Heraf skønnes grænsehandlen med *nydelsesmidler* at udgøre knap halvdelen (godt 5 mia. kr.). Nydelsesmidler omfatter varer som øl, cigaretter og chokolade, der typisk er pålagt afgifter i Danmark, jf. *nedenfor*. Den traditionelle grænsehandel består herudover af *andre varer*, som fx tøj, madvarer og medicin, der skønnes at udgøre ca. 5¾ mia. kr. Det skønnede omfang af grænsehandlen med andre varer er behæftet med væsentlig usikkerhed.

Set over en længere årrække har danskernes samlede traditionelle grænsehandel udvist en fallende tendens, jf. *appendiks 3A*. Dog er den traditionelle grænsehandel samlet set steget i de senere år fra et lavt niveau under coronapandemien. Under coronapandemien var der mindre rejseaktivitet og mindre traditionel grænsehandel, men i 2023 var rejseaktiviteten på vej tilbage til niveauet fra før coronapandemien.

De fleste nydelsesmidler, som indgår i danskernes grænsehandel, er udover moms også pålagt punktafgifter ved køb i Danmark, herunder fx tobak og alkohol⁸. Grænsehandlen med nydelsesmidler indebærer dermed færre indtægter fra såvel moms som afgifter.

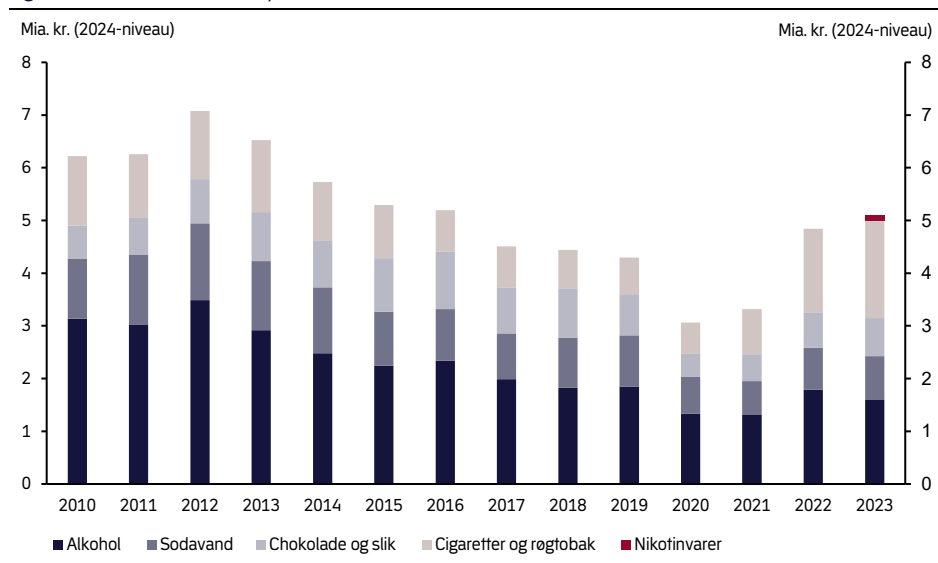
Den samlede grænsehandel med nydelsesmidler skønnes i 2023 at udgøre godt 5 mia. kr. (opgjort i 2024-niveau), jf. *figur 3.1*. Det svarer til, at alle danskere i gennemsnit hjembragte nydelsesmidler fra udlandet for knap 900 kr. i 2023.

Grænsehandlen med *afgiftspålagte* nydelsesmidler, herunder øl, vin, spiritus, tobak, nikotin, chokolade og slik, udgør ca. 4¼ mia. kr., jf. *figur 3.1*, svarende til ca. 85 pct. af den samlede grænsehandel med nydelsesmidler.

Sodavand har ikke været afgiftsbelagt i Danmark siden 2014, men skønnes stadig at udgøre ca. 15 pct. af grænsehandlen med nydelsesmidler i 2023. Grænsehandlen drives sandsynligvis af, at danske grænsehandlende i Tyskland kan undgå at betale pant i de tyske grænsehandelsbutikker, og at momssatsen på sodavand er lavere i Tyskland (7 pct.) end i Danmark (25 pct.).

⁸ Når visse varer er pålagt afgifter, er det typisk, fordi forbruget af den pågældende vare anses at være forbundet med såkaldte *eksterne omkostninger* (eksternaliteter). Eksterne omkostninger afspejler omkostninger ved forbrug, som ikke bæres af forbrugeren selv, såsom omkostninger i sundhedsvæsenet som følge af højttobaks- og alkoholforbrug. Eksternaliteter beskrives yderligere i *afsnit 3.5*.

Figur 3.1. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2023



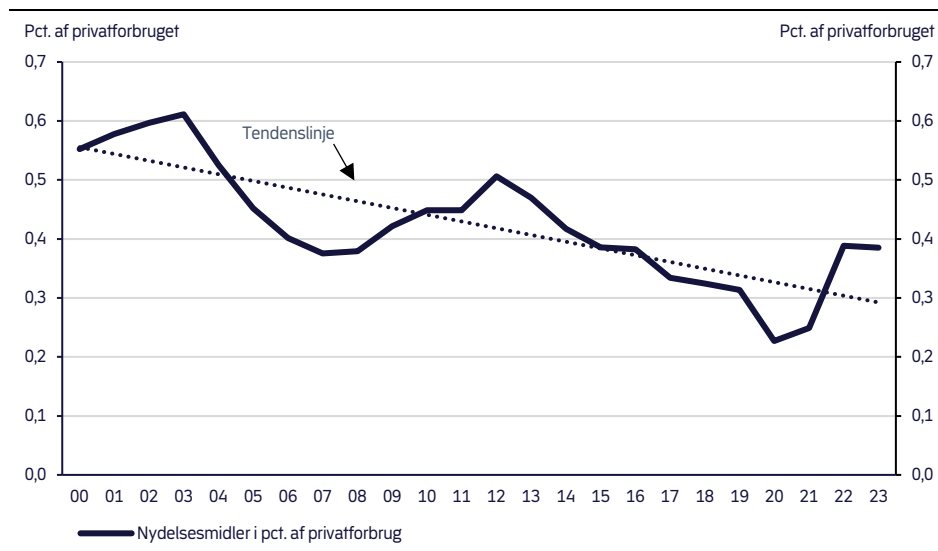
Anm.: Grænsehandlen med røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og -væsker) er først skønnet fra 2023. Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra 2. kvartal 2019, jf. også appendiks 3B. Skønnet over danskernes grænsehandel dækker som udgangspunkt alle lande. Grænsehandlen er opgjort i 2024-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge Økonomisk Redegørelse, maj 2024.

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

Set over perioden 2000-2023 har grænsehandlen med nydelsesmidler udvist en faldende tendens, jf. figur 3.2. I starten af 00'erne udgjorde grænsehandlen ca. 0,5-0,6 pct. af danskernes privatforbrug, mens den umiddelbart før coronapandemien i 2019 udgjorde godt 0,3 pct. af privatforbruget. I 2022 og 2023 steg grænsehandlen med nydelsesmidler igen til ca. 0,4 pct. af privatforbruget.

Opgjort i kroner faldt grænsehandlen med nydelsesmidler fra ca. 6 mia. kr. i 2010 til ca. 4½ mia. kr. i 2019. Efter et yderligere fald under coronapandemien steg grænsehandlen med nydelsesmidler til omkring 5 mia. kr. i 2022 og 2023 (opgjort i 2024-niveau), jf. tabel 3.1 nedenfor.

Figur 3.2. Grænsehandel med nydelsesmidler som pct. af privatforbruget, 2000-2023



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1.

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

Udviklingen de seneste år skønnes at være drevet af en stigning i grænsehandel med tobak på ca. 1,1 mia. kr. fra 2019 til 2023, hvilket skal ses i lyset af de danske afgiftsforhøjelser på tobak pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022. Betydningen af afgiftsændringerne er uddybet i afsnit 3.3.

Fra 2022 til 2023 skønnes grænsehandlen med nydelsesmidler (ekskl. nikotinprodukter og -væsker) at være steget med ca. 150 mio. kr., jf. tabel 3.1. Det kan hovedsageligt forklares ved, at grænsehandlen med tobaksvarer er steget med i alt ca. 250 mio. kr. Afgiftsændringerne i 2022 har først haft helårsvirkning i 2023, da de først slog fuldt igennem i priserne efter en såkaldt *clean market*-periode på tre måneder. Det vurderes dog, at selve mængden af grænsehandlet tobak er uændret fra 2022 til 2023 efter en stigning på 1/2 mio. cigaretter i 2022 (jf. afsnit 3.3), og at udviklingen i 2023 skyldes prisændringer i udlandet.

Grænsehandlen med vin skønnes omvendt at være faldet i 2023. Dette kan til dels forklares med et særlig højt skønnet omfang af grænsehandel med vin i 2022.

I opgørelsen af grænsehandlen for 2023 er der for første gang skønnet over grænsehandlen med røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og væsker til e-cigaretter), som i 2023 skønnes at udgøre i alt omkring 105 mio. kr., jf. tabel 3.1.

En del af den traditionelle grænsehandel vurderes at være illegal handel, hvor varerne indføres i Danmark med henblik på videresalg, uden at der afregnes moms og afgifter. Der udarbejdes ikke særskilte skøn for den illegale handel, men skøn for omfanget af illegal handel indgår i det samlede skøn for grænsehandlen med de enkelte nydelsesmidler.

Tabel 3.1. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2015-2023

Mio. kr. (2024-niveau)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ændring 2022-23
Øl	975	1.035	885	875	890	630	630	645	665	20
Vin	735	630	505	485	515	450	375	680	465	-215
Spiritus	400	525	440	385	370	200	250	360	365	5
Alkoholsodavand ¹⁾	130	150	160	80	75	50	65	100	100	-5
Sodavand	1.025	975	865	955	970	695	635	800	835	35
Chokolade og slik	1.015	1090	875	940	765	440	510	670	725	50
Cigaretter	625	490	505	455	435	370	515	1.215	1.390	175
Røgtobak	385	300	275	270	275	225	340	375	445	75
Nydelsesmidler i alt, ekskl. nikotinposer mv.- og væsker.	5.295	5.195	4.510	4.440	4.295	3.060	3.320	4.845	4.985	145
Nikotinposer mv. ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	75	75
Nikotinvæsker ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	30	30
Nydelsesmidler i alt	5.295	5.195	4.510	4.440	4.295	3.060	3.320	4.845	5.090	245

Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 Som følge af skift af dataleverandør er tallene for hhv. 2016-2018 og 2019 og frem ikke direkte sammenlignelige med tidligere år, jf. appendiks 3B. Tal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., hvorfor de viste ændringer ikke nødvendigvis summerer til totalen.

1) Indeholder også tal for cider.

2) 2023 er det første år, hvor der forelægger et skøn for grænsehandlen med nikotinposer mv.- og væsker.

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

Det gælder generelt, at grænsehandlen med nydelsesmidler kan blive påvirket af afgifter og priser i både Danmark og udlandet.

For det første påvirkes grænsehandlen af diskretionære ændringer af danske afgiftssatser. Fx blev afgiften på sodavand som før nævnt afskaffet pr. 1. januar 2014, mens tillægsafgiften på alkoholsodavand blev afskaffet pr. 1. januar 2018, og emballageafgiften på pantbelagte emballager til øl, sodavand og alkoholsodavand blev afskaffet pr. 1. juli 2019, jf. tabel 3.2. Afgifterne på øl og vin blev nedsat pr. 1. april 2019. Disse diskretionære afgiftsnedsættelser på grænsehandelsfølsomme varer har isoleret set reduceret tilskyndelsen til at grænsehandle. Omvendt har de markante forhøjelser af tobaksafgifterne i 2020 og 2022 og de nye afgifter på røgfri nikotinvarer i 2022 isoleret set øget tilskyndelsen til grænsehandel.

Tabel 3.2. Faktiske afgiftssatser på nydelsesmidler, 2015-2023

Løbende priser	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Øl, kr. pr. liter ren alkohol ¹	56,0	56,0	56,0	56,0	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7
Emballageafgift for øl, kr. pr. liter (gns.) ²⁾	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32/-	-	-	-	-
Vin, kr. pr. liter (6-15 pct. alkohol) ³⁾	11,6	11,6	11,6	11,6	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
Spiritus, kr. pr. liter ren alkohol	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Emballageafgift for vin og spiritus, kr. pr. flaske ³⁾	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,84	0,84	0,84
Alkoholsodavand (cider), kr. pr. liter ⁴⁾	12,5	12,5	12,5	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Cigaretter, kr. pr. 20 stk ⁵⁾	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	35,3	35,3	39,3	39,3
Tobak (finskåret), kr. pr. kg	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	1.350,9	1.350,9	1.550,9	1.550,9
Chokolade og slik, kr. pr. kg ⁷⁾	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Nikotinprodukter, kr. pr. mg nikotin ⁸⁾	-	-	-	-	-	-	-	0,06	0,06
Nikotinvæsker, kr. pr. ml ⁹⁾	-	-	-	-	-	-	-	2,0	2,0
Nettoprisindeks (2015=100)	100,0	100,5	101,7	102,6	103,5	103,9	105,4	113,5	118,0

1) Afgifterne på øl, vin og øl-/vinbaseret alkoholsodavand blev nedsat pr. 1. april 2019. Tallene i 2019 er afgiftssatsen gældende pr. 1. april.

2) Fra juli 2019 blev emballager omfattet af det obligatoriske pant- og retursystem fritaget for emballageafgift. Afgiftssatsen afhang af volumen, men gennemsnitssatsen var 32 øre pr. liter.

3) Emballageafgiften afhænger af volumen. Der er taget udgangspunkt i glasflaske mellem 60 og 110 cl.

4) Alkoholsodavand er afgiftspålagt ud fra øl, vin eller spiritusafgiften, alt efter om den er hhv. malt-, vin- eller spiritusbaseret. Der er her taget udgangspunkt i cider, som er vinbaseret. Alkoholsodavand var desuden pålagt en tillægsafgift, som blev afskaffet pr. 1. januar 2018.

5) Afgiften på cigaretter består både af en stykafgift og en værdiafgift på 1 pct. af detalprisen. I tabellen fremgår den samlede cigaretafgift baseret på gennemsnitsprisen pr. pakke det pågældende år.

6) Stykafgiften pr. cigaret blev i 2020 hævet pr. 1. april. Tallet i 2020 er afgiftssatsen gældende pr. 1. april 2020.

7) Afgiften på chokolade og slik er differentieret ud fra mængden af tilsat sukker. I tabellen fremgår den høje sats.

8) Afgifterne på nikotinprodukter og nikotinholdige væsker til e-cigaretter blev indført pr. 1. oktober 2022.

9) Afgiften på nikotinholdige væsker differentieres ud fra nikotinindholdet. I tabellen fremgår en gennemsnitlig sats.

Kilder: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

For det *andet* påvirker priser, afgifter og moms-satser i udlandet danske husholdningers tilskyndelse til grænsehandel. I *tabel 3.3* fremgår afgiftssatser for en række nydelsesmidler og moms-satserne i Danmark og vores nærmeste nabolande. Danmark er det eneste af de fire lande med en specifik punktafgift på chokolade og slik. Samtidig er chokolade og slik omfattet af reducerede moms-satser på fødevarer i både Tyskland, Sverige og Norge. Samlet set betyder det, at chokolade og slik er billigere i Danmarks nabolande. For alkoholiske drikkevarer er de danske afgifter (inkl. moms) højere end i Tyskland, hvilket kan tilskynde til grænsehandel. Omvendt er afgifterne på alkoholiske drikke betydeligt højere i Sverige og særligt i Norge.

Med forhøjelserne af tobaksafgiften pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022 er de danske afgifter på cigaretter væsentligt højere end i Tyskland og Sverige, hvilket har øget danskernes tilskyndelse til at grænsehandle tobak. Afgiften på cigaretter i Norge er dog fortsat højere end i Danmark. Derudover betyder udviklingen i valutakurserne i de seneste år, at det alt andet lige er blevet billigere for danskere at grænsehandle i Sverige og Norge.

Tabel 3.3. Moms- og afgiftssatser på nydelsesmidler i nogle nabolande i 2023

	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge
<i>Varegrupper</i>	<i>DKK (inkl. moms)</i>			
Cigaretter (20 stk., afgift af gns. detailpris)	51,4	34,4	33,6	62,7
Øl (33 cl, 4,6 pct. alkohol)	0,9	0,3	2,8	6,0
Vin (75 cl, 6-15 pct. alkohol) ¹⁾	10,6	-	17,8	36,4
Spiritus (70 cl, 40 pct. alkohol)	52,5	32,3	118,6	193,2
Chokolade og slik (100 g) ²⁾	3,2	-	-	-
<i>Momssatser</i>	<i>Pct.</i>			
Normal sats	25	19	25	25
Reduceret sats ²⁾	-	7	12	15

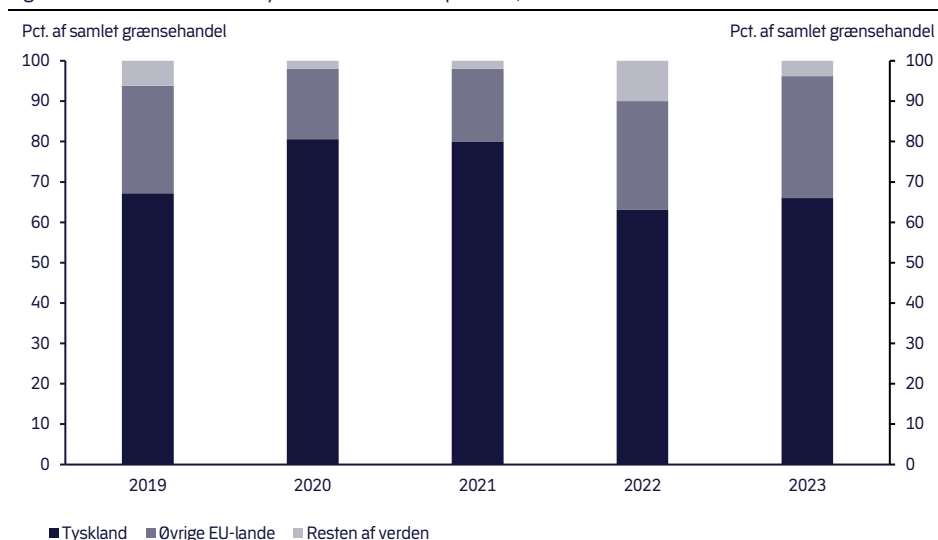
Anm.: Der er afrundet til én decimal. Afgiftssatserne er opgjort inkl. moms.
1) Beregnet ved et alkoholindhold på 12 pct. Tyskland har ingen afgift på alm. bordvin, men afgiftspålægger mousserende vin specifikt.
2) I Tyskland, Sverige og Norge anvendes der nedsat momssats på blandt andet fødevarer, herunder chokolade og slik.
Kilde: EU-Kommissionen, Finansdepartementet i Norge og egne beregninger.

For det *tredje* falder den reelle værdi af punktafgifter, der er fastsat i kroner og øre – alt andet lige – i takt med prisudviklingen. Dermed udhules afgifterne, da de udgør en relativt mindre og mindre andel af prisen på varen, hvilket over tid betyder, at deres effekt mindskes. Denne effekt gælder både afgifter i Danmark og i udlandet, når afgifterne ikke løbende indekseres.

Danskerne grænsehandler fortsat mest i Tyskland

Størstedelen af danskernes grænsehandel med nydelsesmidler foregår i Tyskland, mens en vis andel foretages i andre EU-lande og kun en mindre andel i lande udenfor EU. I 2023 skønnes grænsehandlen i Tyskland således at udgøre over 65 pct. af den samlede grænsehandel, mens grænsehandlen i resten af EU udgør ca. 30 pct. Ca. 5 pct. af grænsehandlen skønnes at blive foretaget uden for EU *jf. figur 3.3.*

Figur 3.3. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på lande, 2019-2023



Anm.: Kategorien "Resten af verden" indeholder også grænsehandlen fra de lande, hvor landet ikke er angivet eller ikke kendes mv.

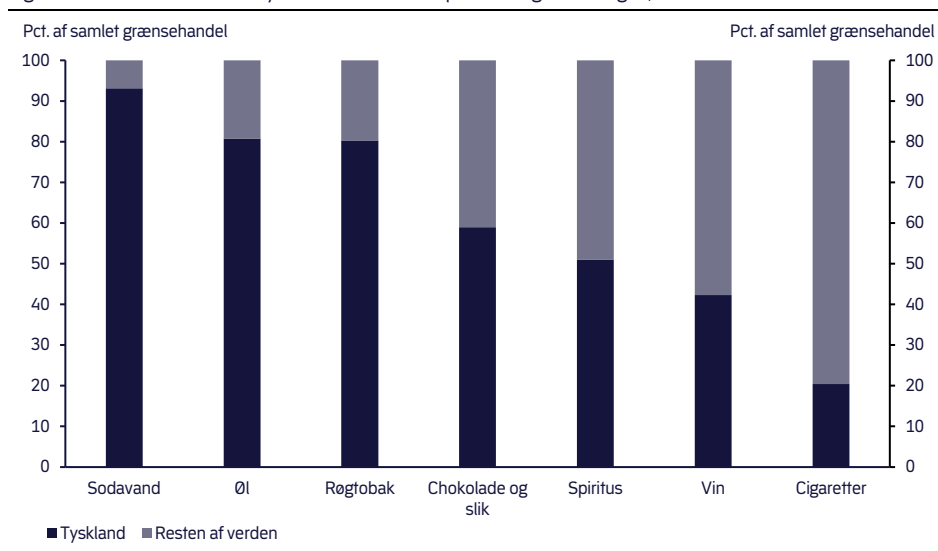
Kilde: Wilke, Epinion og egne beregninger.

Grænsehandlen med øl og sodavand finder i særlig høj grad sted i Tyskland, jf. figur 3.4. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der fortsat ikke betales pant på øl og sodavand i den tyske grænsehandel⁹, og at der er tale om varer, som fylder og vejer en del. Omkostningerne ved at transportere øl og sodavand er således større fra lande, der ligger længere væk.

Ligeledes foretages størstedelen af danskernes grænsehandel med chokolade og slik i Tyskland, hvor fødevarer pålægges væsentligt lavere moms (7 pct.) end i Danmark (25 pct.). Vin og spiritus grænsehandles i høj grad også i andre EU-lande, og særligt cigaretter grænsehandles i stor udstrækning også i andre lande end Tyskland, herunder i Sverige og flere østeuropæiske lande.

⁹ Ifølge den nye emballageforordning fra EU skal engangsdrikkevareremballager i plast og metal indgå i et pant- og retursystem fra 2029. Det betyder, at der fra 2029 vil blive opkrævet pant i de tyske grænsebutikker, hvilket vil reducere den besparelse, som danske grænsehandlende i de tyske grænsebutikker har i dag.

Figur 3.4. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på lande og varekategori, 2023



Anm.: Kategorien "Resten af verden" indeholder også grænsehandlen fra de lande, hvor landet ikke er angivet eller ikke kendes mv.

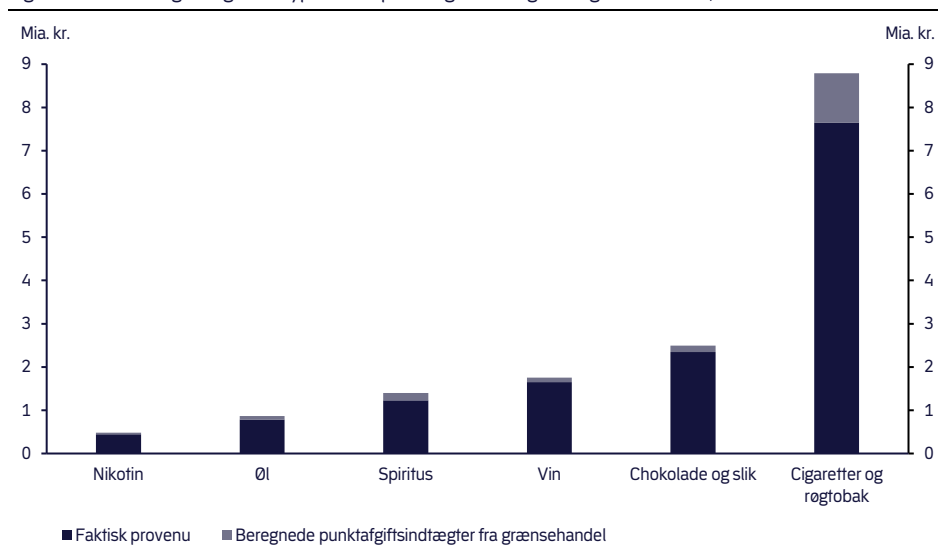
Kilde: Wilke, Epinion og egne beregninger.

Hypotetiske indtægter fra moms og afgifter ved grænsehandel

Hvis danskernes grænsehandel med nydelsesmidler hypotetisk var blevet indkøbt i Danmark i stedet for i udlandet, ville de ekstra moms- og afgiftsindtægter herfra skønsmæssigt udgøre ca. 2¾ mia. kr. i 2023. Heraf kan ca. 1 mia. kr. henføres til momsindtægterne og ca. 1¾ mia. kr. til punktafgifterne. Var disse indtægter realiseret, ville Danmarks samlede punktafgiftsindtægter fra nydelsesmidler have udgjort ca. 16 mia. kr. i 2023, hvilket er omtrent 10 pct. højere end de faktiske indtægter.

De hypotetiske afgiftsindtægter fra cigaretter og røgtobak ville alene udgøre lidt over 1 mia. kr., jf. figur 3.5. Det afspejler, at tobaksafgifterne udgør en relativt stor andel af forbrugerprisen på tobak, hvilket betyder, at grænsehandlen med tobak alt andet lige har større virkning på de danske afgiftsindtægter end en beløbsmæssig tilsvarende grænsehandel med andre nydelsesmidler.

Figur 3.5. Faktiske og beregnede hypotetiske punktafgiftsindtægter fra grænsehandel, 2023



Anm.: Tallene er opgjort ekskl. moms. For vin er afgiftsindtægterne opgjort inkl. grænsehandlen med alkoholsodavand og cider.

Kilde: Egne beregninger.

3.3 Højere afgifter på tobak og røgfri nikotinvarer

Tobaksafgifterne blev forhøjet pr. 1. april 2020 og pr. 1. januar 2022 som en del af *Aftale om finanslov for 2020*. Afgiftsforhøjelserne har til formål at begrænse rygning i befolkningen – særligt blandt børn og unge. Med afgiftsforhøjelserne er prisen på en pakke med 20 cigaretter i alt steget med ca. 19 kr., så en pakke i 2023 koster ca. 60 kr. Afgifterne på anden tobak (røgtobak og cigarer mv.) er også blevet forhøjet.

Herudover er der indført nye afgifter på røgfri nikotinvarer (fx nikotinposer og væsker til e-cigaretter) pr. 1. oktober 2022. Det er først i 2023, at afgiftsforhøjelserne på tobak og de nye afgifter på nikotin har haft helårsvirkning¹⁰.

Det skønnes, at danskernes samlede forbrug af tobak er faldet med ca. 20 pct. siden før afgiftsforhøjelserne, jf. tabel 3.4. Det bemærkes, at denne udvikling svarer til det fald, som Skatteministeriet forventede forud for afgiftsforhøjelserne, jf. kapitel 4 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*. Salget af tobak i Danmark er faldet med ca. 30 pct., mens grænsehandlen (inkl. den illegale handel) med tobak skønnes mere end fordoblet. Stigningen i grænsehandlen skal ses i lyset af,

¹⁰ Forhøjelsen af tobaksafgifterne i 2022 slog først fuldt igennem i priserne fra 1. april, da der efter afgiftsforhøjelsen pr. 1. januar 2022 blev indført en *clean market*-periode på tre måneder, hvor forhandlere kunne sælge cigaretter og tobak med gamle stempelmærker. For afgifterne på nikotinvarer fulgte en tilsvarende *clean market*-periode, så afgifterne først slog fuldt igennem i priserne pr. 1. januar 2023.

at priserne på tobak i Danmarks nabolande, Tyskland og Sverige, ikke er steget tilsvarende, *jf. figur 3.9 nedenfor*.

Indtægterne fra tobaksafgifterne er i samme periode faldet med ca. 2 pct. og er dermed på omtrent samme niveau som før afgiftsforhøjelserne. Denne udvikling indikerer, at det markante fald i afgiftsgrundlaget stort set har opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser. Det afspejler, at selvfinansierungsgraden ved ændringer i tobaksafgifterne er ca. 100 pct., *jf. afsnit 3.4*. Det betyder, at afgiftssatserne for cigaretter og røgtobak har et niveau, hvor yderligere satsændringer har så store adfærdsvirkninger, at de offentlige finanser samlet set er omtrent upåvirkede af at ændre satserne. Yderligere forhøjelser af tobaksafgifterne kan således som udgangspunkt ikke begrundes med fiskale, men alene helbredsmæssige hensyn.

Tabel 3.4. Indtægter fra afgifter på tobak og samlet forbrug af tobak opdelt på afgiftspligtigt salg og grænsehandel, 2019-2023.

	2019	2020	2021	2022	2023	Ændring 2019-23
	<i>Mia. kr.</i>					<i>Pct.</i>
Indtægter	7,9	8,8	8,7	7,3	7,7	-2
	<i>Mia. stk.</i>					<i>Pct.</i>
Samlet forbrug	6,4	5,7	5,8	5,4	5,2	-19
- heraf afgiftspligtigt salg	6,0	5,3	5,3	4,4	4,2	-30
- heraf grænsehandel	0,5	0,3	0,5	1,0	1,0	100

Anm.: Tal er afrundet til nærmeste 0,1 mia., hvorfor de viste subtotaler ikke nødvendigvis summerer til totalen. Skøn for det afgiftspligtige salg er baseret på antallet af påsatte stempelmærker. Det er lagt til grund, at én hjemmerullet cigaret indeholder 1 gram tobak. Indtægter er opgjort i løbende priser som bruttoindtægter fra salg af stempelmærker fratrukket godtgørelse for tilbageleverede stempelmærker.

Kilde: Wilke, Skattestyrelsens punktafgiftssystem, Skattestyrelsens tobaksstatistik og egne beregninger.

Det er umiddelbart for tidligt at sige noget om, hvilken virkning forhøjelsen af afgiften på røgfri nikotinvarer har haft på udviklingen i det indenlandske salg og grænsehandlen med disse produkter – bl.a. som følge af, at forbrugernes tilpasning til højere afgifter tager tid. Derudover er 2023 det første hele år, hvor der foreligger skøn for det indenlandske salg og grænsehandlen med røgfri nikotinvarer.

Salg, grænsehandel og forbrug af tobak og nikotin

Danskernes samlede forbrug af tobak og nikotin skønnes ud fra det afgiftspligtige salg i Danmark (fratrullet salg til udlændinge) og et skøn for danskernes grænsehandel.

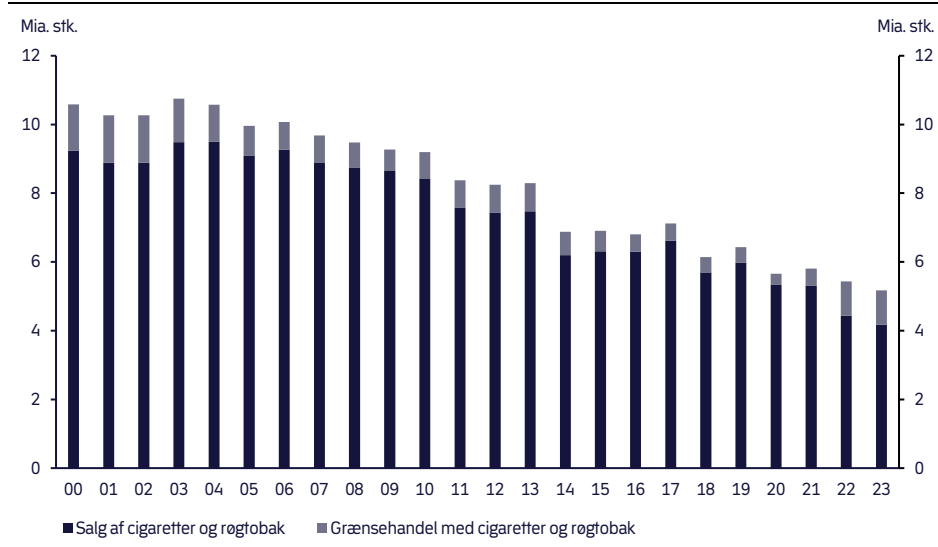
Danskernes forbrug af cigaretter skønnes på den baggrund at være faldet med ca. 1,3 mia. stk.¹¹ fra 2019 til 2023, eller hvad der svarer til et fald i forbruget på ca. 20 pct., *jf. figur 3.6*. Heraf skønnes det afgiftspligtige salg at være faldet fra ca. 6 mia. til ca. 4,2 mia. stk. Omvendt skønnes grænsehandlen med tobak at være steget fra ca. 450 mio. til ca. 1 mia. stk.

¹¹ Det er antaget, at 1 g røgtobak svarer til en cigaret.

Statens Institut for Folkesundhed (SIF) har kortlagt unges rygevaner frem til 2023 som en del af *SRØG*-projektet¹². SIF's tal indikerer, at andelen af rygere i alderen 15-29 år er faldet med ca. 2 pct.-point. (fra 20,1 til 18,1 pct.) fra 2020-2023. Tallene indikerer samtidig, at andelen af 15-29-årige brugere af røgfri nikotinvarer er steget med ca. 4 pct.-point. (fra 9,1 til 13,0 pct.) i samme periode. Den seneste opgørelse af hele befolkningens rygevaner i form af Sundhedsstyrelsens rygevanerundersøgelser fra 2023 indikerede imidlertid, at danskernes forbrug af tobak i slutningen af 2022 ikke var faldet væsentligt siden 2020.

Set i et længere perspektiv skønnes danskernes samlede forbrug af tobak at være omtrent halveret siden begyndelsen af 00'erne, *jf. figur 3.6*. Grænsehandlen med tobak har også været faldende frem til 2020, men steg i 2022, efter at afgifterne blev forhøjet, *jf. ovenfor*.

Figur 3.6. Skønnet forbrug af tobak i Danmark som summen af indenlandsk salg og grænsehandel, 2000-2023



Anm.: Se anmærkning til tabel 3.4.

Kilde: Wilke, Epinion, Gallup, Skattestyrelsen og egne beregninger.

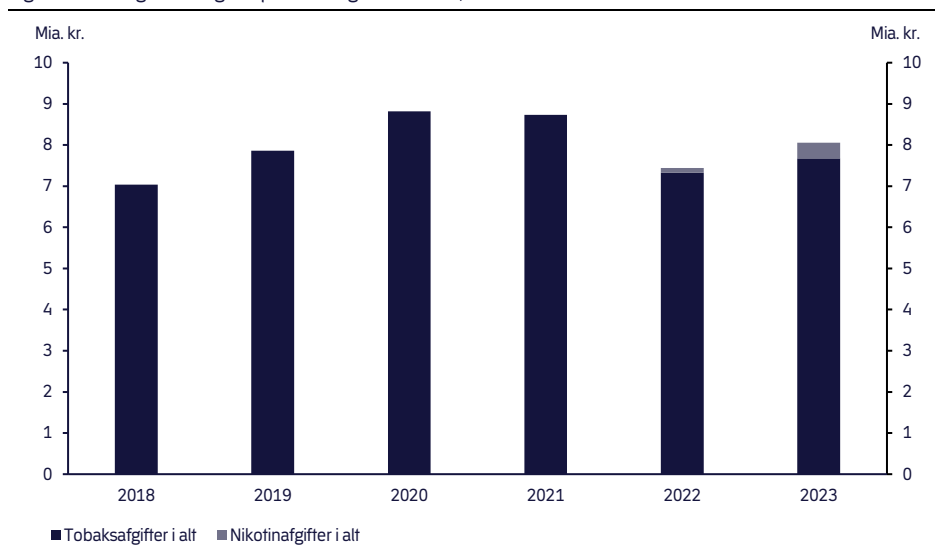
Indtægter fra tobaks- og nikotinafgifter

Statens samlede indtægter fra afgifter på tobaks- og nikotinvarer i 2023 kan opgøres til ca. 8 mia. kr., hvoraf knap 400 mio. kr. kommer fra de nye nikotinafgifter, *jf. figur 3.7*. Indtægterne fra tobaksafgiften udgjorde ca. 7,7 mia. kr. i 2023, hvilket er omtrent på niveau med indtægterne inden den første afgiftsforhøjelse i 2020.¹³ Dette er et udtryk for et fald i afgiftsgrundlaget og afspejler, at selvfinansierungsgraden ved afgiftsforhøjelserne på tobak er ca. 100 pct, *jf. afsnit 3.4*.

¹² SRØG – En undersøgelse af tobak, adfærd og regler. Udvalgte tendenser 2023, rapport 5.

¹³ I forbindelse med lovforslaget forud for forhøjelsen af tobaksafgifterne i 2020 forventede Skatteministeriet et merprovenu på ca. 550 mio. kr. (2020-niveau) som følge af afgiftsforhøjelserne. Dette skøn tog udgangspunkt i indtægterne fra afgifterne på cigaretter og røgtobak i 2018, som udgjorde ca. 7 mia. kr. *jf. figur 3.7*. Provenuskønnet inkluderede også virkningen på momsindtægterne som følge af forventet øget grænsehandel, der ikke indgår i indtægterne i *figur 3.7*.

Figur 3.7. Indtægter fra afgifter på tobak og nikotinvarer, 2018-2023



Anm.: Se anmærkning til tabel 3.4.

Kilde: Skattestyrelsens punktafgiftssystem, Skattestyrelsens tobaksstatistik og egne beregninger.

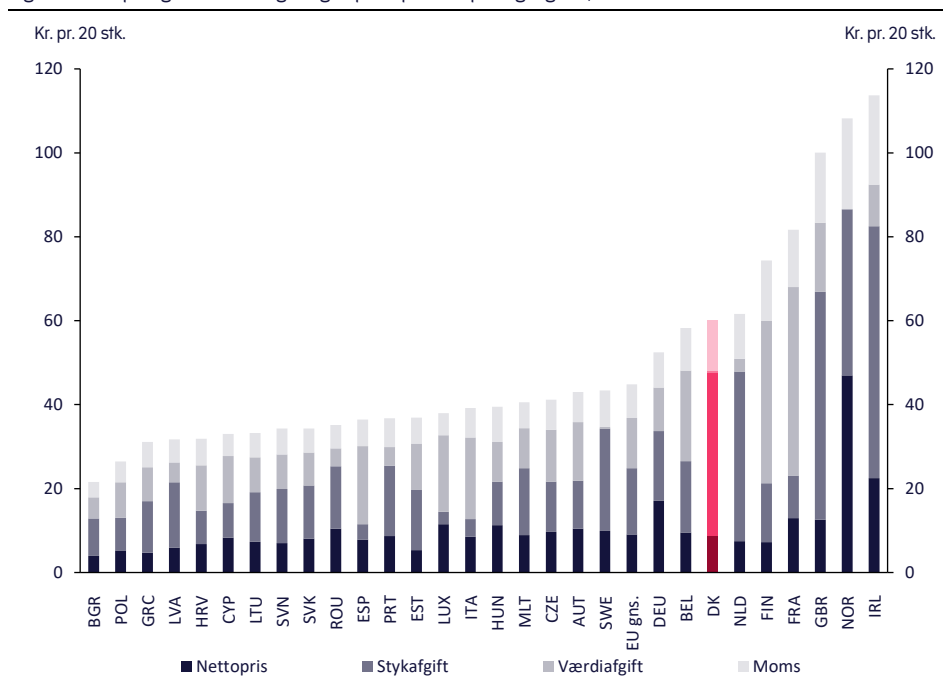
Afgifter og priser på cigaretter i andre lande

Det er ikke kun de danske tobaksafgifter, men også afgifts- og prisniveauet i andre EU-lande, som har betydning for omfanget af danskernes grænsehandel med cigaretter. Danskerne har forholdsvis gode muligheder for at grænsehandle cigaretter, da EU-reglerne tilsiger, at borgere i EU kan tage op til 800 stk. med hjem fra et andet EU-land til eget forbrug.

Den gennemsnitlige pris på en pakke med 20 cigaretter i Danmark var ca. 60 kr. i 2023, hvilket er ca. 15 kr. over den gennemsnitlige pris i EU på ca. 45 kr. Det danske prisniveau var desuden en del højere end prisen i nabolandene Tyskland (ca. 52 kr.) og Sverige (ca. 43 kr.), *jf. figur 3.8*. I de syd- og østeuropæiske lande var gennemsnitsprisen for en pakke med 20 cigaretter ca. 34 kr. Transporttiden er dog væsentligt længere end til Tyskland og Sverige, så meromkostningen ved grænsehandel i form af transportomkostninger og tidsbrug er lavere i Danmarks nabolande.

Afgiften på cigaretter er harmoniseret i EU. Selvom der blandt andet er fastsat minimumsafgifter på cigaretter og tobak, er der meget store forskelle på afgifts- og prisniveauerne i de enkelte lande. Det skyldes blandt andet, at de enkelte EU-lande har ret forskellige afgiftsstrukturer. Danmark har størst vægt på stykafgiften og mindre vægt på værdiafgiften, *jf. figur 3.8*.

Figur 3.8. Pris på cigaretter i EU og Norge opdelt på nettopris og afgifter, 2023



Anm.: Prisen på cigaretter svarer for alle EU-lande ekskl. Danmark til gennemsnitsprisen ifølge Excise Duty Tables July 2023. For Norge og Storbritannien fremgår prisen på den mest efterspurgte priskategori i januar 2023 ifølge KPMG, og for Danmark er vist gennemsnitsprisen i 2023 ifølge Skattestyrelsen (SKTST).

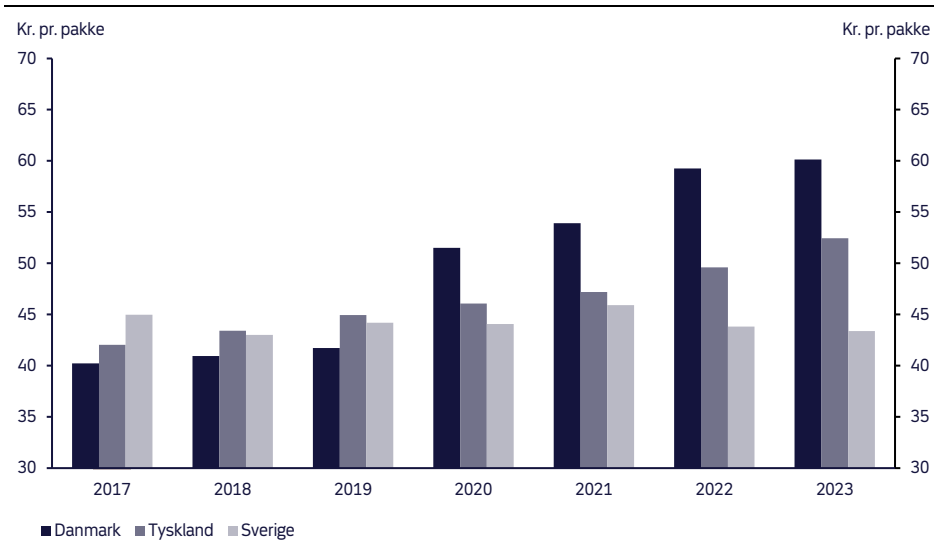
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skattestyrelsen, EU-Kommissionens Excise Duty Tables (1. juli 2023) og KPMG (2024).

Til trods for afgiftsforhøjelser i Sverige er gennemsnitsprisen på en pakke cigaretter omtrent uændret for danske forbrugere, da den er blevet modgået af udviklingen i den svenske valutakurs¹⁴. Samtidig har de danske afgiftsforhøjelser medført en prisstigning på ca. 19 kr. for en pakke cigaretter siden 2020, jf. figur 3.9.

Tyskland har også hævet tobaksafgifterne. En pakke med 20 cigaretter kostede ca. 8 kr. mere i Danmark end i Tyskland i 2023. I 2017-2019 kostede en pakke ca. 2 kr. mindre i Danmark, jf. figur 3.9.

¹⁴ Fra 2020 til 2023 er værdien af 100 svenske kroner faldet fra 71 til 65 danske kroner – et fald på knap 10 pct.

Figur 3.9. Pris for en pakke cigaretter i Danmark, Sverige og Tyskland, 2017-2023



Anm.: Prisen på cigaretter i Tyskland og Sverige svarer til gennemsnitsprisen ifølge Excise Duty Tables July 2017-2023, mens den for Danmark svarer til gennemsnitsprisen i 2017-2023 ifølge Skattestyrelsen (SKTST).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skattestyrelsen og EU-Kommissionens Excise Duty Tables (1. juli 2023).

Prisen på røgfri nikotinvarer er ligeledes lavere i Danmarks nabolande. En typisk dåse med 20 nikotinposer kostede i 2023 ca. 48 kr. i Danmark, mens et tilsvarende produkt kostede ca. 30 kr. i Sverige¹⁵.

Den øgede prisforskel mellem Danmark og henholdsvis Tyskland og Sverige betyder alt andet lige, at danskernes tilskyndelse til at grænsehandle cigaretter er øget over de seneste år. Hvis de danske tobaksafgifter forhøjes yderligere samtidig med, at priserne i nabolandene ikke forhøjes tilsvarende, vil det sandsynligvis føre til yderligere grænsehandel og et fald i Danmarks afgifts- og momsprovenu. Det samme forventes, hvis den svenske krone falder yderligere i værdi.

3.4 Dynamiske provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer

De samlede afledte provenuvirkninger for de offentlige finanser ved afgiftsændringer afhænger dels af det såkaldte automatiske tilbageløb¹⁶, dels af de afledte adfærdsvirkninger, som omfatter

¹⁵ Med udgangspunkt i en pris for en typisk dåse med 20 nikotinposer og 11 mg nikotin pr. pose i hhv. Danmark og Sverige. I en udsøgning på hhv. danske og svenske netbutikker er der observeret betydelig variation i både pris, antal poser i en dåse og nikotinkoncentrationen.

¹⁶ Som en del af de provenumæssige konsekvenser af ændringer i skatter og afgifter beregnes det såkaldte automatiske tilbageløb. Den automatiske tilbageløbsfaktor skønnes til ca. 21 pct. Automatisk tilbageløb afspejler, at politikændringer, der har en umiddelbar (direkte) virkning på de disponible indkomster eller købekraften heraf, også vil påvirke de offentlige indtægter fra moms og afgifter (forbrugsafgifter) mv. gennem et større eller mindre forbrug, givet uændret forbrugsadfærd.

ændringer i både forbrugssammensætningen og arbejdsudbuddet samt – når der er tale om grænsehandelsfølsomme varer – i omfanget af grænsehandlen. De provenueffekter, som de afledte adfærdsvirkninger giver anledning til, kaldes *dynamiske provenuvirkninger*.

Omfanget af den dynamiske provenuvirkning af en afgiftsændring afspejles i *selvfinansieringsgraden*. Ved en afgiftsnedsættelse angiver selvfinansieringsgraden, hvor stor en andel af det resulterende mindreprovenu, der forventes at "komme tilbage" til statskassen som følge af ændret adfærd. Tilsvarende angiver selvfinansieringsgraden ved en afgiftsforhøjelse hvor stor en andel af det resulterende merprovenu, der forventes ikke at tilgå statskassen som følge af ændret adfærd. Mere specifikt er selvfinansieringsgraden defineret som den dynamiske provenuvirkning (som adfærdsændringen giver anledning til) målt i procent af provenuvirkningen efter automatisk tilbageløb.

Afledte ændringer i eventuelle eksterne sundhedsmkostninger mv. (som følge af ændringer i forbruget af de afgiftsbelagte varer) indgår ikke i de dynamiske provenuvirkninger og påvirker således ikke de opgjorte provenuvirkninger efter tilbageløb og adfærd. Det afspejler, at det er en diskretionær beslutning at reducere udgifterne til sundhedsvæsenet. Dertil er der tale om et skøn for sparede omkostninger, der ikke kan henføres til konkrete besparelser på et specifikt tidspunkt, hvorfor afledte ændringer i de eksterne sundhedsmkostninger ikke indgår i beregningen af den opgjorte provenuvirkning på de offentlige finanser og dermed heller ikke i den skønnede selvfinansieringsgrad.

I *tabel 3.5* fremgår dynamiske provenuvirkninger og selvfinansieringsgrader for hypotetiske *afgiftsnedsættelser* på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart *mindreprovenu* på 100 mio. kr. (inkl. moms). Selvfinansieringsgraden (og det dynamiske provenu) vurderes at være væsentlig højere for tobak og spiritus end for fx øl samt chokolade og slik.

For tobak skønnes selvfinansieringsgraden at være ca. 98 pct. Det indebærer, at en hypotetisk afgiftsnedsættelse på 100 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) vurderes at være stort set fuldt selvfinansierende, dvs. neutral i forhold til de offentlige finanser. Selvfinansieringsgraden for øl skønnes at være ca. 14 pct. Ca. 14 pct. af det umiddelbare mindreprovenu efter tilbageløb skønnes således at "komme tilbage" til statskassen som følge af adfærdsændringer.

For nikotinvæsker skønnes selvfinansieringsgraden at være ca. 6 pct., hvilket afspejler, at den afledte dynamiske provenuvirkning samlet set er tæt på nul. Det skyldes, at en afgiftsnedsættelse på 100 mio. kr. stort set svarer til en afskaffelse af afgiften på nikotinvæsker.

Tabel 3.5. Provenu og selvfinansierungsgrader ved hypotetiske afgiftsnedsættelser på 100 mio. kr.

	Umiddelbart provenu inkl. moms	Provenu efter tilbage- løb	Dynamisk provenu			Provenu efter tilbage- løb og adfærd	Selvfinan- sierungsgrad
			Forbrugs- og grænse- handelsad- færd	Arbejds- udbud	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(2)+(5)	(7)=(5)/(2)
	Mio. kr.						Pct.
Tobak	-100	-80	85	-5	80	0	98
Spiritus	-100	-80	60	0	60	-20	77
Nikotinposer	-100	-80	30	-5	25	-55	32
Vin	-100	-80	20	5	25	-60	31
Chokolade og slik	-100	-80	15	0	15	-65	21
Øl	-100	-80	15	0	15	-70	14
Nikotinvæsker	-100	-80	5	0	0	-75	6

Anm.: Provenuet er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Derfor summerer de enkelte elementer ikke nødvendigvis til totalen. Der betragtes afgiftsnedsættelser, som medfører et umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) på 100 mio. kr. I beregningerne er der indregnet ændret forbrugs- og grænsehandelsadfærd i forbindelse med vurderingen af de afledte arbejdsudbudseffekter. Tilbageløbsfaktoren forudsættes at udgøre 21 pct. Kilde: Egne beregninger.

I tabel 3.6 fremgår dynamiske provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader for hypotetiske afgiftsforhøjelser på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart merprovenu på 100 mio. kr. (inkl. moms). Selvfinansierungsgraden for chokolade og slik skønnes fx at være ca. 22 pct., hvilket indebærer, at lidt over 20 pct. af det umiddelbare merprovenu efter tilbageløb skønnes at "blive tabt" for statskassen som følge af adfærdsændringer.

Tabel 3.6. Provenu og selvfinansierungsgrader ved hypotetiske afgiftsforhøjelser på 100 mio. kr.

	Umiddelbart provenu inkl. moms	Provenu efter tilbage- løb	Dynamisk provenu			Provenu efter tilbage- løb og adfærd	Selvfinan- sierungsgrad
			Forbrugs- og grænse- handelsad- færd	Arbejds- udbud	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(2)+(5)	(7)=(5)/(2)
	Mio. kr.						Pct.
Tobak	100	80	-85	5	-80	0	97
Spiritus	100	80	-70	0	-70	10	86
Nikotinposer	100	80	-45	5	-40	40	49
Vin	100	80	-20	-5	-25	55	33
Chokolade og slik	100	80	-15	0	-20	65	22
Øl	100	80	-15	0	-15	65	17
Nikotinvæsker	100	80	-55	0	-50	25	66

Anm.: Se anmærkning til tabel 3.5. Der betragtes afgiftsforhøjelser, som medfører et umiddelbart merprovenu (inkl. moms) på 100 mio. kr. Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden afhænger blandt andet af, hvor høj afgiften er i udgangspunktet. I *tabel 3.7* fremgår det, hvor stor en forhøjelse/-nedsættelse af afgiftssatserne der skal til for at opnå en umiddelbar provenuvirkning på 100 mio. kr. Fx vil et umiddelbart merprovenu på 100 mio. kr. fra afgiften på nikotinvæsker kræve ca. en fordobling af den nuværende afgiftssats, mens tobaksafgiften kan justeres med, hvad der svarer til 0,5 kr. pr. pakke for at opnå samme umiddelbare merprovenu.

Derudover afhænger selvfinansieringsgraden af det danske prisniveau i forhold til udlandet. Relativt høje afgiftssatser vil normalt være forbundet med relativt store forbrugs- og grænsehandelsforvridninger – og dermed relativt høje selvfinansieringsgrader. Endvidere er provenueeffekten af en given ændring i (mængden af) det afgiftspligtige salg alt andet lige større, des højere afgiften er.

Tabel 3.7. Ændring i afgiftssats ved hypotetiske afgiftsændringer med en umiddelbar provenuvirkning på 100 mio. kr.

	Indtægter, 2023 ¹	Gældende afgiftssats ²	Ændring
	Mio. Kr.	Kr.	Kr.
Tobak	7.700	39,3 ³	+/- 0,5
Chokolade og slik	2.350	26	+/- 0,9
Vin	1.650	11,3	+/- 0,5
Spiritus	1.250	150	+/- 9,8
Øl	800	48,7	+/- 5
Nikotinposer	300	0,1	+/- 0,02
Nikotinvæsker	100	2,0	+/- 1,8

Anm.: En række afgifter har differentierede satser. Der er taget udgangspunkt i den gennemsnitlige afgiftssats.

1) Se *tabel 3.2*.

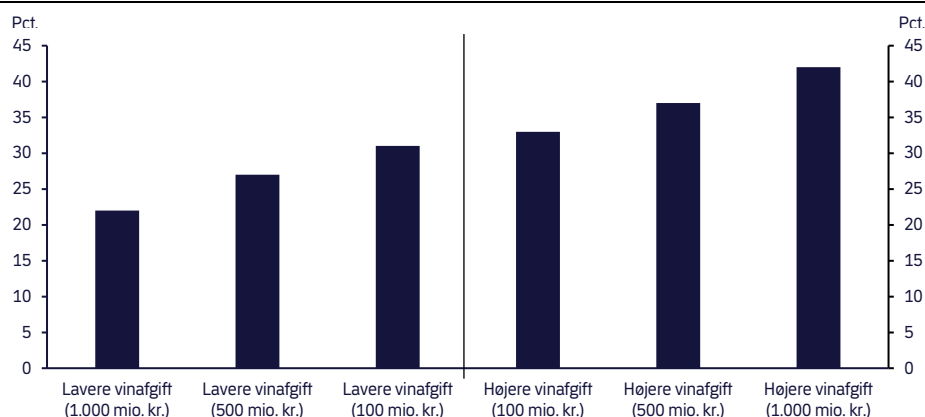
2) Opgjort i løbende priser. Afrundet til nærmeste 50 mio. kr.

3) Omfatter kun cigaretter.

Kilde: Egne beregninger.

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 3.10*, der viser dette med udgangspunkt i vinafgiften. Det afspejler, at adfærdsvirkningen ved afgiftsændringer er større, jo mere afgiften udgør af forbrugerprisen på den afgiftsbelagte vare.

Figur 3.10. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske ændringer af vinafgiften



Anm.: Tallene i parentes angiver den umiddelbare provenuvirkning (inkl. moms) ved den viste hypotetiske afgiftsændring.

Kilde: Egne beregninger.

De præcise størrelser af de afledte adfærdsvirkninger er forbundet med betydelig usikkerhed - især i forbindelse med store afgiftsændringer. Der er blandt andet en risiko for såkaldte *ketchup-effekter* i grænsehandlen, hvor der kan opstå 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.

3.5 Balancerede forbrugsafgiftssatser

Forbruget af visse varer og ydelser, herunder blandt andet grænsehandelsfølsomme nydelsesmidler, kan være forbundet med omkostninger for samfundet, kaldet *eksterne omkostninger* eller *negative eksternaliteter*.

Negative eksternaliteter skal forstås som den afledte eksterne omkostning ved forbruget af en vare, som forbrugeren og producenten ikke selv afholder. Det kan fx være afledte omkostninger i sundhedsvæsenet til behandling af sygdomme, som alkohol- og tobaksforbrug påvirker risikoen for at udvikle. Et andet eksempel er afledte miljøomkostninger fra forurening fra køretøjer. Sådanne negative eksternaliteter kan modvirkes ved at lægge en afgift på forbruget, som øger prisen på varen og derved tilskynder til et reduceret forbrug. Dermed tager forbrugeren højde for den eksterne omkostning, som påføres resten af samfundet. Dette kaldes i økonomisk teori for en *Pigou-afgift*.

I en forenklet situation, hvor der forudsættes ikke at være andre afledte virkninger, er det et velkendt resultat fra økonomisk teori, at der ud fra en samfundsøkonomisk betragtning bør lægges en afgift på varen, som svarer til den marginale eksterne omkostning pr. forbrugsenhed, dvs. en *Pigou-afgift*, jf. boks 3.1.

Imidlertid har forbrugsafgifter på varer andre afledte virkninger (eller *forvridninger*), som følger af, at forbrugerne ændrer adfærd. Fx vil ændrede afgifter på nydelsesmidler typisk påvirke forbrugsmønstret, herunder omfanget af grænsehandel. Grænsehandel er forbundet med afledte omkostninger, idet den del af prisen på varen, der udgøres af afgifter, ikke tilfalder den danske stat, men i stedet det land, der handles i. Omvendt opnår forbrugeren en gevinst ved at kunne grænsehandle varen til en lavere pris. Der kan altså være flere (modsatrettede) forbrugsadfærdseffekter.

Derudover påvirker afgifter også forbrugernes *arbejdsudbudsadfærd*, fordi afgifter reducerer købekraften af de disponible indkomster (mens indkomstskatter reducerer størrelsen af de disponible indkomster direkte), jf. *kapitel 4 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*. Bidraget til den samfundsøkonomiske virkning via den afledte arbejdsudbudsvirkning af en afgiftsændring svarer til den isolerede dynamiske provenuvirkning for de offentlige finanser af den del af arbejdsudbudsvirkningen, der alene kan tilskrives substitutionseffekten (dvs. ændringen i forvridningstabet), hvilket også omtales som en *fiskal eksternalitet*.

Når en forbrugsafgift fastsættes, skal reduktionen i den *reale* eksterne omkostning derfor balanceres op mod de forvridninger, som beskatningen medfører. Der tages dog i denne sammenhæng ikke højde for den *fiskale* eksterne omkostning (arbejdsudbudsadfærden) ved fastsættelse af satsen på forbrugsafgifter, idet den reguleres mere effektivt med andre skatteinstrumenter.

En balanceret sats kan anskues som en generalisering af den simple Pigou-afgift, hvor forskellige omkostninger og/eller gevinster balanceres mod hinanden. Ved *den balancerede sats* forstås således den afgiftssats, der minimerer summen af de forvridninger, der alene eller primært kan varetages gennem forbrugsbeskatningen.

Den ovenstående definition af den balancerede sats indebærer dermed, at den del af den samfundsøkonomiske virkning, der også kan håndteres via indkomstskattesystemet, dvs. virkningen via den afledte ændring i arbejdsudbuddet, ikke balanceres med den pågældende sats. Den balancerede sats skal dermed ikke forveksles med den sats, der maksimerer den samlede samfundsøkonomiske virkning.

Samfundsøkonomisk virkning

Når en vare pålægges en afgift eller en eksisterende afgift ændres, er det vigtigt både at tage højde for de eksterne omkostninger, som forbruget af varen giver anledning til, samt de forvridninger, som er forbundet med den øgede beskatning, idet begge påvirker den samlede *samfundsøkonomiske virkning*¹⁷.

Den samfundsøkonomiske virkning er et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den økonomiske gevinst (eller det økonomiske tab) for samfundet som helhed – dvs. for de

¹⁷ For en nærmere definition af den samfundsøkonomiske virkning, henvises til boks 2.2 samt appendiks 2E i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*.

offentlige finanser og for borgerne – af forskellige politikændringer. Hvis reduktionen i de eksterne omkostninger ved et lavere forbrug ikke opvejer det statsfinansielle tab og de afledte forvridningseffekter, da vil en højere afgift potentielt føre til et samfundsøkonomisk tab.

Den samfundsøkonomiske virkning ved en ændret afgiftssats tager så vidt muligt højde for ændringer i alle relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien, målt med afsæt i de adfærdsvirkninger, som afgiftsændringen giver anledning til. Det omfatter:

- Virkningen på de offentlige finanser af ændret forbrugs-, grænsehandels- og arbejdsudbudsadfærd
- Omstillingsgevinster for borgerne forbundet med ændret adfærd
- Eventuelle bytteforholdseffekter fra udlændinge
- Den opgjorte værdi af ændringer i eventuelle (reale) eksterne omkostninger (eksternaliteter), fx helbredsomkostninger
- Administrative omkostninger for både myndigheder og virksomheder

Den samfundsøkonomiske virkning via ændret arbejdsudbudsadfærd følger af, at en afgift på forbrug virker som en indirekte skat på arbejde, der alt andet lige sænker det samlede beløb, som forbrugeren har til rådighed. Det bemærkes, at den samfundsøkonomiske virkning via ændret arbejdsudbud alene afspejler ændringen i forvridningstab i form af *substitutionseffekten*. De afledte virkninger på arbejdsudbuddet som følge af *indkomsteffekten* indebærer (definitivt) ikke et forvridningstab og indgår derfor ikke i den samfundsøkonomiske virkning¹⁸.

Den afledte ændring i arbejdsudbuddet har isoleret set også en samfundsøkonomisk virkning via borgernes nyttegevinst ved adfærdsvirkningen – den såkaldte omstillingsgevinst – som altid er positiv, da borgerne ellers ikke ville ændre deres arbejdsudbud.

Bytteforholdseffekter fra udlændinge afspejler, at en ændring i afgiften medfører en ændring i det umiddelbare provenu fra udlændinges forbrug af afgiftsvaren i Danmark, uden at øge de danske borgers velfærd gennem øget købekraft. En stramning medfører således en bytteforholdsgevinst, mens en lettelse vil medføre et bytteforholdstab.

Forbrugsafgifter har – udover den rent fiskale virkning – ofte som primært formål at regulere forbruget af varer, som er forbundet med negative eksternaliteter.

Det er derfor centralt at overveje hvilke effekter, der er relevante, når man stiller spørgsmålet: Hvordan anvendes en forbrugsafgift bedst til at minimere de eksterne omkostninger, som afgiftsvaren medfører for samfundet, under hensyntagen til konsekvenserne af den ændrede adfærd?

¹⁸ Indkomsteffekten følger af, at afgiftsændringen indirekte reducerer forbrugers disponible indkomst. Substitutionseffekten følger af, at forbrugeren samlet set oplever en indirekte forhøjelse af sin marginalbeskatning som påvirker bytteforholdet mellem arbejde og fritid. Effekterne er modsatrettede. For nærmere beskrivelse henvises fx til *kapitel 6*.

Eksempel på en balanceret vinafgift

Alkoholforbrug er forbundet med eksterne omkostninger for samfundet. Bl.a. derfor er der afgifter på øl, vin og spiritus. Almindelig bordvin med en alkoholprocent mellem 6 pct. og 15 pct. er fx i dag pålagt en afgift på 11,26 kr. pr. liter. Skatteministeriet regner med, at forbruget af 1 liter vin med et gennemsnitlig alkoholindhold på 12 pct. medfører eksterne omkostninger for samfundet på ca. 19 kr.¹⁹

Det medfører, at den balancerede forbrugsafgiftssats er lig med den marginale eksternalitet på ca. 19 kr. pr. liter vin, når der ikke tages højde for afgiftens afledte effekter på grænsehandel og arbejdsudbud.

Imidlertid er der dog – som tidligere nævnt – andre afledte adfærdseffekter, som påvirker den samfundsøkonomiske virkning af afgiftsændringer, herunder særligt grænsehandelseffekten og effekten via ændret arbejdsudbud.

Grænsehandel drives af prisforskelle mellem varer i Danmark og varer i udlandet. I det omfang grænsehandlede varer, som er forbundet med negative eksternaliteter, forbruges i Danmark, vil øget grænsehandel som følge af danske afgiftsforhøjelser udhule den afledte eksterne besparelse. Derudover går Danmark ved grænsehandlen glip af moms- og afgiftsindtægter.

Dermed opstår der et *second-best problem*, fordi den "optimale" politik – hvor afgiften sættes lig med den eksterne omkostning, som beskrevet i *boks 3.1 ovenfor* – ikke længere nødvendigvis vil maksimere samfundets velfærd. Det skyldes, at de afledte effekter af grænsehandel også påvirker velfærden målt ved den samfundsøkonomiske virkning, og den balancerede afgiftssats vil dermed ikke længere være lig den marginale eksternalitet. Grænsehandelseffekterne kan ikke reguleres med andre skatteinstrumenter. Når niveauet for en given afgiftssats fastlægges, bør der således tages højde for effekterne af grænsehandel.

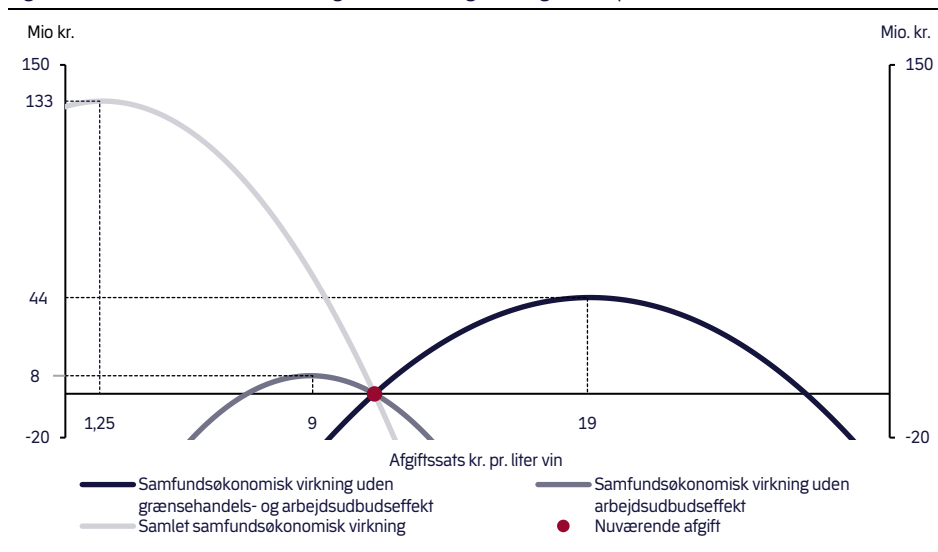
I *figur 3.11* illustreres sammenhængen mellem den samfundsøkonomiske virkning og satsen for vinafgiften under forskellige forudsætninger. Den *mørkeblå kurve* viser sammenhængen mellem den samfundsøkonomiske virkning og afgiftssatsen i en situation, hvor der ses bort fra andre afledte effekter end eksternaliteten, herunder grænsehandelseffekter og arbejdsudbudsvirkninger – svarende til den forenklede situation, der er illustreret i *boks 3.1 ovenfor*. I denne situation opnås den største samfundsøkonomiske gevinst ved en afgiftssats på 19 kr. pr. liter vin, hvilket netop svarer til den eksterne omkostning.

Hvis der også tages højde for grænsehandelseffekter, *jf. den gråblå kurve i figur 3.11*, opnås den største samfundsøkonomiske virkning imidlertid ved en væsentlig lavere afgiftssats på 9 kr. pr. liter vin, hvilket svarer til ca. halvdelen den eksterne omkostning.

¹⁹ Skønnet for de eksterne omkostninger for alkoholforbrug er baseret på tal fra *Risikofaktorer og folkesundhed i Danmark* (Statens Institut for Folkesundhed, 2006).

Tages der derudover også højde for arbejdsudbudsvirkninger, jf. den lysegrå kurve i figur 3.11, opnås den største samfundsøkonomiske virkning ved en afgiftssats på blot 1,25 kr. pr. liter vin.

Figur 3.11. Samfundsøkonomisk virkning ved en ændring af vinafgiften, kr. pr. liter vin



Anm.: Det er beregningsteknisk antaget, at den gennemsnitlige bordvin har en alkoholprocent på 12 pct.

Kilde: Egne beregninger.

I tabel 3.8 nedenfor præsenteres beregningen af den samfundsøkonomiske virkning ved ændringer af vinafgiften til hhv. 19 kr., 9 kr. og 1,25 kr. pr. liter vin – dvs. under de samme forudsætninger som i figur 3.11. Delelementerne i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning er i tabel 3.8 vist i komprimeret form, mens en mere detaljeret beregning er vist i appendiks 3C.

I følgende gennemgang fokuseres der på reduktionen af afgiftssatsen til 9 kr. pr. liter vin, som fremgår af anden kolonne i tabel 3.8.

En reduktion af afgiftssatsen til 9 kr. pr. liter vin skønnes isoleret set at indebære en forøgelse af de eksterne omkostninger forbundet med vinforbrug på ca. 60 mio. kr., jf. række (1) i tabel 3.8. Den eksterne omkostning opstår i kraft af, at danskerne øger deres forbrug af vin som følge af reduktionen af vinafgiften. Det påvirker statens finanser via de eksterne omkostninger forbundet med alkoholforbrug, herunder fx sundhedsmkostninger. Det bemærkes, at de eksterne omkostninger ikke indgår i opgørelsen af den direkte provenuvirkning, jf. afsnit 3.4.

En reduktion af afgiftssatsen til 9 kr. pr. liter vin giver også anledning til forbrugsadfærdseffekter, herunder et øget forbrug blandt danskere og dermed et øget provenu fra moms og afgifter svarende til en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 30 mio. kr., jf. række (2) i tabel 3.8. Der medregnes desuden en omstillingsgevinst, som er den nyttegevinst, forbrugerne opnår ved at ændre adfærd.

Hvis der ses bort fra grænsehandels- og arbejdsudbudseffekter, udgør den samlede omkostning for samfundet ved at sænke afgiftssatsen til 9 kr. pr. liter vin dermed ca. 30 mio. kr., *jf. række (3) i tabel 3.8*. Det bemærkes, at den maksimale samfundsøkonomiske virkning på ca. 45 mio. kr. (i fravær af grænsehandels- og arbejdsudbudseffekter) opnås ved en afgiftssats på 19 kr. pr. liter vin, *jf. første kolonne i tabel 3.8*. Dette niveau for afgiftssatsen er det, som økonomer ofte referer til som Pigou-resultatet, hvor afgiftssatsen netop er lig med den eksterne omkostning på 19 kr. pr. liter vin, *jf. også den mørkeblå kurve i figur 3.12*.

Tabel 3.8. Samfundsøkonomisk virkning ved ændringer i satsen for vinafgiften

Ændring i afgiftssats, kr. pr. liter vin		+7,75	-2,25	-10,00
Ny afgiftssats, kr. pr. liter vin		19	9	1,25
Mio. kr.				
(1)	Eksterne omkostninger	210	-60	-270
(2)	Forbrugeradfærdseffekter	-165	30	85
(3)=(1)+(2)	Samfundsøkonomisk virkning uden grænsehandels- og arbejdsudbudseffekt	45	-30	-185
(4)	Grænsehandelseffekter	-190	35	100
(5)=(3)+(4)	Samfundsøkonomisk virkning uden arbejdsudbudseffekt	-145	10	-80
(6)	Kompenseret arbejdsudbud	-145	45	215
(7)=(5)+(6)	Samlet samfundsøkonomisk virkning	-290	55	135

Anm.: Der er beregningsteknisk antaget, at den gennemsnitlige bordvin har en alkoholprocent på 12 pct. Afgiftssatserne er afrundet til nærmeste 0,25 kr. pr. liter vin. Virkninger er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., hvorfor de viste ændringer ikke nødvendigvis summerer til totalen.

Kilde: Egne beregninger.

Vin er imidlertid en grænsehandelsfølsom vare, og danskerne vil enten øge eller reducere deres grænsehandel, hvis afgiftssatsen forhøjes eller nedsættes. Det påvirker både statens afgifts- og momsprovenu og forbrugernes nytte i form af en omstillingsgevinst. Der medregnes desuden en bytteforholdseffekt fra udlændinges handel i Danmark. En reduktion af afgiftssatsen til 9 kr. pr. liter vin vil reducere danskernes incitamentet til at grænsehandle i udlandet samt øge udlændinges incitament til at grænsehandle i Danmark – og samlet set indebærer grænsehandelseffekterne dermed en positivt bidrag til den samfundsøkonomiske virkning på ca. 35 mio. kr., *jf. række (4) i tabel 3.8*.

Når der tages højde for grænsehandelseffekter (men fortsat ses bort fra arbejdsudbudseffekten), ændres den samfundsøkonomiske virkning således fra -30 mio. kr. til 10 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 3.8*. Det er, som det også fremgår af den lyseblå kurve i figur 3.11, den afgiftssats, som maksimerer den samfundsøkonomiske virkning inkl. grænsehandelseffekter (og uden arbejdsudbudseffekter).

Det er – som tidligere omtalt – netop den samfundsøkonomiske virkning med grænsehandelseffekter, men uden arbejdsudbudseffekter, som er det relevante mål for fastsættelse af den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats.

Den samlede samfundsøkonomiske virkning af en afgiftsændring omfatter imidlertid også den afledte virkning via ændringer i arbejdsudbuddet. Ved en reduktion af satsen for vinafgiften til 9 kr. pr. liter vin, skønnes effekten via ændret arbejdsudbud isoleret set at indebære et bidrag til den samfundsøkonomiske virkning på ca. 45 mio. kr., *jf. række (6) i tabel 3.8*. Hvis der også tages højde for arbejdsudbudseffekter, ændres den samfundsøkonomiske virkning således fra 10 mio. kr. til 55 mio. kr., *jf. række (7) i tabel 3.8*.

Arbejdsudbudseffekten afspejler i det konkrete tilfælde, at afgiftsnedsættelsen reducerer den fiskale forvridding på arbejdsudbuddet, som afgiften i udgangspunktet giver anledning til, hvilket isoleret set giver et positivt bidrag til den samfundsøkonomiske virkning. Hvis der ved fastsættelse af afgiftssatsens størrelse tages højde for denne effekt, opnås den maksimale samfundsøkonomiske virkning (på ca. 135 mio. kr.) ved at reducere afgiftssatsen helt ned til 1,25 kr. pr. liter vin, *jf. tredje kolonne i tabel 3.8*, hvilket svarer til toppunktet på den grå kurve i *figur 3.11*.

Imidlertid er forbrugsafgifter som hovedregel et mindre effektivt redskab til at påvirke arbejdsudbudsadfærden end indkomstskatterne, mens afgifternes rolle i skattesystemet typisk er at regulere forbrugsadfærden og de hermed forbundne eksterne omkostninger for samfundet. Arbejdsudbudseffektens rolle, når det kommer til ændringer i forbrugsafgiftssatser, afhænger dermed af, hvilket spørgsmål der ønskes besvaret.

Spørges der til den samlede ændring i den økonomiske velstand – målt ved den samfundsøkonomiske virkning – af en ændring i vinafgiften, vil svaret være *række (7) i tabel 3.8*, hvor arbejdsudbudseffekten indgår i beregningen.

Spørges der i stedet, hvordan vinafgiften som adfærdsregulerende instrument bedst reducerer de eksterne omkostninger forbundet med forbrug af vin – dvs. hvis fokus er på at påvirke forbrugsadfærden – bør der ses bort fra de afledte virkninger på arbejdsudbudsadfærden og fokuseres på at maksimere virkningen i *række (5) i tabel 3.8*. Arbejdsudbuddet kan påvirkes mere effektivt gennem ændrede indkomstskatter (mens ændrede indkomstskatter ikke kan påvirke forbrugsadfærden, men alene størrelsen af det samlede forbrug). Ved fastlæggelse af den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats ses der derfor bort fra arbejdsudbudseffekten.

Balancerede afgiftssatser

Eksemplet med vinafgiften illustrerer, at fastsættelsen af forbrugsafgifter i Danmark netop er et second-best problem, og at der ikke bør fastsættes en samfundsøkonomisk balanceret afgiftssats ud fra størrelsen på eksternaliteten alene. Den optimale afgiftssats på fx vin vil bl.a. være afhængig af prisforskelle mellem Danmark og udlandet, herunder vores nabolande. Mange faktorer, såsom afgiftsforskelle, valutakurs mv., kan påvirke prisforskellen og derved tilskynde til grænsehandel.

Af *tabel 3.9* fremgår skøn for balancerede afgiftssatser (dvs. ekskl. arbejdsudbud) for en række forbrugsafgifter på eksternalitetsskabende varer henholdsvis med og uden grænsehandelseffekter. Uden grænsehandel bliver den balancerede afgiftssats i alle tilfælde lig den eksterne omkostning, som forbruget af den pågældende vare skønnes at påføre samfundet. For alle afgifterne er disse satser højere end de aktuelle satser. Når der indregnes grænsehandel, skønnes

de balancerede afgiftssatser i alle tilfælde at være væsentligt lavere end den eksterne omkostning og i de fleste tilfælde (undtagen for øl) også lavere end de aktuelle satser.

Den balancerede sats for spiritusafgiften skønnes at være særligt lav i forhold til det aktuelle niveau og sammenlignet med den balancerede sats for ølafgiften til trods for, at den eksterne omkostning er den samme. Dette er et udtryk for, at spiritus er en mere grænsehandelsfølsom vare end øl, hvilket kan skyldes, at spiritus i højere grad grænsehandles tax-free i lufthavne samt i Syd- og Østeuropa.

Tabel 3.9. Skøn over balancerede forbrugsafgiftssatser med og uden grænsehandel, kr./øre

	Vin ¹⁾		Øl	Spirit	Cigaretter
	kr. pr. liter	kr. pr. liter ren alkohol	kr. pr. liter ren alkohol	øre pr. stk. ²⁾³⁾	
Skønnet ekstern forbrugsomkostning	19	160	160	310	
Gældende afgiftssats i 2024	11,26	48,74	150,00	196,55	
Balanceret afgiftssats uden grænsehandel	19	160	160	310	
Balanceret afgiftssats med grænsehandel	9	81	40	160	
Grænsehandelns effekt på balanceret sats	-10	-79	-120	-150	

Anm.: Tal er afrundet til nærmeste hele tal. Det er ved beregning implicit antaget, at alle afgifterne balanceres samtidigt.

1) Denne sats gælder bordvin med en alkoholprocent på mellem 6 og 15 pct.

2) Afgiften på cigaretter består udover en stykafgift også af en værdiafgift på 1 pct. af detailprisen.

3) Afgiften på røgtobak reguleres tilsvarende med afgiften på cigaretter. Den gældende afgiftssats for groftskåret røgtobak er 1.500,90 kr. pr. kg. Den gældende afgiftssats for fintskåret røgtobak er 1.550,90 pr. kg.

Kilde: Egne beregninger.

Det bemærkes, at forskellen mellem den faktiske og den balancerede sats – særligt for øl – er større end i tilsvarende beregninger i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*. Det skyldes dels, at afgiften på øl dengang var højere, dels at den balancerede sats var lavere, idet der tidligere blev skønnet en højere grænsehandelsfølsomhed, bl.a. som følge af et relativt højere skøn for grænsehandlen i forhold til prisforskellen mellem Danmark og Tyskland.

3.6 E-grænsehandel

Danske husholdningers 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. Det gælder både i forhold til hvilke varer og ydelser, som typisk handles, og hvordan det påvirker statens indtægter.

Ved e-grænsehandel gælder som udgangspunkt *forbrugslandsbeskatning*, dvs. at varer og ydelser afgiftspålægges i det land, hvor forbruget finder sted. Således skal der betales dansk moms og afgifter af alle varer og ydelser, som e-grænsehandles og forbruges i Danmark. Ved traditionel fysisk grænsehandel betales der derimod moms og afgifter i det land, hvor varerne købes.

En stor del af den danske e-grænsehandel består af tjenesteydelser som fx streamingtjenester, der pålægges dansk moms på samme måde som varer, der sendes til Danmark. I opgørelsen af e-grænsehandlen medregnes også rejseydelser i udlandet som fx fly, billeje og hoteller, hvis ydelserne er købt online fra Danmark. Rejseydelser er ikke omfattet af dansk moms, hvis de bliver forbrugt i udlandet, og har derfor begrænset betydning for momsprovenuet i Danmark.

Statens primære indtægt fra e-grænsehandel er momsprovenuet. De handlede varer vurderes kun i mindre grad at være afgiftspålagt i Danmark. Det er således primært i forhold til korrekt afregning af moms, at det kan være relevant at følge e-grænsehandlen.

En række tiltag i EU-regi samt forbedret data og kontrolindsats har ført til, at udenlandske netbutikker i stigende grad afregner moms korrekt ved fjernsalg til Danmark. Tiltagene vurderes at have medvirket til, at det danske momsprovenu fra e-grænsehandel (med betydelig usikkerhed) skønnes at være steget fra knap 2 mia. kr. i 2016 til ca. 5½ mia. kr. i 2023. I samme periode er det desuden i højere grad blevet muligt at identificere de momsbetalinger, som vedrører e-grænsehandel.

Danskernes samlede e-handel i 2023 er på niveau med 2022

Danskernes samlede e-handel i danske og udenlandske netbutikker skønnes af Dansk Erhverv til ca. 186 mia. kr. i 2023²⁰, hvilket er ca. 6 mia. kr. mere end i 2022 opgjort i løbende priser, *jf. tabel 3.10.*

Tabel 3.10. Danskernes e-handel i danske og udenlandske netbutikker, 2013-2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Mia. kr. (løbende priser)</i>											
E-handel	62,4	73,7	86,9	100,6	114,6	129,3	145,6	154,4	181,6	179,9	185,8
- Danske butikker	45,3	50,1	60,0	68,2	77,4	85,9	95,5	109,4	132,9	127,7	132,4
- Udenlandske butikker	17,1	23,6	26,9	32,4	37,2	43,4	50,1	45,0	48,7	52,2	53,4

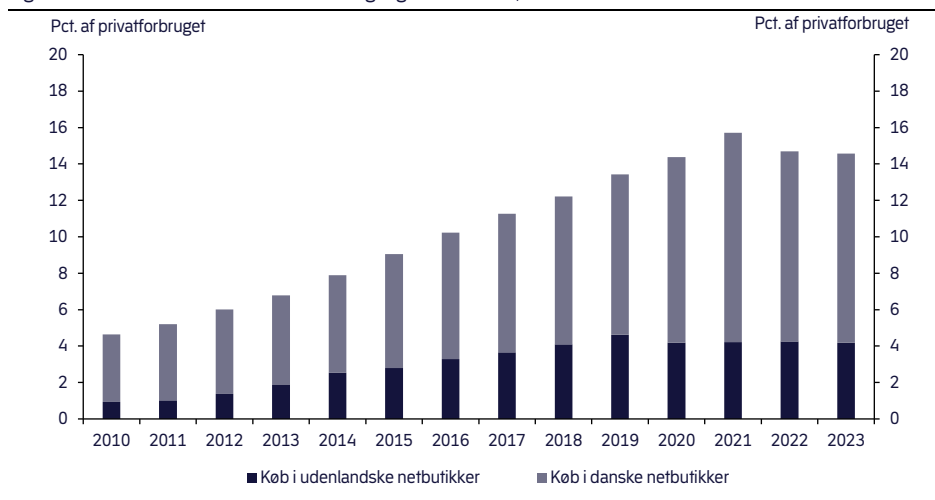
Anm.: Beløb er estimeret udgivet af Dansk Erhverv (før 2020 Foreningen for Dansk Internethandel, FDIH), og er beregnet på baggrund af data fra Nets, Nationalbanken, MobilePay og spørgeskemaundersøgelsen i E-handelsanalysen, udført af Wilke.

Kilde: Dansk Erhvervs E-handelsanalyse, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Danskernes samlede e-handel er dermed omtrent uændret fra 2022 til 2023 opgjort som andel af privatforbruget, *jf. figur 3.12.* Efter en ubrudt stigning fra 2010 til 2021, hvor e-handlens andel blev omtrent tredoblet, har den samlede e-handel udgjort ca. 14 pct. af privatforbruget i både 2022 og 2023.

²⁰ Dansk Erhvervs *E-handelsanalysen 2023* er baseret på data fra Nets, Nationalbanken og MobilePay samt en spørgeskemaundersøgelse udført af Wilke.

Figur 3.12. Danskernes samlede e-handel og e-grænsehandel, 2010-2023



Anm.: Skønnet forbrug er blandt andet baseret på spørgeskemaundersøgelse og er behæftet med usikkerhed.

Kilde: Dansk Erhverv (tidl. Foreningen for Dansk Internethandel, 2010-2019), Danmarks Statistik og egne beregninger.

E-grænsehandlen udgjorde ca. 4 pct. af privatforbruget i 2023. Denne andel har været nogenlunde stabil de seneste år efter en jævn stigning frem til 2019, *jf. figur 3.12*.

E-grænsehandel vurderes ifølge Dansk Erhverv i høj grad at være drevet af forskelle i udvalg af varer og ydelser sammenlignet med hjemmemarkedet. Til sammenligning drives den traditionelle grænsehandel primært af prisforskellen på de samme varer mellem Danmark og udlandet.

Skattestyrelsens tal viser, at danskernes e-grænsehandel steg i 2022

Skattestyrelsen søger årligt Skatterådets tilladelse til at indhente aggregerede betalingskortoplysninger, som kan bruges til at kortlægge danskernes e-grænsehandel. Aktuelt har Skattestyrelsen indhentet tal til og med 2022, *jf. tabel 3.11*.

Skattestyrelsen skønner på den baggrund danskernes e-grænsehandel til ca. 65 mia. kr. i 2022. Det svarer til ca. 5 pct. af danskernes privatforbrug, hvilket er en stigning fra ca. 4½ pct. af privatforbruget i årene før. Stigningen er drevet af øget e-grænsehandel med ydelser, hvilket muligvis hænger sammen med en stigning i udenlandsrejser efter coronapandemien.

Tabel 3.11. Betalingskortoplysninger om danskernes e-grænsehandel, 2020-2022

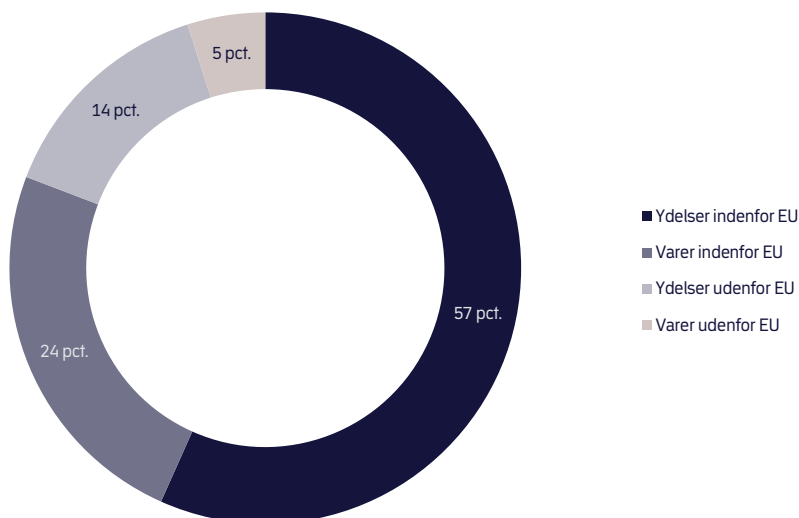
Mia. kr. (løbende priser)	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	Varer			Ydelser			Varer og ydelser i alt		
Indenfor EU	16,5	15,3	15,7	27,0	24,8	36,9	43,5	40,1	52,6
Udenfor EU	1,2	3,8	3,2	3,7	9,2	9,3	4,9	13,0	12,5
I alt	17,7	19,1	18,9	30,7	34,0	46,2	48,4	53,1	65,1
Pct. af privatforbruget	1,6	1,7	1,5	2,9	2,9	3,8	4,5	4,6	5,3

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 tildelt af betalings tjenesteudbyderen. Opdelingen af e-grænsehandlen udenfor og indenfor EU tager udgangspunkt i den første betalingsmodtager i transaktionskæden.

Kilde: Skattestyrelsen.

Betalingskortoplysningerne gør det muligt at opdele e-grænsehandlen i varer og tjenesteydelser og efter, om de er købt indenfor eller udenfor EU. Langt størstedelen af danskernes e-grænsehandel i 2022 foregik i netbutikker i EU-lande (ca. 80 pct.), mens en mere beskeden del (ca. 20 pct.) kan henføres til netbutikker i lande udenfor EU, jf. figur 3.13. Det er ikke muligt på baggrund af betalingskortoplysningerne at opgøre, hvordan handlen fra lande udenfor EU fordeler sig. Tal fra Dansk Erhverv tyder dog på, at der i høj grad er tale om varer og ydelser fra USA, Kina og England. Dansk Erhvervs tal tyder desuden på, at andelen fra Kina er vokset fra 2022 til 2023.

Figur 3.13. Danskernes e-grænsehandel indenfor og udenfor EU fordelt på varer og ydelser, 2022



Anm.: Se anmærkning til tabel 3.11. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed. Det skyldes blandt andet, at Skattestyrelsen opdeler på varer og ydelser ud fra branchekoder, som kan være fejlbehæftede. Derudover har Skattestyrelsen kun oplysninger om den første betalingsmodtager, mens der godt kan være flere led i transaktionskæden – fx hvis forbrugeren 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 hhv. udenfor EU. Kilde: Skattestyrelsens opgørelse på baggrund af betalingskortoplysninger.

Omtrent 70 pct. af danskernes e-grænsehandel i 2022 bestod af ydelser, mens de resterende ca. 30 pct. bestod af varekøb, *jf. figur 3.13*. Fordelingen mellem ydelser og varer har været nogenlunde konstant på dette niveau i perioden 2016-2019, mens ydelsernes andel faldt til omkring 63 pct. i 2020-2021. Det midlertidige fald i 2020-2021 afspejler formentlig en nedgang i danskernes udlandsrejser som følge af coronapandemien. I 2022 var rejseaktiviteten på vej tilbage på samme niveau som før pandemien, *jf. appendiks 3A*.

Det bemærkes, at Skattestyrelsens skøn kun tager højde for overførsler fra betalingskort. Derfor indgår der ikke e-grænsehandel baseret på fx bankoverførsler. Omvendt kan der indgå betalinger i Skattestyrelsens opgørelse, som ikke reelt omfatter salg af varer eller ydelser.

Dansk moms af e-grænsehandel

Da det som nævnt ovenfor kun er en del af danskernes samlede e-grænsehandel, der er momspagtlig i Danmark, udvikler momsprovenuets sig ikke nødvendigvis som hele e-grænsehandlen.

Det samlede momsprovenu, der kan henføres til danskernes køb i udenlandske netbutikker, skønnes med en vis usikkerhed at have udgjort ca. 5½ mia. kr. i 2023, *jf. tabel 3.12*. Samlet set er momsprovenuets fra 2016 til 2023 steget med knap 4 mia. kr. Fra 2022 til 2023 steg momsprovenuets med ca. 250 mio. kr. Fra 2021 til 2022 var stigningen i momsprovenuets væsentligt højere og primært drevet af en stigning i varer fra andre EU-lande.

Tabel 3.12. Skønnet momsprovenu fra e-grænsehandel, 2016-2023

Mio. kr. (løbende priser)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Varer fra andre EU-lande ¹⁾	929	1.122	1.387	1.621	2.002	1.878	3.009	3.028
Ydelser fra andre EU-lande ^{2,3)}	790	997	1.171	1.382	1.668	2.213	2.242	2.516
Ydelser fra lande udenfor EU ⁴⁾	122	93	112	116	141	150	37	0
I alt	1.841	2.212	2.670	3.119	3.821	4.253	5.308	5.545
Antal registrerede fjernsalgsvirksomheder ⁵⁾	720	863	1.003	1.155	1.303	1.324	798	1.152

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. Ved opgørelsen af momsprovenuets fra virksomheder med branchekoder for "handel via internettet" indgår virksomheders købsmoms, som kan fradrages. Fra 2022 har det været muligt at indrage nye regnskabstal i skønnet over varer fra andre EU-lande, hvilket forventes at have medført en stigning i 2022. Ved tidligere opgørelser er der ikke foretaget en forholdsfordeling af varer/ydelser, hvorfor alle beløb relateret til OSM2 tidligere vil have fremgået som ydelser.

2) Tallene angiver indbetalinger – og ikke momsprovenu – af køb af elektroniske ydelser i andre EU-lande via "One-stop shop"-momsordningen. Som følge af en overgangsordning beholder de øvrige EU-lande en andel af indbetalingerne. For 2016 er denne andel på 30 pct., mens den for 2017-2018 er på 15 pct. 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. Tallet for 2019 er opgjort efter det gamle periodiseringsprincip for at sikre sammenlignelighed på tværs af år.

4) Momsprovenuets for perioden 2016-2020 er opgjort på baggrund af tal fra "One-stop shop"-momsordningen. Fra 2023 udgår "One-stop moms" af opgørelsen. Opgørelsen er baseret på året, hvor betalingen er modtaget, dvs. opgørelsen kan indeholde betalinger for perioder i tidligere år.

5) De fælles regler for, hvornår virksomheder bliver afgiftspligtige ved fjernsalg, blev strammet 1. juli 2021. Faldet i antallet af registrerede fjernsalgsvirksomheder i 2021 antages at skyldes overgangen til "Moms one stop shop" i juli 2021, hvor virksomheder ikke behøver at registreres for fjernsalg i Danmark, men kan momsregistreres i eget land.

Kilde: Skattestyrelsen og egne beregninger.

En del af stigningen i momsprovenuets siden 2020 vurderes at kunne tilskrives de forbedrede muligheder for at sikre, at beskatningen sker i forbrugslandet. Derudover blev Skattestyrelsens mulighed for at udskille udenlandske momsbetalinger fra anden momsbetaling styrket med en ny model for importmoms i EU – Import One Stop Shop (IOSS) – som trådte i kraft den 1. juli 2021. Formålet med den nye model var at lette de administrative byrder for virksomheder både i og uden for EU, at sikre nemmere kontrol for myndigheder samt at sikre bedre konkurrencevilkår på markederne. For yderligere beskrivelse af ny model for importmoms i EU henvises til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023 (boks 4.3)*. Skattestyrelsens kontrol med området er desuden gradvist blevet mere effektiv, jf. omtale nedenfor.

I opgørelsen af det danske momsprovenu er det over tid blevet muligt at identificere flere af de momsbetalinger, som vedrører e-grænsehandel, men der er fortsat momsbetalinger fra e-grænsehandel, som ikke kan identificeres. Det gælder fx, hvis en netbutik baseret i et andet EU-land afregner moms via en almindelig dansk momsregistrering i stedet for den fælles EU-løsning, og betalingen derfor ikke kan udskilles fra anden momsbetaling. Det opgjorte momsprovenu fra køb i EU-lande er derfor et underkantsskøn.

Fra 2024 bliver det endnu nemmere for Skatteforvaltningen at sikre korrekt momsafregning i forbindelse med e-grænsehandel, da der implementeres nye EU-regler for indsamling og udveksling af betalingsoplysninger. Betalingstjenesteudbydere (tredjeparter som fx Nets) forpligtes til at føre et register over visse betalingsoplysninger om grænseoverskridende transaktioner, som stilles til rådighed for de nationale skattemyndigheder. Formålet med oplysningerne er blandt andet at gøre det muligt for skattemyndighederne i medlemslandene at identificere betalingsmodtagere samt 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 nyt, centralt elektronisk system (CESOP).

EU-Kommissionen har fremsat forslag om en toldeformpakke og om fjernsalg af varer fra tredjelande, som indeholder elementer, der kan forventes at påvirke e-grænsehandlen fra tredjelande og regelefterlevelsen i forbindelse med betaling af importmoms. Det gælder fx forslaget om at afskaffe den toldfri grænse på 150 euro, som medfører, at der i fremtiden skal betales told af alle varer fra lande udenfor EU. Samtidig skal Import One Stop Shop-ordningen (IOSS) fremover omfatte alle varer og ikke kun varer med værdi under 150 euro (hvor der i dag ikke skal betales told). Forslaget øger samtidig incitamentet til at bruge IOSS-ordningen og gør alle leverandørerne ansvarlige for momsbetaling. Forslaget forventes derfor at styrke regelefterlevelsen og afregningen af korrekt moms.

Den danske kontrolindsats på e-grænsehandelsområdet

Skattestyrelsen og Toldstyrelsen har det primære ansvar for kontrolindsatsen, som skal sikre, at danskernes e-grænsehandel bliver pålagt korrekt moms, afgifter og told.

Skattestyrelsen gennemfører løbende moms- og punktafgiftskontrol af udenlandske internetvirksomheders angivelser. Siden 2018 har Skattestyrelsen gennemført over 1.700 kontroller af udenlandske netbutikker, som blandt andet har resulteret i udsendte opkrævninger til virksomheder for over 300 mio. kr. i skyldig moms.

Skattestyrelsen har i løbet af projektet indsamlet viden, som har medvirket til en gradvist mere effektiv identifikation af virksomheder med større risiko for fx manglende momsangivelse. De nuværende erfaringer viser, at betalingskortoplysningerne er et effektivt værktøj, som kan målrette kontrollen mod de virksomheder, der sælger varer og/eller elektronisk leverede ydelser til danske forbrugere uden at være registreret for momspligt i Danmark. Det sikrer en høj træf-procent, dvs. at en høj andel af kontrollerne medfører en regulering af moms- eller afgiftsbetalingen. I 2023 fandt Skattestyrelsen således manglende momsangivelser i ni ud af ti af de kontrollerede virksomheder sammenlignet med seks ud af ti i 2018.

Resultaterne indikerer, at størstedelen af de momspligtige udenlandske internetvirksomheder er momsregistreret korrekt. Der er desuden ikke nogen klare indikationer på væsentlige udfordringer med regelefterlevelsen, og fejlene vurderes i højere grad at skyldes manglende viden frem for manglende vilje. De fleste kontrollerede virksomheder har som udgangspunkt været registreret i deres hjemland og afregnet moms her til, og langt størstedelen af de kontrollerede netbutikker lader sig momsregistrere i Danmark som følge af kontrollen.

Toldstyrelsen står for den fysiske kontrolindsats med varer, som sendes til Danmark, herunder om der er afregnet korrekt moms, afgifter og told. Kontrollen har desuden fokus på at forhindre indførelsen af ulovlige varer, og at varer, der indføres til det danske toldområde, opfylder gældende krav som fx produktsikkerhedsregler.

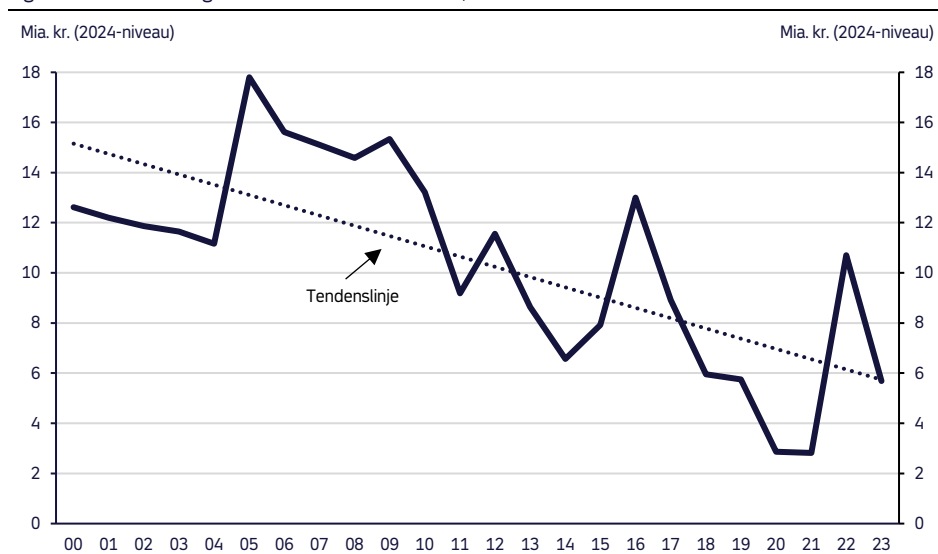
Skattestyrelsen og Toldstyrelsen har desuden i samarbejde et særligt fokus på kontrol af udenlandske internetvirksomheder, der sælger punktafgiftspligtige varer til danske forbrugere. I det enkelte tilfælde vurderes det, om virksomheden skal registreres i Danmark, og om der er behov for eventuel efteroprævning af eventuelle punktafgifter, som ikke er blevet afregnet.

Appendiks 3A. Traditionel grænsehandel

I 2023 udgjorde den traditionelle grænsehandel med *andre varer* (end nydelsesmidler) ca. 5³/₄ mia. kr. (opgjort i 2024-niveau). Grænsehandlen med andre varer har udvist en faldende tendens set over en længere årrække, men steg dog markant i 2022 efter at have været historisk lav i de to foregående år under coronapandemien, jf. figur 3A.1.

Den skønnede årlige grænsehandel med andre varer udgjorde i gennemsnit knap 14 mia. kr. i 00'erne (opgjort i 2024-niveau), mens gennemsnittet for 2010'erne har været på ca. 9 mia. kr. – og ca. 5¹/₂ mia. kr. i de seneste fem år. Opgørelsen af grænsehandlen tager i vid udstrækning afsæt i spørgeskemaundersøgelser og er dermed af skønsmæssig karakter.

Figur 3A.1. Danskernes grænsehandel med andre varer, 2000-2023



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 2024-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge Økonomisk Redegørelse, maj 2024.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Værdien af grænsehandlen med andre varer har svinget markant over tid, og udviklingen har været ret volatil for de forskellige varekategorier, jf. tabel 3A.1. I 2023 indikerer spørgeskemaundersøgelserne et betydeligt fald i grænsehandlen med brændsler og øvrige større indkøb efter et meget højt niveau for disse kategorier i 2022.

Tabel 3A.1. Grænsehandel med andre varer fordelt på varekategori, 2015-2023

Mio. kr. (2024-niveau)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Madvarer	822	1.417	1.181	989	967	517	454	772	974
Medicin og kosmetik ¹⁾	536	1.454	1.091	838	710	294	399	735	963
Elektronik	143	1.295	402	278	239	117	169	472	128
Tøj	858	5.728	3.638	2.649	2.277	791	752	2.084	2.011
Bil-, bolig- og fritidsudstyr	572	1.780	1.899	678	720	786	424	2.400	853
Brændsler ²⁾	36	181	88	40	136	71	99	2.397	108
Serviceydelser ³⁾	214	616	511	298	246	288	506	371	391
Øvrige indkøb	4.645	438	113	185	462	0	15	1.468	247
Andre nikotinprodukter ⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Andre varer i alt ²⁾	7.826	12.909	8.923	5.956	5.756	2.865	2.819	10.699	5.688

Anm.: Se anmærkning til figur 3A.1.
1) Omfatter også kosttilskud og parfume mv.2) Ekskl. energikoks. 3) Serviceydelser omfatter fx tandlægebesøg eller bilreparationer købt 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 3A.2.

Tabel 3A.2. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategori, 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mio. liter									
Øl	115	115	100	90	95	70	70	75	70
Vin	20	22	20	20	18	14	12	22	16
Spiritus	3	4	3	3	2	2	2	3	3
Alkoholsodavand og cider	8	9	8	5	6	4	4	9	8
Sodavand	125	125	110	120	120	90	85	125	110
Mio. stk.									
Cigaretter	350	275	300	275	250	175	250	700	700
Mio. gram									
Røgtobak	250	225	200	200	200	150	250	300	300
Mio. kilo									
Chokolade	13	15	12	14	12	7	8	12	11
Mio. poser/ml									
Nikotinposer	-	-	-	-	-	-	-	-	50
Nikotinvæsker	-	-	-	-	-	-	-	-	11

Anm.: Se amærkning til figur 3A.1.
Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Rejseaktivitet

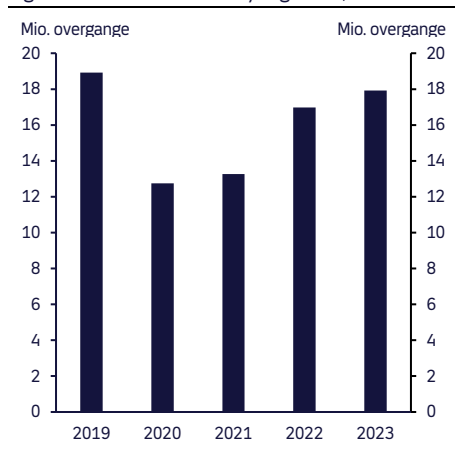
Efter et fald i antallet af grænsekrydsninger ved den dansk-tyske grænse og i antallet af rejsende fra danske lufthavne i 2020 og 2021 har trafikken ind og ud af landet i 2022 og 2023 nærmet sig niveauet for 2019.

Således krydsede godt 18 mio. motorkøretøjer den dansk-tyske grænse i Sønderjylland i 2023, *jf. figur 3A.2*. Det er ca. 1 mio. eller 5 pct. færre end i 2019. Til sammenligning var grænsetrafikken i 2020 og 2021 omkring 30-35 pct. lavere end i 2019.

For andre grænseovergange, herunder fx den dansk-svenske grænse via Øresundsbroen og Helsingørfærgerne samt fx færgeoverfarterne Rødby-Puttgarten og Gedser-Rostock, ses overordnet et lignende billede, hvor trafikken i 2023 har nærmet sig niveauet før coronapandemien yderligere.

Flytrafikken i danske lufthavne er fortsat steget i 2023 efter en meget stor stigning i 2022. Flytrafikken var dog stadig ikke helt tilbage på samme niveau som før coronapandemien, *jf. figur 3A.3*. I 2023 var der således over 16 mio. afrejsende mod lidt over 18 mio. i 2019.

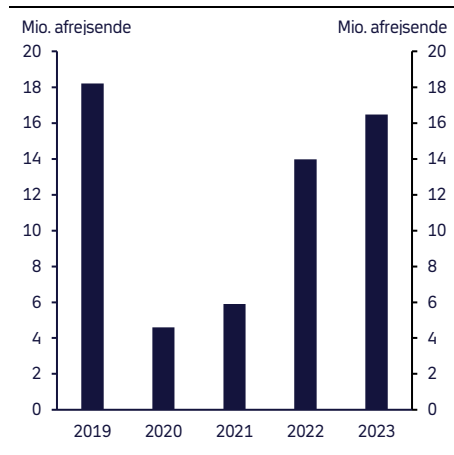
Figur 3A.2. Trafik ved dansk-tysk grænse, 2019-2023



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 3A.3. Trafik i danske lufthavne, 2019-2023



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.

Appendiks 3B. Opgørelse af den traditionelle grænsehandel

Skatteministeriets skøn over omfanget af grænsehandel er baseret på en række forskellige kilder. Opgørelsen af grænsehandlen tager først og fremmest afsæt i stikprøvebaserede interviewundersøgelser, der foretages af eksterne leverandører, og som siden 2. kvartal 2019 har været udarbejdet af *Wilke* for Skatteministeriet – en metodik som altid er behæftet med en vis usikkerhed. Der suppleres med paneldata om danskeres indkøb af diverse nydelsesmidler i Danmark, Tyskland, Sverige og Norge, udarbejdet af *GfK ConsumerScans*, samt Skatteforvaltningens egne data for afgiftsindtægter, dankortforbrug mv.

Kilderne er ikke altid entydige, og derfor bygger de enkelte skøn på en nærmere vurdering af udviklingen ifølge de forskellige kilder sammenholdt med afgifts- og prisudvikling mv. Her til kommer, at der sandsynligvis er en vis grad af uenderrapportering i spørgeundersøgelserne, som fx ikke afspejler det øl og sodavand mv., der købes i udlandet med henblik på videresalg i Danmark. Der er derfor usikkerhed forbundet med opgørelsen af danskernes grænsehandel.

Der anvendes desuden en bred vifte af andre supplerende datakilder, bl.a. Danmarks Statistik, EU's *Taxes in Europe Database* (TEDB) mv.

Databrud i spørgeskemaundersøgelsen og nye grænsehandelsvarer

Fra 2. kvartal i 2019 overgik leverancen af spørgeskemaundersøgelsen fra Epinion til Wilke, hvilket medfører, at skønnene for grænsehandlen fra 2019 og frem ikke er direkte sammenlignelige med tidligere år. Databruddet i denne forbindelse har dog tilsyneladende ikke medført nævneværdige udsving, som det tidligere har været tilfældet ved overgangen fra Gallup til Epinion i 2016, og hvor skønnene for grænsehandlen fra 2016 derfor ikke direkte sammenlignelige med tidligere år.

Først fra 2023 er der indsamlet data vedrørende grænsehandlen med røgfri nikotinvarer som nikotinprodukter (fx nikotinposer) og e-væske til e-cigaretter. Det begrænsede datagrundlag medfører, at skønnene er forbundet med betydelig usikkerhed. Derudover har danskerne sandsynligvis haft et udbredt forbrug af røgfri nikotinprodukter i årene før 2023, som det dog ikke er muligt at skønne over pga. manglende datagrundlag i form af afgiftsindtægter og skøn for grænsehandlen.

Appendiks 3C. Beregning af samfundsøkonomisk virkning

Beregningen af den samfundsøkonomiske virkning af en afgiftsændring er i *afsnit 3.5* vist i meget komprimeret form. I dette appendiks vises en mere udførlig beregning, jf. også *afsnit 4.5 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

I *tabel 3C.1* vises en detaljeret beregning af den samfundsøkonomiske virkning af en forhøjelse af vinafgiften til 19 kr. pr. liter under antagelse om, at vin ikke er en grænsehandelsfølsom vare, og at der ikke substitueres til andre alkoholiske drikkevarer²¹.

Af kolonne (1) fremgår, at staten opnår et umiddelbart merprovenu på ca. 1,5 mia. kr. som følge af den højere afgift. Dertil kommer et negativt tilbageløb fra moms og afgifter på andet forbrug, en negativ dynamisk provenueffekt, som følger af forbrugsadfærdsændringer, samt en positiv effekt som følger af de reducerede eksterne omkostninger, som fx sparede udgifter i sundhedsvæsenet til behandling af følgesygdomme forbundet med alkoholforbrug. Endelig beregnes en negativ provenueffekt, som følger af afgiftens virkning på arbejdsudbuddet. Den samlede virkning af afgiftsændringen for staten bliver dermed knap 1,2 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd inkl. arbejdsudbud.

Af kolonne (2) fremgår, at tiltaget påvirker borgerne ved, at de umiddelbart skal betale ca. 1,5 mia. kr. mere i afgift for at opretholde deres hidtidige forbrug. Til gengæld opnår de en positiv omstillingsgevinst ved at tilpasse deres forbrug. Borgernes samlede nyttetab løber op i ca. 1,5 mia. kr.

Af kolonne (3) og (4) fremgår effekten af en lumpsum-skat på ca. 1,5 mia. kr., som har samme virkning på forbrugernes nytte som afgiftsforhøjelsen. Lumpsum-skatter har ingen forvriddningseffekt, hvorfor den samlede effekt for staten før arbejdsudbudseffekten er lig med den umiddelbare virkning efter tilbageløb. Der beregnes dog stadig en arbejdsudbudseffekt, idet reduktionen af borgernes samlede indkomst alt andet lige påvirker deres arbejdsudbudsbeslutning²².

Af kolonne (5) fremgår endelig den samfundsøkonomiske virkning som forskellen mellem virkningen af afgiftsforhøjelsen og den tilsvarende lumpsum-skat. Samfundet opnår før arbejdsudbudseffekten en positiv samfundsøkonomisk virkning på ca. 45 mio. kr. Når arbejdsudbudseffekten indregnes, opnås derimod et samfundsøkonomisk tab på ca. 105 mio. kr. Af kolonne (6) fremgår desuden, at borgeren er indifferent mellem afgiftsændringen og den ækvivalente lumpsum skat.

²¹ Antagelsen kan også fortolkes som, at alle eksternalitetsskabende substitutvarer allerede er pålagt en balanceret afgiftssats.

²² Denne justering medfører reelt set en lille omstillingsgevinst for borgerne, da de ellers ikke ville justere deres arbejdsudbud. Effekten er dog så lille, at den ikke medregnes.

Tabel 3C.1. Virkning ved forhøjelse af afgift pr. liter vin til 19 kr. uden grænsehandelseffekt

Mio. kr. (2023-niveau)	Tiltag		Lumpsum-skat		Samfundsøkonomisk virkning	
	Stat	Borger	Stat	Borger	Stat	Borger
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(3)	(6)=(2)-(4)
Umiddelbar virkning	1.540	-1.540	1.490	-1.490	55	-55
Tilbageløb	-325	0	-310	0	-10	0
Dynamisk provenu ekskl. AU	-205	0	0	0	-205	0
Omsstillingsgevinst	0	55	0	0	0	55
Grænsehandelsgevinst	0	0	0	0	0	0
Eksterne omkostninger	210	0	0	0	210	0
I alt ekskl. arbejdsudbud	1.220	-1.490	1.175	-1.490	45	0
Arbejdsudbudseffekt	-55	0	110	0	-165	0
I alt inkl. arbejdsudbud	1.160	-1.490	1.285	-1.490	-120	0

Anm.: Det er beregningsteknisk antaget, at den gennemsnitlige bordvin har en alkoholprocent på 12 pct. Beløb er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., hvorfor tallene ikke altid summerer til totalerne.

Kilde: Egne beregninger.

I realiteten er vin en grænsehandelsfølsom vare. I *tabel 3C.2* gentages beregningen af virkningerne af afgiftsforhøjelsen, som i *tabel 3C.1*, med grænsehandelseffekter. Det medfører, at afgiftsforhøjelsen har en mindre negativ effekt på borgerne, da de nu kan afbøde en del af den højere afgift ved at grænsehandle. Grænsehandlen har desuden en negativ effekt på de offentlige finanser i form af tabte moms- og afgiftsindtægter, hvilket resulterer i en væsentligt mere negativ dynamisk provenueffekt. Det fremgår af kolonne (5), at den samlede samfundsøkonomiske virkning af afgiftsforhøjelsen, når der er grænsehandel, udgør ca. -145 mio. kr. uden arbejdsudbudseffekten og ca. -275 mio. kr. inkl. arbejdsudbud.

Tabel 3C.2. Virkning ved forhøjelse af afgift pr. liter vin til 19 kr. med grænsehandelseffekt

Mio. kr. (2023-niveau)	Tiltag		Lumpsum-skat		Samfundøkonomisk virkning	
	Stat	Borger	Stat	Borger	Stat	Borger
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(3)	(6)=(2)-(4)
Umiddelbar virkning ¹⁾²⁾	1.415	-1.385	1.295	-1.295	120	-90
Tilbageløb ³⁾	-290	0	-270	0	-20	0
Dynamisk provenu ekskl. AU	-455	0	0	0	-455	0
Omstillingsgevinst	0	55	0	0	0	55
Grænsehandelsgevinst	0	35	0	0	0	35
Eksterne omkostninger	210	0	0	0	210	0
I alt ekskl. arbejdsudbud	875	-1.295	1.025	-1.295	-145	0
Arbejdsudbudseffekt	-50	0	95	0	-145	0
I alt inkl. arbejdsudbud	825	-1.295	1.120	-1.295	-290	0

Anm.: Det er beregningsteknisk antaget, at den gennemsnitlige bordvin har en alkoholprocent på 12 pct. Beløb er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., hvorfor tallene ikke altid summerer til totalerne.

1) Den umiddelbare virkning adskiller sig fra situationen uden grænsehandel i tabel 3C.1, idet en andel af danskernes samlede forbrug nu i udgangspunktet handles i udlandet.

2) Tiltagets umiddelbare virkning er forskellige mellem borgere og stat, idet en del af statens umiddelbare provenuindtægt stammer fra udenlandske borgeres grænsehandel i Danmark.

3) Tilbageløb for staten ved tiltaget er kun beregnet på den del af provenuet, som stammer fra danske borgere.

Kilde: Egne beregninger.

Hovedaktionærs indkomsttransformation

4

4. Hovedaktionærs indkomsttransformation

4.1 Indledning

I det danske skattesystem beskattes aktieindkomst – dvs. aktieudbytte og realiserede kursgevinster – separat fra lønindkomst og anden personlig indkomst (samt anden kapitalindkomst). Forskelle i skattesatserne mellem aktieindkomst og lønindkomst kan give incitament til at flytte indkomst mellem de to indkomsttyper. Særligt såkaldte *arbejdende hovedaktionærer* – dvs. personer, der både ejer og arbejder i et selskab – kan i vidt omfang selv beslutte, om overskud fra deres selskab skal udbetales som løn eller som aktieindkomst. Hermed kan de også vælge den sammensætning af løn- og aktieindkomst, som giver den lavest mulige skattebetaling. Denne problemstilling er kendt som *hovedaktionærproblemet*.

Hidtil har denne problemstilling været søgt håndteret ved, at beskatningen af virksomheders overskud i form af først selskabsskat og derefter udbytteskat nogenlunde svarer til den højeste marginalskat på personlig indkomst (ved en gennemsnitlig kommuneskatteprocent). Ved beskatning med de højeste marginalsatser er der således aktuelt ikke noget nævneværdigt incitament for hovedaktionærer til at transformere løn til udbytte eller omvendt, *jf. afsnit 4.2*. Med *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) indføres der fra 2026 en ny toptopskat, hvilket vil ændre balancen mellem marginalsatserne for aktie- og lønindkomst og dermed føre til indkomsttransformation, som isoleret set vil reducere det ventede provenu fra toptopskatten.

Hovedaktionærs og selvstændiges indkomst udgør en betydelig del af provenuet fra de høje progressionstrin i skattesystemet, og der er tydelig empirisk evidens for, at disse grupper reagerer aktivt på skatteincitamenter til indkomsttransformation, idet fx mange hovedaktionærer har unoteret udbytteindkomst præcis på progressionsgrænsen for aktieindkomst, *jf. afsnit 4.3*.

Skatteministeriet har ikke tidligere medregnet effekten af indkomsttransformation. Der er imidlertid nu udviklet en *ny regnemåde*, som giver mulighed for fremover at indregne provenuvirkningen af hovedaktionærs indkomsttransformation i økonomiske konsekvensvurderinger, *jf. afsnit 4.4*.

Skatteændringer, der indebærer en øget forskel mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst, vil generelt føre til en øget indkomsttransformation, som isoleret set *forværrer* de offentlige finanser (i form af en afledt negativ dynamisk provenuvirkning). Fx skønnes merprovenuet ved indførelsen af toptopskatten reduceret med ca. en fjerdedel, når der tages hensyn til de afledte provenuvirkninger af øget indkomsttransformation, *jf. afsnit 4.5*. Virkningen på den samlede velstand målt ved den *samfundsøkonomiske virkning* af en skatteændring påvirkes også af øget indkomsttransformation, *jf. afsnit 4.6*.

De nye kvantitative skøn over de afledte provenu- og velstandsmæssige konsekvenser af øget indkomsttransformation giver anledning til at overveje andre måder at håndtere hovedaktionærproblemet på, *jf. afsnit 4.7*.

4.2 Beskatning af hovedaktionærers indkomst

Hovedaktionærer er defineret som personer, som inden for de sidste 5 år har haft en ejerandel på mindst 25 pct. i et *aktieselskab* (A/S) eller et *anpartsselskab* (ApS) eller har rådet over 50 pct. af stemmerne i selskabet, hvorved de i vid udstrækning selv kan vælge, hvordan selskabsoverskud fordeles på lønindkomst og aktieindkomst.

For hovedaktionærer afspejler indkomsten fra deres selskab dels afkastet af den investerede kapital – i form af selskabsoverskud udbetalt som aktieindkomst – dels lønindkomst fra den aktive arbejdsindsats i selskabet. Selskabsoverskud, der udbetales som aktieindkomst, beskattes først med selskabsskat og dernæst med aktieindkomstskat, før indkomsten kan realiseres til brug. Aflønningen af hovedaktionærens aktive arbejdsindsats i selskabet – som reducerer selskabsoverskuddet – beskattes derimod som lønindkomst.

I det omfang løn og aktieindkomst beskattes forskelligt, giver det tilskyndelse til *indkomsttransformation* – dvs. at indkomst transformeres fra den ene indkomsttype til den anden, alene med henblik på at reducere skattebetalingen. En del af hovedaktionærerne må derfor forventes at transformere indkomst i selskabet fra løn til aktieindkomst eller omvendt – eller periodisere udbetaling af selskabsoverskud over tid – i det omfang, det er forbundet med en skattemæssig gevinst.

Udvikling i reglerne for beskatning af hovedaktionærer

Selskabsoverskud, der realiseres som aktieindkomst, beskattes først i selskabet efter reglerne for *selskabsskat* og dernæst personligt hos hovedaktionæren efter reglerne for *beskatning af aktieindkomst*. Selskabsoverskud, der udbetales som løn, beskattes efter reglerne for *beskatning af personlig indkomst*.

Indkomsten i selskabet beskattes med selskabsskatten på 22 pct. efter fradrag for omkostninger, lønninger og afskrivninger mv. Den resterende indkomst i selskabet – det vil sige overskuddet efter selskabsskat – kan herefter spares op i selskabet eller udbetales til selskabets ejere, dvs. hovedaktionæren og eventuelle andre ejere. Når overskuddet realiseres hos ejerne, beskattes indkomsten som aktieindkomst med den relevante aktieindkomstskattesats.

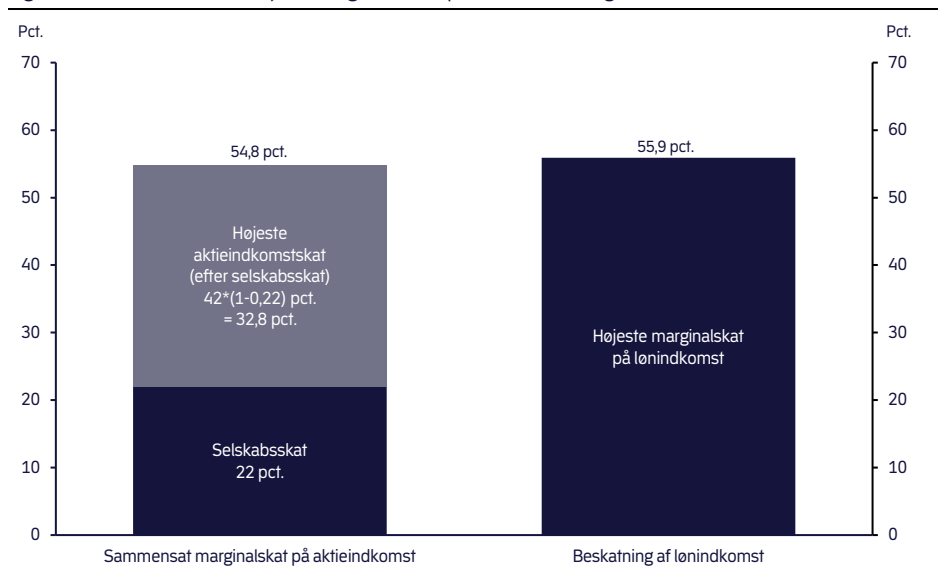
Aktieindkomst beskattes i 2025 med 27 pct. af indkomsten under en grænse på 67.500 kr. (2025-niveau) og 42 pct. af indkomsten over denne grænse. Ægtefæller *sambeskattes* af aktieindkomst. Det betyder, at ægtefællers indkomst lægges sammen, og at progressionsgrænsen udgør det dobbelte, altså 135.000 kr. (2025-niveau). Det bemærkes, at det med *Aftale om Iværksætterpakken* (december 2024) er besluttet at forhøje progressionsgrænsen for aktieindkomst fra 63.300 kr. i 2024 (2025-niveau) til 67.500 kr. i 2025, 75.800 kr. i 2026 og 83.100 kr. fra 2027 og frem (samt det dobbelte for ægtefæller).

Den *sammensatte marginalsat på aktieindkomst inklusive selskabsskat* udgør dermed ca. 43,1 pct. $(=22+(1-0,22)*27)$ op til progressionsgrænsen og ca. 54,8 pct. $(=22+(1-0,22)*42)$ over denne grænse, jf. første søjle i figur 4.1.

I 2025 udgør *den højeste marginalskat på personlig indkomst – og dermed på løn – ca. 55,9 pct.* (opgjort med gennemsnitlig kommuneskattesats og ekskl. kirkeskat) over topskattegrænsen på knap 665.000 kr. (2025-niveau, før arbejdsmarkedsbidrag), *jf. anden søjle i figur 4.1.*

Dermed er der *aktuelt* (ved den gennemsnitlige kommuneskattesats) en omtrentlig balance mellem de højeste marginalsatter for aktieindkomst og lønindkomst på hhv. 54,8 pct. og ca. 55,9 pct. Det begrænser hovedaktionærs incitament til indkomsttransformation, herunder at udbetale løn som aktieindkomst.

Figur 4.1. Balance mellem de højeste marginalsatter på aktieindkomst og lønindkomst i 2025



Anm.: Den højeste marginalskat på lønindkomst er beregnet med udgangspunkt i den gennemsnitlige kommuneskatteprocent, som i 2025 udgør 25,018 pct.

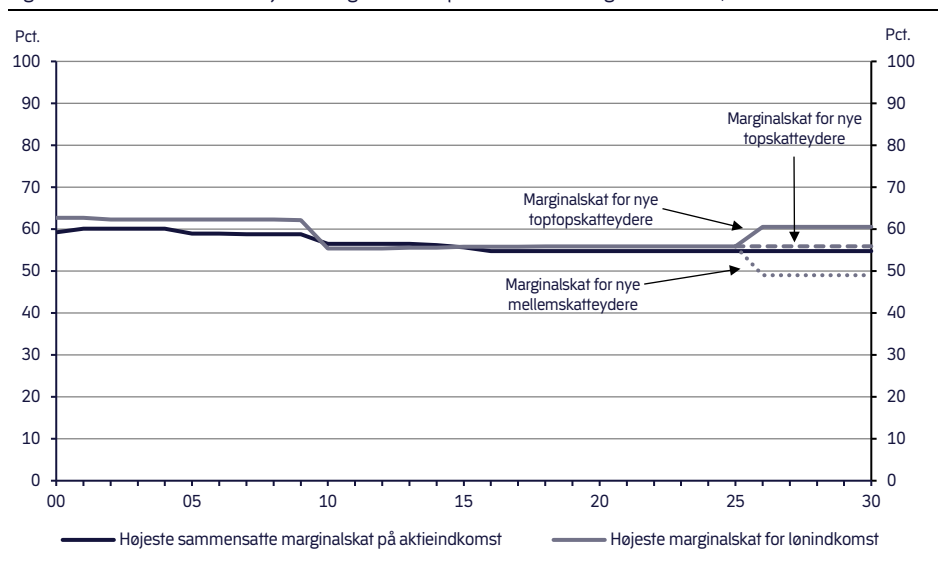
Kilde: Skatteministeriet.

Den højeste sammensatte marginalskat på aktieindkomst er – set over de sidste ca. 25 år – reduceret fra ca. 60 pct. i starten af 00'erne til 54,8 pct. fra 2016 og frem, *jf. den mørkeblå kurve i figur 4.2.* Denne udvikling afspejler hovedsageligt de gradvise nedsættelser af selskabsskatten fra 32 pct. i 2000 til 22 pct. i 2016 og frem. Med *Forårspakke 2.0* (marts 2009) blev den højeste sats for aktieindkomst sat ned fra 45 til 42 pct. fra og med 2010.

Den højeste marginalskat for personlig indkomst – og dermed lønindkomst – er reduceret fra ca. 62,7 pct. i 00'erne til aktuelt ca. 55,9 pct., *jf. den grå kurve i figur 4.2.* Det afspejler afskaffelsen af mellemskatten (og nedsættelsen af skatteløftet for personlig indkomst) fra og med 2010 som følge af *Forårspakke 2.0* (marts 2009).

Overordnet set har der således i perioden fra 2010 og frem til 2025 omtrent været balance mellem de højeste marginalsatter for hhv. løn og aktieindkomst.

Figur 4.2. Balance mellem de højeste marginalsatser på aktieindkomst og lønindkomst, 2000-2030



Kilde: Skatteministeriet.

Med *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) omlægges topskatten fra 2026, så den nuværende topskat erstattes af tre skatter: En ny mellemskat, en ny topskat og en ny toptopskat. Ændringerne i topskatten indebærer, at den nuværende balance mellem marginalsatserne for indkomster over den nuværende topskattegrænse på 665.000 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag) forskydes.

Ændringerne i topskatten indebærer, at for personlig indkomst, herunder lønindkomst, mellem 665.000 kr. og 806.700 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag) reduceres skattesatsen med 7,5 pct.-point – svarende til en nedsættelse af marginalsatten med 6,9 pct.-point fra 55,9 pct. til 49,0 pct. Knap halvdelen af de nuværende topskatteydere skønnes at få reduceret deres marginalsat. For hovedaktionærer indebærer dette isoleret set en øget tilskyndelse til at udbetale udbytteindkomst som lønindkomst for den del af indkomsten, som overstiger den nye mellem-skattegrænse på 665.000 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag) og op til den nye topskattegrænse på 806.700 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag).

For lønindkomst mellem 806.700 kr. og den nye toptopskattegrænse på 2.688.800 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag) er marginalsatten uændret. Dette skønnes at være tilfældet for omkring halvdelen af de nuværende topskatteydere. For hovedaktionærer indebærer det isoleret set, at tilskyndelsen til indkomsttransformation er uændret i dette indkomstinterval.

Den nye toptopskat på 5 pct. indebærer en forøgelse af marginalsatten med 4,6 pct.-point fra 55,9 pct. til 60,5 pct. for lønindkomst over 2.688.800 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag). Toptopskatten skønnes aktuelt at ville berøre omkring 10.000 personer, hvoraf knap 4.000 skønnes at være hovedaktionærer, og yderligere knap 2.000 skønnes at være selvstændige. For

hovedaktionær indebærer det isoleret set en øget tilskyndelse til at udbetale lønindkomst som aktieindkomst for den del af indkomsten, som overstiger den nye toptopskattegrænse på 2.688.800 kr. Inkl. selvstændige, *jf. nedenfor*, kan det omfatte op til ca. 60 pct. af de nye toptopskatteydere.

Indkomsttransformation fra selvstændigt erhvervsdrivende i virksomhedsordningen

Det er muligt for *selvstændigt erhvervsdrivende*, der ikke driver virksomhed i selskabsform, men i stedet under virksomhedsordningen, at ændre organisationsform fra personlig virksomhed til fx et A/S eller ApS, hvormed de bliver nye hovedaktionærer, som kan transformere indkomst fra løn til aktieindkomst. Samtidig er der empirisk evidens for, at selvstændige i høj grad reagerer på skattemæssige incitamenter, fx til at periodisere indkomsten fra deres virksomheder, *jf. også afsnit 4.3*.

På den baggrund er det valgt at medregne selvstændige under virksomhedsordningen som en del af den gruppe, der har potentiale til at foretage indkomsttransformation.

Principielt er der også andre kanaler gennem hvilke, ændringer i balancerne i skattesystemet kan føre til indkomsttransformation mellem løn og aktieindkomst. Fx kan almindelige lønmodtagere (under visse betingelser) etablere sig som selvstændigt erhvervsdrivende og blive hovedaktionærer. Endvidere kan eksisterende minoritetsaktionærer i unoterede selskaber i et vist omfang foretage indkomsttransformation, og almindelige lønmodtagere kan belønnes gennem medarbejderaktier mv. (aktieafløkning). Disse kanaler er ikke taget med i regnemodellen, *jf. boks 1 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærs Indkomsttransformation*.

4.3 Potentialet for indkomsttransformation

I 2022 var der 216.300 hovedaktionærer og knap 97.700 selvstændige i virksomhedsordningen, *jf. række (1) og (4) i tabel 4.1*. Grundlaget for indkomsttransformation udgøres i modellen af (nærmere afgrænsede dele af) disse to gruppers indkomster fra henholdsvis løn (personlig indkomst) og aktieindkomst.

Hovedaktionærerne havde i 2022 en samlet aktieindkomst på 52,1 mia. kr., hvoraf 40,5 mia. kr. kan henføres til indkomst fra unoterede aktier, *jf. række (2) og (2.a) i tabel 4.1*. De selvstændige i virksomhedsordningen havde i 2022 en samlet aktieindkomst på 1,9 mia. kr., hvoraf 0,3 mia. kr. kan henføres til indkomst fra unoterede aktier, *jf. række (5) og (5.a) i tabel 4.1*. Det er markant mindre end i gruppen af hovedaktionærer, hvilket afspejler forskellen i organisationsform i udgangspunktet.

Hovedaktionærerne havde i 2022 en samlet personlig indkomst på 135,3 mia. kr., hvoraf størstedelen på 104,9 mia. kr. kan henføres til lønindkomst, *jf. række (3) og (3.a) i tabel 4.1*. De selvstændige i virksomhedsordningen havde i 2022 en samlet personlig indkomst på 62,5 mia. kr., hvoraf 23,2 mia. kr. kan henføres til personlig indkomst fra egen virksomhed, *jf. række (6) og (6a) i tabel 4.1*. Det vil sige, at både hovedaktionærer og selvstændige under virksomhedsordningen (hvis de ændrer organisationsform og bliver hovedaktionærer i et ApS eller A/S) har betydelige

indkomstgrundlag, som potentielt kan indkomsttransformeres fra lønindkomst (og personlig indkomst fra egen virksomhed) til unoteret aktieindkomst.

Tabel 4.1. Statistik over hovedaktionærer og selvstændige i virksomhedsordningen, 2020-2022

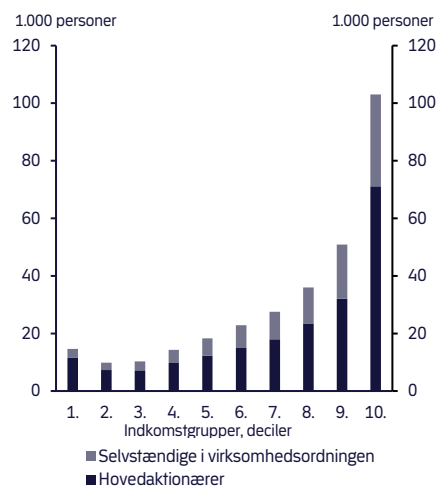
	2020	2021	2022
<i>Hovedaktionærer</i>			
(1) Antal personer	206.500	212.600	216.300
(2) Aktieindkomst, mia. kr.	47,1	46,0	52,1
(2.a) Heraf unoteret udbytteindkomst, mia. kr.	28,2	34,8	40,5
(3) Personlig indkomst, mia. kr.	114,1	125,3	135,3
(3.a) Heraf lønindkomst, mia. kr.	90,3	98,7	104,9
<i>Selvstændige i virksomhedsordningen</i>			
(4) Antal personer	110.100	101.800	97.700
(5) Aktieindkomst, mia. kr.	1,8	2,6	1,9
(5.a) Heraf unoteret udbytteindkomst, mia. kr.	0,2	0,2	0,3
(6) Personlig indkomst, mia. kr.	63,9	62,1	62,5
(6.a) Heraf personlig indkomst fra egen virksomhed (brutto virksomhedsresultat)	26,3	24,1	23,2

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2020-2022.

Hovedaktionærer og selvstændige under virksomhedsordningen er i relativt stort omfang placeret øverst i indkomstfordelingen, jf. figur 4.3. Således var der i 2021 godt 71.000 hovedaktionærer og knap 32.000 selvstændige i 10. indkomstdecil, hvilket svarer til, at hovedaktionærer og selvstændige udgør omtrent en tredjedel af alle personer i 10. indkomstdecil. Til sammenligning udgør hovedaktionærer og selvstændige kun godt 2 pct. af alle personer i 1.-5. indkomstdecil, dvs. i den halvdel af befolkningen, som har de laveste indkomster.

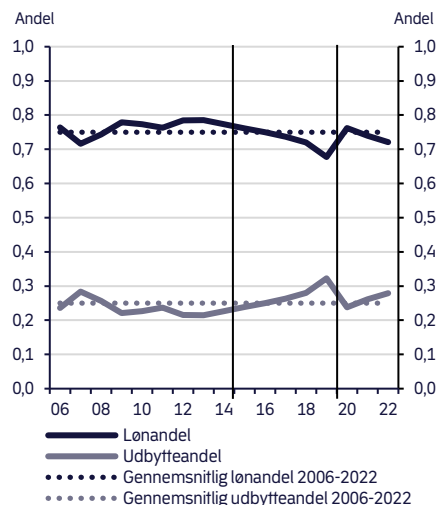
Over de seneste knap 20 år har de andele af hovedaktionærernes samlede indkomst, der består af henholdsvis løn og udbytteindkomst, været ret stabile, jf. figur 4.4. Det skal formentlig ses i sammenhæng med, at der i samme periode har været omtrentlig balance mellem de højeste marginalsatser på lønindkomst og aktieindkomst (jf. figur 4.2 ovenfor).

Figur 4.3. Hovedaktionærer og selvstændige i virksomhedsordningen fordelt efter indkomstdeciler, 2021



Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021.

Figur 4.4. Udvikling i løn- og udbytteandelen for hovedaktionærer, 2006-2022



Anm.: Fra 2015-2019 er hovedaktionærmarkøren ikke opdateret i registerdata på Lovmodellen.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2006-2022.

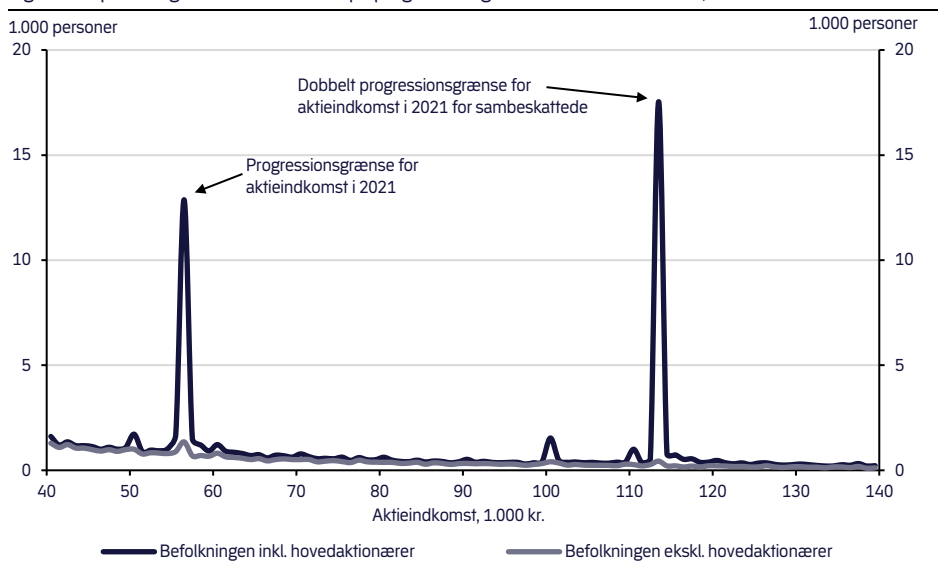
Mange hovedaktionærer og selvstændige på progressionsgrænserne

Hovedaktionærer og selvstændige reagerer i særlig grad på skatteincitamenter, henholdsvis når det gælder beskatning af aktieindkomst og lønindkomst.

De personer, som har en samlet aktieindkomst præcis svarende til progressionsgrænsen for aktieindkomst, består i overvejende grad af *hovedaktionærer*, jf. figur 4.5. Det skyldes, at netop hovedaktionærer har vid mulighed for selv at fastlægge størrelsen af deres aktieindkomst. Der var i 2021 11.500 hovedaktionærer med aktieindkomst svarende til præcis 56.500 kr. – som var størrelsen af progressionsgrænsen i 2021 – og 17.100 sambeskattede hovedaktionærer med aktieindkomst svarende til præcis 113.000 kr.²³

²³ Når der udelukkende fokuseres på hovedaktionærernes udbytteindkomst fra unoterede aktier, fås et lidt større antal personer på progressionsgrænsen, end det som kan aflæses af figurene. Det skyldes, at hovedaktionærer også kan have fx aktieindkomst fra noterede aktier mv. og dermed have en samlet aktieindkomst, som er større.

Figur 4.5. Ophobning af hovedaktionærer på progressionsgrænsen for aktieindkomst, 2021

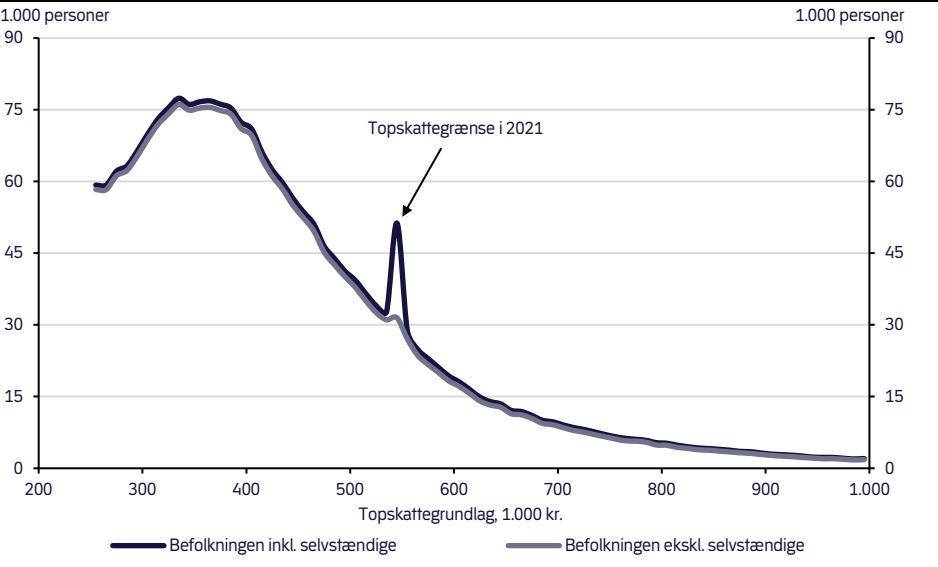


Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021.

Tilsvarende har *selvstændige under virksomhedsordningen* en tendens til at ophobe sig omkring topskattegrænsen, jf. figur 4.6. Det skyldes, at denne gruppe kan vælge at udbetale overskud fra egen virksomhed som løn (personlig indkomst) netop op til topskattegrænsen og opspare resten af virksomhedsoverskuddet med henblik på at udjævne indkomsten over tid. Der er i 2021 19.800 selvstændige, som har lønindkomst lige omkring topskattegrænsen.

Både i forhold til beskattningen af aktieindkomst og lønindkomst er det tydeligt, at den resterende del af befolkningen ikke udviser samme skatteoptimerende adfærd. Det peger på, at det er særlig relevant at tage højde for indkomsttransformation i skøn over hovedaktionærers og selvstændiges adfærd, fordi disse grupper har væsentlig større muligheder end den øvrige befolkning for at tilpasse størrelsen af deres udbetalte årlige lønindkomst og aktieindkomst til de gældende skatteregler.

Figur 4.6. Ophobning af selvstændige på topskattegrænsen, 2021



Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021.

En stor andel af provenuet fra de progressive skatter i person- og aktieindkomstbeskatningen kan henføres til hovedaktionærer og selvstændige, hvilket understreger behovet for at kunne skønne over provenuvirkningerne af ændret indkomsttransformation ved ændringer i disse skatter, jf. tabel 4.2. De skønnede provenuvirkninger er beregnet med udgangspunkt i skattesystemet i 2030, hvor *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) er fuldt indfaset.

Tabel 4.2. Fordeling af provenuet fra udvalgte skatter i person- og aktieindkomstbeskatningen, 2030

	Provenu fra personlig indkomstskat			Provenu fra aktieindkomstskat	
	Mellemskat	Topskat	Toptopskat	Lav sats	Høj sats
	Pct.				
Andel fra hovedaktionærer og selvstændige	36,2	42,5	64,2	46,3	71,9
Andel fra øvrig befolkning	63,8	57,5	35,8	53,7	28,1
I alt	100	100	100	100	100

Anm.: For at kunne opgøre fordelingen af det forventede provenu fra de tre nye progressive skatter tages der udgangspunkt i skattesystemet med fuldt indfasede skatteregler i medfør af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) og *Aftale om Iværksætterpakken* (december 2024). Der er ikke taget højde for det forventede omfang af indkomsttransformation som følge af udviklingen i skattereglerne frem mod 2030 i de viste provenufordelinger.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

4.4 Ny model til kvantificering af indkomsttransformation

Skatteministeriet har ved beregning af provenuskøn af ændrede skatter hidtil ikke indregnet afledte virkninger af ændringer i tilskyndelsen til at transformere indkomst mellem lønindkomst og aktieindkomst (eller omvendt) for hovedaktionærer, da der ikke tidligere har været regnemøder til at kvantificere denne effekt.

Skatteministeriet har imidlertid udviklet en regnemetode, som fremover giver mulighed for at indregne provenuvirkningen af indkomsttransformation i økonomiske konsekvensvurderinger.

Målet med modellen er at kunne skønne over de *strukturelle* virkninger fra ændret indkomsttransformation ved ændringer i beskattningen af løn- og aktieindkomst. Ændringer i skattesystemet kan herudover potentielt føre til *engangsvirkninger* fra ekstraordinære udbetalinger af løn eller aktieindkomst, hvis det bliver attraktivt at realisere eksisterende opsparing i virksomhederne. Sådanne effekter kan potentielt være store på kort sigt, men skønnes ikke at påvirke de strukturelle dynamiske provenuvirkninger og er ikke inkluderet i modellen.

For at kunne belyse provenuvirkningerne af hovedaktionærers indkomsttransformation ved ændringer i forskellen mellem marginalsatten på lønindkomst og aktieindkomst, både ved ændringer i de progressive indkomstsatter, ændringer i den høje sats for aktieindkomst og ændringer i progressionsgrænsen for aktieindkomst, arbejdes der med *to delmodeller*.

Med *delmodel 1* skønnes over ændringen i omfanget af hovedaktionærernes indkomsttransformation ved *ændringer i forskellen mellem marginalsatterne* – enten som følge af ændringer i de relevante skattesatser eller i indkomstgrænserne for de progressive indkomstsatter. Delmodel 1 tager udgangspunkt i en adfærdsrelation, hvor ændringen i indkomsttransformationen er modelleret som en lineær sammenhæng mellem ændringen i marginalskatteforskellen, det relevante indkomstgrundlag for indkomsttransformation og en adfærdsparameter.

Med *delmodel 2* skønnes over ændringen i omfanget af indkomsttransformation, når *progressionsgrænsen for aktieindkomst ændres*. Den definerende antagelse i delmodel 2 er, at ved *begrænsede* ændringer i progressionsgrænsen forventes de hovedaktionærer, som i udgangspunktet har noteret aktieindkomst *præcis* på progressionsgrænsen, at indkomsttransformere i et omfang, så de får en aktieindkomst *præcis* svarende til den nye progressionsgrænse. Disse hovedaktionærers indkomsttransformation antages med andre ord at ændres mekanisk med begrænsede ændringer i progressionsgrænsen. For hovedaktionærer, som i udgangspunktet *ikke* har noteret aktieindkomst svarende til progressionsgrænsen for aktieindkomst, modelleres ændringen i indkomsttransformation ved en ændring i progressionsgrænsen med udgangspunkt i den samme adfærdsrelation som i delmodel 1.

Dette afsnit giver en introduktion til modellen (primært delmodel 1), men udelader mange tekniske detaljer. Modellen er beskrevet mere detaljeret i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærers Indkomsttransformation*, som kan findes på Skatteministeriets hjemmeside.

Overblik over beregningsmodellen for ændret indkomsttransformation

Provenuvirkningerne af ændret indkomsttransformation skal ses som et *addendum* til de sædvanlige provenuberegninger af ændringer i skattereglerne. Det vil sige, at den nye beregningsmetode (som udgangspunkt) ikke ændrer på den nuværende beregning af de umiddelbare provenuvirkninger, det automatiske tilbageløb og de dynamiske provenuvirkninger i øvrigt.

De sædvanlige regnemetoder for afledte virkninger af ændringer i personskatterne er nærmere beskrevet i *kapitel 6*, som også indeholder en samlet oversigt over konsekvenserne af en række hypotetiske ændringer i personskattesystemet ("stilleskruer"). De sædvanlige regnemetoder for afledte virkninger af ændringer i aktieindkomstbeskatningen er beskrevet nedenfor.

Figur 4.7 nedenfor illustrerer den samlede beregning af provenuvirkningen ved en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst, når der tages højde for det yderligere dynamiske merprovenu, som følger af ændringer i skatteincitamentet til indkomsttransformation. Modellen for indkomsttransformation omfatter tilsvarende mekanismer ved ændringer i de progressive skattesatser for lønindkomst.

En nedsættelse af skatten på aktieindkomst skønnes efter de sædvanlige regnemetoder, jf. *de lysegrå cirkler i venstre side af figur 4.7*, at indebære et umiddelbart mindreprovenu, som beregnes med udgangspunkt i *Lovmodellen*²⁴. Det umiddelbare mindreprovenu reduceres med det automatiske tilbageløb på 23 pct. fra moms og afgifter mv., som udspringer af, at skattenedsættelsen medfører en umiddelbar forøgelse af husholdningernes disponible indkomst og dermed også det private forbrug.

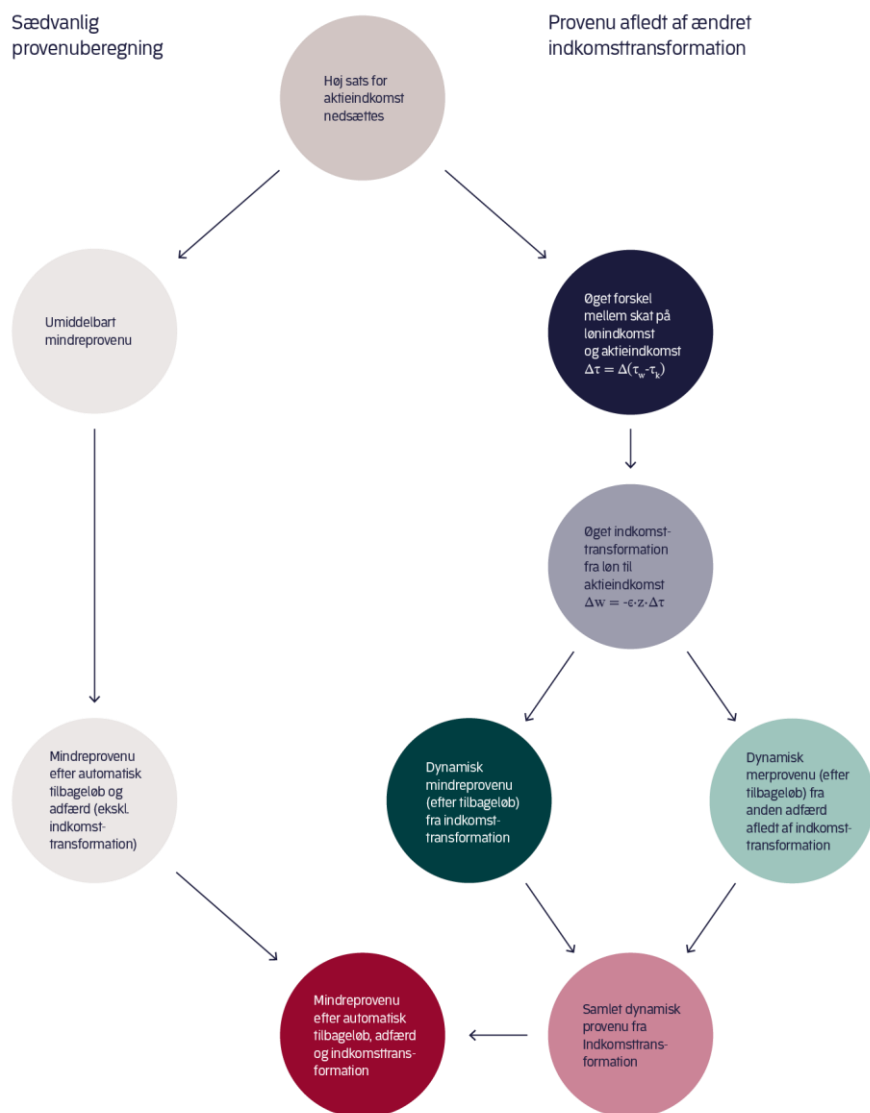
Dertil kommer en positiv dynamisk provenuvirkning fra ændret portefølje-, opsparings- og arbejdsudbudsadfærd, hvor der – med den gældende regnemetode – beregningsteknisk er forudsat en summarisk selvfinansieringsgrad på 25 pct. ved ændringer i den høje sats og progressionsgrænsen (hvor det forudsættes, at 15 pct.-point vedrører arbejdsudbuddet og 10 pct.-point vedrører portefølje- og opsparingsadfærd)²⁵.

I *højre side af figur 4.7* illustreres beregningen af den dynamiske provenuvirkning afledt af ændret indkomsttransformation. En nedsættelse af den høje skattesats på aktieindkomst indebærer en øget forskel mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst, jf. *den mørkeblå cirkel i figur 4.7*. Det fører til øget indkomsttransformation fra lønindkomst til aktieindkomst, jf. *den gråblå cirkel i figur 4.7*. I modellen forudsættes det konkret, at ændringen i skatteincitamentet svarer til ændringen i forskellen mellem skattesatserne på lønindkomst og aktieindkomst.

²⁴ 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 incitamentet til at arbejde mv.

²⁵ Den positive dynamiske provenuvirkning fra ændret arbejdsudbudsadfærd udspringer af, at en nedsættelse af satsen for aktieindkomst svarer til en effektiv reduktion i skatten på arbejde for personer, som forventer at anvende en del af lønindkomsten på opsparring i aktier, hvilket dermed fører til et øget arbejdsudbud. Den positive dynamiske provenuvirkning fra ændret porteføljesammensætning kommer fra, at en reduktion af satsen på aktieindkomst skønnes at indebære, at en større andel af befolkningens samlede formue flyttes til aktieformue, som beskattes med en højere sats end de fleste andre typer af formue. Den dynamiske provenuvirkning fra ændret opsparring kommer fra, at en reduktion af satsen på aktieindkomst har betydning for det relative prisforhold mellem at forbruge nu eller forbruge i fremtiden.

Figur 4.7. Provenuvirkninger af ændret skat på aktieindkomst inkl. virkninger af ændret indkomststransformation



Anm.: Se boks 4.1 for forklaring af de matematiske udtryk i figuren.

Kilde: Egen illustration.

Den øgede indkomststransformation indebærer et dynamisk *mindreprovenu*, som svarer til skatteforskellen efter nedsættelsen af aktieindkomstskatten ganget med den transformerede indkomst, jf. den mørkegrønne cirkel i figur 4.7. Mindreprovenuet afspejler en skattebesparelse og dermed en forøgelse af hovedaktionærernes disponible indkomster, som gennem et øget

forbrug medfører et tilbageløb fra moms og afgifter mv. på 23 pct., som isoleret set reducerer det afledte mindreprovenu.

Hovedaktionærerne opnår en nyttegevinst ved at foretage indkomsttransformation, kaldet *omstillingsgevinsten*, jf. boks 7 i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærs Indkomsttransformation*. Omstillingsgevinsten består af hovedaktionærernes skattebesparelse ved at foretage indkomsttransformation fratrullet de dermed forbundne *transformationsomkostninger*. Omstillingsgevinsten er altid positiv. Hovedaktionærerne vil således kun vælge at foretage indkomsttransformation, hvis skattebesparelsen er større end transformationsomkostningerne.

Omstillingsgevinsten fra ændret indkomsttransformation påvirker *isoleret set* hovedaktionærs andre adfærdsreaktioner – og indebærer dermed en *positiv* afledt dynamisk provenuvirkning fra ændret portefølje-, opsparings- og arbejdsudbudsadfærd (som forudsættes at udgøre 25 pct. af omstillingsgevinsten), jf. den lysegrønne cirkel i figur 4.7.

Summen af det dynamiske mindreprovenu fra indkomsttransformation (den grønne cirkel) og de afledte andenordenseffekter fra anden adfærd afledt af indkomsttransformation (den lyseblå cirkel) udgør den samlede dynamiske provenuvirkning fra indkomsttransformation, jf. den lyserøde cirkel i figur 4.7.

Den samlede virkning på de offentlige finanser af en nedsættelse af skatten på aktieindkomst – dvs. mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd, hvor der også tages højde for de dynamiske provenuvirkninger af indkomsttransformation – udgør således summen af de sædvanlige provenuvirkninger tillagt de skønnede, afledte provenuvirkninger af ændret indkomsttransformation, jf. den mørkerøde cirkel i figur 4.7.

Adfærdsvirkninger og indkomstgrundlag i modellen for ændret indkomsttransformation

Modellen for ændringer i omfanget af indkomsttransformation ved *ændringer i forskellen mellem marginalsatterne* (delmodel 1, jf. omtale ovenfor) tager udgangspunkt i ligningen:

$$\Delta w = -\varepsilon \cdot z \cdot \Delta(\tau_w - \tau_k) \quad (1)$$

Ligningen beskriver, at ændringen i omfanget af indkomsttransformation, Δw , antages at afhænge af ændringen i forskellen mellem marginalsatten på hhv. løn og aktieindkomst, $\Delta(\tau_w - \tau_k)$, det samlede indkomstgrundlag for indkomsttransformation, z , og en adfærdsparameter i form af *semi-elasticiteten*, ε . Fordi det er *forskellen* i marginalsatterne på hhv. løn og aktieindkomst, som indgår i ligningen, vil *parallelle ændringer* i marginalsatten på begge indkomsttyper som udgangspunkt ikke påvirke omfanget af indkomsttransformation.

Semi-elasticiteten måler hvor mange procent af indkomstgrundlaget, z , der transformeres, når forskellen mellem marginalsatterne på lønindkomst og aktieindkomst ændres med 1 pct.-point. Det er i modellen konkret lagt til grund, at semi-elasticiteten kan fastsættes til ca. 5,3. Det betyder, at ca. 5,3 pct. af det samlede indkomstgrundlag transformeres ved en 1 pct.-point ændring af marginalsatteforskellen. Baggrunden for modellens centrale ligning og fastsættelsen af semi-elasticiteten er uddybet i boks 4.1.

Boks 4.1. Metodebaggrund for indkomsttransformationsmodellen

Ligning (1) ovenfor er udledt på baggrund af en stiliseret mikroøkonomisk model, som beskrives detaljeret i *Bilag 1 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers indkomsttransformation*. Modellen bruges til at analysere hovedaktionærers valg mellem løn- og aktieindkomst, når de respektive skattesatser ændres. Det forudsættes i udledningen, at indkomsttransformation er forbundet med *omkostninger*. Der kan fx være tale om direkte omkostninger forbundet med transformation (såsom revision) eller om opmærksomhedsmarkomkostninger, friktionsomkostninger mv.

Ekstistensen af disse omkostninger indebærer, at det ikke er attraktivt for alle hovedaktionærer at foretage fuld indkomsttransformation som reaktion på fortegnssændringer i skatteforskellen. I stedet vælges graden af indkomsttransformation som en klassisk afvejning af (skatte)gevinst og (transformations)omkostninger på marginalen. Denne hypotese er i overensstemmelse med data, hvor ikke alle hovedaktionærer skatteoptimerer, selvom de har et skattemæssigt incitament, der burde føre til indkomsttransformation.

Fastsættelse af semi-elasticiteten

Størrelsen af semi-elasticiteten bestemmes ved *kalibrering* af ligning (1) til det forventede resultat af et konkret eksperiment, svarende til en *krav-fastsættelse* af adfærdseffekten. Det er konkret lagt til grund, at en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst med 15 pct.-point (dvs. en afskaffelse af det progressive element i aktieindkomstbeskatningen) – hvilket svarer til en ændring i marginalskatteforskellen mellem løn- og aktieindkomst på 11,7 ($=15 \cdot (1-0,22)$) pct.-point – kan forventes at føre til, at hele potentialet for indkomsttransformation af lønindkomst over mellemkattegrænsen vil transformeres til aktieindkomst. Fremgangsmåden vurderes at give et rimeligt skøn af semi-elasticitetens værdi, uden at lægge uhensigtsmæssigt stor vægt på de begrænsede empiriske resultater, der findes, *jf. afsnit 4.4 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers indkomsttransformation*.

Metoden til kalibrering indebærer, at semi-elasticiteten fastsættes til ca. 5,3. Dvs. af en 1 pct.-point. ændring i skatteforskellen forudsættes at føre til transformation af ca. 5,3 pct. af det samlede indkomstgrundlag, dog under forudsætning af, at indkomsttransformationen ikke overstiger det maksimale potentiale herfor, *jf. boks 4.2 nedenfor*. Denne parameter-værdi anvendes som udgangspunkt ved analyser af ændringer i alle relevante skattesatser.

Størrelsen af semi-elasticiteten vil eventuelt kunne kvalificeres, når der foreligger konkrete data, der kan belyse de afledte virkninger af indførelsen af den nye toptopskat fra og med 2026.

Sammenligning med estimat af semi-elasticiteten fra *Dansk Økonomi Forår 2019*

I *Dansk Økonomi Forår 2019* anvender DØRS tværkommunal og tidsmæssig variation i kommuneskatterne i perioden 2014-2017 til at estimere sammenhængen mellem den højeste marginalskat på løn og hovedaktionærers valg af lønandel. DØRS finder, at en stigning i efterskatteraten på lønindkomst på 1 pct.-point resulterer i en 4,5 pct.-point højere lønandel, svarende til en semi-elasticitet på 4,5. Analysen leverer således umiddelbart et konkret bud på størrelsen af semielasticiteten. Den observerede sammenhæng mellem kommuneskatter og hovedaktionærers lønandele kan dog ikke nødvendigvis fortolkes (alene) som en kausal effekt (fra forskelle i marginalskatten på lønindkomst til forskelle i hovedaktionærers indkomsttransformation), men kan også afspejle en korrelation – i det omfang, der er en sammenhæng mellem kommuneskattens niveau og hovedaktionærers valg af bopælskommune.

Den af DØRS estimerede semi-elasticitet på 4,5 kan ikke sammenlignes direkte med Skatteministeriets kalibrerede semi-elasticitet på ca. 5,3, fordi DØRS' analyse tager udgangspunkt i en anden afgrænsning af indkomstgrundlaget. I Skatteministeriets afgrænsning af indkomstgrundlaget medtages selvstændiges indkomst, og der anvendes visse afgrænsninger af hovedaktionærernes indkomstgrundlag, *jf. boks 4.2*. Hvis kalibreringen af semi-elasticiteten i stedet foretages med udgangspunkt i et indkomstgrundlag, som er fastsat på samme måde som i DØRS' analyse, fås en semi-elasticitet på 4,4, dvs. stort set det samme som semi-elasticiteten på 4,5 i DØRS' analyse, *jf. boks 5 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers indkomsttransformation*. Den af Skatteministeriet anvendte metode til fastsættelse af semi-elasticiteten kan på den baggrund siges at føre til omtrent samme skøn for størrelsen af adfærdseffekten som DØRS analyse, når der tages højde for forskelle i opgørelsen af indkomstgrundlaget.

Modellen er – udover den forudsatte adfærdssammenhæng i ligning (1) – baseret på en nærmere opgørelse af de skønnede maksimale potentialer for ændringer i indkomsttransformation fra *aktieindkomst* og *lønindkomst*, jf. boks 4.2.

Boks 4.2. Indkomstgrundlaget og potentialet for indkomsttransformation

Det forudsættes, at indkomstgrundlaget for ændret indkomsttransformation udgøres dels af hovedaktionærers lønindkomst og aktieindkomst, dels af personlig indkomst fra egen virksomhed for selvstændige under virksomhedsordningen.

Beskrivelsen i det følgende tager udgangspunkt i det skattesystem, der vil gælde fra og med 2026, hvor den nuværende topskat som følge af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) ændres til en ny mellemskat, en ny topskat og en ny toptopskat. Datagrundlaget og dermed den statistiske opgørelse af mellemskattegrundlaget for modellen for indkomsttransformation er imidlertid aktuelt baseret på indkomsterne for 2021. Det bemærkes, at det opgjorte indkomstgrundlag og potentialet for indkomsttransformation i modellen er væsentligt mindre end den i *tabel 4.1* viste oversigt over hovedaktionærers og selvstændiges samlede indkomster. Det skyldes primært, at kun en nærmere fastsat delmængde af hovedaktionærers og selvstændiges indkomst antages at kunne indkomsttransformeres i praksis.

Opgørelsen baserer sig på en række antagelser om skatteincitamentet til indkomsttransformation baseret på skatteforholdene for hovedaktionærer og selvstændige. Den del af selvstændiges personlige indkomst fra egen virksomhed, som forudsættes at indgå i modellens indkomstgrundlag for ændret indkomsttransformation, fastlægges med udgangspunkt i den del af den personlige indkomst, der indgår i det aktuelle topskattegrundlag som fremadrettet (fra 2026) vil være grundlag for mellemskatten. Opgørelsen af de maksimale potentialer for indkomsttransformation er beskrevet i detaljer i *tabel 1 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers Indkomsttransformation*.

Den del af hovedaktionærernes lønindkomst, som forudsættes at indgå i modellens indkomstgrundlag for ændret indkomsttransformation, fastlægges tilsvarende med udgangspunkt i den del af den personlige indkomst, der indgår i det aktuelle topskattegrundlag som fremadrettet (fra 2026) vil være grundlag for mellemskatten.

Det maksimale potentiale for indkomsttransformation *fra lønindkomst til aktieindkomst* forudsættes at udgøre i alt 41,5 mia. kr., jf. *række (1) i tabel a*, hvoraf 30,8 mia. kr. kan henføres til hovedaktionærer og 10,7 mia. kr. kan henføres til selvstændige i virksomhedsordningen.

Det maksimale potentiale for indkomsttransformation *fra aktieindkomst til lønindkomst* forudsættes at udgøre 25,2 mia. kr., jf. *også række (2) i tabel a*, hvoraf hele beløbet kan henføres til hovedaktionærer.

Det *samlede indkomstgrundlag* som kan indkomsttransformeres, kan således opgøres til 66,8 (=41,5 + 25,2) mia. kr., som er summen af de maksimale potentialer for indkomsttransformation fra henholdsvis lønindkomst til aktieindkomst og fra aktieindkomst til lønindkomst, jf. *række (3) i tabel a*. Baggrunden for at anvende et samlet indkomstgrundlag i modellen er beskrevet i detaljer i *boks 3 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers Indkomsttransformation*.

Tabel a. De maksimale potentialer for indkomsttransformation

	Mia. kr.
(1) Maksimalt potentiale for indkomsttransformation fra lønindkomst til aktieindkomst	41,5
(1.a) Heraf hovedaktionærer	30,8
(1.b) Heraf selvstændige i virksomhedsordningen	10,7
(2) Maksimalt potentiale for indkomsttransformation fra aktieindkomst til lønindkomst	25,2
(3) Indkomstgrundlag i alt	66,8

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Indkomsttransformation ved ændringer i progressionsgrænsen for aktieindkomst

Ved ændringer i progressionsgrænsen for aktieindkomst anvendes en særskilt model for indkomsttransformation (delmodel 2, jf. omtale ovenfor), som tager udgangspunkt i, at mange hovedaktionærer tilpasser udbetalingen af aktieudbytte fra deres selskab, så de har unoteret aktieindkomst præcis på progressionsgrænsen for aktieindkomst (jf. figur 4.5 ovenfor). I delmodel 2 er der som udgangspunkt to mekanismer for hovedaktionærers indkomsttransformation.

- **Mekanisme 1:** Hovedaktionærer, som aktuelt har aktieindkomst fra unoterede aktier præcis på progressionsgrænsen, forudsættes at fortsætte med at have aktieindkomst fra unoterede aktier præcis på progressionsgrænsen ved marginale forhøjelser af denne.
- **Mekanisme 2:** For hovedaktionærer, som i udgangspunktet *ikke* har unoteret aktieindkomst svarende til progressionsgrænsen for aktieindkomst, modelleres ændringen i indkomsttransformation ved en ændring i progressionsgrænsen med udgangspunkt i den samme adfærdsrelation som i delmodel 1.

I delmodel 2 *sammenvejes* mekanisme 1 og mekanisme 2 for at få en samlet vurdering af omfanget af indkomsttransformation ved ændringer i progressionsgrænserne. På denne måde sikres det, at den skønnede ændring i indkomsttransformation ved forøgelse af progressionsgrænsen vil konvergere mod de skønnede ændringer af at nedsætte den høje sats for aktieindkomst (dvs. den skønnede virkning i delmodel 1), i takt med at virkningen af forøgelsen af progressionsgrænsen nærmer sig en effektiv afskaffelse af den høje sats. Dermed er de to delmodeller internt konsistente i deres resultater.

Der henvises til *afsnit 5 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers indkomsttransformation* for en mere detaljeret beskrivelse af delmodellen for ændringer i progressionsgrænsen.

4.5 Dynamiske provenuvirkninger af indkomsttransformation

De afledte dynamiske provenuvirkninger som følge af ændrede skatteregler vil fremover overordnet set være sammensat af to adfærdseffekter: En adfærdseffekt, som følger de sædvanlige regnemetoder, og et bidrag til den dynamiske provenuvirkning fra indkomsttransformation.

I dette afsnit vises en række konkrete regneeksempler på de samlede provenuvirkninger – inkl. de dynamiske provenuvirkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation – af udvalgte, hypotetiske ændringer i aktieindkomst- og personbeskatningen. I *appendiks 4A* er vist et mere omfattende katalog af ændringer i aktieindkomstbeskatningen, mens der i *appendiks 6A* (i kapitel 6) tilsvarende er vist et omfattende katalog over ændringer i personskatterne inkl. de afledte virkninger af indkomsttransformation²⁶.

²⁶ Ændringer i fx satsen for arbejdsmarkedsbidraget, selskabsskatten og bundskatten (ledsaget af en tilsvarende ændring i skatteløftet for personlig indkomst) vil også føre til indkomsttransformation, fordi ændringer i disse påvirker balancen mellem de højeste marginalskatter. Bidraget fra indkomsttransformation ved ændringer i disse satser er dog ubetydeligt i forhold til de umiddelbare provenuvirkninger. Ændringer i den lave sats for beskatning af aktieindkomst kan principielt også medføre indkomsttransformation, men da den lave sats kun gælder i et begrænset indkomstinterval op til progressionsgrænsen, ses der bort fra indkomsttransformation heraf.

Modellen og beregningerne tager udgangspunkt i skattesystemet i 2030, hvor den nuværende topskat er ændret til en ny mellemskat, en ny topskat og en ny toptopskat som følge af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023), og hvor progressionsgrænsen for aktieindkomst er forøjet til 83.100 kr. som følge af *Aftale om iværksætterpakke* (december 2024).

En *nedsættelse* af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 3 mia. kr., *jf. første kolonne i tabel 4.3*, skønnes med de sædvanlige regnemetoder – dvs. ekskl. virkningerne af ændret indkomststransformation – at indebære en samlet provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd på -1.730 mio. kr., *jf. række (4) i tabel 4.3*.

Tabel 4.3. Provenuvirkninger med og uden indkomststransformation for udvalgte (hypotetiske) skatteændringer for 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Ændring i den høje sats for aktieindkomst		Ændring i topkattesatsen	
	(-5,1 pct.-point)	(+5,1 pct.-point)	(-2,5 pct.-point)	(+2,5 pct.-point)
<i>Mio. kr.</i>				
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-3.000	3.000	-3.000	3.000
(2) Provenuvirkning efter tilbageløb	-2.310	2.310	-2.310	2.310
(3) Dynamisk provenuvirkning ekskl. ændret indkomststransformation	580	-580	970	-1.060
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd ekskl. ændret indkomststransformation	-1.730	1.730	-1.340	1.250
(5) Bidrag til dynamisk provenuvirkning fra ændret indkomststransformation	-540	-210	20	-250
(5.a) heraf direkte provenuvirkning fra ændret indkomststransformation	-590	-260	10	-270
(5.b) heraf ændret portefølje-, opsparings og arbejdsudbudsadfærd	50	50	20	20
(6) Dynamisk provenuvirkning i alt (= (3)+(5))	40	-790	990	-1.320
(7) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd inkl. ændret indkomststransformation (= (4)+(5))	-2.270	1.520	-1.320	1.000
<i>Pct.</i>				
(8) Selvfinansierungsgrad ekskl. ændret indkomststransformation	25,0	25,0	41,8	46,0
(9) Bidrag til selvfinansierungsgrad af ændret indkomststransformation	-23,2	9,0	1,0	10,9
(10) Selvfinansierungsgrad inkl. ændret indkomststransformation	1,8	34,0	42,8	56,9

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Den direkte provenuvirkning afledt af ændret indkomststransformation skønnes at udgøre -590 mio. kr., *jf. række (5.a) i tabel 4.3*. Omstillingsgevinsten afledt af ændret indkomststransformation giver derudover isoleret set anledning til en ekstra dynamisk provenuvirkning fra ændret portefølje-, opsparings- og arbejdsudbudsadfærd på 50 mio. kr., *jf. række (5.b) i tabel 4.3*. Det samlede, skønnede bidrag til den dynamiske provenuvirkning fra ændret indkomststransformation udgør dermed -540 (= -590+50) mio. kr., *jf. række (5) i tabel 4.3*.

Den samlede dynamiske provenuvirkning inkl. ændret indkomststransformation af en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point (svarende til et umiddelbart

mindreprovenu på 3 mia. kr.) skønnes således til 40 (=580-540) mio. kr., *jf. række (6) i tabel 4.3.* Det samlede mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd inkl. ændret indkomsttransformation øges dermed til -2.270 mio. kr., *jf. række (7) i tabel 4.3.*

Selvfinansieringsgraden er 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. Som omtalt i *afsnit 4.4* skønnes ændringer i den høje sats for aktieindkomst med de *sædvanlige regnemetoder* (ekskl. indkomsttransformation) at være forbundet med en selvfinansieringsgrad på 25 pct., *jf. række (8) i tabel 4.3.*

Den skønnede dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation ved en reduktion af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point indebærer imidlertid et negativt bidrag til selvfinansieringsgraden på -23,2 pct.-point, *jf. række (9) i tabel 4.3.* Når der tages højde for den skønnede ændring i indkomsttransformation, reduceres den samlede selvfinansieringsgrad således til 1,8 (=25,0-23,2) pct., *jf. række (10) i tabel 4.3.*

Ved en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst fører den dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation således til en væsentlig reduktion af selvfinansieringsgraden – fordi denne virkning i dette eksempel har *modsat fortegn* af den dynamiske provenuvirkning med de sædvanlige regnemetoder.

Ved en *forhøjelse* af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point (svarende til et umiddelbart *merprovenu* på 3 mia. kr.), *jf. anden kolonne i tabel 4.3,* skønnes den afledte ændring i indkomsttransformation også at føre til en negativ dynamisk provenuvirkning (på -210 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 4.3).* I dette tilfælde indebærer den negative dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation imidlertid et *positivt bidrag* til selvfinansieringsgraden på 9 pct.-point, *jf. række (9) i tabel 4.3,* så den samlede selvfinansieringsgrad øges fra 25 til 34 pct., *jf. række (10) i tabel 4.3.*

Det skyldes, at den dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation i dette eksempel har *samme fortegn* som den (negative) dynamiske provenuvirkning med de sædvanlige regnemetoder – fordi der her tale om en forhøjelse af aktieindkomstsatsen (og den dynamiske provenuvirkning derfor nu måles i forhold til en positiv provenuvirkning efter tilbageløb ved beregning af selvfinansieringsgraden).

Det gælder *generelt*, at skatteændringer, der indebærer en *øget forskel* mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst (i forhold til udgangspunktet), vil føre til ændret indkomsttransformation, som har en *negativ* afledt dynamisk provenuvirkning. Det gælder fx både de to omtalte eksempler med hhv. en nedsættelse og en forhøjelse af den høje skattesats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point – og ved fx en forøgelse af satsen for den nye topskat med 2,5 pct.-point (svarende til et umiddelbart *merprovenu* på 3 mia. kr.), *jf. den sidste kolonne i tabel 4.3.*

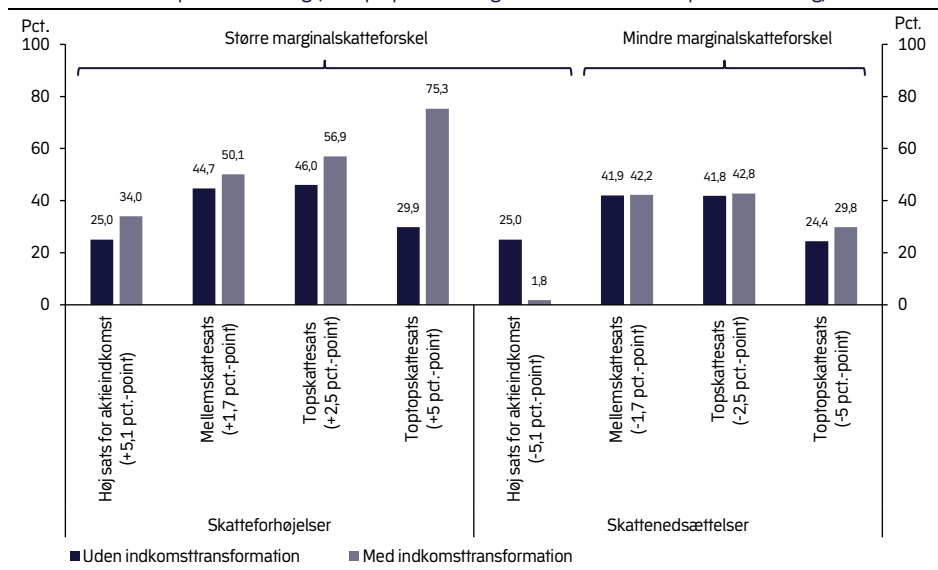
Ved skatteændringer, som *reducerer forskellen* mellem marginalsatsen på lønindkomst og aktieindkomst i forhold til udgangspunktet, vil den afledte dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation imidlertid være *positiv*. Det er fx tilfældet i regneeksemplet med en

nedsættelse af satsen for den nye toptopskat med 2,5 pct.-point (svarende til et umiddelbart *min-dreprovenu* på 3 mia. kr.), *jf. den tredje kolonne i tabel 4.3*. Den ændrede indkomststransformation fører i dette tilfælde til en lille positiv dynamisk provenuvirkning på 20 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 4.3*, som øger den skønnede selvfinansierungsgrad (marginalt).

Sammenhængen mellem ændringen i marginalskatteforskellen og de afledte dynamiske provenuvirkninger er uddybet i *figur 4.9* og den tilhørende tekst.

I *figur 4.8* er vist selvfinansierungsgraderne for de ovennævnte samt en række yderligere skatteændringer, som fører til ændret indkomststransformation. De *mørkeblå søjler* viser selvfinansierungsgraderne efter de sædvanlige regnemetoder, mens de *gråblå søjler* viser selvfinansierungsgraderne inkl. bidraget til den dynamiske provenuvirkning af ændret indkomststransformation.

Figur 4.8. Betydning af indkomststransformation for selvfinansierungsgraderne ved skatteændringer svarende til 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning (for toptopskatten dog 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning)



Anm.: De anvendte indkomstgrundlag er ved beregninger for toptopskatten korrigeret for den forventede indkomststransformation som følge af *Reform af Personskat* (december 2023). For toptopskatten anvendes satsændringer svarende til 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning. Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Bidraget fra indkomststransformation til selvfinansierungsgraden er særlig stort ved en *forøgelse af satsen for den nye toptopskat* med 5 pct.-point til i alt 10 pct.-point (svarende til en umiddelbar provenuvirkning med 1 mia. kr.). Det skyldes dels, at over halvdelen af toptopskatteyderne er hovedaktionærer eller selvstændige (ca. 64 pct. af provenuet fra toptopskatten kan henføres til hovedaktionærer og selvstændige under virksomhedsordningen, *jf. tabel 4.2 i afsnit 4.3 ovenfor*), dels at en forøgelse af toptopskattesatsen med 5 pct.-point vil øge forskellen mellem marginalskatten på lønindkomst og aktieindkomst for toptopskatteydere til omtrent 10 pct.-point. Det

fører samlet set til store negative dynamiske provenuvirkninger fra indkomsttransformation, som mere end fordobler størrelsen af selvfinansieringsgraden.

Omvendt er bidraget til selvfinansieringsgraden ved en *nedsættelse af toptopskattesatsen* med 5 pct.-point (svarende til en afskaffelse af toptopskatten) betydeligt mindre. Det skyldes at skatteforskellen (mellem lønindkomst og aktieindkomst) for toptopskatteydere reduceres væsentligt. Det fører til en positiv afledt dynamisk provenuvirkning, som også øger selvfinansieringsgraden, men dog numerisk væsentligt mindre end ved en forhøjelse af satsen.

Baggrunden for de ovennævnte resultater er uddybet nedenfor.

Sammenhæng mellem ændring i skatteforskel, indkomsttransformation og dynamisk provenu

I *figur 4.9.a* nedenfor illustreres sammenhængen mellem ændringen i incitamentet til indkomsttransformation – målt som ændringen i marginalskatteforskellen i pct.-point på den vandrette akse nederst i figuren – og *omfanget af ændret indkomsttransformation*, målt som ændringen i lønindkomsten på den lodrette akse i figuren. Figuren illustrerer virkningen af skatteændringer, som påvirker alle mellemskatteydere.

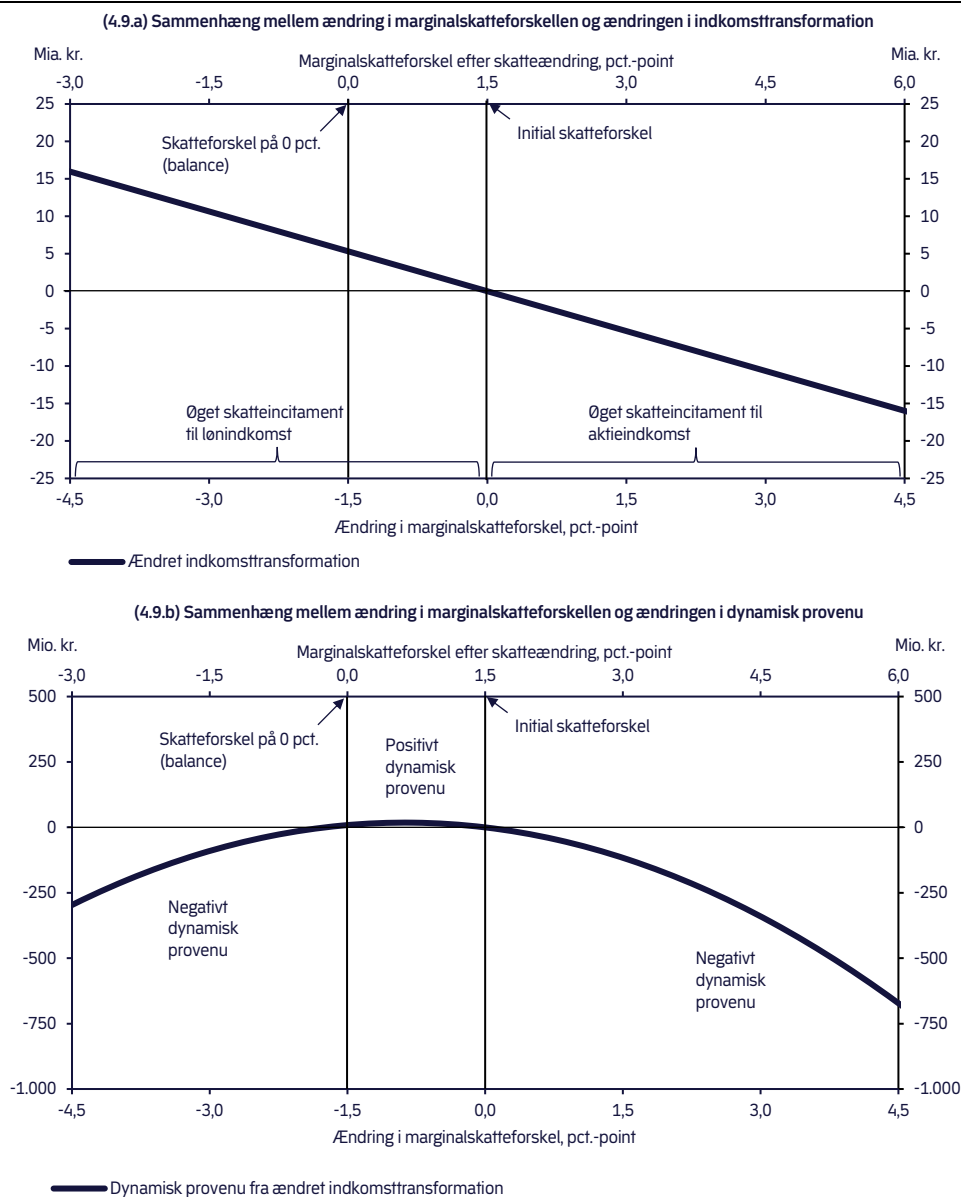
Med de fra 2026 gældende skatteregler er der for hovedaktionærer, som er mellemskatteydere, en gennemsnitlig forskel mellem marginalskatten på lønindkomst og aktieindkomst på 1,5 pct.-point²⁷, jf. *markeringen af den initiale skatteforskel på den vandrette akse øverst i figur 4.9.a*. Ved skatteændringer, som kun påvirker toptopskatteydere, er den gennemsnitlige initiale marginalskatteforskel 2,4 pct.-point, og ved skatteændringer, som kun påvirker toptopskatteydere, er den gennemsnitlige initiale marginalskatteforskel 5,1 pct.-point, jf. *boks 8 i dokumentationsnotatet Hovedaktionærers Indkomsttransformation*.

Det lægges til grund, at hovedaktionærerne har valgt den *aktuelle* sammensætning af lønindkomst og aktieindkomst, så marginalnyttens ved de to typer af indkomst er ens. Et ændret incitament til at transformere indkomst – dvs. en ændring af den initiale skatteforskel – skønnes at føre til ændret indkomsttransformation, uafhængigt af størrelsen af den initiale skatteforskel.

I forlængelse af *figur 4.9.a* illustreres i *figur 4.9.b* tilsvarende sammenhængen mellem ændringen i skatteforskellen og størrelsen af den *dynamiske provenuvirkning* afledt af ændret indkomsttransformation. Overordnet set vil skatteændringer, der indebærer en øget ubalance mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst, føre til en øget indkomsttransformation, som isoleret set *forværrer* de offentlige finanser. Modsat vil skatteændringer, som skaber bedre balance i beskatningen end i udgangspunktet, føre til indkomsttransformation, som isoleret set *forbedrer* de offentlige finanser.

²⁷ Udregnet som den gennemsnitlige, indkomstvægtede marginalskat på lønindkomst for hovedaktionærer og selvstændige, som er mellemskatteydere, fratrukket den høje sammensatte sats for aktieindkomst. Den gennemsnitlige marginalskatteforskel på 1,5 pct.-point overstiger forskellen mellem de højeste marginalskatter på 1,1 pct.-point i *figur 4.1*. Det skyldes, at den højeste marginalskat på lønindkomst i *figur 4.1* afspejler skattesystemet i 2025 (med udgangspunkt i den gennemsnitlige kommuneskatteprocent), mens modellen tager udgangspunkt i skattesystemet i 2030, hvor toptopskatten er omlagt til en ny mellemskat, ny toptopkat og ny toptopskat, samt de faktiske kommuneskatteprocenter.

Figur 4.9. Sammenhæng mellem ændring i marginalskatteforskellen, indkomststransformation og heraf afledt bidrag til dynamisk provenu ved skatteændringer, som påvirker alle mellemskatteydere



Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Hvis skatten på aktieindkomst *nedsættes*, eller skatten på personlig indkomst *forhøjes* – så den gennemsnitlige forskel mellem marginalsatten på lønindkomst og marginalsatten på

aktieindkomst *forøges* – vil det *øge* incitamentet til at udbetale virksomhedsoverskud som aktieindkomst, hvilket indebærer, at lønindkomsten *reduceres*, og aktieindkomsten *øges*, jf. den højre del af kurven i figur 4.9.a. Den dynamiske provenuvirkning heraf vil være *negativ*, fordi hovedaktionærerne *øger* deres indkomsttransformation (fra lønindkomst til aktieindkomst), så deres samlede beskatning *reduceres*, jf. den højre del af den mørkeblå kurve i figur 4.9.b. Det betyder, at fx en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst *isoleret set* bliver dyrere.

Hvis skatten på aktieindkomst *forhøjes*, eller skatten på personlig indkomst *nedsættes* – så den initiale, gennemsnitlige forskel mellem marginals-katten på lønindkomst og marginals-katten på aktieindkomst *reduceres* (til mindre end 1,5 pct.-point) – vil det generelt *øge* incitamentet til at udbetale virksomhedsoverskud som *løn*, hvilket indebærer, at lønindkomsten *øges*, og aktieindkomsten *reduceres*, jf. den venstre del af kurven i figur 4.9.a. Fortegnet for den afledte dynamiske provenuvirkning i figur 4.9.b afhænger imidlertid af, om skatteforskellen *reduceres* med mere eller mindre end 1,5 pct.-point.

Hvis skatten på aktieindkomst *forhøjes*, eller skatten på personlig indkomst *nedsættes*, så den initiale, gennemsnitlige skatteforskel *reduceres med mere 1,5 pct.-point* (og dermed skifter fortegn), vil det *øge* incitamentet til at udbetale virksomhedsoverskud som *løn* i et omfang, som giver anledning til en negativ dynamisk provenuvirkning, jf. den venstre del af kurven i figur 4.9.b. Det skyldes, at den indkomst, som transformeres fra aktieindkomst til løn, nu beskattes lavere end aktieindkomst.

Hvis skatten på aktieindkomst *forhøjes*, eller skatten på personlig indkomst *nedsættes*, så den initiale, gennemsnitlige skatteforskel *reduceres med netop 1,5 pct.-point*, vil skatteforskellen være 0 pct. – svarende til balance mellem marginals-katterne på lønindkomst og aktieindkomst. Den afledte dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation vil da være nul, jf. markeringen af skatteforskel på 0 pct. (balance) *øverst* i figur 4.9.b. Det skyldes, at den indkomsttransformation, som hovedaktionærerne foretager fra aktieindkomst til lønindkomst, nu beskattes med samme marginals-kattesats, hvorfor det dynamiske provenu er upåvirket af graden af indkomsttransformation.

Hvis skatten på aktieindkomst *forhøjes*, eller skatten på personlig indkomst *nedsættes*, så den initiale, gennemsnitlige skatteforskel *reduceres med mindre end 1,5 pct.-point* – og skatteforskellen dermed bringes tættere på 0, men ikke i balance – vil den afledte dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation være *positiv*, jf. den midterste del af kurven i figur 4.9.b. Det skyldes, at den indkomsttransformation, som hovedaktionærerne foretager fra aktieindkomst til lønindkomst, i dette tilfælde beskattes med en højere marginals-kattesats.

Alle skatteændringer mellem den initiale skatteforskel på 1,5 pct.-point og en skatteforskel på 0 pct. (balance), indebærer en reduktion i incitamentet til at transformere lønindkomst til aktieindkomst. Det fører til ændret indkomsttransformation, som *øger* lønindkomsten, selvom lønindkomst fortsat er beskattet højere på marginalen (positiv skatteforskel efter skatteændring). Det skyldes, at ændringer i omfanget af indkomsttransformation (som nævnt) forudsættes ikke at afhænge af *størrelsen* af den initiale forskel mellem marginals-katten på lønindkomst og aktie-

indkomst, men alene af *ændringen* i skatteforskellen (dvs. ændringen i gevinsten ved/tilskyndelsen til indkomsttransformation).

Det forudsættes dermed, at ændringer i forskellen mellem marginalsatten på lønindkomst og aktieindkomst indebærer ændret indkomsttransformation, uanset om det er forbundet med en skattegevinst eller ej. Det kan forekomme kontraintuitivt, at hovedaktionærer foretager indkomsttransformation i retning af en højere beskattet indkomsttype. Der observeres dog mange hovedaktionærer, som ikke i forvejen har minimeret deres skattebetaling via indkomsttransformation, hvilket skyldes, at der ud over skatten kan være andre fordele og ulemper eller begrænsninger ved at vælge lønindkomst frem for aktieindkomst, som beskrevet i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærers Indkomsttransformation*.

Betydning af indkomsttransformation for *Aftale om Reform af personskat*

Med den nye regnemetode kan bidraget til den dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation beregnes for *Aftale om Reform af personskat* (december 2023).

Introduktionen af den nye mellemskat fra 2026 indebærer, at marginalsatten reduceres med 6,9 pct.-point for personer med en lønindkomst mellem 665.000 kr. (den nye mellemskattegrænse i 2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag) og 806.700 kr. (den nye topskattegrænse i 2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag). Denne omlægning af den tidligere topskat til en ny mellemskat og en ny topskat skønnes som udgangspunkt – opgjort i 2025-niveau og med opdaterede beregningsforudsætninger og nyt modelgrundlag – at indebære en provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd på -1,7 mia. kr., *jf. kolonne (1) i tabel 4.4.*

Tabel 4.4. Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd i 2030 af skatteelementerne i *Aftale om Reform af personskat* med og uden virkning af ændret indkomsttransformation

Mia. kr. (2025-niveau)	Reformskøn inkl. opdaterede forudsætninger for regneprincipper på personskatteområdet (maj 2024) og opdateret modelgrundlag			
	Uden indkomsttransformation	Bidrag fra ændret indkomsttransformation	Med indkomsttransformation	Relativ ændring i reformskøn fra ændret indkomsttransformation (pct.)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ny mellemskat og ny topskat	-1,7	-0,1	-1,8	6
Ny toptopskat	0,7	-0,2	0,6	-24
Øvrige reformelementer	-5,8	0,0	-5,8	-
I alt	-6,8	-0,3	-7,1	4

Anm.: Provenuvirkningerne er skønnet med afsæt i regneprincipperne i Finansministeriet og Skatteministeriet, *Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024) og følger genberegningen uden indkomsttransformation, *jf. kapitel 6*. Der kan således være afvigelser fra virkningerne, der er opgjort ifm. indgåelsen af aftalen (december 2023).

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Introduktionen af den nye mellemskat vil imidlertid føre til øget indkomsttransformation, der – med anvendelse af den nye regnemetode – isoleret set skønnes at indebære en dynamisk provenuvirkning på -0,1 mia. kr., *jf. kolonne (2) i tabel 4.4.* Hvis der tages højde for virkningen af indkomsttransformation, skønnes provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd således at blive

-1,8 mia. kr. (hvilket isoleret set svarer til en begrænset forøgelse af mindreprovenuets efter tilbageløb og adfærd på 6 pct.), *jf. kolonne (3) og (4) i tabel 4.4.*

Indførelsen af den nye toptopskat indebærer, at marginals-katten øges med 4,6 pct.-point for personer med en lønindkomst over toptopskattegrænsen på 2.688.800 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag). Denne forøgelse af marginals-katten omfatter al lønindkomst over toptopskattegrænsen og forventes derfor at føre til et betydeligt omfang af indkomsttransformation (idet forskellen mellem marginals-katten på lønindkomst og den højeste sammensatte marginals-kat på aktieindkomst isoleret set bliver 4,6 pct.-point højere end nu).

Hvis der ikke tages højde for ændret indkomsttransformation, skønnes indførelsen af toptopskatten på 5 pct.-point at medføre et merprovenu efter tilbageløb og adfærd på 0,7 mia. kr. (i 2025-niveau og med opdaterede beregningsforudsætninger og modelgrundlag), *jf. kolonne (1) i tabel 4.4.*

Indførelsen af toptopskatten vil imidlertid føre til indkomsttransformation fra løn til aktieindkomst, som isoleret set skønnes at indebære en dynamisk provenuvirkning på knap -0,2 mia. kr., *jf. kolonne (2) i tabel 4.4.* Hvis der tages højde for virkningen af indkomsttransformation, skønnes provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd af toptopskatten således reduceret fra ca. 0,7 mia. kr. til ca. 0,6 mia. kr. (hvilket isoleret set svarer til en reduktion af det skønnede merprovenu af toptopskatten efter tilbageløb og adfærd på 24 pct.), *jf. kolonne (3) og (4) i tabel 4.4.*

De øvrige skatteelementer i *Aftale om reform af personskat* vurderes ikke at føre til indkomsttransformation (i nævneværdigt omfang). Dermed skønnes det samlede mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd af skatteelementerne i aftalen isoleret set øget fra 6,8 til 7,1 mia. kr. i 2030, når der tages højde for provenuvirkningerne af ændret indkomsttransformation, *jf. nederste række i tabel 4.4.* Det svarer samlet set til en begrænset forøgelse af mindreprovenuets efter tilbageløb og adfærd af de samlede skatteelementer i aftalen på 4 pct., *jf. kolonne (4) i tabel 4.4.*

Betydning af indkomsttransformation for *Aftale om Iværksætterpakken*

Med den nye regnemetode kan bidraget til den dynamiske provenuvirkning af ændret indkomsttransformation beregnes for *Aftale om Iværksætterpakken* (december 2024).

Med aftalen forhøjes progressionsgrænsen for aktieindkomst fra 63.300 kr. i 2024 (2025-niveau) til 83.100 kr. i 2027 (2025-niveau), hvilket som udgangspunkt skønnes at indebære en provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd på 210 mio. kr. (opgjort i 2025-niveau og med opdaterede beregningsforudsætninger og nyt modelgrundlag), *jf. kolonne (1) i tabel 4.5.*

Forøgelsen af progressionsgrænsen for aktieindkomst vil imidlertid føre til øget indkomsttransformation, der – med anvendelse af den nye regnemetode – isoleret set skønnes at indebære en dynamisk provenuvirkning på -50 mio. kr., *jf. kolonne (2) i tabel 4.5.* Hvis der tages højde for virkningen af indkomsttransformation, skønnes provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd således at blive 270 mio. kr. (hvilket isoleret set svarer til en forøgelse af mindreprovenuets efter tilbageløb og adfærd på 25 pct.), *jf. kolonne (3) og (4) i tabel 4.5.*

Tabel 4.5. Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd i 2030 af skatteelementerne i *Aftale om Iværksætterpakken* med og uden virkning af ændret indkomsttransformation

Mio. kr. (2025-niveau)	Reformskøn inkl. opdaterede forudsætninger for regneprincipper på personskatteområdet (maj 2024) og opdateret modelgrundlag			
	Uden indkomsttransformation	Bidrag fra ændret indkomsttransformation	Med indkomsttransformation	Relativ ændring i reformskøn fra ændret indkomsttransformation (pct.)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Forhøjelse af progressionsgrænsen for aktieindkomst	-210	-50	-270	25
Øvrige reformelementer	-890	0,0	-890	-
I alt	-1.100	-50	-1.160	5

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

De øvrige skatteelementer i *Aftale om Iværksætterpakken* vurderes ikke at føre til indkomsttransformation (i nævneværdigt omfang). Dermed skønnes det samlede mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd af skatteelementerne i aftalen isoleret set øget fra 1.100 til 1.160 mio. kr. i 2030, når der tages højde for provenuvirkningerne af ændret indkomsttransformation, *jf. nederste række i tabel 4.5*. Det svarer samlet set til en begrænset forøgelse af mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd på 5 pct., *jf. kolonne (4) i tabel 4.5*.

4.6 Den samfundsøkonomiske virkning af indkomsttransformation

Den *samfundsøkonomiske virkning* er et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den samlede gevinst (eller det samlede 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 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. En samfundsøkonomisk *gevinst* er overordnet set udtryk for, at en politikændring fører til, at ressourcerne i økonomien allokeres mere *efficiënt*, 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), *jf. også kapitel 6*.

De konkrete beregninger af den samfundsøkonomiske virkning af ændret indkomsttransformation er nærmere forklaret i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærers Indkomsttransformation*, som kan findes på Skatteministeriets hjemmeside²⁸.

²⁸ skm.dk/tal-og-metode/regnemetoder/personskatter

Hvis der ses bort fra ændret indkomsttransformation, skønnes en hypotetisk nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst med godt 5 pct.-point, svarende til en umiddelbar provenuvirkning på 3 mia. kr., *isoleret set* at indebære en samfundsøkonomisk virkning på 570 mio. kr., *jf. række (1) i tabel 4.6.*

Tabel 4.6. Samfundsøkonomisk virkning med og uden indkomsttransformation for udvalgte stilleskruer for 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Mio. kr. (2025-niveau)	Nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point	Nedsættelse af mellem-skattesatsen med 1,7 pct.-point	Forhøjelse af progressionsgrænsen for aktieindkomst med 500.000 kr.
(1) Samfundsøkonomisk virkning ekskl. ændret indkomsttransformation	570	1.200	590
(2) Bidrag til samfundsøkonomisk virkning af ændret indkomsttransformation	-320	40	-20
(2.a) heraf direkte skatteprovenu afledt af ændret indkomsttransformation	-590	0	-870
(2.b) heraf omstillingsgevinst	220	30	690
(2.c) heraf samfundsøkonomisk virkning af ændret portefølje-, opsparings- og arbejdsudbudsadfærd afledt af indkomsttransformation	50	10	170
(3) Samfundsøkonomisk virkning i alt	260	1.240	570

Kilde: Egne beregninger.

Imidlertid påvirker den skønnede ændring i indkomsttransformation den samfundsøkonomiske virkning gennem tre kanaler: For det første gennem den direkte afledte reduktion af det offentlige skatteprovenu, for det andet gennem omstillingsgevinsten for borgerne (hovedaktionærerne) og for det tredje gennem de afledte adfærdsvirkninger som følge af ændret indkomsttransformation.

Den ændrede indkomsttransformation som følge af nedsættelsen af den høje sats for aktieindkomst med godt 5 pct.-point skønnes at indebære et direkte afledt mindreprovenu efter tilbageløb på -590 mio. kr., *jf. række (2.a) i tabel 4.6.* Den direkte afledte reduktion af det offentlige skatteprovenu udgør isoleret set et negativt bidrag til den samfundsøkonomisk virkning.

Reduktionen af det offentlige skatteprovenu modsvares umiddelbart af en tilsvarende skattegevinst for borgerne (hovedaktionærerne). Men borgernes (hovedaktionærernes) faktiske *nyttegevinst* forbundet med den ændrede indkomsttransformation – også kaldet *omstillingsgevinsten* – er mindre end den umiddelbare skattegevinst, fordi den ændrede indkomsttransformation også forudsættes at være forbundet med *omkostninger*.

Omstillingsgevinsten afspejler således nettogevinsten for borgerne (hovedaktionærerne), opgjort som forskellen mellem den direkte skattegevinst ved indkomsttransformation og de hermed forbundne transformationsomkostninger (målt i kr.). Omstillingsgevinsten er altid positiv, fordi hovedaktionærerne ikke ville vælge at foretage indkomsttransformation, hvis det ikke var forbundet med en nyttegevinst. I eksemplet med en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst skønnes omstillingsgevinsten at udgøre 220 mio. kr., *jf. række (2.b) i tabel 4.6.*

Omstillingsgevinsten fra ændret indkomststransformation påvirker også hovedaktionærs andre adfærdsreaktioner, på samme måde som selve skatteændringen, og er således også forbundet med en samfundsøkonomisk virkning via ændret portefølje-, opsparings og arbejdsudbudsfærd²⁹. Denne effekt skønnes i eksemplet med en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst at indebære et bidrag til den samfundsøkonomiske virkning på 50 mio. kr., *jf. række (2.c) i tabel 4.5*.

Samlet set udgør bidraget til den samfundsøkonomiske virkning af ændret indkomststransformation -320 (= -590+220+50) mio. kr., *jf. række (2) i tabel 4.6*. Det samlede bidrag er negativt, fordi skattenedsættelsen øger forvriddningen i hovedaktionærs valg mellem lønindkomst og aktieindkomst, og dermed vil hovedaktionærerne vælge en fordeling af selskabsoverskuddet, som er forbundet med mindre nytte end i fravær af skatten.

Ved skatteændringer, som reducerer skatteforskellen mellem løn og aktieindkomst, vil den afledte samfundsøkonomiske virkning af ændret indkomststransformation være positiv. Men eftersom der ved de nuværende skatteregler er omtrent balance mellem de højeste marginalsatser på aktieindkomst og lønindkomst, vil de fleste skatteændringer indebære et negativt bidrag til den samfundsøkonomiske virkning fra ændret indkomststransformation.

Den samlede samfundsøkonomiske virkning inkl. virkningerne af ændret indkomststransformation udgør ved en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst i eksemplet således 260 (=570-320) mio. kr., *jf. række (3) i tabel 4.6*.

4.7 Veje til at håndtere hovedaktionærproblemet

Som beskrevet i *afsnit 4.2* søges hovedaktionærproblemet aktuelt håndteret i det danske beskatningssystem ved, at den høje sats i aktieindkomstbeskatningen er fastlagt, så kombinationen af selskabsskat og aktieindkomstskat nogenlunde svarer til den højeste marginalsat for personlig indkomst.

Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan det være hensigtsmæssigt at beskatte kapitalafkast med en anden (typisk lavere) skattesats end lønindkomst. Det skyldes bl.a., at beskatningen af kapitalafkast kan være mere forvriddende end beskatningen af arbejdsindkomst, idet beskatning af kapitalafkast påvirker både opsparing og arbejdsudbud, mens beskatning af arbejdsindkomst alene påvirker arbejdsudbuddet. Hertil kommer, at den effektive beskatning af det underliggende realafkast er højere end den formelle skattesats, fordi skattegrundlaget ikke inflationskorrigeres. Den aktuelle måde at håndtere hovedaktionærproblemet på (hvor skattesatser på løn og aktieindkomst balanceres) indebærer imidlertid nogenlunde samme (sammensatte) beskatning af hovedaktionærs aktieindkomst (kapitalafkast) og lønindkomst.

²⁹ I praksis beregnes med de sædvanlige regnemetoder alene en samfundsøkonomisk virkning af den skønnede ændring i arbejdsudbuddet, og som alene omfatter den dynamiske provenuvirkning fra substitutionseffekten i ændringen i arbejdsudbuddet.

Hvis skattesystemet alternativt skulle indrettes på en måde, så kapitalafkast blev beskattet lavere end løn, ville arbejdende hovedaktionærer – på grund af muligheden for indkomsttransformation – blive beskattet væsentligt lavere af indkomst, der stammer fra egen arbejdsindsats, end lønmodtagere. En sådan ubalance i skatterne vil – ud over indkomsttransformation – give anledning til forvridding af erhvervsvalg, da det vil skabe et incitament til at arbejde som selvstændig.

En alternativ måde at håndtere hovedaktionærproblemet på, er at indføre *indkomstdelingsregler* for hovedaktionærer – et såkaldt *indkomstsplitt* – så afkastet af den investerede kapital beskattes som aktieindkomst, mens afkastet af arbejdsindsatsen beskattes som lønindkomst. Udfordringen ved dette er, at indkomstdelingsregler i praksis er vanskelige at udforme og derfor medfører såvel afgrænsningsproblemer som kontrolmæssige udfordringer. Hertil kommer, at indkomstdelingsregler, som fx påvirker kapitalindkomst over et vist niveau, kan medføre højere marginalsat (og dermed øget forvridding af opsparings- og porteføljevalg) på kapitalindkomst omfattet af delingsreglerne. Svenske og norske erfaringer indikerer, at det er vanskeligt at opnå en robust løsning i et system, hvor der er et stort spænd mellem skattesatsen på kapitalafkast og arbejdsindkomst.

Hvis hovedaktionærproblemet skal begrænses, leder det altså til et valg: Enten indrettes beskattningen af selskaber, så der er en sondring mellem afkast af investeret kapital og afkast af arbejdsindsats. Eller beskattningen af begge indkomsttyper indrettes, så den er uafhængig af, om selskabets overskud udbetales som lønindkomst eller udbytteindkomst (fx via balancerede skattesatser for løn og aktieindkomst).

Begge disse løsninger er forbundet med samfundsøkonomiske fordele og ulemper, og det kan derfor også være samfundsøkonomisk optimalt at tolerere et vist omfang af indkomsttransformation for at opnå andre mål med skattelovgivningen (fx progression i personbeskatningen eller relativt lavere sat på kapitalafkast), hvis de samfundsøkonomiske omkostninger ved indkomsttransformation er begrænsede.

I Norge har man søgt at mindske hovedaktionærproblemet som en del af skattereformen i 2006 ved at indføre *Aksjonærmodellen*. Modellen havde til formål at reducere det såkaldte *indkomstforskydningsproblem*, kendt som hovedaktionærproblemet i Danmark, hvor store forskelle mellem marginalsatten på hhv. løn og udbytteindkomst skabte incitament til at indkomsttransformere, jf. boks 4.4 nedenfor.

Undersøgelser viser, at modellen har haft succes med at reducere de mest ekstreme tilfælde af indkomsttransformation blandt hovedaktionærer gennem en tilnærmelse af balance mellem beskatning af løn og udbytteindkomst.

Uanset hvilken konkret model, der anvendes for beskatning af løn og aktieindkomst, vil det indebære en prioritering af de skatteøkonomiske hensyn til henholdsvis progression i skattesystemet, ønsket om lav beskatning af aktieindkomst og minimering af incitamenterne til indkomsttransformation. Hvordan disse forskellige skatteøkonomiske hensyn bør afvejes i praksis, afhænger af afvejningen mellem efficiens- og fordelingsvirkninger af skattesystemets indretning.

Dette kapitel (og det bagvedliggende modelarbejde) bidrager til at kvantificere de samfundsøkonomiske og provenumæssige konsekvenser ved indkomststransformation og belyser således en hidtil ikke-kvantificeret del af disse samfundsøkonomiske afvejninger.

Boks 4.3. Hovedaktionærproblemet i Norge

I 1992 indførte Norge et dualt indkomstskattesystem, og der blev indført regler om indkomstsplitt og afgrænsning af hovedaktionærer. En sådan delingsmodel skulle hindre indkomststransformation, hvor indkomst transformeres med det formål at blive beskattet med den lave skattesats. Delingsmodellen viste sig at være mindre stabil, og trods løbende ændringer i både måden at fastsætte personlig indkomst på og i kriterierne for modellens anvendelse lykkedes det ikke at få delingsmodellen til i rimelig grad at opfylde intentionen om at hindre indkomststransformation. I 2006 gennemførte Norge derfor en skattereform, hvis formål var at fjerne motivet til at foretage en sådan indkomststransformation. Norge indførte den såkaldte Aksjonærmodel og opgav dermed den tidligere delingsmodel.

Problemet med indkomststransformation blev søgt løst med introduktionen af Aksjonærmodellen ved at udjævne forskellen i marginalskattesatsen mellem udbytte- og lønindkomst. Aksjonærmodellen indebærer en udbytte- og avance-skat i kombination med et skærpningsfradrag, Kun afkast (aktieavancer og udbytter), der overstiger et normalafkast, beskattes. Der beregnes derfor et skærpningsfradrag, der bestemmer det skærmede normalafkast. Baggrunden er, at kun afkast ud over det, aktionæren kan opnå ved en alternativ risikofri placering af den investerede kapital, skal beskattes. I kombination med Aksjonærmodellen blev de højeste satser på lønindkomst sænket.

Effekten af Aksjonærmodellen er blandt andet blevet undersøgt i forbindelse med hovedaktionærers valg af udbytte- og lønindkomstmønstre samt specifikke adfældsændringer, efter reformen trådte i kraft. Undersøgelser, viser at modellen har reduceret de mest ekstreme tilfælde af indkomststransformation blandt hovedaktionærer gennem en tilnærmelse af balance mellem beskatning af løn- og udbytteindkomst.

På trods af en mere ensartet beskatning af udbytte- og lønindkomst kan det stadig være fordelagtigt for hovedaktionærer at modtage indkomst som udbytte i stedet for løn, hvilket medfører, at incitamentet for indkomststransformation ikke fuldstændig er elimineret, men at mulighederne for indkomststransformation er begrænset.

Kilde: Evaluering af skattereformen 2006, Aksjonærmodellen.

Appendiks 4A. Stilleskruer for aktieindkomstbeskatningen

Nedenfor er vist provenu- og fordelingsvirkninger mv. af en række hypotetiske lempelser og stramninger af aktieindkomstbeskatningen på hhv. 1, 2 og 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning – såkaldte *stilleskrueberegninger* – beregnet som marginale ændringer i forhold til de (ved redaktionens afslutning) gældende skatteregler i 2030.

Beregningerne tager udgangspunkt i registerdataoplysninger om indkomster mv. for 2021, hvor priser og lønninger er opregnet til 2025-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætnin-
gerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Endvidere er de benyttede registerdata fra 2021 justeret for de forventede ændringer frem mod 2030 i befolkningens størrelse og sammensætning med hensyn til alder, herkomst og fordeling på beskæftigede og ledige mv. (blandt andet på baggrund af de aftalte stigninger i pensionsalderen).

Om betydningen af indkomsttransformation

Den nye beregningsmetode til at opgøre betydningen af indkomsttransformation fører isoleret set til ændringer i dynamiske provenuvirkninger, selvfinansierungsgrader, samfundsøkonomisk virkning og BNP-virkning ved ændringer af de skatter, som påvirker forskellen mellem marginalskatten på lønindkomst og den højeste sammensatte marginalsat på aktieindkomst for personer med indkomst over den nye mellemskattegrænse. De konkrete beregninger er nærmere forklaret i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærers Indkomsttransformation*, som kan findes på Skatteministeriets hjemmeside³⁰.

I *tabel 4A.1* vises stilleskrueberegninger for ændringer i aktieindkomstbeskatningen, herunder ændringer i progressionsgrænsen for aktieindkomst og den høje sats for aktieindkomst. Det er valgt at se bort fra indkomsttransformation ved ændringer i den lave sats for aktieindkomst, da den kun gælder i et relativt begrænset indkomstinterval op til progressionsgrænsen for aktieindkomst.

I *kapitel 6* vises stilleskrueberegninger for de personlige indkomstskatter, herunder også betydningen af indkomsttransformation for ændringer i mellem-, top- og toptopskatten samt i bundskatten og arbejdsmarkedsbidraget.

Hvis skatten på aktieindkomst *nedsættes*, så forskellen mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst bliver større, vil den afledte indkomsttransformation give anledning til et *negativt bidrag* til den samlede dynamiske provenuvirkning, fordi hovedaktionærerne vil øge deres indkomsttransformation fra lønindkomst til unoteret aktieindkomst, som nu beskattes lavere. Fx skønnes en nedsættelse af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point (3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) *isoleret set* at føre til en dynamisk provenuvirkning på -535 mio. kr. fra øget indkomsttransformation, hvilket reducerer selvfinansierungsgraden (fra 25,0 pct. til 1,8 pct.) og øger mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd (fra -1.735 til -2.270 mio. kr.), *jf. tabel 4A.1*.

³⁰ skm.dk/tal-og-metode/regnetemetoder/personskatter

Hvis skatten på aktieindkomst *forøges med mindre end 2,0 pct.-point* (svarende til en forøgelse på mindre end 1,5 pct.-point i den sammensatte marginalsat inkl. selskabsskat), vil forskellen mellem beskatningen af lønindkomst og aktieindkomst blive mindre, og den afledte indkomsttransformation vil dermed give anledning til et *positivt bidrag* til den samlede dynamiske provenuvirkning, fordi hovedaktionærene nu vil øge deres indkomsttransformation fra unoteret aktieindkomst til lønindkomst, selvom lønindkomst fortsat beskattes med en højere sats end aktieindkomst. Fx skønnes en *forøgelse* af den høje sats for aktieindkomst med 1,7 pct.-point (1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) *isoleret set* at føre til en dynamisk provenuvirkning på 15 mio. kr. fra øget indkomsttransformation, hvilket reducerer selvfinansierungsgraden (fra 25,0 til 23,2 pct.) og forøger merprovenuet efter tilbageløb og adfærd (fra 580 til 590 mio. kr.), jf. tabel 4A.1.

Hvis skatten på aktieindkomst *forøges med mere end 2,0 pct.-point* (svarende til en forøgelse på mere end 1,5 pct.-point i den sammensatte marginalsat inkl. selskabsskat), så aktieindkomst beskattes med en højere sats end lønindkomst, vil den afledte indkomsttransformation give anledning til et *negativt bidrag* til den samlede dynamiske provenuvirkning – i dette tilfælde, fordi hovedaktionærene vil øge deres indkomsttransformation fra unoteret aktieindkomst til lønindkomst, fordi unoteret aktieindkomst nu beskattes højere end lønindkomst. Fx skønnes en *forøgelse* af den høje sats for aktieindkomst med 5,1 pct.-point (3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) *isoleret set* at føre til en dynamisk provenuvirkning på -210 mio. kr. fra øget indkomsttransformation, hvilket øger selvfinansierungsgraden (fra 25,0 til 34,0 pct.) og reducerer merprovenuet efter tilbageløb og adfærd (fra 1.735 til 1.525 mio. kr.), jf. tabel 4A.1.

Skatteændringer, der indebærer en øget ubalance mellem beskatningen af lønindkomst og unoteret aktieindkomst, giver anledning til en øget indkomsttransformation, som isoleret set forværer de offentlige finanser. Det modsatte er tilfældet med skatteændringer, som skaber bedre balance i beskatningen end i udgangspunktet.

I stilleskruetabellen nedenfor er provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd, selvfinansierungsgrader, samfundsøkonomisk virkning og BNP-virkning til illustration opgjort både med og uden bidraget fra ændret indkomsttransformation.

Tabel 4A.1. Virkninger på dynamisk provenu, fordeling, samfundsøkonomi og BNP ved hypotetiske stramninger og lempelser af aktieindkomstbeskatningen

	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddelbar provenu-virkning	Provenu-virkning efter tilbage-løb	Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenuvirkning			Selvfinansieringsgrad		Ændring i Gini-koef-ficient	Samfundsøkonomisk virkning			BNP-virkning			
					Uden ind-komst-transfor-mation	Med ind-komst-transfor-mation	Arbejdsud-buds-, porte-følge- og op-sparingsad-færd	Indkomst-transfor-mation	I alt	Uden ind-komst-transfor-mation	Med ind-komst-transfor-mation		Arbejdsud-buds-, porte-følge- og op-sparingsad-færd	Indkomst-transfor-mation	I alt	Arbejdsud-buds-, porte-følge- og op-sparingsad-færd	Indkomst-transfor-mation	Automatisk tilbageløb fra moms og afgifter	I alt
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.	Pct.-point				Mio. kr.					Pct.-point				Mio. kr.			
Umiddelbart merprovenu på 1 mia. kr.																			
Forhøjelse af den høje sats for aktieind-komst	42 pct.	1,7	1.000	770	580	590	-195	15	-180	25,0	23,2	-0,04	-190	40	-155	-400	10	-220	-610
Nedsættelse af progressionsgrænse for aktieindkomst	83.100 kr.	-35.000	1.000	770	580	460	-195	-120	-315	25,0	40,6	-0,03	-190	15	-175	-405	115	-220	-510
Umiddelbart merprovenu på 2 mia. kr.																			
Forhøjelse af den høje sats for aktieind-komst	42 pct.	3,4	2.000	1.540	1.155	1.100	-385	-55	-440	25,0	28,6	-0,09	-380	40	-340	-805	75	-440	-1.170
Nedsættelse af progressionsgrænse for aktieindkomst	83.100 kr.	-60.200	2.015	1.555	1.165	960	-390	-205	-595	25,0	38,3	-0,06	-385	30	-360	-810	200	-445	-1.060
Umiddelbart merprovenu på 3 mia. kr.																			
Forhøjelse af den høje sats for aktieind-komst	42 pct.	5,1	3.000	2.310	1.735	1.525	-580	-210	-785	25,0	34,0	-0,13	-575	10	-560	-1.205	190	-660	-1.680
Nedsættelse af progressionsgrænse for aktieindkomst	83.100 kr.	-76.800	3.005	2.310	1.735	1.470	-580	-265	-840	25,0	36,4	-0,07	-575	35	-540	-1.210	250	-660	-1.615
Umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr.																			
Nedsættelse af den høje sats for aktie-indkomst	42 pct.	-1,7	-1.000	-770	-580	-675	195	-95	95	25,0	12,5	0,04	190	-70	120	400	40	220	665
Forhøjelse af progressionsgrænse for aktieindkomst	83.100 kr.	82.200	-1.000	-770	-580	-745	195	-170	25	25,0	3,1	0,04	190	65	260	400	185	220	810
Umiddelbart mindreprovenu på 2 mia. kr.																			
Nedsættelse af den høje sats for aktie-indkomst	42 pct.	-3,4	-2.000	-1.540	-1.155	-1.430	385	-275	110	25,0	7,1	0,09	380	-180	205	805	135	440	1.380
Forhøjelse af progressionsgrænse for aktieindkomst	83.100 kr.	222.400	-1.980	-1.525	-1.145	-1.540	380	-395	-15	25,0	-1,0	-0,08	380	65	445	795	385	435	1.620
Umiddelbart mindreprovenu på 3 mia. kr.																			
Nedsættelse af den høje sats for aktie-indkomst	42 pct.	-5,1	-3.000	-2.310	-1.735	-2.270	580	-535	40	25,0	1,8	0,13	575	-320	255	1.205	285	660	2.150
Forhøjelse af progressionsgrænse for aktieindkomst ¹⁾	83.100 kr.	500.000	-3.090	-2.380	-1.785	-2.510	595	-730	-135	25,0	-5,6	0,13	590	-15	575	1.245	630	680	2.550

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Personskatter i Danmark

5

5. Personskatter i Danmark

5.1 Indledning

Med *Aftale om reform af personskat* (december 2023) blev det besluttet at nedsætte skatterne med 10¾ mia. kr. i umiddelbar virkning og med 6¾ mia. kr. opgjort efter tilbageløb og adfærd (i 2023-niveau). Med Skatteministeriets justerede beregningsforudsætninger skønnes skatteinitiativerne i aftalen aktuelt at indebære et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på godt 7 mia. kr. (i 2025-niveau). Aftalen indebærer en forhøjelse af både det almindelige beskæftigelsesfradrag for alle i beskæftigelse og det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, og der indføres et nyt ekstra beskæftigelsesfradrag til seniorer i de sidste 2 år før folkepensionsalderen. Desuden lettes topskatten i indkomstintervallet 665.000-806.700 kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag), samtidig med at der indføres en ny toptopskat for indkomster over 2,69 mio. kr. (2025-niveau før arbejdsmarkedsbidrag), *jf. afsnit 5.2*.

Aftalen ligger i forlængelse af en lang række nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst i Danmark gennem de seneste cirka 30 år, som har betydet, at marginalskaften – dvs. indkomstskatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over (stort set) hele indkomstfordelingen. Samtidig er gennemsnitsskatten – dvs. indkomstskatternes andel af husholdningernes samlede indkomst – også reduceret betydeligt over en længere årrække, *jf. afsnit 5.3*. Det har samlet set bidraget til, at skattesystemet er blevet mindre progressivt. Indførelsen af den nye toptopskat som led i *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) går dog delvist imod denne tendens, idet toptopskatten med virkning fra 2026 neutraliserer en stor del af den tidligere reduktion i marginalskaften for personer med de højeste indkomster.

Når udviklingen siden 2000 sammenlignes med andre lande, er marginalskafterne i Danmark nedbragt betydeligt mere end gennemsnittet for såvel EU-landene som OECD-landene. For lavtlønnede danskere er marginalskaften reduceret med ca. 10 pct.-point, mens gennemsnitsslønnede og højtlønnede danskere har fået reduceret marginalskaften med hhv. ca. 7½ pct.-point og godt 6 pct.-point frem til 2023. For både lavt- og gennemsnitsslønnede danskere er marginalskaften i 2023 lavere end gennemsnittet for EU- og OECD-landene, mens marginalskaften for højtlønnede fortsat er højere i Danmark. Udviklingen indebærer samtidig, at gennemsnitsskatten i 2023 for både lavt-, gennemsnits- og højtlønnede i Danmark er lavere end for EU-landene, men fortsat højere end gennemsnittet for OECD-landene, *jf. afsnit 5.4*.

Forbrugsskatter reducerer købekraften af de disponible indkomster og virker dermed som en *indirekte skat* på arbejdsindkomst. Når der også tages højde for forbrugsskatter, fås de *effektive marginal- og gennemsnitsskatter*. Forbrugsskatterne i Danmark er relativt høje, og forskellen mellem de effektive og de direkte marginal- og gennemsnitsskatter er derfor større for Danmark end for de fleste andre lande. Danmarks placering blandt EU-landene er dog ikke væsentligt anderledes, når der fokuseres på de effektive marginal- og gennemsnitsskatter, end hvis der udelukkende ses på de direkte marginal- og gennemsnitsskatter.

5.2 Reform af personskat

Aftale om Reform af personskat (december 2023) er den største personskattereform siden 2012. Med reformen nedsættes skatten for ca. 3,4 mio. personer med samlet godt 11 mia. kr. (2025-niveau) i umiddelbar provenuvirkning, *jf. tabel 5.1*.

Provenuvirkningerne af personskattereformen opgjort efter tilbageløb og adfærd afhænger af størrelsen af de skønnede afledte adfærdsvirkninger. Siden aftalen blev indgået, er der sket to større ændringer af regnemetoderne, som i nogen grad påvirker de skønnede adfærdsvirkninger sammenlignet med de oprindelige reformskøn – om end i forskellig retning.

For det første gennemførte Skatteministeriet og Finansministeriet i foråret 2024 et større eftersyn af regneprincipperne på personskatteområdet, *jf. Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024), der har givet anledning til en række justeringer i ministeriernes regnemetoder, *jf. nærmere omtale i kapitel 6*. Det er tidligere skønnet, at metodeeftersynet isoleret set fører til en begrænset reduktion på ca. 0,1 mia. kr. (i 2024-niveau) af det skønnede mindreprovenu af skatteelementerne i personskattereformen³¹.

For det andet har Skatteministeriet udviklet en ny regnemetode, som muliggør indregning af de afledte virkninger af *hovedaktionærers indkomstransformation*, hvilket isoleret set fører til en begrænset forøgelse af det skønnede mindreprovenu af skatteelementerne i personskattereformen, *jf. kapitel 4*. På den baggrund er de samlede adfærdsvirkninger – og dermed de skønnede provenuvirkninger efter tilbageløb og adfærd – af skatteinitiativerne i personskattereformen i *tabel 5.1* beregnet med udgangspunkt i de opdaterede beregningsforudsætninger.

Når der ses bort fra virkningen af indkomstransformation – dvs. når der alene tages hensyn til de øvrige ændringer i regnemetoderne samt opdatering af beregningsgrundlaget mv. – kan mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd af skatteinitiativerne i personskattereformen opgøres til ca. 6,8 mia. kr. (2025-niveau), *jf. anden søjle i tabel 5.1*. Når der derudover indregnes virkningen af hovedaktionærers indkomstransformation, øges mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd isoleret set med ca. 0,3 mia. kr. til i alt ca. 7,1 mia. kr. (2025-niveau), *jf. tredje søjle i tabel 5.1*.

Personskattereformen øger det økonomiske incitament til at yde en ekstra indsats. Med aftalen skønnes arbejdsudbuddet øget svarende til ca. 5.800 fuldtidspersoner med udgangspunkt i de opdaterede beregningsforudsætninger.

Reformens arbejdsudbudseffekt består af to overordnede effekter, *jf. kapitel 6*. Den største effekt (timeeffekten) kan henføres til, at personer i beskæftigelse får et større incitament til at yde en ekstra arbejdsindsats eller på anden måde øge deres samlede arbejdsindkomst fx gennem

³¹ Jf. afsnit 1.6 i *Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024), hvor der er vist en illustrativ beregning af konsekvenserne af ministeriernes metodeeftersyn på personskatteområdet for de afledte adfærdsvirkninger mv. af skatteinitiativerne i *Aftale om Reform af personskat* (december 2023).

ændret karrierevalg. Timeeffekten svarer til omtrent 3.700 fuldtidspersoner. Den anden overordnede effekt (deltagelseeffekten) er udtryk for et øget økonomisk incitament til at være i beskæftigelse frem for ikke at være i beskæftigelse. Deltagelseeffekten svarer til ca. 2.100 fuldtidspersoner.

Af initiativerne i personskattereformen indebærer skattenedsættelsen som følge af den nye mellemskat og den nye topskat den største stigning i arbejdsudbuddet svarende til godt 3.700 fuldtidspersoner, mens forhøjelsen af det almindelige beskæftigelsesfradrag skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til godt 1.900 fuldtidspersoner.

Personskattereformen skønnes at indebære en forøgelse af den samlede velstand på knap 2,9 mia. kr. målt ved den samfundsøkonomiske virkning, jf. tabel 5.1. Beregningen af den samfundsøkonomiske virkning er beskrevet i kapitel 6.

Tabel 5.1. Virkninger af skatteinitiativerne i *Aftale om Reform af personskat, 2030*

	Umiddelbar provenuvirkning	Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd		Antal berørte	Arbejdsudbud	Gini-koefficient	Velstand (samfundsøkonomisk virkning)
		Uden indkomstransformation	Med indkomstransformation				
(2025-niveau)	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Personer	Fuldtids-personer	Pct.-point	Mio. kr.
1. Forhøjelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag	-7.410	-5.210	-5.210	3.420.000	1.960	0,01	1.210
2. Forhøjelse af det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere	-510	-340	-340	125.000	170	-0,02	100
3. Nyt ekstra beskæftigelsesfradrag til seniorer	-180	-110	-110	69.000	120	0,00	70
4. Ny mellemskat og ny topskat	-4.180	-1.730	-1.850	595.000	3.730	0,13	1.920
5. Ny toptopskat	1.280	750	570	10.000	-130	-0,06	-450
6. Forhøjelse af bundfradrag i boafgiften	-170	-130	-130	14.000	0	0,01	-
7. Afskaffelse af tillægsboafgift ved arv til søskende	-50	-40	-40	-	0	0	-
I alt	-11.210	-6.820	-7.110	3.437.000	5.850	0,07	2.860

Anm.: Virkningerne af personskattereformen er skønnet med afsæt i regneprincipperne i Skatteministeriet og Finansministeriet, *Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024). Skønnene tager udgangspunkt i et grundforløb, der indeholder den fuldt indfasede aftale. Beregningen af aftalens elementer tager således udgangspunkt i en hypotetisk tilbagerulning af reformen. Provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd med indkomstransformation afspejler Skatteministeriets nye regnemetode til at skønne over hovedaktionærers indkomstransformation, jf. kapitel 4. Desuden er anvendt et nyere beregningsgrundlag end i tidligere viste beregninger, jf. nedenfor. Der er af disse grunde tale om begrænsede forskelle i forhold til de virkninger, der er opgjort ifm. indgåelsen af aftalen (december 2023).

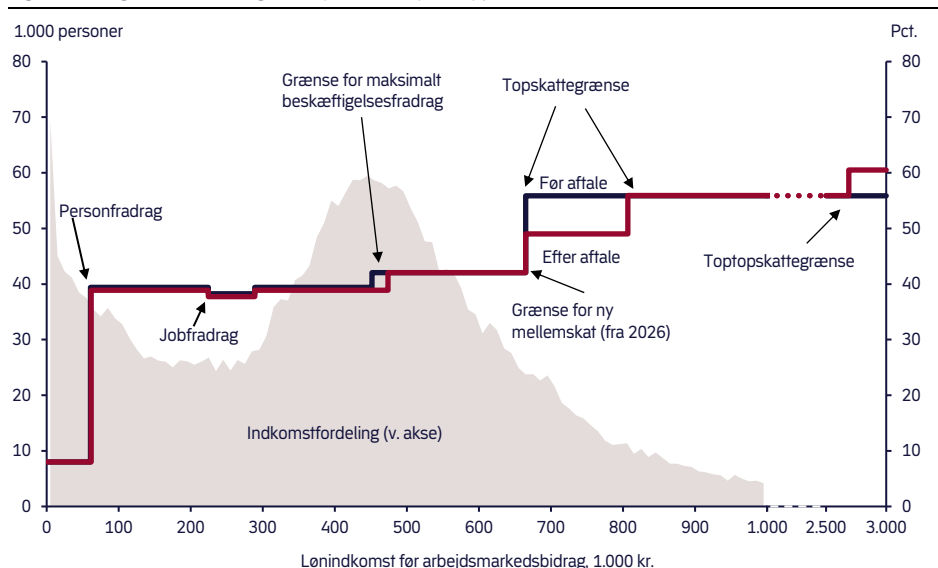
Kilder: Punkt 1- 4. tager udgangspunkt i lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Punkt 5. tager udgangspunkt i lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Punkt 6. og 7. tager udgangspunkt i en simpel fremskrivning af beregningsgrundlaget fra aftalen fra 2023-niveau til 2025-niveau.

Personskattereformen skønnes samlet at øge indkomstforskellene med 0,07 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, jf. tabel 5.1, hvilket skal ses i lyset af, at skattenedsættelserne er målrettet

personer i beskæftigelse. Fx øges indkomstforskellene som følge af indførelsen af den nye mellemskat (og den nye toptopkat). Omvendt trækker det i retning af mindre indkomstforskelle, at der indføres en toptopkat for høje indkomster, og at det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere øges svarende til en skattenedsættelse på op til ca. 5.500 kr. pr. person årligt (2025-niveau).

Marginalskatten på arbejdsindkomst – dvs. skatten af den sidst tjente krone – skønnes at blive reduceret for knap 2 mio. danskere med i gennemsnit 1,6 pct.-point. Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget reducerer i gennemsnit marginalskatten med 0,7 pct.-point for 1,7 mio. personer. Det dækker over, at marginalskatten reduceres med godt 0,5 pct.-point for arbejdsindkomster under 451.600 kr. (2025-niveau og før arbejdsmarkedsbidrag) og med knap 3,2 pct.-point for arbejdsindkomst mellem 451.600 kr. og 473.700 kr., jf. figur 5.1.

Figur 5.1. Marginalskatter før og efter Aftale om Reform af personskat



Anm.: Figuren viser skalamarginalskatterne (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent under 2030-regler henholdsvis før og efter Aftale om Reform af personskat (december 2023). Opgørelsen er ekskl. kirkeskat, som ikke kategoriseres som en skat i nationalregnskabet, idet der er tale om et frivilligt bidrag. Indkomstafttrapningen af grøn check og børne- og ungedyelsen er ikke medregnet i skalamarginalskatterne, idet disse ydelser i nationalregnskabet anses for overførselsindkomster. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2025-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten i 2021 før arbejdsmarkedsbidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst fremskrevet til 2025-niveau med afsæt i forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Kilde: Skatteministeriet.

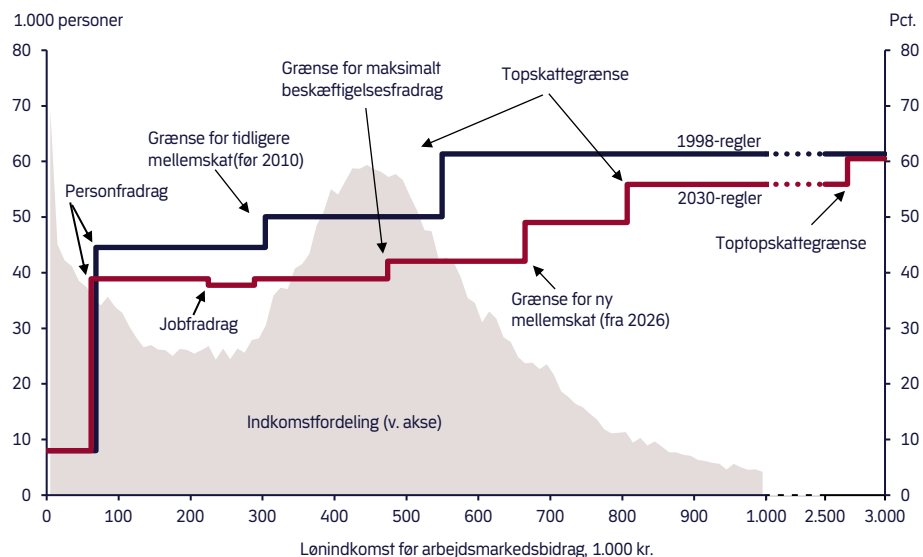
Halveringen af toptopkatten til en ny mellemskat på 7,5 pct. i indkomstintervallet fra 665.000 til 806.700 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag) reducerer marginalskatten med ca. 6,9 pct.-point for de ca. 300.000 personer på mellemskattetrinnet. Indførelsen af den nye toptopkat for personer med indkomster over knap 2,69 mio. kr. (før arbejdsmarkedsbidrag) øger den højeste marginalskat med 4,6 pct.-point for de ca. 10.000 berørte personer.

5.3 Marginalskatter og gennemsnitsskatter i Danmark

I løbet af de seneste cirka 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.

Reformerne har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. skatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over stort set hele indkomstskalaen siden 1998, jf. figur 5.2, som viser ændringerne i marginalskatten frem mod 2030 (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

Figur 5.2. Marginalskatter for beskæftigede, 1998 og 2030 (2025-niveau)



Anm.: Figuren viser skalarmarginalskatterne (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent under henholdsvis 1998-regler og 2030-regler. Opgørelsen er ekskl. kirkeskat, som ikke kategoriseres som en skat i nationalregnskabet, idet der er tale om et frivilligt bidrag. 1998-reglerne afspejler den fuldt indfasede 1994-skattereform. 2030-reglerne afspejler den fuldt indfasede 2012-skattereform, dog med en række efterfølgende ændringer og tilføjelser, herunder virkningerne af Skatteaftale 2018 og de fuldt indfasede aftaler om afskaffelse af PSO-afgift og omlægning af medielicensen samt den finansierede del af Aftale om en ny reform-pakke for dansk økonomi (januar 2022), den opdaterede aftaleøkonomi (marts 2022) samt den fuldt indfasede Aftale om Reform af personskat (december 2023), jf. appendiks 2A. Indkomstaftrapningen af grøn check og børne- og ungeydelsen er ikke medregnet i skalarmarginalskatterne, idet disse ydelser i nationalregnskabet anses for overførselsindkomster. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2025-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten i 2021 for arbejdsmarkedsbidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst fremskrevet til 2025-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året.

Kilde: Skatteministeriet.

Reduktionen af marginals-katten kan især tilskrives nedsættelsen af bundskatten (inkl. sundhedsbidraget)³², indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af den tidligere mellemskat og forhøjelsen af topskattegrænsen, *jf. appendiks 5A*, der indeholder en oversigt over reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994.

Den seneste større personskattereform, *Aftale om Reform af personskat* (december 2023), bidrager til yderligere at reducere marginals-katten for langt størstedelen af de beskæftigede, bl.a. ved at øge beskæftigelsesfradraget (fra 2025) og ved at omlægge topskatten (fra 2026), *jf. afsnit 5.2*.

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 5.2*.³³ Dog vil unge under 18 år fra og med 2026 ikke længere betale arbejdsmarkedsbidrag som led i *Aftale om flere unge i fritidsjob* (september 2024).

For beskæftigede, som i 1998 var på det laveste progressionstrin i skattesystemet, *jf. det nederste trin i den blå kurve i figur 5.2*, dvs. som hverken betalte den tidligere mellemskat (som blev afskaffet i 2010) eller topskat – svarende til personer med indkomster over personfradraget og op til ca. 304.000 kr. (opgjort i 2025-niveau) – reduceres marginals-katten fra ca. 44½ pct. i 1998 til ca. 39 pct. i 2030, dvs. med ca. 5½ pct.-point. Ændringen 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. I modsat retning trækker en stigning i den gennemsnitlige kommuneskattesats i perioden.

Derudover reducerer jobfradraget, der blev indført med *Aftale om lavere skat på arbejde og højere fradrag på pensionsindbetalinger* (februar 2018), marginals-katten med yderligere godt 1 pct.-point for personer med indkomster mellem ca. 224.500 kr. og op til ca. 288.900 kr. – som er det indkomstniveau, hvor det maksimale jobfradrag opnås, *jf. den røde kurve i figur 5.2*.

For beskæftigede, som i 1998 var på det mellemste progressionstrin, *jf. det mellemste trin i den blå kurve i figur 5.2*, dvs. som betalte den tidligere mellemskat, men ikke topskat – svarende til personer med indkomster mellem ca. 304.000 kr. og 549.600 kr. (opgjort i 2025-niveau) – reduceres marginals-katten med mellem ca. 11 og ca. 8 pct.-point. Det afspejler – udover de ovennævnte ændringer – de gradvise forhøjelser af grænsen for den tidligere mellemskat og afskaffelsen heraf fra og med 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009). Konkret reduceres marginals-katten fra ca. 50 pct. til ca. 39 pct. for personer med indkomster mellem ca. 304.000 kr. og op til ca. 473.700 kr. – som er det indkomstniveau, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås – og fra 50 pct. til godt 42 pct. for personer med indkomster op til 549.600 kr. (svarende til topskattegrænsen i 1998).

³² 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).

³³ 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.

Det bemærkes, at beskæftigelsesfradraget alene reducerer marginals-katten op til det indkomst-niveau, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås. Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022) blev det maksimale beskæftigelsesfradrag øget med 2.100 kr. (2025-niveau). *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) forøger derudover det maksimale beskæftigelsesfradrag med 7.500 kr. i 2025 og med yderligere 4.800 kr. i 2026, dvs. med i alt 12.300 kr. (2025-niveau). Fra 2026 og frem er det maksimale beskæftigelsesfradrag således øget til 60.400 kr. (2025-niveau). Det indebærer en forøgelse af det indkomstniveau, hvor det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås, fra 432.000 kr. til 473.700 kr. (inkl. pensionsindbetalinger).

Samtidig forhøjes satsen for beskæftigelsesfradraget i 2025 med 1,65 pct.-point og med yderligere 0,35 pct.-point fra og med 2026 til 12,75 pct. (dvs. en samlet forhøjelse på 2,1 pct.-point) som følge af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023). Idet beskæftigelsesfradraget har en skatteværdi på knap 25,1 pct. (svarende til den gennemsnitlige kommuneskattesats, opgjort ekskl. kirkeskat), reducerer beskæftigelsesfradraget isoleret set marginals-katten med knap 3,2 ($=12,75 \cdot 0,2507$) pct.-point for beskæftigede med indkomster op til 473.700 kr.

For beskæftigede, som i 1998 var på det *højeste progressionstrin*, jf. *det øverste trin i den blå kurve i figur 5.2*, dvs. som havde indkomster over den daværende topskattegrænse på ca. 549.600 kr. (i 2025-niveau), reduceres marginals-katten med mellem godt 19 pct.-point og knap 1 pct.-point.

For beskæftigede med indkomster mellem ca. 549.600 kr. og 665.000 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag), dvs. i intervallet mellem topskattegrænsen i 1998 og den aktuelle topskattegrænse – som fra 2026 bliver indkomstgrænsen for den nye mellemskat – er marginals-katten reduceret med godt 19 pct.-point, fra ca. 61½ pct. i 1998 til godt 42 pct. Udover de allerede nævnte ændringer afspejler det forhøjelserne af topskattegrænsen som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012).

For beskæftigede med indkomster mellem ca. 665.000 kr. og 806.700 kr., dvs. i intervallet mellem indkomstgrænsen for den nye mellemskat og indkomstgrænsen for den nye topskat, jf. *det tredjeøverste progressionstrin i den røde kurve i figur 5.2*, reduceres marginals-katten med ca. 12½ pct.-point fra ca. 61½ pct. i 1998 til 49 pct. fra og med 2026. Udover de førnævnte ændringer afspejler det omlægningen af den nuværende topskat og indførelsen af den nye mellemskat som led i *Aftale om Reform af personskat* (december 2023), hvilket isoleret set reducerer marginals-katten med hvad, der omtrent svarer til en halvering af den nuværende topskattesats i det nævnte indkomstinterval.

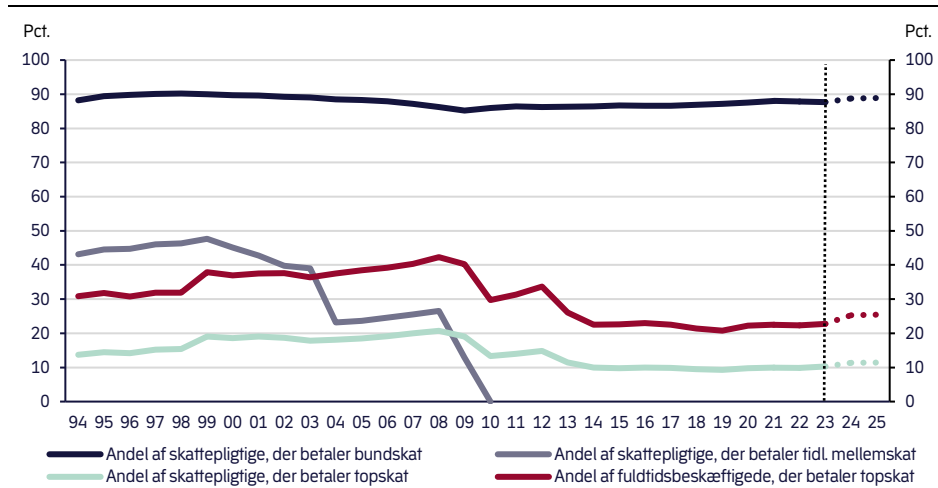
For beskæftigede med indkomster mellem ca. 806.700 kr. og 2,69 mio. kr. (2025-niveau), dvs. i intervallet mellem indkomstgrænsen for den nye topskat og toptopskattegrænsen, jf. *det næstøverste progressionstrin i den røde kurve i figur 5.2*, er marginals-katten reduceret med ca. 5½ pct.-point fra ca. 61½ pct. i 1998 til ca. 56 pct. fra 2010 og frem. Det afspejler afskaffelsen af den tidligere mellemskat (og nedsættelsen af det skrå skatteloft for personlig indkomst) som led i *Forårspakke 2.0*. Det bemærkes, at *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) ikke ændrer marginals-katten for denne indkomstgruppe.

For beskæftigede med en indkomst over 2,69 mio. kr. (2025-niveau) reduceres marginalsatten samlet set med knap 1 pct.-point fra ca. 61½ pct. i 1998 til ca. 60½ pct. fra 2026, *jf. det øverste progressionstrin i den røde kurve i figur 5.2*. Det bemærkes, at de omtalte skatteændringer siden 1998 også for denne indkomstgruppe har reduceret marginalsatten med ca. 5½ pct.-point frem til og med 2025 – ligesom på det næstøverste progressionstrin – men indførelsen af den nye toptopskat som led i *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) bidrager fra 2026 isoleret set til en stigning i den højeste marginalsat med godt 4½ pct.-point for gruppen med de højeste indkomster.

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. 5,3 mio. personer³⁴. Den andel af de skattepligtige, der (mindst) betaler bundskat – hvilket i store træk omfatter alle personer med en indkomst højere end personfradraget – har ligget nogenlunde stabilt på omkring 90 pct. siden 1994, *jf. den mørkeblå kurve i figur 5.3*. 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 5B.1 i appendiks 5B*.

Figur 5.3. Udviklingen i andel bund-, mellem- og topskatteydere, 1994-2025 (dvs. før omlægning af topskat som følge af *Aftale om Reform af personskat* træder i kraft)



Anm.: Den røde kurve viser andelen af fuldtidsbeskæftigede, der betaler topskat, mens de øvrige kurver viser andelen af samtlige skattepligtige, der betaler henholdsvis bundskat, tidligere 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 isoleret set påvirket af muligheden for at få udbetalt indefrosne feriepenge. Se også *appendiks 5B*.

Kilde: For perioden 1994-2023 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2024-2025 er baseret på lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til og med 2025-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for alle årene 1994-2025.

³⁴ Det samlede befolkningstal for Danmark er aktuelt på ca. 6,0 mio., hvorved omtrent 90 pct. af befolkningen er skattepligtige.

Den tidligere 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 den tidligere mellemskat gradvist forhøjet i løbet af 00'erne, hvorefter den blev helt afskaffet fra og med 2010. I takt med forhøjelsen af indkomstgrænsen faldt andelen af skattepligtige, som betalte tidligere 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 grå kurve i figur 5.3*.

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 11½ pct., *jf. den lyseblå kurve i figur 5.2*. For nuværende skønnes der således i 2024 og 2025 at være ca. 607.000 topskatteydere ud af de i alt ca. 5,3 mio. skattepligtige, *jf. boks 5.1 samt appendiks 5B*. Til sammenligning var der rundt regnet 1 mio. topskatteydere, da antallet var på sit højeste i 2008.

Boks 5.1. Fremskrivning af skatteydere med udgangspunkt i Økonomisk Redegørelse

De skønnede antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige ændres typisk flere gange årligt, bl.a. når der med Økonomisk Redegørelse i hhv. maj, august og december offentliggøres en ny konjunkturvurdering med ændrede skøn for de forventede løn- og prisstigninger mv. Aktuelt er udviklingen i antallet af skatteydere mv. i 2024 og 2025 fremskrevet med udgangspunkt i Økonomisk Redegørelse for august 2024.

Ændringer i lønstigningstakten i konjunkturårene giver isoleret set alt andet lige anledning til en ændring i antallet af fx topskatteydere. Det skyldes, at beløbsgrænserne i skattesystemet – fx personfradraget og topskattegrænsen – er fastsat med udgangspunkt i lønstigningerne to år forud for beregningsåret (jf. § 20-reguleringen). Når fx den aktuelt forventede lønstigningstakt i 2024 og 2025 opjusteres, vil det øge antallet af topskatteydere i 2024 og 2025, fordi størrelsen af beløbsgrænserne i skattesystemet – herunder topskattegrænsen i 2024 og 2025 – er fastlagt med udgangspunkt i lønstigningstakten i hhv. 2022 og 2023 (og dermed ikke ændres).

Eksempelvis er de aktuelle skøn for antallet af topskatteydere i 2024 og 2025 godt 50.000 personer højere end antallet i 2023, som er det senest tilgængelige år baseret på udtræk fra Skattestyrelsen. Det er netop et udtryk for, at opjusteringen af lønstigningstakten i konjunkturårene i den seneste konjunkturvurdering giver anledning til en stigning i det skønnede antal topskatteydere.

Set over en flerårig periode (hen over en konjunkturcyklus) vil løn- og prisstigninger og reguleringen af beløbsgrænserne nogenlunde udjævnes. Med andre ord vil der opstå situationer, hvor lønstigningerne (forventeligt) vil være lavere end i de aktuelle konjunkturår, hvormed beløbsgrænserne vil vokse hurtigere end lønningerne. Det vil isoleret set bidrage til at reducere antallet af topskatteydere.

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 blev efterfølgende reduceret til omkring 20 pct. i slutningen af 10'erne som følge af de omfalte forhøjelser af topskattegrænsen. De seneste år er andelen steget igen til omkring 25½ pct. i 2023, *jf. den røde kurve i figur 5.3*.

Aftale om Reform af personskat (december 2023) indebærer som tidligere nævnt, at den nuværende toptopskat fra 2026 omlægges til henholdsvis en ny mellemskat, en ny toptopskat og en toptopskat. Det skønnes at betyde, at knap halvdelen af de senest skønnede ca. 607.000 toptopskatteydere – svarende til ca. 300.000 personer – fra 2026 alene vil betale den nye mellemskat, men ikke den nye toptopskat, mens den anden halvdel – svarende til ca. 306.000 skattepligtige – vil betale både ny mellemskat og ny toptopskat. Af den sidstnævnte gruppe skønnes – med meget betydelig usikkerhed – ca. 10.000 personer også at skulle betale den nye toptopskat.

Således skønnes der fra 2026 at være i alt ca. 607.000 betalere af den nye mellemskat (svarende til det hidtidige antal toptopskatteydere), ca. 306.000 betalere af den nye toptopskat samt ca. 10.000 betalere af toptopskat, *jf. tabel 5.2*.

Tabel 5.2. Mellem-, top- og toptopskatteydere i 2026

	Antal	Andel af skattepligtige	Andel af fuldtidsbeskæftigede
	Personer	Pct.	
Skattepligtige, der betaler den nye mellemskat	607.000	11,4	25,6
Skattepligtige, der betaler den nye toptopskat	306.000	5,7	12,9
Skattepligtige, der betaler den nye toptopskat	10. 000	0,2	0,3

Anm.: Tal for 2026 er et "partielt" skøn, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2026, mens indkomster og beløbsgrænser fastholdes som i 2025, *jf. nærmere forklaring i appendiks 5B*.

Kilde: Antallet af nye mellemskatteydere og nye toptopskatteydere er baseret på lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2025-niveau og 2026-regler med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024. Antallet af toptopskatteydere er baseret på lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2026 opgjort i 2025-niveau og med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og den mellemfristede fremskrivning fra maj 2024.

Gennemsnitsskatter og marginalskatte

Mens marginalsatten som nævnt angiver skatten af den sidst tjente krone, så er *gennemsnitsskatten* et mål for, hvor stor en andel indkomstsatterne udgør af den samlede indkomst. Både marginalsatten, *jf. den mørkeblå kurve i figur 5.4*, og gennemsnitsskatten, *jf. den grå kurve i figur 5.4*, er overordnet set stigende med indkomsten.

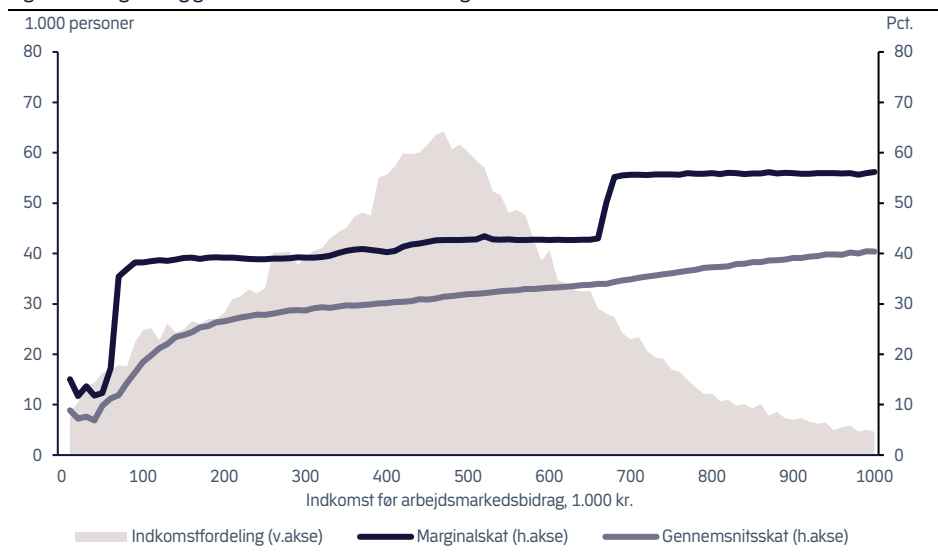
De *faktiske* marginalskatte for beskæftigede i 2025, *jf. den mørkeblå kurve i figur 5.4*, afspejler i et vist omfang de formelle, såkaldte *skalamarginalskatte*³⁵. I beregningen af de faktiske marginalskatte indgår dog blandt andet også virkningen af kirkeskat (for medlemmer af folkekirken) samt virkningen af indkomstaftapningen af børne- og ungeydelsen. Den beregnede *faktiske* marginalskat udgør derfor ca. 56½ pct. for en beskæftiget med en årlig indkomst på 1 mio. kr., mens skalamarginalsatten i 2025 udgør ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent).

Gennemsnitsskatten, *jf. den grå kurve i figur 5.4*, er generelt lavere end marginalsatten og vokser mere gradvist med indkomsten end marginalsatten. Det afspejler, at skattesystemet er

³⁵ Det bemærkes, at *figur 5.2* ovenfor viser skalamarginalsatterne i 1998 og 2030, hvor virkningerne af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) er fuldt indfaset. Reformen indføres løbende fra 2025 frem mod 2030.

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.

Figur 5.4. Marginal- og gennemsnitsskatter for beskæftigede i 2025



Anm.: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer (uden udenlandsk indkomst) mellem 18 og 65 år. Opgørelsen er baseret på 2021-data, som er fremskrevet til 2025-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året. Marginalskatten 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 marginalskatten indgår bidrag fra elementer, som er knyttet til Skatteministeriets område, herunder kirkeskatten, grøn check samt børne- og ungedyelsen, selvom disse ikke formelt er skatter i nationalregnskabsmæssig forstand. Disse elementer indgår også i de marginalskatter, der benyttes ved beregning af afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer (hvorimod aftrapning af tilskud til daginstitutionsbetaling og boligstøtte ikke indgår i opgørelsen af marginalskatten). Derudover indgår pensionsindbetalinger indirekte i marginalskatten 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, grøn check eller børne- og ungedyelse. Figuren viser desuden indkomstfordelingen, som her også omfatter overførselsindkomster (fx dagpenge og SU), mens indkomstfordelingen i figur 5.1 og 5.2 kun omfatter arbejdsindkomst.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2025 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024.

For personer med relativt lave indkomster, hvilket typisk omfatter personer med deltidsarbejde og studerende, har personfradraget på ca. 56.100 kr. i 2025 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)³⁶ relativt stor betydning for gennemsnitsskatten. For personer med en indkomst på fx 100.000 kr. udgør gennemsnitsskatten således ca. 18½ pct., mens marginalskatten udgør ca. 38½ pct. Mange beskæftigede har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til ca. 600.000 kr., jf. *det grå "bjerg"* i figur 5.4. I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-34 pct., mens

³⁶ Personfradraget udgør 51.600 kr. i 2025-niveau. Personfradraget er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget før arbejdsmarkedsbidrag udgør $51.600 / (1 - 0,08) \approx 56.100$ kr.

marginalskatten udgør ca. 39-43 pct. For topskatteydere, dvs. personer med en arbejdsindkomst på over ca. 665.000 kr. i 2025-niveau (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag)³⁷, udgør den faktiske marginalskat ca. 56 pct., mens langt hovedparten af de beskæftigede topskatteydere har en gennemsnitsskat under 40 pct.

Den økonomiske tilskyndelse blandt allerede beskæftigede til at yde en ekstra indsats afhænger af marginalskatten, idet marginalskatten bestemmer lønnen efter skat og dermed forøgelsen af forbrugsmulighederne som følge af ekstra arbejdsindkomst. En reduktion af marginalskatten vil øge den økonomiske gevinst af ekstra arbejdsindkomst, hvilket isoleret set øger tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats – og derigennem opnå en højere indkomst. Den samlede arbejdsindkomst kan øges ved fx at øge arbejdsindsatsen inden for den eksisterende arbejdstid, hvilket vil resultere i en højere timeløn, eller ved 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 *kapitel 6*.

5.4 Danske marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv

Dette afsnit giver et overblik over udviklingen i marginal- og gennemsnitsskatter på arbejdsindkomst i Danmark sammenlignet med henholdsvis EU-landene og OECD-landene (under ét). Opgørelsen tager udgangspunkt i OECD's årlige publikation *Taxing Wages*, hvor marginal- og gennemsnitsskatter er beregnet for en række stiliserede familietyper med forskellige lønniveauer og familieforhold. Der er konkret fokuseret på beregninger for hhv. *lavtlønnede*, *gennemsnitslønnede* og *højtlønnede* lønmodtagere – defineret som enlige uden børn med en løn på hhv. 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor.

Analysen viser udviklingen i skatterne fra 2000 til 2023, som er det sidste år i OECD's publikation. Dermed indgår skatteændringerne i Danmark som følge af personskattereformen fra 2023 ikke i de viste tal.

Det bemærkes, at forskelle i institutionelle forhold kan have betydning for sammenligningen af skattesystemer på tværs af landene. Sammenligningen af marginal- og gennemsnitsskatterne er derfor ikke nødvendigvis alene udtryk for forskelle i den direkte beskatning af arbejdsindkomst. Forskellene i de opgjorte indkomstskatter (inklusive obligatoriske sociale bidrag) kan være påvirket af blandt andet de enkelte landes vægtning af skattefradrag versus direkte tilskud, indretningen af pensionsbeskatningen, og om de forskellige lande har valgt primært at gøre brug af henholdsvis obligatoriske eller frivillige bidrag til sociale og sundhedsmæssige sikringsordninger mv.

³⁷ Topskattegrænsen udgør 611.800 kr. i 2025. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen før arbejdsmarkedsbidrag udgør $611.800 / (1 - 0,08) = 665.000$ kr.

Fra 2000 til 2023 er *marginalskatterne* i Danmark reduceret betydeligt mere end gennemsnittene for såvel EU- som OECD-landene. For *lavtlønnede* danskere er marginalskatten reduceret med ca. 10,5 pct.-point fra 49,6 pct. til 39,1 pct., mens gennemsnitslønnede og højtlønnede har fået reduceret marginalskatten med hhv. ca. 7½ og godt 6 pct.-point, jf. tabel 5.3. For både EU- og OECD-landene i gennemsnit er marginalskatterne for lavtlønnede omvendt steget en smule i samme periode. Fx er marginalskatten for lavtlønnede i EU-landene øget fra 49,7 pct. i 2000 til 50,8 pct. i 2023.

Tabel 5.3. Marginalskat på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD

	Marginalskat i 2000	Marginalskat i 2023	Ændring
<i>Lavtlønnede</i>		<i>Pct.</i>	<i>Pct.-point</i>
Danmark	49,6	39,1	-10,5
EU	49,7	50,8	1,1
OECD	41,0	42,4	1,3
<i>Gennemsnitslønnede</i>			
Danmark	49,6	42,1	-7,5
EU	54,7	50,9	-3,9
OECD	44,9	43,2	-1,7
<i>Højtlønnede</i>			
Danmark	62,1	55,9	-6,2
EU	53,4	52,9	-0,4
OECD	46,0	46,4	0,3

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

Den største reduktion i marginalskattesatsen i Danmark er sket for de lavtlønnede, som med den anvendte OECD-definition har en årsindkomst på ca. 327.000 kr. i 2023 – svarende til 67 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. Tilsvarende udgør årsindkomsten for en *gennemsnitslønnede* og *højtlønnede* hhv. ca. 488.000 og 815.000 kr. i 2023.³⁸

Forskellen i marginalskatten mellem de lavt- og gennemsnitslønnede i Danmark i 2023 afspejler, at gennemsnitslønnedes indkomst overstiger grænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag. Det bemærkes, at der er tale om en stiliseret beregning, der tager udgangspunkt i enlige uden børn. Beregningen tager således ikke højde for det ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, aftrapning af børne- og ungeydelse eller udnyttelse af fradrag fra ægtefælle mv.

³⁸ I tillæg til lønindkomst beregnes en skønnet pensionsindbetaling på ca. 13 pct. af lønindkomsten, der indgår ved udregning af pensionsfradrag og grundlaget for beskæftigelsesfradraget mv.

Marginalskatten for højtlønnede i Danmark er i 2023 forsat højere end gennemsnittet for både EU- og OECD-landene, *jf. tabel 5.3*. Derimod er marginalskatten for lavt- og gennemsnitslønnede lavere end gennemsnittet for både EU- og OECD-landene. De stiliserede eksempler peger således på, at det danske skattesystem har en højere grad af progression end i gennemsnittet af EU- og OECD-landene.

I mange andre lande end Danmark sætter det øverste skattetrin imidlertid først ind ved en væsentligt højere indkomst end 167 pct. af gennemsnitslønnen (ligesom det vil være tilfældet for Danmark efter indførelse af den nye toptopskat fra 2026). Dermed ville beregningerne vise en større grad af progression for de øvrige lande ved anvendelse af et højere indkomstniveau for de højtlønnede.

Skattereformerne har også reduceret *gennemsnitsskatterne* på arbejdsindkomst i Danmark for både lavt-, gennemsnits- og højtlønnede over de seneste årtier, *jf. tabel 5.4*. I Danmark er gennemsnitsskatten for højtlønnede reduceret med godt 7 pct.-point siden 2000, hvilket er en større reduktion end for hhv. lavtlønnede og gennemsnitslønnede. Den forholdsvis store reduktion af gennemsnitsskatten for højtlønnede afspejler, at marginalskatten i Danmark som nævnt er reduceret over hele indkomstskalaen, hvor den lavere marginalbeskatning for lavt- og gennemsnitslønnede også reducerer gennemsnitsskatten for højtlønnede. Endvidere er topskattegrænsen forhøjet, hvilket også reducerer gennemsnitsskatten for højtlønnede.

Tabel 5.4. Gennemsnitsskat på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD

	Gennemsnitsskat i 2000	Gennemsnitsskat i 2023	Ændring
<i>Lavtlønnede</i>		<i>Pct.</i>	<i>Pct.-point</i>
Danmark	37,4	34,0	-3,4
EU	40,9	37,0	-3,9
OECD	33,1	31,0	-2,2
<i>Gennemsnitslønnede</i>			
Danmark	41,5	36,4	-5,1
EU	44,3	41,6	-2,7
OECD	36,2	34,8	-1,4
<i>Højtlønnede</i>			
Danmark	49,3	42,0	-7,3
EU	48,4	45,9	-2,5
OECD	40,3	39,1	-1,2

Anm.: Se anmærkning til tabel 5.3.

Kilde: OECD.Stat og egne beregninger.

Samlet set er gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst i Danmark i 2023 – for alle de tre indkomstgrupper – lavere end gennemsnittet for EU-landene, men højere end gennemsnittet for OECD-landene.

De af OECD opgjorte gennemsnits- og marginals-katter er baseret på stiliserede beregninger af lønindkomst for konstruerede familietyper, der antages kun at have lønindkomst og evt. supplerende ydelser. Beregningerne omfatter således ikke beskatningen af kapitalindkomst og dermed heller ikke virkningen af fx skatteværdien af rentefradrag. I Danmark er de gennemsnitlige fradrag for renteudgifter reduceret markant i den beskrevne periode som følge af generelt lavere renteudgifter samt en reduktion af skatteværdien af rentefradrag. Disse to forhold har isoleret set bidraget til at øge den samlede gennemsnitsskat i Danmark. Disse effekter indgår *ikke* i de af OECD beregnede gennemsnitsskatter på arbejdsindkomst i fx *tabel 5.4*, men indgår derimod i beregningerne i *afsnit 5.3*.

Effektive marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv

Husholdningernes *disponible indkomster* afspejler, hvor mange penge husholdningerne har til rådighed til forbrug og opsparing efter betaling af indkomstskat mv. Forbrugsskatterne medfører højere forbrugerpriser og reducerer på den måde *købekraften* af de disponible indkomster. Forbrugsskatterne i form af moms og afgifter mv. udgør derfor også en indirekte skat på arbejdsindkomst.

Når den direkte skat på arbejdsindkomst udvides med den indirekte beskatning via forbrugsskatter, fremkommer de såkaldte *effektive skatter*. Den *effektive marginals-kat* er et mål for, hvor meget den marginale skattebetaling inkl. forbrugsskatter stiger ved en marginal forøgelse af arbejdsindkomsten. Den *effektive gennemsnitsskat* er et mål for, hvor stor en andel den samlede skattebetaling inkl. forbrugsskatter udgør af den samlede arbejdsindkomst, jf. *boks 5.2*.

Boks 5.2. Beregning af effektive marginal- og gennemsnitsskatter

Den gennemsnitlige direkte skat på arbejdsindkomst, t^d , er defineret som den samlede direkte skattebetalings andel af arbejdsgiverens arbejdskraftomkostning før skat. Den direkte skat består generelt af personlige indkomstskatter og obligatoriske sociale bidrag til staten eller statsligt styrede ordninger mv. I Danmark udgøres de direkte skatter primært af de personlige indkomstskatter, i form af arbejdsmarkedsbidrag, bundskat og topskat mv., mens de obligatoriske sociale bidrag spiller en markant mindre rolle end i bl.a. en række andre europæiske lande. Den marginale direkte skat på arbejdsindkomst, m^d , er tilsvarende defineret som stigningen i den samlede direkte skattebetaling ved en forøgelse af arbejdsgiverens arbejdskraftsomkostning.

Den gennemsnitlige forbrugsskatteandel, c , beregnes som forbrugsskatternes andel af husholdningernes samlede forbrug (inkl. moms og afgifter). Når lønmodtageren står med en krone i hånden, vil forbrugsskatterne altså udhule den pågældende kroners købekraft med faktoren $1+c$, fordi forbrugsskatterne driver en kile af størrelsen c ind mellem den pris, som forbrugere skal betale, og den pris, som producenten modtager. For hver kronens udgift til arbejdskraft, som arbejdsgiveren afholder, vil lønmodtageren altså i gennemsnit stå tilbage med en købekraft på $(1-t^d)/(1+c)$.

Den *samlede effektive gennemsnitsskat* på arbejdsindkomst, t , er givet ved med den samlede direkte og indirekte gennemsnitlige skatte-kile mellem arbejdsgiverens udgift til arbejdskraften og lønmodtagerens købekraft:

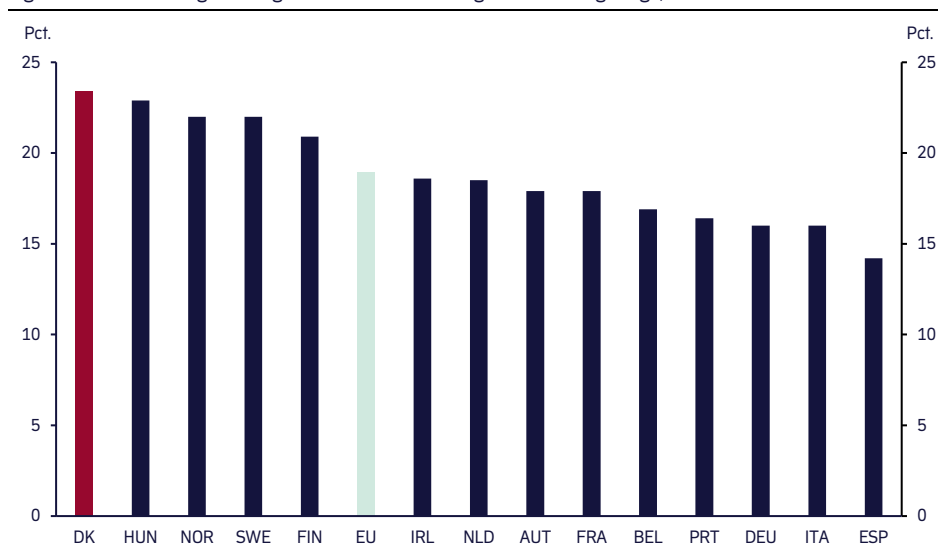
$$(1) \quad t = 1 - \frac{1 - t^d}{1 + c} = \frac{t^d + c}{1 + c}$$

Hvis arbejdsgiveren øger sin udgift til arbejdskraft med 1 krone, vil lønmodtageren få en ekstra købekraft svarende til $(1-t^d)/(1+c)$. Forskellen mellem de to beløb repræsenterer den samlede marginale skatte-kile, m , også kaldet den *samlede effektive marginals-kat* på arbejdsindkomst:

$$(2) \quad m = 1 - \frac{1 - m^d}{1 + c} = \frac{m^d + c}{1 + c}$$

I Danmark er forbrugsskatterne – i form af moms og afgifter – relativt høje sammenlignet med andre lande. Ifølge Eurostat udgør forbrugsskatterne i gennemsnit 23,4 pct. i Danmark, hvilket er størst blandt alle de EU-lande, der også er medlem af OECD, og omkring 4,5 pct.-point over gennemsnittet, jf. figur 5.5.

Figur 5.5. Gennemsnitlige forbrugsskatteandele for udvalgte EU-lande og Norge, 2022



Anm.: Den gennemsnitlige forbrugsskatteandel angiver de samlede afgifters andel af det samlede forbrug. Afgifterne i opgørelsen er defineret ved moms og afgifter betalt af både de private husholdninger og den offentlige sektor. Tilsvarende er det samlede forbrug defineret ved det samlede forbrug i de private husholdninger og i offentlig sektor. "EU" er et uvægtet gennemsnit for de 22 EU-lande, der er medlemmer af OECD, jf. anm. til tabel 5.3.

Kilde: Eurostat.

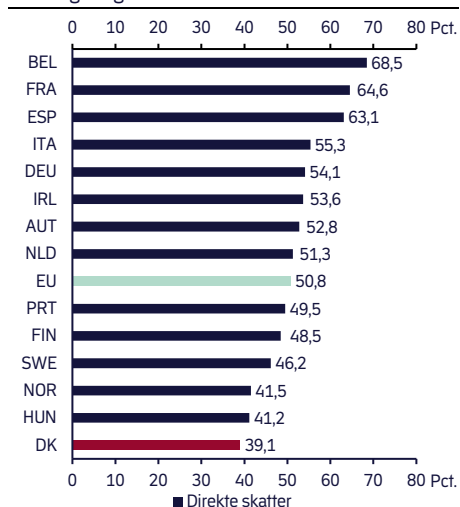
Direkte og effektive marginalsatter

For lavtlønnede udgør marginalsatten i Danmark 39,1 pct. i 2023, hvilket er knap 12 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet. Den effektive marginalsat udgør imidlertid ca. 50,6 pct., hvilket er 8 pct.-point lavere end gennemsnittet, jf. figur 5.6 og 5.7. Forskellen i marginalsatten mellem Danmark og de øvrige EU-lande reduceres således ret betydeligt, når der tages udgangspunkt i de effektive marginalsatter frem for de direkte marginalsatter.

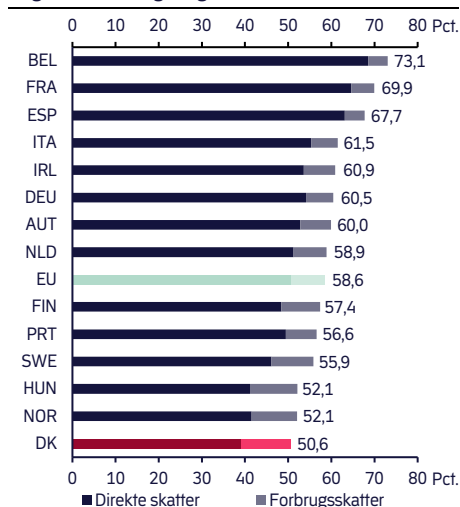
Det bemærkes, at forbrugsskatterne i højere grad øger de effektive marginalsatter for lavtlønnede end for højtlønnede, både i Danmark og i de øvrige EU-lande. Det afspejler en mekanisk virkning af, at en lavere direkte beskatning af arbejdsindkomst efterlader en større andel af lønindkomsten til forbrug. Forbrugsskatterne bidrager således til at reducere forskellen i den effektive marginalsat mellem lavtlønnede og højtlønnede sammenlignet med forskellen i den direkte marginalsat.

Denne mekaniske effekt bidrager ligeledes til, at forbrugsskatterne har en større virkning på den effektive beskatning af lavtlønnede i Danmark, end det er tilfældet i de øvrige EU-lande, hvor de direkte marginalskatte i gennemsnit er højere.

Figur 5.6. Marginalskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.7. Effektiv marginalskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



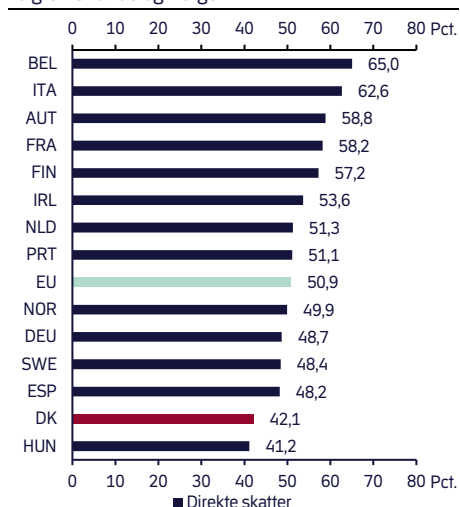
Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalskatten i 2023 for lavtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 67 pct. af gennemsnitsslønnen i det pågældende land, og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis marginalskatten og den effektive marginalskat.

Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

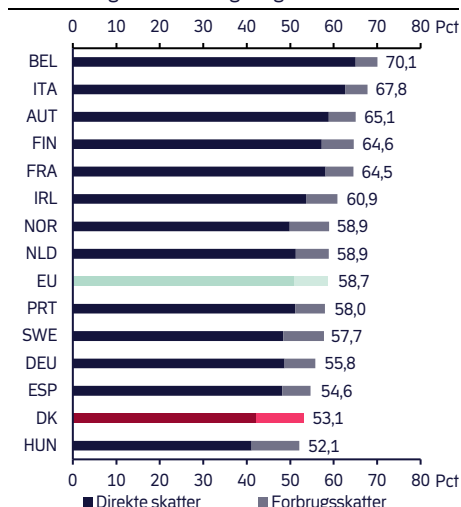
De høje danske forbrugsskatter medfører, at forskellen mellem de effektive og de direkte marginal- og gennemsnitsskatter er større for Danmark end for andre lande. Det bidrager til, at Danmark placeres højere, når det er de *effektive* gennemsnits- og marginalskatter, der sammenlignes.

For *gennemsnitsslønnede* i Danmark udgør den direkte marginalskat ca. 42,1 pct. i 2023, hvilket er knap 9 pct.-point lavere end gennemsnittet for EU-landene, *jf. figur 5.8*. Den effektive marginalskat udgør til sammenligning ca. 53,1 pct. for gennemsnitsslønnede i Danmark, hvilket er ca. 5,5 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet, *jf. figur 5.9*. På trods af de høje forbrugsskatter i Danmark er den effektive marginalbeskatning for gennemsnitsslønnede i Danmark stadig betydeligt lavere end gennemsnittet i de betragtede EU-lande.

Figur 5.8. Marginalskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.9. Effektiv marginalskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande og Norge

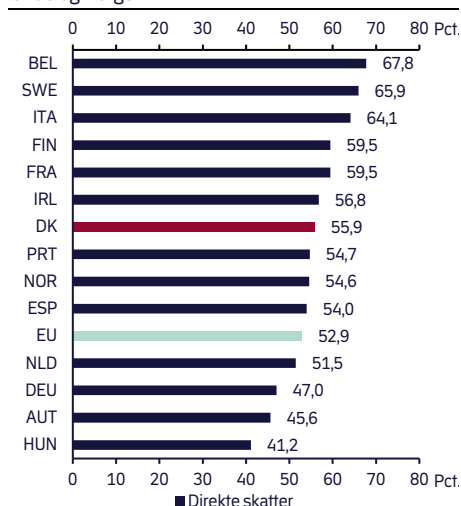


Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalskatten for gennemsnitslønnede i 2023 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis den direkte gennemsnitsskat og den effektive gennemsnitsskat.

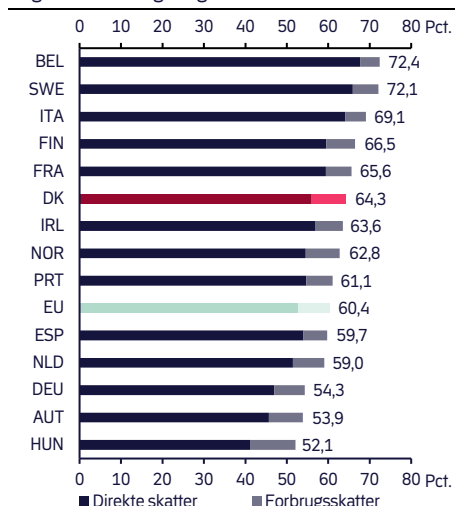
Kilde: OECD, Stat, Eurostat og egne beregninger.

For *højtlønnede* i Danmark udgør den direkte marginalskat knap 56 pct. i 2023, hvilket er ca. 3 pct.-point højere end gennemsnittet for EU-landene, jf. figur 5.10. Den effektive marginalskat udgør til sammenligning godt 64 pct. for højtlønnede i Danmark, hvilket er ca. 4 pct.-point højere end EU-gennemsnittet, jf. figur 5.11. De høje forbrugsskatter i Danmark betyder fx, at den effektive marginalbeskatning for højtlønnede i Danmark er højere i Danmark end i Irland, selvom højtlønnede i Irland har en højere direkte marginalskat end i Danmark.

Figur 5.10. Marginalskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.11. Effektiv marginalskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



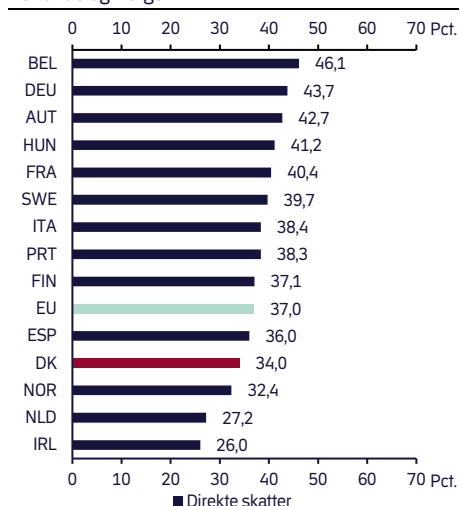
Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalskatten for højtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 167 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land, i 2023 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis marginalskatten og den effektive marginalskat.

Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

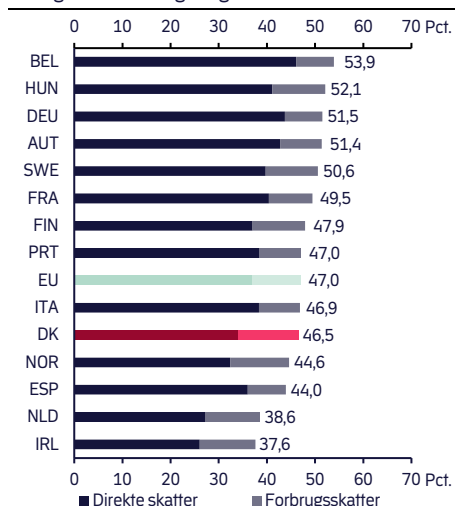
Direkte og effektive gennemsnitsskatter

For *lavtlønnede* udgør den direkte gennemsnitsskat i Danmark ca. 34 pct. i 2023, mens den udgør 37 pct. i EU-landene i gennemsnit, *jf. figur 5.12*. Ligesom det er tilfældet for højtlønnede, er der således en markant lavere direkte gennemsnitsskat for lavtlønnede, end det er tilfældet for lande som Belgien og Tyskland. Den effektive gennemsnitsskat udgør imidlertid ca. 46,5 pct. for lavtlønnede i Danmark, hvilket blot er 0,5 pct.-point lavere end gennemsnit for EU-landene, *jf. figur 5.13*. Dermed reduceres forskellen mellem Danmark og EU-gennemsnittet fra 3,0 til 0,5 pct.-point, når der betragtes *effektive* i stedet for *direkte* gennemsnitsskatter for lavtlønnede, hvilket afspejler betydningen af de relativt høje danske forbrugsskatter.

Figur 5.12. Gennemsnitsskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.13. Effektiv gennemsnitsskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge

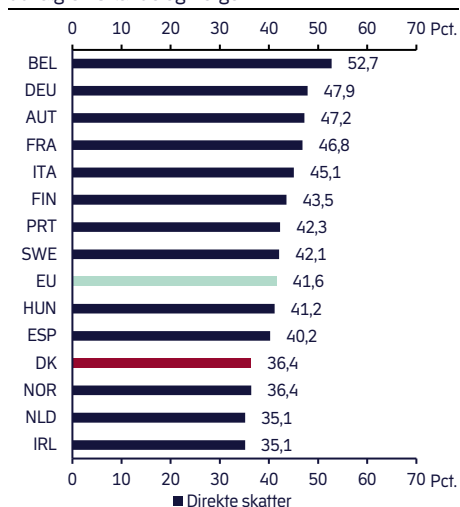


Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for lavtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 67 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land, i 2023 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis den direkte gennemsnitsskat og den effektive gennemsnitsskat.

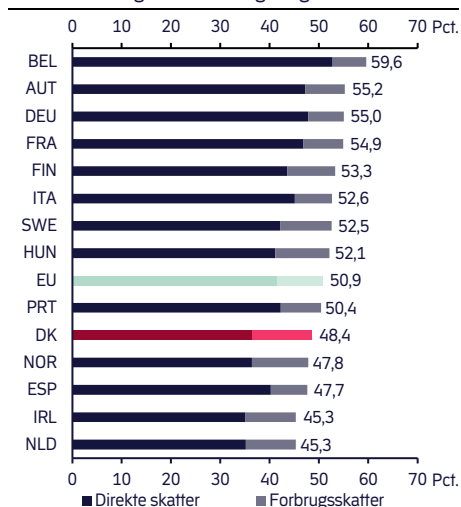
Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

Den direkte gennemsnitsskat for *gennemsnitsslønnede* i Danmark udgør ca. 36,4 pct. i 2023, hvilket er ca. 5 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet og markant lavere end lande som Belgien og Tyskland, jf. figur 5.14. Den effektive gennemsnitsskat udgør til sammenligning ca. 48,4 pct. for gennemsnitsslønnede i Danmark, hvilket er ca. 2,5 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet, jf. figur 5.15.

Figur 5.14. Gennemsnitsskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.15. Effektiv gennemsnitsskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande og Norge

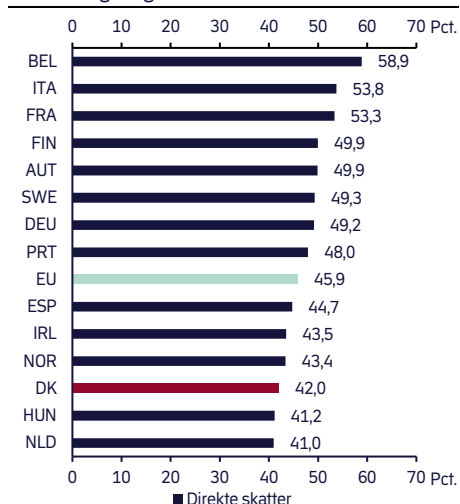


Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for gennemsnitslønnede i 2023 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis den direkte gennemsnitsskat og den effektive gennemsnitsskat.

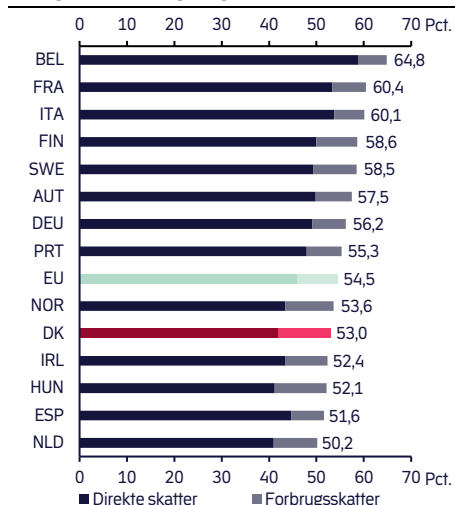
Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

For *højtlønnede* udgør den direkte gennemsnitsskat i Danmark ca. 42 pct. i 2023, hvilket er knap 3 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet og markant lavere end lande som Belgien og Italien, jf. figur 5.16. Den effektive gennemsnitsskat udgør til sammenligning ca. 53 pct. for højtlønnede i Danmark, hvilket er knap 1,5 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet, jf. figur 5.17.

Figur 5.16. Gennemsnitsskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Figur 5.17. Effektiv gennemsnitsskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande og Norge



Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for højtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 167 pct. af gennemsnitsslønnen i det pågældende land, i 2023 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2022, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis den direkte gennemsnitsskat og den effektive gennemsnitsskat.

Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

Selvom Danmark er det land, hvor forbrugsskatterne bidrager mest til den effektive gennemsnitsskat, er den effektive gennemsnitsskat i Danmark alligevel lavere end gennemsnittet i de betragtede lande for både lavt- gennemsnits- og højtlønnede.

Appendiks 5A. 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 5A.1.*

Boks 5A.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 gradvist stigende til 8 pct. i 1997. Arbejdsmarkedsbidragssatsen er fortsat 8 pct.
- Indførelse af en bundskat på 14,5 pct. i 1994 gradvist faldende til 8 pct. i 1998.
- Indførelse af en mellemskat på 4,5 pct. i 1994 gradvist stigende til 6 pct. i 1997.
- Indførelse af en topskat på 12,5 pct. i 1994 gradvist stigende til 15 pct. i 1996.
- Det skrå skatteloft sænkes gradvist 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.

Forårspakke 2.0 (aftale indgået i marts 2009)

- Bundskatten nedsættes med 1,5 pct.-point, så den udgør 3,64 pct. i 2011. Bundskatten forhøjes med 1 pct.-point årligt i 2012-19 i medfør af en tilsvarende gradvis udfasning af sundhedsbidraget på 8 pct. (indført ifm. kommunalreformen fra 2007).
- Mellemskatten afskaffes fra og med 2010.
- Topskattegrænsen forhøjes fra 347.200 kr. i 2009 til 389.900 kr. i 2010 og yderligere til 409.100 kr. (2010-niveau) i 2011.

- Beskæftigelsesfradraget forhøjes til 4,4 pct. i 2012 (maks. 14.100 kr. i 2010-niveau). I 2013-19 forhøjes beskæftigelsesfradraget yderligere til 5,6 pct. (maks. 17.900 kr. i 2010-niveau).
- Den automatiske regulering af beløbsgrænserne suspenderes i 2010.
- Det skrå skatteloft nedsættes til 51,5 pct.

Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010)

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

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012)

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

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

- Med aftalen om finansloven for 2013 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 forsyningssikkerhedsafgiften i efteråret 2014 finansieres delvist ved en gradvis forhøjelse af bundskatten med 0,25 pct.-point i 2015 stigende til 0,28 pct.-point i 2020. Det skrå skatteloft hæves parallelt.
- Aftalen om den gradvise afskaffelse PSO-afgiften fra november 2016 finansieres delvist ved en forhøjelse af bundskatten med 0,05 pct.-point i 2018 stigende til 0,09 pct.-point i 2022. Det skrå skatteloft hæves parallelt.
- Samlet set indebærer det, at bundskatten vil udgøre 12,20 pct. i 2022, mens det skrå skatteloft vil være på 52,07 pct. samme år.

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 fradrags- 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 skatteloft.

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 2019-2024

- 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.
- I tilknytning til Finansloven for 2020 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat.
- I tilknytning til Finansloven for 2021 nedsættes bundskatten med 0,02 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat.
- I tilknytning til Finansloven for 2022 nedsættes bundskatten med 0,01 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat.
- I tilknytning til Finansloven for 2023 nedsættes bundskatten med 0,03 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat.
- I tilknytning til Finansloven for 2024 nedsættes bundskatten med 0,05 pct.-point som kompensation for højere kommuneskat, så den udgør 12,01 pct. i 2024.

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.

Reform af personskat (aftale indgået i december 2023)

- Satsen for beskæftigelsesfradraget forhøjes frem mod 2026 med 2,1 pct.-point fra 10,65 pct. til i alt 12,75 pct., og det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes parallelt med 8.800 kr. fra 44.800 kr. til i alt 53.600 kr. (2023-niveau).
- Det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes i 2026 med yderligere med 2.600 kr. fra 53.600 kr. til i alt 56.200 kr.
- Satsen for beskæftigelsesfradraget til enlige forsørgere forhøjes fra og med 2025 med 5,25 pct.-point fra 6,25 pct. til i alt 11,5 pct., og det maksimale fradrag forhøjes samtidig med 20.500 kr. fra 24.400 kr. til i alt 44.900 kr. (2023-niveau).
- Der indføres fra 2026 og frem mod 2030 et ekstra beskæftigelsesfradrag til alle beskæftigede med to år eller mindre til folkepensionsalderen. Fradraget er et ligningsmæssigt fradrag i den skattepligtige indkomst med en sats på 3,9 pct. og et maksimalt fradrag på 15.200 kr. (2023-niveau) i 2030.
- Den nuværende topskat ændres fra 2026 til ny mellemskat således, at satsen nedsættes fra 15 pct. til 7,5 pct., og skatteløftet for personlig indkomst nedsættes til 44,57 pct. (52,07-7,5 pct.). Beskatningsgrundlaget for mellemskatten vil være det samme som for den nuværende topskat, dvs. den del af den personlige indkomst, der overstiger 568.900 kr. (2023-niveau) med tillæg af nettokapitalindkomst, som overstiger 48.800 kr. (2023-niveau). Bundfradraget i mellemskatten (mellemskattegrænsen) på 568.900 kr. (2023-niveau) svarer således til den nuværende topskattegrænse.
- Der indføres fra 2026 en ny topskat på 7,5 pct. for personlig indkomst over 690.000 kr. (2023-niveau) svarende til arbejdsindkomst før arbejdsmarkedsbidrag på 750.000 kr. (2023-niveau).
- Der indføres fra 2026 en ny toptopskat på 5 pct. for personlig indkomst over 2,3 mio. kr. (2023-niveau), svarende til arbejdsindkomst før arbejdsmarkedsbidrag på 2,5 mio. kr. (2023-niveau).

Aftale om flere unge i fritidsjob (aftale indgået i september 2024)

- Med aftalen afskaffes arbejdsmarkedsbidraget for unge under 18 år fra og med 2026.

Appendiks 5B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere samt fuldtidsbeskæftigede topskatteydere

Tabel 5B.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⁾	418 ¹⁾
2021	5.233	4.608	-	520 ¹⁾	432 ¹⁾
2022	5.306	4.662	-	523	445
2023	5.332	4.675	-	548	457
2024	5.324	4.725	-	604	512
2025	5.315	4.724	-	607	514

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

Kilde: For perioden 1994-2023 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2024-2025 er baseret på lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen, jf. den gråblå linje. Der er anvendt 2021-data fremskrevet til og med 2025-niveau med afsæt i forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for årene 1994-2025.

For perioden 1994-2023 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer.

For perioden 2024-2025 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 2024 og 2025 tager udgangspunkt i indkomstdata for 2021 opregnet til hhv. 2024 og 2025-niveau (dvs. priser og lønninger er i de respektive års niveauer) med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i Økonomisk Redegørelse fra august 2024.

For perioden 2026 og frem skal der tages højde for, at Aftale om Reform af personskat (december 2023) indebærer, at den nuværende topskat fra 2026 omlægges til henholdsvis en ny mellem-skat, en ny topskat og en toptopskat. Desuden er tal for 2026 "partielle" skøn og ikke egentlige prognoser, hvor befolkning og skatteregler udvikler sig som forudsat frem mod 2026, mens indkomster og § 20-regulering fastholdes som i 2025 (eller beregningsteknisk forudsættes at udvikle sig ensartet efter 2025), jf. opgørelsen i tabel 5B.2.

Tabel 5B.2. Antal skattepligtige, bund-, nye mellem-, nye top- og toptopskatteydere, 2026

	Antal skattepligtige	Antal bundskatte- ydere	Antal "nye" mellem- skatteydere	Antal "nye" topskat- teydere	Antal Toptopskatte- ydere	Antal fuldtids- beskæftigede "nye" mellem- skatteydere	Antal fuldtids- beskæftigede "nye" topskat- teydere
	1.000 personer						
2026	5.328	4.738	607	306	10	508	259

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2026 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

De skønnede antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige ændres typisk flere gange årligt, bl.a. når der med Økonomisk Redegørelse i hhv. maj, august og december offentliggøres en ny konjunkturvurdering med ændrede skøn for de forventede løn- og prisstigninger mv. Ændringer i lønstigningstakten i konjunkturårene (aktuelt til og med 2025), giver isoleret set alt andet lige anledning til et ændret antal topskatteydere, hvilket skyldes, at beløbsgrænserne i skattesystemet – fx personfradraget og topskattegrænsen – er fastsat med udgangspunkt i lønstigningerne to år forud for beregningsåret (jf. § 20-reguleringen), jf. også boks 5.2.

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 (omrent) 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 2025 – beregningsmæssigt forudsættes uændret lønniveau mv. Dvs. at også provenuberegningerne fra 2026 og frem (samt beregningerne af den såkaldte varige provenuvirkning) sker i 2025-niveau. Det har den konsekvens, at det gældende forhold mellem lønninger og beløbsgrænser i 2025 videreføres i skatteberegningerne for de følgende år. Dermed videreføres også den aktuelle forøgelse af det skønnede antal topskatte-

ydere, som kan henføres til, at lønstigningstakten i 2025 aktuelt ventes at "overhale" reguleringen af topskattegrænsen.

Denne egenskab ved ministeriernes konsekvensberegninger har ikke væsentlig betydning i "normale" konjunkturrår, men kan have den skitserede (uhensigtsmæssige) betydning for skøn efter det seneste konjunkturrår, hvis der sker meget store år-til-år ændringer i lønstigningstakten.

Adfærds- og velstandsvirkninger af personskatteændringer

6

6. Adfærds- og velstandsvirkninger af personskatteændringer

6.1 Indledning

Det grundlæggende formål med personskatterne er at bidrage til finansieringen af de offentlige udgifter. Indretningen af personskattesystemet har imidlertid ikke kun betydning for de offentlige finanser, men også for velstandsniveauet, beskæftigelsen, indkomstforskellene og borgerenes privatøkonomi. Personskatteområdet har derfor stor, politisk bevågenhed og er samtidig et udbredt forskningsområde blandt økonomer. Det er afgørende, at regneprincipperne på området afspejler middelrette forudsætninger og er på linje med relevante forskningsresultater.

Skatteministeriet og Finansministeriet har på den baggrund gennemført et eftersyn af regneprincipperne for de overnævnte adfærdsvirkninger, *jf. Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024). Eftersynet har både haft fokus på den såkaldte *timeeffekt*, som angiver en skatteændrings afledte virkning på *arbejdsindsatsen for de beskæftigede* (målt ved ændringen i arbejdsindkomsten) og den såkaldte *deltagelseseffekt*, som angiver skatteændrings afledte virkning på *antallet af personer i beskæftigelse*, *jf. afsnit 6.2*.

Virkningen af personskatteændringer på den *samlede velstand* måles ved den *samfundsøkonomiske virkning* (mens den afledte virkning på BNP måler virkningen på den markeds-mæssige økonomiske aktivitet). Den samfundsøkonomiske virkning af en personskatteændring svarer grundlæggende til den isolerede, dynamiske provenuvirkning af den del af ændringen i arbejdsudbuddet (samt afledte effekter heraf), der alene kan tilskrives *substitutionseffekten* – vel at mærke substitutionseffekten fra både timeeffekten og deltagelseseffekten – dvs. når man ser bort fra *indkomsteffekten* af skatteændringen.

Metodeeftersynet har givet anledning til, at der – som noget nyt – indregnes et bidrag fra ændrede *pensionsudbetalinger* , som er afledt af ændringer i arbejdsudbuddet, i den varige (og langsigtede) dynamiske provenuvirkning af en personskatteændring. Det påvirker også beregningen af den samfundsøkonomiske virkning, der netop sigter efter at opgøre ændringer i *alle* relevante (varige) strukturelle forvridninger. Derfor medregnes bidraget til *substitutionseffekten* fra ændrede pensionsudbetalinger i den samfundsøkonomiske virkning fremover, *jf. afsnit 6.3*.

Som omtalt i *kapitel 4* har Skatteministeriet udviklet en ny regnemetode, som giver mulighed for fremover at indregne skøn for de dynamiske provenuvirkninger af *hovedaktionærers indkomsttransformation* blandt andet ved ændring i personskatterne. De beregnede adfærds- og velstandsvirkninger af personskatteændringer, som er vist i dette kapitel, omfatter som udgangspunkt ikke afledte virkninger af indkomsttransformation. I *appendiks 6A* , som viser provenuvirkninger mv. af en række hypotetiske personskatteændringer – såkaldte *stilleskrueberegninger* – indgår dog også de skønnede effekter af hovedaktionærers indkomsttransformation.

6.2 Adfærdsvirkninger af personskatteændringer

Det grundlæggende formål med personskatterne er at bidrage til finansieringen af de offentlige udgifter. Det er imidlertid velbelyst i den økonomiske litteratur, at indretningen af skattesystemet også har en række afledte virkninger på befolkningens adfærd. Det gælder både beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet og beslutningen om, hvor intensivt og hvor mange timer man ønsker at arbejde. Der er empirisk belæg for at antage, at fx en højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen.

Skatteministeriet og Finansministeriet har gennemført et eftersyn af regneprincipperne for de nævnte adfærdsvirkninger, jf. *Regneprincipper på personskatteområdet* (maj 2024). Eftersynet har haft fokus både på den såkaldte *timeeffekt*, som angiver en skatteændrings afledte virkning på *arbejdsindsatsen for de beskæftigede* (målt ved ændringen i arbejdsindkomsten) og på den såkaldte *deltagelseeffekt*, som angiver skatteændringens afledte virkning på *antallet af personer i beskæftigelse*³⁹.

Adfærdsvirkningerne *knyttet til timeeffekten* blev før eftersynet beregnet med en arbejdsudbudsfunktion, som alene havde fokus på at opgøre ændringer i *arbejdstiden*. Eftersynet har resulteret i, at ministerierne nu anvender en arbejdsudbudsfunktion, som i stedet fokuserer på ændringen af den *samlede arbejdsindkomst*, som dermed både omfatter ændringer i arbejdstiden og ændringer i den personlige timeproduktivitet, der afspejles i timelønnen for den enkelte, jf. boks 6.1.

De såkaldte arbejdsudbudselasticiteter knyttet til timeeffekten bestemmer, hvor kraftigt beskæftigede reagerer på ændringer i personskattesystemet, og er dermed et vigtigt input til at skønne over de samlede adfærdsvirkninger. Eftersynet har blandt andet haft fokus på at fastsætte værdierne for den såkaldte *substitutionselasticitet* og den såkaldte *indkomstfølsomhed*, som tilsammen bestemmer størrelsen af de samlede adfærdsvirkninger.

Adfærdsvirkningerne knyttet til *deltagelseeffekten* opgøres på baggrund af en relativt simpel relation, som fastlægger den skønnede arbejdsudbudseffekt af en skatteændring som produkt af (1) størrelsen af målgruppen for deltagelseeffekter, (2) den gennemsnitlige ændring i det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse (målt ved ændringen i nettokompensationsgraden) og (3) en adfærdsparameter, der omsætter ændringer i incitamentet til at være i beskæftigelse til en beskæftigelsesvirkning målt i fuldtidspersoner. Eftersynet har haft fokus på alle tre elementer i opgørelsen af deltagelseeffekten.

Eftersynet har endvidere haft fokus på de samlede afledte *dynamiske provenuvirkninger*, hvor der fremover opgøres et ekstra bidrag til de *varige* (og de langsigtede) virkninger af ændret arbejdsudbudsadfærd på de offentlige finanser fra ændringer i fremtidige *udbetalinger* fra

³⁹ I økonomisk terminologi kaldes timeeffekten også for effekten på *den intensive margin*, mens deltagelseeffekten kaldes for effekten på *den ekstensive margin*.

arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger mv. knyttet til afledte ændringer i pensionsindbetalingerne.

Boks 6.1. Forudsætninger om virkning på arbejdsindkomst og arbejdstid

Før eftersynet var adfærdsvirkningerne knyttet til timeeffekten baseret på forudsætninger om effekter på arbejdstiden, og der har ikke eksplicit været forudsat øvrige effekter på arbejdsindsatsen, der påvirker timelønnen for den enkelte.

Eftersynet har haft fokus på de samlede arbejdsudbudseffekter, hvilket for den enkelte omfatter *både* ændringer i arbejdstiden *og* øvrige ændringer i arbejdsindsatsen, som påvirker den personlige (eller individuelle) timeproduktivitet og dermed må forventes at blive afspejlet i timelønnen for den enkelte. Arbejdsudbudseffekter via den personlige timeproduktivitet kan fx opstå som følge af skift til job med bedre match mellem kompetencer og arbejdsopgaver, større arbejdsintensitet (pr. time), valg af karriere, at den enkelte påtager sig mere ansvar, samt en højere grad af opbygning af humankapital (fx via ændrede uddannelsesvalg) mv.

Fremover skønnes der således direkte over arbejdsudbudseffekternes samlede (strukturelle) betydning for den enkelte *arbejdsindkomst* i kroner. De skønnede afledte virkninger på arbejdsudbuddet af personskatteændringer opgøres dermed fremover reelt som den afledte ændring i *lønsummen*.

Derimod skønnes der *ikke* eksplicit over, hvor stor en del af den samlede ændring i arbejdsindkomsten, der afspejler henholdsvis ændret arbejdstid og øvrige ændringer i arbejdsindsatsen, som kommer til udtryk i den personlige timeproduktivitet. Det skyldes for det første, at det er effekten på den samlede arbejdsindsats, som er relevant for virkningen på den økonomiske aktivitet og velstand. For det andet vurderes der ikke at være et godt empirisk grundlag for en opdeling af den samlede effekt.

Selvom der således ikke længere beregnes et egentligt skøn over de afledte virkninger på arbejdsudbuddet i timer eller fuldtidspersoner, foretages der fortsat en mere stiliseret opgørelse af arbejdsudbudseffekten i fuldtidspersoner. Det sker ved at *omregne* den skønnede ændring i arbejdsindkomsten (lønsummen) til en *ækvivalent* ændring i arbejdstiden – og dermed til et antal fuldtidspersoner – med udgangspunkt i tilgængelige registeroplysninger om den enkeltes gennemsnitlige timeløn mv.

Ved denne omregning antages det *hypotetisk*, at den samlede arbejdsudbudseffekt alene kan tilskrives ændringer i arbejdstiden for den enkelte (sådan som det har været forudsat hidtil). Effekten opgjort i fuldtidspersoner kan således siges at afspejle den hypotetiske ændring i arbejdstiden for den enkelte, der ville føre til den samme ændring i arbejdsindkomsten i kroner, som der med de opdaterede regneprincipper nu skønnes direkte over.

Men det er centralt at være opmærksom på, at skøn over arbejdsudbudseffekterne beregnet med de opdaterede regneprincipper for timeeffekten ikke (længere) kan fortolkes alene som effekter på arbejdstiden eller antallet af fuldtidspersoner.

Ændringer i timeeffekten som følge af metodeeftersynet

En ændring i skatten på arbejdsindkomst vil ifølge økonomisk teori påvirke arbejdsudbuddet gennem to modsatrettede adfærdsvirkninger, som kaldes *substitutionseffekten* og *indkomsteffekten*. Både timeeffekten og deltagelseeffekten kan opdeles i en *indkomsteffekt* og en *substitutionseffekt*.

Den samlede effekt af en skatteændring på den enkeltes arbejdsindsats – dvs. fortegnet for ændringen i arbejdsindsatsen og dermed arbejdsindkomsten – er ikke entydig, fordi substitutionseffekten og indkomsteffekten trækker i hver sin retning.

Indkomsteffekten knyttet til timeeffekten afspejler virkningen af, at en personskatteændring medfører en umiddelbar ændring i de disponible indkomster og dermed i de samlede

forbrugsmuligheder. Ved en skattenedsættelse trækker indkomsteffekten isoleret set i retning af, at en beskæftiget person vil vælge at reducere sin arbejdsindsats eller sin arbejdstid – og dermed arbejdsindkomsten – fordi skattenedsættelsen gør det muligt at opnå de samme forbrugsmuligheder ved en lavere arbejdsindsats eller arbejdstid og samtidig have mere fritid. Virkningen på arbejdsudbuddet af en ændring i den disponible indkomst – ved fastholdt marginalskat – beskrives ved *indkomstfølsomheden*.

Eftersynet har givet anledning til, at indkomstfølsomheden fastsættes til -0,05 på tværs af alle beskæftigede uafhængigt af køn, arbejdstid og indkomstniveau. Det svarer til, at den gennemsnitlige indkomstfølsomhed øges (numerisk) fra ca. -0,04 til -0,05. Ændringen i indkomstfølsomheden indebærer isoleret set en (numerisk) forhøjelse af *indkomsteffekten*, jf. også boks 6.2 nedenfor.

Ved fx en hypotetisk nedsættelse af mellemskattesatsen for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning øges den negative indkomsteffekt knyttet til timeeffekten fra -210 mio. kr. til -350 mio. kr., hvilket isoleret set reducerer den afledte dynamiske provenuvirkning, jf. række (3.a.i) i de sidste to kolonner i tabel 6.1.

Substitutionseffekten knyttet til timeeffekten afspejler virkningen af, at en ændring af *marginalskatten* – dvs. skatten på den sidst tjente krone – ændrer på "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid, så det enten bliver mere eller mindre attraktivt at arbejde (og dermed optjene indkomst til forbrug) sammenlignet med værdien af fritid. Ved en skattenedsættelse, som reducerer marginals-katten, vil substitutionseffekten isoleret set trække i retning af, at en beskæftiget person vil vælge at øge sin arbejdsindsats eller sin arbejdstid – og dermed opnå øget arbejdsindkomst – fordi den økonomiske gevinst ved at tjene én krone mere øges⁴⁰. Afvejningen mellem arbejde og fritid – ved fastholdt disponibel indkomst – beskrives ved *substitutionselasticiteten*.

Eftersynet har givet anledning til at fastsætte substitutionselasticiteten til 0,1 på tværs af alle beskæftigede (det vil sige uafhængigt af køn, arbejdstid og indkomstniveau). Det svarer til den *gennemsnitlige* værdi af substitutionselasticiteten med de tidligere forudsætninger – idet der dog tidligere var forudsat en højere elasticitet for kvinder end for mænd (og ligeledes en højere elasticitet for personer med lavt timetal end for personer med højt timetal), jf. boks 6.2 nedenfor.

Selvom substitutionselasticiteten i gennemsnit er uændret i forhold til tidligere, har det forhold, at der nu forudsættes den *samme* substitutionselasticitet for mænd og kvinder (og på tværs af arbejdstid mv.), isoleret set ført til betydelige ændringer i de skønnede arbejdsudbudsvirkninger og dynamiske provenuvirkninger fra substitutionseffekten knyttet til timeeffekten. Det skyldes, at mænd i gennemsnit har højere indkomster end kvinder, og at mænds og kvinders marginalskat i gennemsnit ikke påvirkes lige meget af forskellige typer skatteændringer.

⁴⁰ En reduktion af marginalskatten på arbejdsindkomst kan dermed også siges at indebære, at den relative "pris" 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.

Tabel 6.1. Afledte provenuvirkninger af udvalgte hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning (ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation)

	Parallel forhøjelse af sats og maksimum for beskæftigelsesfradrag		Nedsættelse af mellemskattesatsen	
	Hidtidige regneprincipper	Justerede regneprincipper	Hidtidige regneprincipper	Justerede regneprincipper
Mio. kr.				
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-5.010	-5.010	-5.000	-5.000
(2) Provenuvirkning efter automatisk tilbageløb ¹⁾	-3.860	-3.860	-3.850	-3.850
(3) Dynamisk provenuvirkning, ekskl. bidrag fra øgede pensionsudbetalinger	230	280	1.290	1.580
(3.a) Heraf timeeffekt i alt	-20	-110	1.280	1.570
(3.a.i) Heraf indkomsteffekt	-220	-260	-210	-350
(3.a.ii) Heraf substitutionseffekt	200	150	1.490	1.920
(3.b) Heraf deltagelseeffekt i alt	250	390	10	10
(3.b.i) Heraf indkomsteffekt	-100	-160	-10	-10
(3.b.ii) Heraf substitutionseffekt	350	540	30	20
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd	-3.630	-3.580	-2.560	-2.270
(5) Selvfinansierungsgrad (pct.), -(3)/(2)*100	6,0	7,2	33,6	41,0
(6) Dynamisk provenuvirkning af øgede pensionsudbetalinger	-	20	-	180
(7) Varig dynamisk provenuvirkning, (3)+(6)	230	290	1.290	1.760
(8) Varig provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd, i alt	-3.610	-3.570	-2.400	-2.090
(9) Selvfinansierungsgrad (varig virkning) (pct.), -(7)/(2)*100	6,4	7,6	37,5	45,6

Anm.: Provenuvirkningerne er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. De dynamiske provenuvirkninger er opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation, jf. kapitel 4.

1) Det automatiske tilbageløb fra moms og afgifter mv. er beregnet ved hjælp af standardtilbageløbsfaktoren for indkomstskatter på 23 pct., jf. afsnit 2.5 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2019. 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 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Eksempelvis *reduceres* substitutionseffekten ved en parallel forhøjelse af sats og maksimum for beskæftigelsesfradraget fra 200 mio. kr. til 150 mio. kr., jf. række (3.a.ii) i de første to kolonner i tabel 6.1, mens substitutionseffekten ved en nedsættelse af mellemskattesatsen *øges* fra 1.490 mio. kr. til 1.920 mio. kr., jf. række (3.a.ii) i de sidste to kolonner i tabel 6.1.

Med de tidligere beregningsforudsætninger var den gennemsnitlige substitutionselasticitet for personer, hvis marginalskat er berørt af en nedsættelse af den nye mellemskat – og som omfatter en overvægt af mænd – *mindre* end den gennemsnitlige substitutionselasticitet på 0,1 for hele befolkningen. Omvendt var den gennemsnitlige substitutionselasticitet for personer, som ikke betaler den nye mellemskat, og hvis marginalskat fx påvirkes af en parallel forhøjelse af sats og maksimum for beskæftigelsesfradraget – og som omfatter en overvægt af kvinder – *større* end den gennemsnitlige substitutionselasticitet på 0,1, jf. boks 6.2.

Boks 6.2. Eftersynets betydning for de centrale adfærdsparametre for timeeffekten

Resultaterne af eftersynet af de centrale beregningsforudsætninger vedrørende timeeffekten er samlet set, at:

- Substitutionselasticiteten og indkomstfølsomheden forudsættes at være ens for alle uafhængigt af køn, arbejdstid og indkomstniveau. Tidligere var der forudsat højere elasticiteter for kvinder end for mænd (samt højere elasticiteter for personer med et lavt timetal end personer med højt timetal).
- Substitutionselasticiteten er fastsat til 0,1 for alle beskæftigede, hvilket svarer til den gennemsnitlige værdi under hidtidige forudsætninger.
- Indkomstfølsomheden er fastsat til -0,05. Indkomstfølsomheden er således øget (numerisk) i forhold til den gennemsnitlige værdi under hidtidige forudsætninger på ca. -0,04.

Tabel a. Centrale adfærdsparametre vedrørende timeeffekten

	Substitutionselasticitet	Indkomstfølsomhed
Opdaterede forudsætninger		
Alle beskæftigede (ingen forskel på mænd og kvinder)	0,10	-0,05
Hidtidige forudsætninger (lønvægtede gns.)		
Alle beskæftigede i gennemsnit	0,10	-0,04
<i>Heraf:</i>		
- Mænd	0,05	-0,02
- Kvinder	0,17	-0,08
<i>Heraf:</i>		
- Beskæftigede, som betaler ny mellemskat	0,08	-0,03
- Beskæftigede, som ikke betaler ny mellemskat	0,11	-0,04

Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

Med de hidtidige forudsætninger var den gennemsnitlige substitutionselasticitet for personer, der fra 2026 betaler den nye mellemskat (svarende til de nuværende topskatteydere), ca. 0,08 (og dens gennemsnitlige indkomstfølsomhed var ca. -0,03), mens den gennemsnitlige substitutionselasticitet for personer, der ikke betaler den nye mellemskat var ca. 0,11, *jf. de nederste rækker i tabel a*. Det skyldtes forskellene i de forudsatte elasticiteter for kvinder og mænd kombineret med forskellen i andelen af kvinder og mænd, som betaler den nye mellemskat. Med de nye beregningsforudsætninger er elasticiteterne ens for kvinder og mænd (og på tværs af indkomstfordelingen).

Med de nye beregningsforudsætninger er substitutionselasticiteten – og dermed substitutionseffekten – derimod *uafhængig* af andelen af kvinder og mænd, som får ændret marginalsatten som følge af en skatteændring. Ved fx en parallel forhøjelse af sats og maksimum for beskæftigelsesfradraget er substitutionseffekten således isoleret set blevet (numerisk) mindre, mens en nedsættelse af mellemskattesatsen nu indebærer en (numerisk) større substitutionseffekt.

Ændringerne i beregningsforudsætningerne har *samlet set* ført til en (numerisk) reduktion af de afledte dynamiske provenuvirkninger fra timeeffekten ved ændringer af de brede personskatter og en (numerisk) forøgelse af de afledte dynamiske provenuvirkninger fra timeeffekten ved ændringer af de progressive personskatter.

Ændringer i deltagelseseffekten som følge af metodeeftersynet

Mens timeeffekten angiver den marginale ændring i arbejdsindkomsten (som følge af ændret arbejdsindsats eller ændret arbejdstid) for personer, der allerede er i beskæftigelse, så afspejler *deltagelseseffekten* en skatteændrings virkning på det mere grundlæggende valg mellem enten at være i beskæftigelse eller ikke at være i beskæftigelse.

Adfærdsmekanismerne bag deltagelseseffekten afspejler overordnet den antagelse, at jo større relativ fremgang i den disponible indkomst der kan opnås ved at være i beskæftigelse frem for ikke at være i beskæftigelse, 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 vil ændre adfærd fra slet ikke at arbejde til at være (fuldt) beskæftigede⁴¹.

Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse måles typisk ved *nettokompensationsgraden*, der angiver forholdet – målt i procent – mellem den disponible indkomst i henholdsvis beskæftigelse og ikke-beskæftigelse (hvor ikke-beskæftigelse omfatter ledige på overførselsindkomst og personer i frivillige tilbagetrækningsordninger, dvs. efterløn og tidlig pension)⁴². En høj nettokompensationsgrad er udtryk for en *begrænset* økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse, idet den økonomiske gevinst i kroner ved at være i fuldtidsbeskæftigelse sammenlignet med ikke at være i beskæftigelse er relativt lav. En skatteændring, som reducerer nettokompensationsgraden, skønnes dermed *alt andet lige* at styrke tilskyndelsen til at være i beskæftigelse fremfor at være på overførselsindkomst.

Eftersynet har ikke givet anledning til at justere i den grundlæggende tilgang til at opgøre deltagelseseffekten, men har ført til ændringer i såvel afgrænsningen af målgruppen, opgørelsen af den gennemsnitlige ændring i nettokompensationsgraden (og dermed i det økonomiske incitament til beskæftigelse) samt en justering af adfærdsparameteren i forhold til de tidligere regneprincipper, jf. boks 6.3.

⁴¹ 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.

⁴² Konkret beregnes nettokompensationsgraden som én minus forholdet mellem *forskelsbeløbet* og den disponible indkomst ved fuldtidsbeskæftigelse, hvor forskelsbeløbet angiver størrelsen på den økonomiske gevinst i kroner ved at være i fuldtidsbeskæftigelse sammenlignet med ikke at være i beskæftigelse. Det bemærkes, at forskelsbeløbet ud over forskellen i disponibel indkomst ved beskæftigelse frem for overførselsindkomst også inkluderer transportudgifter og værdi af pensionsindbetalinger.

Boks 6.3. Eftersynets betydning for de centrale beregningsforudsætninger for deltagelseseffekten

Målgruppen for deltagelsevirkninger

Målgruppen for deltagelsevirkninger forudsættes at bestå af både ikke-beskæftigede og beskæftigede personer. Sidstnævnte skal ses i lyset af, at ændrede økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse påvirker både *tilgangen* til og *afgangen* fra ledighed.

Målgruppen forudsættes at bestå af beskæftigede, ledige samt personer på ikke-visiterede tilbagetrækningsordninger (dvs. efterløn og tidlig pension) i alderen fra 18 år til folkepensionsalderen. Idet efterlønsmodtagere nu indgår i den generelle målgruppe, foretages ikke længere en særskilt modellering af deltagelseseffekten af skatteændringen for personer i efterlønsalderen (tæt på folkepensionsalderen). Personer, hvis tilknytning til arbejdsmarkedet er lav, indgår ikke i målgruppen.

Mål for ændret økonomisk incitament til beskæftigelse (nettokompensationsgraden)

Deltagelseseffekten er grundlæggende et udtryk for, at det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse ændres som følge af en personskatteændring. Ændringen i det økonomiske incitament opgøres forsat ved nettokompensationsgraden, som afspejler forholdet – målt i procent – mellem den disponible indkomst i henholdsvis beskæftigelse og ikke-beskæftigelse.

Eftersynet har ført til, at vægterne, der lægges til grund for ændringen i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad, er justeret. Gruppen af ikke-beskæftigede indgår med samme vægt som gruppen af beskæftigede, når virkningen på nettokompensationsgraden opgøres. Samtidig tildeles beskæftigede med høje lønindkomster – som hidtil – en lavere vægt, da de vurderes at have en forholdsvis mindre deltagelseseffekt. Vægtrningen er dog ændret således, at deltagelseseffekten nedskaleres gradvist, jo højere lønindkomst en beskæftiget har i udgangspunktet.

Adfærdsforudsætning for ændret økonomisk incitament til beskæftigelse (adfærdsparameteren)

Den centrale adfærdsparameter er fastsat til 0,15. Det indebærer, at et fald i nettokompensationsgraden på 1 pct.-point medfører en stigning i beskæftigelsesfrekvensen i målgruppen med 0,15 pct.-point.

De opdaterede beregningsforudsætninger for deltagelseseffekten indebærer generelt større deltagelseseffekter af ændringer i de brede personskatter, som fx beskæftigelsesfradraget, mens deltagelseseffekterne af ændringer i de progressive skatter forsat er meget beskedne.

Eksempelvis øges den dynamiske provenuvirkning fra deltagelseseffekten fra 250 mio. kr. til 390 mio. kr. ved en parallel forhøjelse af sats og maksimum for beskæftigelsesfradraget for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, *jf. de første to kolonner i række (3.b) i tabel 6.1 ovenfor*. Ved en nedsættelse af mellemskattesatsen er den afledte dynamiske provenuvirkning fra deltagelseseffekten (på ca. 10 mio. kr.) derimod stort set uændret.

Ligesom det er tilfældet med timeeffekten, kan deltagelseseffekten også opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt, *jf. appendiks 2D i Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*. Ændringerne i den samlede deltagelseseffekt som følge af eftersynet indebærer ændringer i både indkomsteffekten og substitutionseffekten knyttet til deltagelseseffekten. Ved fx en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning giver forøgelsen af den samlede dynamiske provenuvirkning fra deltagelseseffekten (fra 250 mio. kr. til 390 mio. kr., *jf. række (3.b) i tabel 6.1*) anledning til en numerisk forøgelse af såvel indkomsteffekten (fra -100 til -160 mio. kr., *jf. række (3.b.i) i tabel 6.1*) som af substitutionseffekten (fra 350 til 540 mio. kr., *jf. række (3.b.ii) i tabel 6.1*).

Ændringer i de dynamiske provenuvirkninger som følge af metodeeftersynet

Udover selve beregningen af timeeffekten og deltagelseeffekten har eftersynet også ført til visse ændringer i beregningen af de heraf afledte *dynamiske provenuvirkninger* for de offentlige finanser. De dynamiske provenuvirkninger omfatter forsat de afledte skatteindtægter fra de skønnede ændringer i arbejdsindkomsten, de ændrede udgifter (efter skat) til indkomstoverførsler samt de afledte effekter på moms og afgifter mv. fra ændringen i de disponible indkomster som følge af ændret adfærd, *jf. række (3) i tabel 6.1 ovenfor*. Men hertil indregnes nu – som noget nyt – et bidrag fra ændrede *pensionsudbetalinger* (som er afledt af ændringer i arbejdsudbuddet) i den *varige* dynamiske provenuvirkning af en personskatteændring.

I beregningen af de afledte virkninger af personskatteændringer har det i en årrække været forudsat, at alle personer, som ændrer deres arbejdsudbud – og som i udgangspunktet indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning – også ændrer deres *pensionsindbetalinger* (proportionalt med den afledte ændring i arbejdsindkomsten). Hidtil er det dog alene de afledte virkninger på provenuet af *arbejdsmarkedsbidraget* af de ændrede pensionsindbetalinger – som forfalder på indbetalingstidspunktet – som har været indregnet i de dynamiske provenuvirkninger og i selvfinansierungsgraden, *jf. også appendiks 3C i Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Som et led i metodeeftersynet indregnes nu også effekten af, at de afledte ændringer i pensionsindbetalingerne som følge af ændret arbejdsudbudsadfærd på sigt vil føre til ændringer i de fremtidige *udbetalinger* fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger mv. Bidraget herfra til de offentlige finanser består dels af de fremtidige afledte ændringer i provenuet fra personskatterne – samt evt. modregning i indkomstregulede ydelser til pensionister – og tilbageløbet fra nettovirkningen på de disponible indkomster, dels af de afledte virkninger på den løbende pensionsafkastskat (PAL-skat). Dette nye bidrag til de offentlige finanser indregnes dog alene i beregningen af de *varige* (og de langsigtede) dynamiske provenuvirkninger.

I eksemplet med en nedsættelse af mellemskattesatsen for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning øges den afledte *varige* dynamiske provenuvirkning med 180 mio. kr. som følge af bidraget fra øgede pensionsudbetalinger mv., *jf. række (6) i tabel 6.1*. Det svarer til en forøgelse af selvfinansierungsgraden fra 41,0 pct. til 45,6 pct. (opgjort som varig virkning), *jf. række (9) i tabel 6.1*. Bidraget fra ændrede pensionsudbetalinger mv. vil fremover indgå i opgørelsen af de varige provenuvirkninger (og selvfinansierungsgrader) samt i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning, *jf. afsnit 6.3 nedenfor*.

Afvejning mellem efficiens og fordeling

Beskatningen af fx arbejdsindkomst bør 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. Blandt økonomer kaldes disse velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion også for *efficiensstab*⁴³.

⁴³ I en økonomisk sammenhæng er efficiens et mål for, hvor effektivt samfundets ressourcer anvendes i forhold til at opnå størst mulig udbytte/produktion.

Efficienstabet ved at indføre eller forhøje en skat kan fx måles ved den afledte reduktion af arbejdsindkomsten og beskæftigelsen – og dermed af 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 (målt ved ændringen i arbejdsindkomsten). En høj selvfinansieringsgrad betyder med andre ord, at en skattenedsættelse i relativt stort omfang "finansierer sig selv" gennem afledte, dynamiske provenuvirkninger.

Selvfinansieringsgraden af en *skatteforhøjelse* 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 skatteændring⁴⁴.

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-beskæftigede⁴⁵.

En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor i de fleste tilfælde øge indkomstforskellene, fx målt ved *Gini-koefficienten*⁴⁶. 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 afspejler, 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 selvfinansieringsgrader), typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med små efficiensgevinster (lave selvfinansieringsgrader) typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

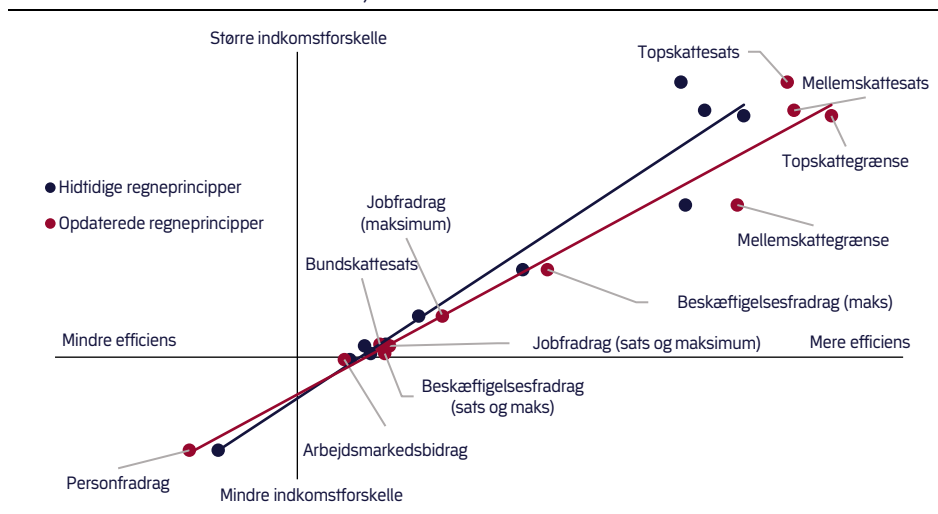
⁴⁴ Selvfinansieringsgraden er som udgangspunkt en retvisende indikator for rangordningen af efficiensgevinster (eller -tab) forbundet med forskellige typer skatteændringer. Niveauet for efficiensgevinsten (eller -tabet) – opfattet som virkningen på den samlede velstand i samfundet – måles dog mere korrekt ved den såkaldte samfundsøkonomiske virkning, jf. afsnit 6.3.

⁴⁵ Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

⁴⁶ 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 lavere Gini-koefficienten er, desto mindre er indkomstforskellene i økonomien.

Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling er illustreret i *figur 6.1* med udgangspunkt i en række hypotetiske indkomstkattenedsættelser, der hver især indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr. De betragtede skatteændringer tager udgangspunkt i skattereglerne i 2030, når *Reform af personskat* er fuldt indfaset. Den vandrette akse i *figur 6.1* angiver ændringer i efficiensen målt ved selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. De *mørkeblå prikker* viser selvfinansierungsgrader og Gini-koefficient med de *hidtidige* regneprincipper, mens de *røde prikker* angiver selvfinansierungsgrader og Gini-koefficient med de *opdaterede* regneprincipper.

Figur 6.1. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter (ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation)



Anm.: Den vandrette akse angiver selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse angiver ændringen i Gini-koefficienten for 11 hypotetiske indkomstkattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader, beregnet ekskl. bidrag fra ændrede pensionsudbetalinger, jf. tabel 6.1 ovenfor, og ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation, jf. kapitel 4. Selvfinansierungsgraden for arbejdsmarkedsbidraget omfatter de afledte virkninger på regulering af overførselsindkomster og beløbsgrænser i skattesystemet. Der tages udgangspunkt i skattereglerne, når *Reform af personskat* (december 2023) er fuldt indfaset, dvs. når den nuværende topskat er omlagt til en ny mellemsskat, en ny topskat samt en toptopskat (dog er der ikke vist beregninger af ændringer i toptopskatten). Den mørkeblå tendenslinje angiver sammenhængen mellem efficiens og fordeling med de hidtidige regneprincipper, mens den røde tendenslinje angiver sammenhængen med de opdaterede regneprincipper.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Det bemærkes, at fordelingsvirkningen af skatteændringer (målt ved ændringen i Gini-koefficienten) helt generelt er upåvirket af metodeeffersynet⁴⁷. Derimod har effersynet ført til ændringer i de skønnede selvfinansierungsgrader. Størrelsen af disse ændringer kan i *figur 6.1* aflæses som den "vandrette afstand" mellem de mørkeblå og de røde prikker knyttet til de enkelte skatteændringer. Det illustrerer, at metodeeffersynet generelt har ført til en forøgelse af selvfinansierungsgraden ved ændringer i de progressive skatter, herunder den nye mellemsskat og den nye

⁴⁷ Det skyldes, at fordelingsvirkningen af en skatteændring afhænger af den umiddelbare provenuvirkning som ikke er ændret af effersynet, der alene har fokuseret på de afledte adfærdsvirkninger og dynamiske provenuvirkninger.

topskat. Selvfinansieringsgraden ved ændringer i fx bundskatten og arbejdsmarkedsbidraget er stort set uændret, mens selvfinansieringsgraden ved en ændring i personfradraget er blevet numerisk lidt større (mere negativ).

Metodeefftersynet kan derfor siges at have påvirket det overordnede forhold mellem efficiens og fordeling ved ændringer i indretning af skattesystemet. Dette er i *figur 6.1* illustreret ved skiftet fra *den mørkeblå tendenslinje* (de hidtidige regneprincipper) til *den røde tendenslinje* (de opdaterede regneprincipper), idet forskellen i hældningen mellem de to kurver netop indikerer ændringen i det overordnede forhold mellem efficiens og fordeling som følge af metodeefftersynet. Denne ændring er primært et udtryk for, at det nu skønnes at være forbundet med en større efficiensgevinst at nedsætte de progressive personskatter, mens den hermed forbundne forøgelse af indkomstforskellene er uændret⁴⁸.

I opgørelsen af de opdaterede selvfinansieringsgrader i *figur 6.1* er der ikke medregnet et bidrag fra hovedaktionærs indkomsttransformation, selvom det, jf. *kapitel 4*, skønnes at påvirke selvfinansieringsgraderne ved en række personskatteændringer. Det skyldes blandt andet, at betydningen af indkomsttransformation for størrelsen af selvfinansieringsgraden ikke er symmetrisk på tværs af personskattenedsættelser og -forhøjelser, og at ikke blot det numeriske bidrag til selvfinansieringsgraden, men også fortegnet for virkningen kan afhænge af størrelsen af skatteændringen. Derfor er betydningen af indkomsttransformation for afvejningen mellem efficiens og fordeling ikke entydig. Betydningen af hovedaktionærs indkomsttransformation for selvfinansieringsgraderne ved ændringer i de progressive personskatter mv. er beskrevet nærmere i *kapitel 4*, og i *appendiks 6A* vises selvfinansieringsgrader mv. for en hel række personskatteændringer både uden og med indkomsttransformation.

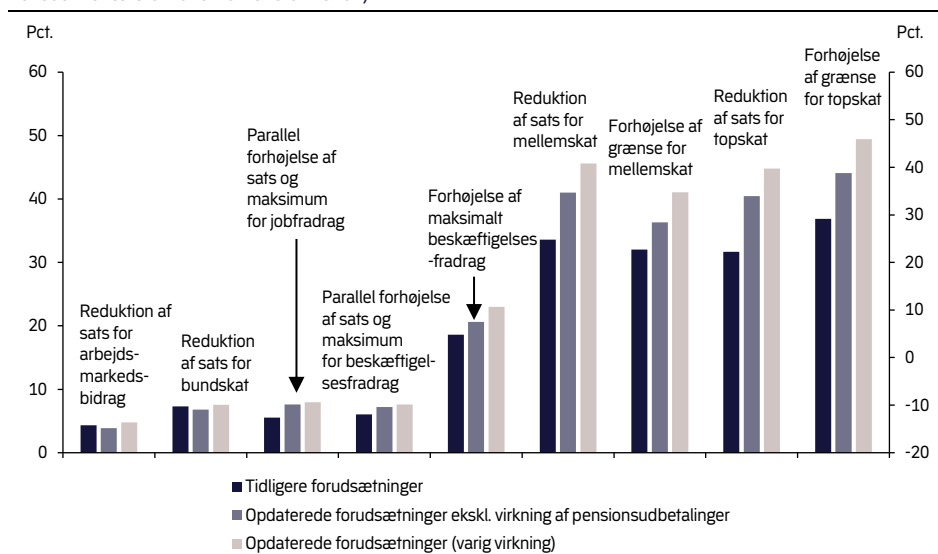
Når man betragter forskellige hypotetiske skattenedsættelser, der indebærer det samme umiddelbare mindreprovenu (på fx 5 mia. kr.), gælder det fortsat helt overordnet, at de største efficiensgevinster skønnes at kunne opnås via lavere beskatning for indkomstgrupper med en relativt høj indkomst, dvs. ved en nedsættelse af de progressive skatter, men at dette også indebærer de største forøgelser af indkomstforskellene.

Omvendt skønnes skattenedsættelser, der berører en bredere del af de skattepligtige – fx en lavere bundskattesats – fortsat 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* selvfinansieringsgrad (dvs. den afledte dynamiske provenuvirkning er negativ, fordi arbejdsudbuddet reduceres), men vil samtidig *reducere* indkomstforskellene.

I *figur 6.2 nedenfor* er vist selvfinansieringsgraden for udvalgte skattenedsættelser, der hver især indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., beregnet med henholdsvis de hidtidige og de opdaterede forudsætninger.

⁴⁸ Det bemærkes, at de to tendenslinjer i *figur 6.1* alene illustrerer den overordnede sammenhæng mellem ændringer i efficiens og fordeling, men ikke er udtryk for, at der generelt antages at være en lineær sammenhæng.

Figur 6.2. Selvfinansierungsgrader af hypotetiske skattnedsættelser på 5 mia. kr. (ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærs indkomststransformation)



Anm.: Beregningerne tager afsæt i den fuldt indfasede indretning af skattesystemet efter indgåelse af Aftale om Reform af personskat (december 2023) i 2030. Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres det maksimale fradrag parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som før satsændringen. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader, opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærs indkomststransformation, jf. kapitel 4. Den varige selvfinansierungsgrad for arbejdsmarkedsbidraget er opgjort inkl. et varigt mekanisk bidrag sfa. af øget pensionsformue, jf. appendiks 6.A.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Selvfinansierungsgraderne opgjort med de *hidtidige* forudsætninger, jf. de mørkeblå søjler i figur 6.2, afspejler både den strukturelle virkning frem mod planlægningshorisonten (aktuelt indtil 2030) og den hidtil skønnede varige dynamiske provenuvirkning af de betragtede skatteændringer – hvor der vel at mærke ikke indgik et bidrag til de offentlige finanser fra virkningen af ændrede pensionsudbetalinger (jf. drøftelse ovenfor).

Med de *opdaterede* beregningsforudsætninger opgøres fortsat en selvfinansierungsgrad ekskl. virkninger fra ændrede pensionsudbetalinger mv., jf. de gråblå søjler i figur 6.2, som er nemmest sammenlignelig med de hidtidige beregninger (og som derfor er anvendt i figur 6.1 ovenfor).

Med de opdaterede beregningsforudsætninger kan imidlertid nu også opgøres en selvfinansierungsgrad inkl. virkninger fra ændrede pensionsudbetalinger mv., som afspejler de varige dynamiske provenuvirkninger, jf. de lysegrå søjler i figur 6.2. Bidraget til den varige dynamiske provenuvirkning fra øgede pensionsudbetalinger mv. som følge af øget arbejdsudbud bidrager til en numerisk forhøjelse af den varige selvfinansierungsgrad for alle personskatter.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 6A*, som indeholder tabeller med afledte virkninger for både personskattnedsættelser og -forhøjelser på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning (såkaldte *stilleskruer*).

6.3 Samfundsøkonomisk virkning af personskatteændringer

Virkningen på den samlede velstand af adfærdsvirkningerne af personskatteændringer måles ved den *samfundsøkonomiske virkning* (mens den afledte virkning på BNP måler virkningen på den markedsræssige økonomiske aktivitet). Den samfundsøkonomiske virkning 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 ændringer i skatter og afgifter.

Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for ændringer i alle relevante (varige) strukturelle forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien⁴⁹. Ændringerne i de strukturelle forvridninger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politikændringen giver anledning til.

En samfundsøkonomisk *gevinst* er overordnet set udtryk for, at en politikændring fører til, at resourcerne i økonomien allokeres mere *efficiënt*, hvilket øger den samlede velstand i samfundet. Den samlede velstand skal forstås i bred forstand 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 samfundet, men ikke tager højde for virkningen på *indkomstforskellene* af en politikændring. Den samfundsøkonomiske virkning kan derfor ikke stå alene som grundlag for vurdering af fx en personskatteændring, men vil ud fra en samlet (velfærdsmæssig) betragtning skulle suppleres med blandt andet en vurdering af skatteændringens virkning på indkomstforskellene, jf. boks 6.4 nedenfor samt afsnit 2.5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*.

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

⁴⁹ I praksis vil det dog ikke altid være muligt at sætte tal på alle relevante konsekvenser.

Boks 6.4. Generelt om den samfundsøkonomiske virkning

Den *samfundsøkonomiske virkning* i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter på at opgøre den samlede velstandsgevinst (eller - 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 markedsområder forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. Ændringerne i de markedsområder forvridninger måles med afsæt i de adfærdsvirkninger, politikændringen giver anledning til.

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 (definitorisk) *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-skatte) er stillet uændret (også selvom borgernes adfærd påvirkes af politikændringen).

Den samfundsøkonomiske virkning opgøres (eller måles) – definitorisk – 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 borgerne. 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 afsnit 3.5 i kapitel 3*:

- Virkningen på de offentlige finanser af ændret forbrugs-, grænsehandels- og arbejdsudbudsadfærd (alene som følge af substitutionseffekten, dvs. ændringen i forvridningstab af afgiften)
- Omstillingsgevinster for borgerne forbundet med ændret adfærd
- Eventuelle bytteforholdseffekter fra udlændinge (forbundet med grænsehandel)
- Den opgjorte værdi af ændringer i eventuelle eksternaliteter (fx mindre forurening)
- Administrative omkostninger for både myndigheder og virksomheder

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. Der 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* er derimod karakteriseret 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.

Betydning for den samfundsøkonomiske virkning af eftersynet af regneprincipperne

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* (fra både timeeffekten og deltagelseeffekten), 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 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2023 i appendiks 2E*).

Substitutionseffekten af en skatteændring omtales også som ændringen i det såkaldte *forvridningstab* ved beskatningen. Forvridningstabet af skat på arbejdsindkomst afspejler, at "bytteforholdet" mellem forbrug og fritid ændres, så borgerne vælger at arbejde mindre (dvs. færre timer eller mindre intensivt), end de ville have gjort i fravær af skatten.

Eftersynet af regneprincipperne på personskatteområdet har ikke givet anledning til nogen egentlig metodeændring i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning. Eftersynet har dog haft betydning for de skønnede dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer, jf. afsnit 6.2, og har dermed også betydning for størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning.

Udover de generelle ændringer i de skønnede dynamiske provenuvirkninger har metodeeftersynet – som omtalt – også givet anledning til, at der som noget *nyt* indregnes et bidrag til den varige (og langsigtede) dynamiske provenuvirkning fra ændrede *pensionsudbetalinger* afledt af ændret arbejdsudbud. Dette bidrag kan (som de dynamiske provenuvirkninger generelt) også opdeles i en indkomsteffekt og en substitutionseffekt. Idet den samfundsøkonomiske virkning netop sigter efter at opgøre ændringer i *alle* relevante (varige) strukturelle forvridninger, medregnes bidraget til *substitutionseffekten* fra ændrede pensionsudbetalinger i den samfundsøkonomiske virkning fremover.

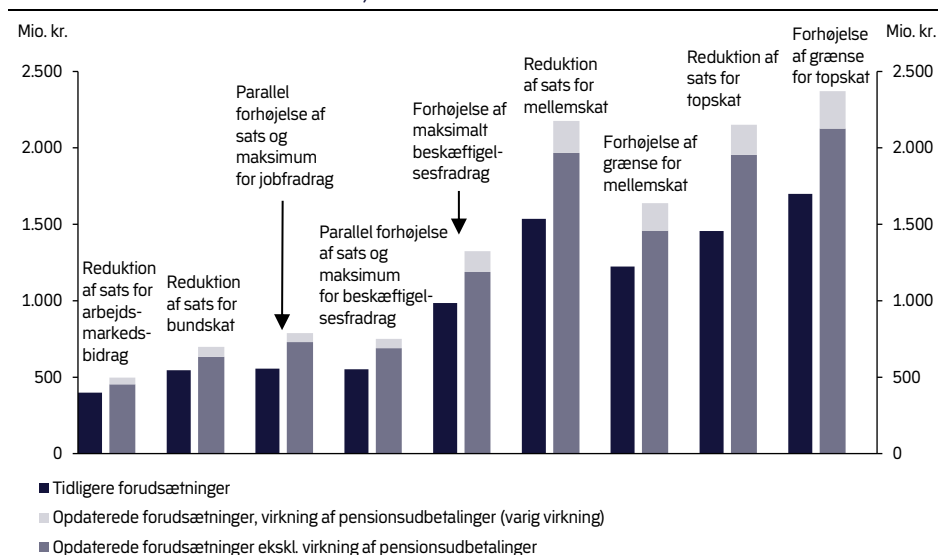
Når man betragter en række forskellige hypotetiske indkomstskattenedsættelser, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., så fremgår det, at skønnede samfundsøkonomiske virkning er størst ved nedsættelser af de progressive indkomstskatter, jf. figur 6.3. Det kan fx være gennem en nedsættelse af den nye mellemskat eller den nye topskat.

Med de hidtidige beregningsforudsætninger har de afledte varige dynamiske provenuvirkninger af personskatteændringer været opgjort ekskl. et bidrag fra ændrede pensionsudbetalinger mv., hvorfor virkningen heraf heller ikke har indgået i beregningen af den samfundsøkonomiske virkning, jf. de mørkeblå søjler i figur 6.3.

De opdaterede beregningsforudsætninger indebærer isoleret set, at den skønnede samfundsøkonomiske virkning generelt er øget for alle de betragtede skatteændringer, også hvis den samfundsøkonomiske virkning fortsat blev opgjort ekskl. bidraget fra ændrede pensionsudbetalinger, jf. den gråblå del af søjlerne i figur 6.3. Det er udtryk for, at metodeeftersynet samlet set har ført til en generel opjustering af det skønnede forvridningstab forbundet med beskatningen af arbejdsindkomst.

Imidlertid vil det varige bidrag fra ændrede pensionsudbetalinger fremover *altid* blive medregnet i den samfundsøkonomiske virkning, hvilket fører til en yderligere forøgelse af den samfundsøkonomiske virkning på tværs af alle af personskatteændringer, *jf. den lysegrå del af søjlerne i figur 6.3*. Størrelsen af bidraget til den samfundsøkonomiske virkning fra ændrede pensionsudbetalinger afhænger af den del af arbejdsudbudsvirkningen, som kan henføres til substitutionseffekten. Jo større ændringer i arbejdsudbuddet, desto større ændring i *indbetalingerne* til arbejdsmarkedspensioner og hermed større efterfølgende ændringer i *pensionsudbetalingerne*.

Figur 6.3. Samfundsøkonomisk virkning af skattnedsættelser på 5 mia. kr. (ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærs indkomsttransformation)



Anm.: Beregningerne tager afsæt i den fuldt indfasede indretning af skattesystemet efter indgåelse af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023) i 2030. Ved ændringer i satsen for henholdsvis beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksimum for fradraget parallelt, så det maksimale fradrag opnås ved den samme indkomst som for satsændringen. Den skønnede samfundsøkonomiske virkning er opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærs indkomsttransformation, *jf. kapitel 4*.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

Konkret eksempel på beregning af den samfundsøkonomiske virkning

Som et konkret regneeksempel skønnes en forhøjelse af *det maksimale beskæftigelsesfradrag* (med et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr.) at indebære en samlet samfundsøkonomisk virkning (gevinst) på ca. 1.320 mio. kr., *jf. søjle (9) i tabel 6.2*.

Langt størstedelen kan tilskrives bidraget fra den dynamiske provenuvirkning af øget arbejdsudbud fra substitutionseffekten – dvs. ændringen i forvridningstab – på (knap) 1.170 mio. kr., *jf. søjle (1) i tabel 6.2*. Heraf kan 870 mio. kr. tilskrives substitutionseffekten knyttet til timeeffekten, mens 300 mio. kr. kommer fra substitutionseffekten knyttet til deltagelseseffekten. Hertil kommer et bidrag fra substitutionseffekten af ændrede pensionsudbetalinger på 140 mio. kr., *jf. søjle (3)*, samt et mindre bidrag fra omstillingsgevinsten på (knap) 20 mio. kr., *jf. søjle (7) i tabel 6.2*.

Substitutionseffekten fra den varige (langsigtede) virkning af ændrede pensionsudbetalinger bi-drager således betydeligt til den samfundsøkonomisk virkning.

Blandt de betragtede hypotetiske personskattenedsættelser skønnes en forhøjelse af topskat-tegrænsen at indebære den største samfundsøkonomiske virkning i form af en gevinst på 2.360 mio. kr., mens en forhøjelse af personfradraget skønnes at indebære en samfundsøkonomisk virkning tæt på nul, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2. Samfundsøkonomiske virkninger af hypotetiske personskattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning (ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation)

	Substitutionseffekt af øget ar-bejdsudbud			Substitutionseffekt af øget pensionsudbetaling			Omstil- lings- gevinst	Samfundsekonomisk virkning	
	I alt	heraf timeef- fekt	heraf delta- gelses- effekt	I alt	heraf timeef- fekt	heraf delta- gelses- effekt		(Ekskl. bi- drag fra øgede pen- sionsudbe- talinger)	(Inkl. bidrag fra øgede pensionsud- betalinger)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		(8)=(1)+(7)	(9) = (1)+(4)+(7)
	Mio. kr.								
Arbejdsmarkeds- bidrag	450	330	120	40	30	10	0	450	490
Personfradrag	0	10	0	0	0	0	0	0	0
Bundskattesats	630	460	170	70	50	20	0	630	690
Jobfradrag sats (og maksimum)	880	360	520	80	40	50	0	880	970
Jobfradrag maksi- mum	730	100	620	60	10	50	0	730	790
Beskæftigelsesfra- drag sats (og maksi- mum)	670	150	540	60	10	50	0	690	750
Beskæftigelsesfra- drag maksimum	1.170	870	300	140	100	30	20	1.190	1.320
Mellemskattesats	1.890	1.180	20	210	210	0	30	1.920	2.130
Mellemskatte- grænse	1.410	1.370	40	180	180	0	40	1.450	1.630
Topskattesats	1.850	1.850	0	190	190	0	40	1.890	2.090
Topskattegrænse	2.040	2.030	10	240	240	0	80	2.110	2.360
Pensionsfradrag	540	280	250	60	40	30	0	540	600

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort i faktorpriser, men kan opregnes til forbrugerpriser med udgangspunkt i afgiftstilbageløbsfaktoren 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. De skønnede adfærdsvirkninger og den samfundsøkonomiske virkning er opgjort ekskl. afledte virkninger af hovedaktionærers indkomsttransformation, jf. kapitel 4.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Appendiks 6A. 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 re-daktionens afslutning) gældende skatteregler i 2030.

Beregningerne tager udgangspunkt i registerdataoplysninger om indkomster mv. for 2021, hvor priser og lønninger er opregnet til 2025-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* (august 2024). Derudover er kapitalindkomsterne – herunder renteindtægter og -udgifter – samt indbetalinger til aldersopsparing justeret til det forventede niveau i 2030 på baggrund af den mellemfristede fremskrivning med afsæt i *Opdateret mellemfristet forløb* (maj 2024). Endvidere er de benyttede registerdata fra 2021 justeret for de forventede ændringer frem mod 2030 i befolkningens størrelse og sammensætning med hensyn til alder, herkomst og fordeling på beskæftigede og ledige mv. (blandt andet på baggrund af de af-talte stigninger i pensionsalderen).

De senest offentliggjorte resultater i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023* var baseret på data for 2019, som tilsvarende var opregnet til 2023-niveau med udgangspunkt i fremskrivningsforudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, marts 2023* og justeret for ændringer frem mod 2025 på baggrund af *den mellemfristede fremskrivning fra august 2022*.

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 foretaget en række ændringer i beregningen af selvfinansieringsgraderne siden offentliggørelsen af *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*.

Finansministeriet og Skatteministeriets eftersyn af regneprincipperne på personskatteområdet vedrørende *timeeffekten* har isoleret set ført til lidt højere selvfinansieringsgrader ved ændringer af mellem- og topskatten og lidt lavere selvfinansieringsgrader ved ændringer af de brede skatter som fx bundskatten og ændringer i satsen for beskæftigelsesfradraget, jf. *afsnit 6.2*.

Finansministeriet og Skatteministeriets eftersyn af regneprincipperne på personskatteområdet vedrørende *deltagelseeffekten* har isoleret set ført til, at beskæftigelsesvirkningerne generelt set opjusteres for de brede skatter, mens skatteændringer målrettet personer med relativt høje indkomster, fx ændringer af topskatten, fortsat har begrænsede deltagelsevirkninger.

Samlet set bidrager de opdaterede forudsætninger til marginalt lavere selvfinansieringsgrader ved ændringer af arbejdsmarkedsbidraget og bundskatten. De opdaterede forudsætninger bidrager til numerisk større selvfinansieringsgrader for alle øvrige personskatter. Selvfinansieringsgraden øges mest for de progressive skatter (dvs. mellem- og topskatten). Der henvises

desuden til rapporten om eftersynet af regneprincipper på personskatteområdet (maj 2024) for en detaljeret beskrivelse af eftersynets betydning for selvfinansierungsgraderne⁵⁰.

Eftersynet af regneprincipperne på personskatteområdet har ført til et justeret skøn for den *varige provenuvirkning*. Beregningen af de varige virkninger på de offentlige finanser vil fremover indeholde et bidrag knyttet til ændrede pensionsudbetalinger mv. på længere sigt. Dette bidrag består af en virkning fra den løbende pensionsafkastskat (PAL-skat), indkomstskat og aftrapning af offentlige pensionsydelse mv. samt tilbageløb knyttet til de ændrede disponible indkomster på længere sigt.

Den *varige virkning* vil således bestå af provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd, hvor adfærdsvirkningen både indeholder virkningen for statens finanser på kort sigt og det fulde bidrag fra de ændrede pensionsudbetalinger mv. som følge af ændret arbejdsudbud på lang sigt (omregnet til en årlig annuitet), *jf. også afsnit 6.2.*

Ved hypotetiske ændringer af *arbejdsmarkedsbidraget* vil der ydermere blive indregnet et varigt mekanisk bidrag, da efterskatteværdien af de samlede pensionsindbetalinger ændres, når arbejdsmarkedsbidraget ændres. Det varige mekaniske bidrag består tillige af virkningen fra PAL-skatten, indkomstskat samt aftrapning af offentlige pensionsydelse mv. samt tilbageløbet knyttet til ændringen i de disponible indkomster. Ved en hypotetisk lempelse af arbejdsmarkedsbidraget med en umiddelbar provenuvirkning på 5 mia. kr. vil det varige mekaniske bidrag øge den varige provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd med ca. 420 mio. kr., *jf. tabel 6A.a.*

Tabel 6A.a. Eksempler på varige virkninger ved hypotetiske ændringer i arbejdsmarkedsbidraget

	Umiddelbar provenuvirkning	Efter tilbageløb	Efter tilbageløb og adfærd	Varig virkning		
				Mekanisk virkning af ændrede pensionsformuer	Dynamisk provenu af ændrede pensionsudbetalinger	Provenu efter tilbageløb og adfærd
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)
Mio. kr.						
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag med en umiddelbar provenuvirkning på 1 mia. kr.	-1.000	-770	-740	80	0	-650
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag med en umiddelbar provenuvirkning på 5 mia. kr.	-5.000	-3.850	-3.700	420	10	-3.270
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag med en umiddelbar provenuvirkning på 1 mia. kr.	1.000	770	740	-80	-0	650
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag med en umiddelbar provenuvirkning på 5 mia. kr.	4.990	3.840	3.680	-420	-20	3.260

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 10 mio. kr.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024 og *Opdateret mellemfristet forløb*, maj 2024.

⁵⁰ <https://skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/regneprincipper-paa-personskatteomraadet>

Den *samfundsøkonomiske virkning* afspejler den varige virkning af et tiltag og vil derfor fremover også indeholde et bidrag fra ændrede pensionsudbetalinger mv., som kan tilskrives substituti-onseffekten fra både time- og deltagelseeffekten, *jf. afsnit 6.3*.

Derudover har Skatteministeriet udviklet en *ny regnemetode*, som giver mulighed for fremover at indregne skøn for de dynamiske provenuvirkninger af *hovedaktionærers indkomsttransfor-mation* i økonomiske konsekvensvurderinger, *jf. kapitel 4*.

Den nye beregningsmetode til at opgøre betydningen af indkomsttransformation fører isoleret set til ændringer i dynamiske provenuvirkninger, selvfinansieringsgrader, samfundsøkonomisk virkning og BNP-virkning ved ændringer af de personskatter, som påvirker marginalsatten for personer med indkomst over den nye mellemskattegrænse, herunder ændringer i mellem-, top- og toptopskatten samt i bundskatten og arbejdsmarkedsbidraget. De konkrete beregninger er nærmere forklaret i dokumentationsnotatet *Hovedaktionærers indkomsttransformation*, som kan findes på Skatteministeriets hjemmeside⁵¹.

Hvis en personskat *nedsættes*, så forskellen mellem beskatningen af lønindkomst og aktieind-komst bliver større, vil den afledte indkomsttransformation give anledning til et *negativt bidrag* til den samlede dynamiske provenuvirkning, fordi hovedaktionærerne vil øge deres indkomst-transformation fra unoteret aktieindkomst til lønindkomst, som nu beskattes lavere. Fx skønnes en *nedsættelse* af topskattesatsen med 4,2 pct.-point (5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning) *isoleret set* at føre til en dynamisk provenuvirkning på -90 mio. kr. fra øget indkomsttransforma-tion, hvilket reducerer selvfinansieringsgraden (fra 40,5 til 38,1 pct.) og øger mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd (fra -2.295 til -2.385 mio. kr.), *jf. tabel 6A.5*.

Hvis en personskat *forøges*, så forskellen mellem beskatningen af lønindkomst og aktieind-komst bliver større, vil den afledte indkomsttransformation ligeledes give anledning til et *nega-tivt bidrag* til den samlede dynamiske provenuvirkning – i dette tilfælde fordi hovedaktionærerne nu vil øge deres indkomsttransformation fra lønindkomst til unoteret aktieindkomst, fordi lønind-komst nu beskattes højere. Fx skønnes en *forøgelse* af den nye topskattesats med 4,2 pct.-point (5 mia. kr. i umiddelbar virkning) *isoleret set* at føre til en dynamisk provenuvirkning på -545 mio. kr. fra øget indkomsttransformation, hvilket øger selvfinansieringsgraden (fra 47,6 til 61,8 pct.) og reducerer merprovenuet efter tilbageløb og adfærd (fra 2.020 til 1.470 mio. kr.), *jf. tabel 6A.11*.

Som hovedregel vil skatteændringer, der indebærer en øget ubalance mellem beskatningen af lønindkomst og unoteret aktieindkomst, således give anledning til en øget indkomsttransforma-tion, som isoleret set forværrer de offentlige finanser. Det modsatte kan dog være tilfældet med skatteændringer, som skaber bedre balance i beskatningen end i udgangspunktet.

I stilleskruetabellerne nedenfor er provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd, selvfinansie-ringsgrader, samfundsøkonomisk virkning og BNP-virkning til illustration opgjort både med og uden bidraget fra ændret indkomsttransformation.

⁵¹ skm.dk/tal-og-metode/regnemetoder/personskatter

Udover betydningen af eftersynet af regneprincipper på personskatteområdet og den nye model for hovedaktionærers indkomsttransformation er overgangen fra 2019-data til 2021-data og opdateringen af de benyttede fremskrivningsforudsætninger den væsentligste årsag til, at de opgjorte selvfinansieringsgrader har ændret sig lidt i forhold til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*. Ændringen af dataåret kan isoleret set påvirke selvfinansieringsgraderne, fordi indkomstfordelingen forandres lidt over tid som følge af ændret befolkningssammensætning, konjunkturer mv. På samme måde kan opdaterede fremskrivningsforudsætninger isoleret set også påvirke selvfinansieringsgraderne, fx hvis forudsætningerne for lønstigningstaksten, aldersopsparing eller renteniveauet ændres.

Om forskelle i selvfinansieringsgrader 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 marginals-katten vil en reduktion af marginals-katten indebære en relativt større fremgang i arbejdsindkomsten efter skat end ved et relativt lavere udgangspunkt for marginals-katten. Ligeledes vil skatteindtægterne fra den ændrede arbejdsindkomst også være mindre, hvis udgangspunktet for marginals-katten er mindre.

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

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

Læsevejledning til stilleskruetabeller

Stilleskruetabellerne nedenfor viser som udgangspunkt detaljerede provenu- og fordelingsvirkninger mv. for 15 forskellige typer skatter og fradrag ved såvel lempelser som stramninger på hhv. 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning.

I tabellerne med ændringer på hhv. 3 og 5 mia. kr. er der dog for visse af skatterne ikke foretaget beregninger, hvilket er markeret med '-'.

Det skyldes i nogle tilfælde, at den pågældende beregning *teknisk set ikke er mulig*. Fx kan jobfradraget højst strammes med ca. 1,8 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, fordi fradraget da er afskaffet. Det vil i givet fald fremgå af søjlen "ændring", og den umiddelbare provenuvirkning vil i disse tilfælde kunne afvige fra systematikken i den pågældende tabel.

I andre tilfælde er det *valgt* ikke at foretage den pågældende beregning, fordi der ville være tale om en uforholdsmæssig stor ændring sammenlignet med størrelsen af den pågældende ordning i udgangspunktet. Fx er der ikke regnet på forhøjelser af *beskæftigelsesfradraget for enlige*

forsørgere for 3 og 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning (fordi dette ville indebære hhv. om-trent en tre-dobling og en fem-dobling af det aktuelle fradrag⁵²).

I forhold til de betragtede ændringer i *toptopskatten* bemærkes, at det er valgt ikke at vise beregning af en forhøjelse af toptopskattesatsen med en umiddelbar provenuvirkning på 3 mia. kr. og 5 mia. kr. (hvilket ville indebære en mange-dobling af satsen og en forøgelse af den højeste marginalskat til over henholdsvis 70 pct. og 75 pct.⁵³).

I tabellen med stramninger for 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning er det endvidere valgt kun at nedsætte toptopskattegrænsen svarende til et umiddelbart merprovenu på ca. 4,8 mia. kr. Det afspejler en nedsættelse af toptopskattegrænsen med ca. 1,73 mio. kr. til niveauet for topskattegrænsen. Principielt kunne toptopskattegrænsen godt nedsættes til et niveau under topskattegrænsen, men marginalskatten på toptopskattetrinnet ville da være lavere end på topskattetrinnet (hvorfor det i givet fald ville være mere logisk i stedet at nedsætte topskattegrænsen).

⁵² Der ville dog teknisk set ikke være noget til hinder for at foretage sådanne ændringer.

⁵³ En skattesats af den størrelse skønnes at ligge over toppunktet på Lafferkurven.

Tabel 6A.1. Virkninger på dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Provenu efter tilbageløb	Provenu efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenu (fra ændret adfærd)										Selvfinansierungsgrad		
							Fra ændret arbejdsudbud												
					Uden ind- komst- transfor- mation	Med ind- komst- transfor- mation	Timeeffekt		Deltagelseeffekt				I alt	Fra ændret indkomst- transforma- tion	I alt	Uden ind- komsttrans- formation	Med ind- komsttrans- formation		
							Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt							
																		(a)	(b)= (a)*(1-0,23)
Gld. Regler		Pct.-point / kr.		Mio. kr.										Pct.					
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,07	-995	-765	-735	-735	65	-35	30	25	-25	0	30	0	30	3,9	4,1		
2. Højere personfradrag	51.600 kr.	+500	-910	-700	-765	-765	0	-30	-30	0	-30	-30	-65	0	-65	-8,9	-8,9		
3. Lavere bundskattesats	12,01 pct.	-0,06	-1.005	-775	-725	-720	95	-45	45	35	-30	5	55	0	55	6,8	7,1		
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,48 (+1.600)	-1.005	-775	-715	-715	20	-50	-30	125	-35	90	60	0	60	7,9	7,9		
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	+1.700	-1.010	-780	-710	-710	30	-55	-25	125	-35	90	70	0	70	8,8	8,8		
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	12,75 pct.	+0,33 (+1.600)	-1.025	-790	-730	-730	30	-50	-20	110	-30	80	60	0	60	7,3	7,3		
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	+2.400	-1.000	-770	-630	-630	145	-55	90	75	-25	50	140	0	140	18,2	18,2		
8. Lavere mellemskattesats	7,5 pct.	-0,59	-1.025	-790	-450	-435	410	-75	335	5	0	0	340	15	355	42,9	44,8		
9. Højere mellemskattegrænse	611.800 kr.	+25.300	-1.020	-785	-500	-520	345	-65	275	15	-5	10	285	-20	265	36,5	33,9		
10. Lavere toptopskattesats	7,5 pct.	-0,85	-1.010	-780	-440	-410	415	-75	335	0	0	0	335	35	370	43,2	47,5		
11. Højere toptopskattegrænse	742.200 kr.	+49.000	-1.005	-770	-425	-440	415	-75	345	5	0	0	345	-10	335	44,7	43,2		
12. Lavere toptopskattesats	5 pct.	Afskaffelse	-1.025	-785	-595	-555	265	-75	190	0	0	0	190	40	235	24,4	29,8		
13. Højere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	Afskaffelse	-1.025	-785	-595	-555	265	-75	190	0	0	0	190	40	235	24,4	29,8		
14. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,14 / +5,71	-1.000	-770	-735	-735	55	-50	5	50	-20	30	35	0	35	4,6	4,6		
15. Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	+10,58 (+44.300)	-1.025	-790	-695	-695	20	-50	-30	160	-35	120	90	0	90	11,7	11,7		

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 2030-regler, hvor alle de afslatte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.2. Virkninger på varigt provenu, samfundsøkonomi, BNP og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Varig virkning		Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)					Ændring i BNP					Ændring i Gini- koeffici- ent	Arbejdsudbud			
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbageløb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbageløb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbageløb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation	Timeeffekt		Deltagel- seseffekt	I alt		
(p)=(a)			(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)	(æ)= (y)+(z)	(ø)	(å)	(aa)	(ab)=(å)+(aa)			
Gld. Regler		Pct.-point / kr.	Mio. kr.															Pct.-point	Fuldtidspersoner	
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,07	-995	5	-730	90	10	0	100	110	0	110	220	330	0,00	110	0	110		
2. Højere personfradrag	51.600 kr.	+500	-910	-5	-770	0	0	0	0	-200	0	-200	200	0	-0,01	-130	-110	-230		
3. Lavere bundskattesats	12,01 pct.	-0,06	-1.005	5	-715	130	15	0	145	185	0	185	220	410	0,00	140	20	160		
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+2,48 (+1.600)	-1.005	5	-710	150	10	0	160	130	0	130	220	355	0,00	-40	290	250		
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	+1.700	-1.010	5	-705	155	15	0	170	160	0	160	220	385	0,00	-10	280	280		
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	12,75 pct.	+0,33 (+1.600)	-1.025	5	-725	140	10	0	155	130	0	130	225	355	0,00	-20	250	230		
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	+2.400	-1.000	15	-615	220	25	0	245	500	0	500	220	720	0,01	450	140	580		
8. Lavere mellemskattesats	7,5 pct.	-0,59	-1.025	35	-400	415	45	20	480	1.135	0	1.135	225	1.360	0,04	640	10	640		
9. Højere mellemskattegrænse	611.800 kr.	+25.300	-1.020	35	-480	360	45	-15	390	1.080	10	1.090	225	1.315	0,03	850	20	870		
10. Lavere toptskattesats	7,5 pct.	-0,85	-1.010	35	-375	415	40	40	495	1.095	-5	1.095	220	1.315	0,05	510	0	520		
11. Højere toptskattegrænse	742.200 kr.	+49.000	-1.005	40	-395	425	50	-5	470	1.200	10	1.210	220	1.430	0,03	790	10	800		
12. Lavere toptopskattesats	5 pct.	Afskaffelse	-1.025	10	-540	275	15	135	425	630	45	670	225	895	0,05	110	0	110		
13. Højere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	Afskaffelse	-1.025	10	-540	275	15	135	425	630	45	670	225	895	0,05	110	0	110		
14. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,14 / +5,71	-1.000	5	-730	110	10	0	120	95	0	95	220	315	0,01	50	80	130		
15. Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	+10,58 (+44.300)	-1.025	5	-690	180	15	0	195	205	0	205	225	435	-0,03	-70	390	320		

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de afaltale personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.3. Virkninger på dynamisk provenu ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Provenu efter tilbageløb	Provenu efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenu (fra ændret adfærd)										Selvfinansierungsgrad		
							Fra ændret arbejdsudbud										I alt	Uden ind- komsttrans- formation	Med ind- komsttrans- formation
					Uden ind- komst- transfor- mation	Med ind- komst- transfor- mation	Timeeffekt		Deltagelseeffekt				I alt						
							Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt							
			(a)	(b)= (a)*(1-0,23)	(c)= (b)+(k)	(d)= (b)+(m)	(e)	(f)	(g)= (e)+(f)	(h)	(i)	(j)= (h)+(i)	(k)= (g)+(j)	(l)	(m)=(k)+(l)	(n)= -(k)/(b) *100	(o)= -(m)/(b) *100		
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.															Pct.		
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,21	-2.990	-2.300	-2.210	-2.210	200	-110	90	70	-70	0	90	5	95	3,9	4,0		
2. Højere personfradrag	51.600 kr.	+1.600	-2.910	-2.240	-2.440	-2.440	5	-100	-95	0	-100	-105	-200	0	-200	-8,9	-8,9		
3. Lavere bundskattesats	12,01 pct.	-0,18	-3.000	-2.310	-2.150	-2.145	280	-140	140	100	-85	15	160	5	165	6,8	7,1		
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+7,47 (+4.800)	-3.015	-2.325	-2.140	-2.140	65	-155	-90	375	-105	275	180	0	180	7,8	7,8		
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	+5.300	-2.990	-2.300	-2.080	-2.080	130	-155	-25	350	-100	250	225	0	225	9,7	9,7		
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	12,75 pct.	+0,99 (+4.700)	-3.020	-2.325	-2.160	-2.160	90	-155	-65	330	-95	235	170	0	170	7,3	7,3		
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	+7.800	-3.025	-2.330	-1.875	-1.875	480	-170	315	205	-65	140	455	0	455	19,5	19,5		
8. Lavere mellemskattesats	7,5 pct.	-1,72	-3.000	-2.310	-1.340	-1.335	1.180	-215	960	10	-5	5	970	5	975	41,9	42,2		
9. Højere mellemskattegrænse	611.800 kr.	+88.500	-3.025	-2.330	-1.490	-1.675	1.020	-200	820	35	-15	20	840	-190	650	36,1	28,0		
10. Lavere topskattesats	7,5 pct.	-2,52	-3.000	-2.310	-1.345	-1.320	1.185	-220	965	5	0	0	965	20	990	41,8	42,8		
11. Højere topskattegrænse	742.200 kr.	+192.400	-3.010	-2.315	-1.300	-1.435	1.225	-215	1.010	5	0	5	1.015	-130	880	43,8	38,1		
12. Lavere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
13. Højere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
14. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,42 / +17,11	-3.000	-2.310	-2.205	-2.205	170	-155	15	150	-60	90	105	0	105	4,6	4,6		
15. Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

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 2030-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. slikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.4. Virkninger på varigt provenu, samfundsøkonomi, BNP og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Lempelser	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddelbart provenu	Varig virkning		Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)				Ændring i BNP					Ændring i Gini- koeffi- cient	Arbejdsudbud		
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbage- løb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbage- løb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbage- løb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation		Timeeffekt	Deltagel- seseffekt	I alt
				(p)=(a)	(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)		(æ)= (y)+(z)	(ø)	(å)
	Gld. Regler	Pct.-point /kr.																
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,21	-2.990	10	-2.200	270	25	5	300	335	0	335	655	990	0,00	320	0	320
2. Højere personfradrag	51.600 kr.	+1.600	-2.910	-20	-2.460	0	0	0	0	-640	0	-640	640	0	-0,05	-410	-340	-750
3. Lavere bundskattesats	12,01 pct.	-0,18	-3.000	15	-2.130	380	40	5	425	555	0	555	660	1.215	0,01	420	60	470
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+7,47 (+4.800)	-3.015	10	-2.135	440	35	0	475	390	0	390	665	1.055	0,01	-130	870	740
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	+5.300	-2.990	15	-2.065	480	40	0	520	575	0	575	655	1.230	0,01	180	760	930
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	12,75 pct.	+0,99 (+4.700)	-3.020	10	-2.150	420	35	0	455	375	0	375	665	1.040	0,00	-70	730	660
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	+7.800	-3.025	50	-1.825	695	75	0	770	1.670	0	1.670	665	2.335	0,04	1.510	360	1.870
8. Lavere mellemskattesats	7,5 pct.	-1,72	-3.000	105	-1.230	1.200	125	40	1.370	3.295	20	3.315	660	3.975	0,12	1.840	20	1.860
9. Højere mellemskattegrænse	611.800 kr.	+88.500	-3.025	110	-1.565	1.080	135	-135	1.080	3.245	85	3.330	665	3.995	0,09	2.450	50	2.510
10. Lavere topskattesats	7,5 pct.	-2,52	-3.000	100	-1.220	1.205	120	90	1.410	3.205	35	3.240	660	3.900	0,14	1.500	10	1.510
11. Højere topskattegrænse	742.200 kr.	+192.400	-3.010	125	-1.310	1.270	150	-45	1.370	3.585	90	3.675	660	4.335	0,11	2.200	10	2.210
12. Lavere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. Højere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,42 / +17,11	-3.000	10	-2.195	325	35	0	360	290	0	290	660	950	0,03	150	250	400
15. Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de afaltale personskatteændringer er fuldt indfasat.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

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

Lempelser	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddelbart provenu	Varig virkning		Samfundøkonomisk virkning (i faktorpriser)				Ændring i BNP					Ændring i Gini- koeffi- ent	Arbejdsudbud				
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbage- løb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbage- løb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbage- løb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation		Timeeffekt	Deltagel- seseffekt	I alt		
				(p)=(a)	(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)					(æ)= (y)+(z)	(ø)
			Gld. Regler	Pct.-point /kr.	Mio. kr.												Pct.-point	Fuldtidspersoner		
1. Lavere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	-0,34	-5.000	15	-3.680	455	45	5	505	560	0	560	1.100	1.660	0,00	530	0	530		
2. Højere personfradrag	51.600 kr.	+2.700	-4.915	-30	-4.150	5	0	0	5	-1.080	0	-1.080	1.080	0	-0,08	-700	-570	-1.270		
3. Lavere bundskattesats	12,01 pct.	-0,31	-5.000	30	-3.550	635	65	10	710	925	0	925	1.100	2.025	0,01	700	90	790		
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ¹⁾	4,5 pct.	+12,3 (+8.000)	-5.025	15	-3.560	730	60	0	790	645	0	645	1.105	1.750	0,01	-220	1.430	1.220		
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	+9.800	-5.020	40	-3.365	885	85	0	970	1.370	0	1.370	1.105	2.475	0,03	880	1.080	1.960		
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ¹⁾	12,75 pct.	+1,63 (+7.800)	-5.015	15	-3.565	690	60	0	750	625	0	625	1.105	1.725	0,00	-120	1.210	1.090		
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	+14.100	-4.995	90	-2.965	1.190	135	0	1.325	2.985	0	2.985	1.100	4.085	0,07	2.720	520	3.240		
8. Lavere mellemskattesats	7,5 pct.	-2,86	-5.000	175	-2.150	1.965	210	40	2.220	5.435	75	5.510	1.100	6.610	0,20	3.040	30	3.070		
9. Højere mellemskattegrænse	611.800 kr.	+130.400	-4.050	150	-2.090	1.460	180	-180	1.460	4.355	115	4.470	890	5.360	0,12	3.230	60	3.290		
10. Lavere topskattesats	7,5 pct.	-4,20	-5.000	165	-2.215	1.955	195	100	2.250	5.260	135	5.395	1.100	6.495	0,23	2.470	10	2.480		
11. Højere topskattegrænse	742.200 kr.	+493.000	-5.025	210	-2.220	2.125	245	-75	2.295	6.015	190	6.205	1.105	7.310	0,20	3.380	10	3.390		
12. Lavere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
13. Højere toptoppskattegrænse	2.473.700 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
14. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+10,70 / +28,52	-5.000	15	-3.660	535	60	0	595	480	0	480	1.100	1.580	0,04	250	410	660		
15. Højere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de afaltte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.7. Virkninger på dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramninger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Provenu efter tilbageløb	Provenu efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenu (fra ændret adfærd)										Selvfinansierungsgrad		
							Fra ændret arbejdsudbud												
					Uden ind- komst- transfor- mation	Med ind- komst- transfor- mation	Timeeffekt		Deltagelseeffekt				I alt	Fra ændret indkomst- transforma- tion	I alt	Uden ind- komsttrans- formation	Med ind- komsttrans- formation		
							Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt							
																		(a)	(b)= (a)*(1-0,23)
Gld. Regler		Pct.-point / kr.		Mio. kr.										Pct.					
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,07	995	765	740	735	-65	35	-30	-25	25	0	-30	0	-30	3,8	4,0		
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-500	910	700	765	765	0	30	30	0	30	30	65	0	65	-8,9	-8,9		
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,06	1.005	775	725	720	-95	45	-45	-35	30	-5	-55	0	-55	6,8	7,2		
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	-2,56 (-1.600)	1.005	775	710	710	-20	50	30	-130	35	-95	-65	0	-65	8,3	8,3		
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	-1.600	990	765	700	700	-25	50	30	-125	35	-90	-65	0	-65	8,3	8,3		
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-0,34 (-1.500)	985	760	705	705	-25	50	25	-110	30	-80	-55	0	-55	7,2	7,2		
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-2.300	1.020	785	650	650	-130	55	-75	-85	25	-55	-135	0	-135	17,0	17,0		
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	0,59	1.025	790	445	415	-420	80	-340	-5	0	0	-345	-30	-375	43,7	47,5		
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-21.800	1.000	770	485	485	-335	65	-270	-20	10	-10	-280	0	-280	36,7	36,7		
10. Højere topskattesats	7,5 pct.	0,85	1.010	780	430	375	-425	80	-345	0	0	0	-345	-60	-405	44,5	52,1		
11. Lavere topskattegrænse	742.200 kr.	-40.600	1.015	780	415	415	-440	75	-365	-5	0	-5	-370	0	-370	47,2	47,2		
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	5,00	1.025	790	550	195	-330	95	-235	0	0	0	-235	-360	-595	29,9	75,3		
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.048.000	1.015	780	475	340	-390	85	-305	0	0	0	-305	-135	-440	39,1	56,4		
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,14 / -5,70	1.000	770	735	735	-55	50	-5	-50	20	-30	-35	0	-35	4,6	4,6		
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-10,55 (-44.300)	1.115	860	745	745	-25	55	30	-185	40	-150	-115	0	-115	13,5	13,5		

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 2030-regler, hvor alle de afaltte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.8. Virkninger på varigt provenu, samfundsøkonomi, BNP og fordeling ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramninger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Varig virkning		Samfundøkonomisk virkning (i faktorpriser)					Ændring i BNP					Ændring i Gini- koefficient	Arbejdsudbud		
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbageløb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbageløb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbageløb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation	Timeeffekt		Deltagel- seseffekt	I alt	
				(p)=(a)	(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)	(æ)= (y)+(z)		(ø)	(å)	(aa)
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.													Pct.-point		Fuldtidspersoner		
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,07	995	-5	735	-90	-10	0	-100	-110	0	-110	-220	-330	0,00	-110	0	-100	
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-500	910	5	770	0	0	0	0	200	0	200	-200	0	0,01	130	110	240	
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,06	1.005	-5	715	-130	-15	0	-145	-185	0	-185	-220	-410	0,00	-140	-20	-160	
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	-2,56 (-1.600)	1.005	-5	710	-150	-10	0	-165	-140	0	-140	-220	-360	0,00	40	-300	-260	
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	-1.600	990	-5	695	-150	-10	0	-160	-140	0	-140	-220	-355	0,00	30	-290	-250	
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-0,34 (-1.500)	985	-5	700	-135	-10	0	-150	-115	0	-115	-215	-330	0,00	40	-250	-210	
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-2.300	1.020	-15	640	-215	-20	0	-235	-460	0	-460	-225	-685	-0,01	-400	-150	-560	
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	0,59	1.025	-35	375	-425	-45	-25	-490	-1.150	10	-1.140	-225	-1.365	-0,04	-640	-10	-650	
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-21.800	1.000	-35	455	-350	-40	0	-395	-1.045	0	-1.045	-220	-1.265	-0,03	-850	-30	-880	
10. Højere toptskattesats	7,5 pct.	0,85	1.010	-35	335	-425	-40	-50	-520	-1.115	20	-1.095	-220	-1.315	-0,05	-520	0	-520	
11. Lavere toptskattegrænse	742.200 kr.	-40.60	1.015	-45	370	-440	-50	5	-490	-1.250	0	-1.250	-225	-1.470	-0,03	-870	-10	-880	
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	5,00	1.025	-15	180	-320	-15	-265	-600	-705	155	-545	-225	-770	-0,05	-120	0	-120	
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.048.000	1.015	-30	310	-380	-35	-70	-485	-950	80	-870	-225	-1.095	-0,05	-320	0	-320	
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,14 / -5,70	1.000	-5	730	-110	-10	0	-120	-95	0	-95	-220	-315	-0,01	-50	-80	-130	
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-10,55 (-44.300)	1.115	-5	735	-210	-15	0	-225	-250	0	-250	-245	-495	0,04	70	-450	-380	

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de afaltale personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.9. Virkninger på dynamisk provenu ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramninger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Provenu efter tilbageløb	Provenu efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenu (fra ændret adfærd)										Selvfinansierungsgrad	
							Fra ændret arbejdsudbud											
					Uden ind- komst- transfor- mation	Med ind- komst- transfor- mation	Timeeffekt		Deltagelseeffekt				I alt	Fra ændret indkomst- transforma- tion	I alt	Uden ind- komsttrans- formation	Med ind- komsttrans- formation	
							Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt						
																		(g)=(e)+(f)
(a)	(b)= (a)*(1-0,23)	(c)= (b)+(k)	(d)= (b)+(m)	(e)	(f)	(g)=(e)+(f)	(h)	(i)	(j)=(h)+(i)	(k)=(g)+(j)	(l)	(m)=(k)+(l)	(n)= -(k)/(b) *100	(o)= -(m)/(b) *100				
	Gld. Regler	Pct.-point / kr.					Mio. kr.							Pct.				
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,21	2.990	2.300	2.215	2.210	-200	110	-90	-70	70	0	-90	-5	-90	3,9	4,1	
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-1.600	2.915	2.245	2.445	2.445	-5	100	95	0	105	105	200	0	200	-8,9	-8,9	
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,18	3.000	2.310	2.150	2.145	-280	140	-140	-100	85	-15	-160	-10	-170	6,9	7,2	
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	Afskaffet	1.820	1.405	1.290	1.290	-40	95	55	-230	65	-165	-110	0	-110	8,0	8,0	
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	Afskaffet	1.820	1.405	1.290	1.290	-40	95	55	-230	65	-165	-110	0	-110	8,0	8,0	
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-0,99 (-4.600)	2.985	2.300	2.130	2.130	-85	155	70	-335	95	-240	-170	0	-170	7,3	7,3	
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-6.500	3.015	2.320	1.960	1.960	-345	165	-180	-265	80	-185	-365	0	-360	15,6	15,6	
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	1,72	3.000	2.310	1.280	1.150	-1.260	235	-1.025	-10	5	-5	-1.030	-125	-1.160	44,7	50,1	
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-58.800	3.000	2.310	1.490	1.490	-965	190	-775	-70	30	-45	-820	0	-820	35,4	35,4	
10. Højere topskattesats	7,5 pct.	2,52	3.000	2.310	1.245	995	-1.305	245	-1.060	-5	0	0	-1.065	-250	-1.320	46,0	56,9	
11. Lavere topskattegrænse	742.200 kr.	-101.300	2.975	2.290	1.190	1.195	-1.305	215	-1.085	-25	10	-15	-1.100	5	-1.100	48,1	47,9	
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	11,70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.566.000	3.010	2.315	1.180	875	-1.385	245	-1.140	0	0	0	-1.140	-305	-1.445	49,1	62,3	
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,42 / -17,11	3.000	2.310	2.205	2.205	-175	155	-15	-155	60	-90	-110	0	-110	4,7	4,7	
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

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 2030-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.10. Virkninger på varigt provenu, samfundsøkonomi, BNP og fordeling ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramninger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Varig virkning		Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)					Ændring i BNP					Ændring i Gini- koeffi- cient	Arbejdsudbud					
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbage- løb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbage- løb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbage- løb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation	Timeeffekt		Deltagel- seseffekt	I alt				
				(p)=(a)	(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)					(æ)= (y)+(z)	(ø)	(å)	(aa)
			Gld. Regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.														Pct.-point		Fuldtidspersoner	
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,21	2.990	-10	2.200	-270	-30	-5	-305	-335	0	-335	-660	-990	0,00	-320	0	-320				
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-1.600	2.915	20	2.465	0	0	0	0	645	0	645	-640	0	0,05	420	340	750				
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,18	3.000	-15	2.125	-380	-40	-5	-430	-560	0	-555	-660	-1.215	-0,01	-420	-60	-480				
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	Afskaffet	1.820	-5	1.285	-270	-20	0	-290	-240	0	-240	-400	-640	0,00	70	-530	-450				
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	Afskaffet	1.820	-5	1.285	-270	-20	0	-290	-240	0	-240	-400	-640	0,00	70	-530	-450				
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-0,99 (-4.600)	2.985	-10	2.120	-415	-35	0	-450	-365	0	-365	-655	-1.020	0,00	90	-740	-650				
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-6.500	3.015	-35	1.925	-605	-60	0	-665	-1.195	0	-1.195	-665	-1.855	-0,03	-1.000	-500	-1.510				
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	1,72	3.000	-110	1.040	-1.260	-130	-90	-1.480	-3.400	55	-3.345	-660	-4.005	-0,12	-1.900	-20	-1.920				
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-58.800	3.000	-95	1.395	-1.020	-120	0	-1.140	-2.965	0	-2.965	-660	-3.625	-0,08	-2.440	-110	-2.550				
10. Højere topskattesats	7,5 pct.	2,52	3.000	-110	890	-1.295	-125	-185	-1.605	-3.370	110	-3.255	-660	-3.915	-0,14	-1.580	-10	-1.580				
11. Lavere topskattegrænse	742.200 kr.	-101.300	2.975	-130	1.065	-1.295	-150	40	-1.410	-3.670	20	-3.650	-655	-4.305	-0,09	-2.660	-40	-2.700				
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.566.000	3.010	-120	755	-1.355	-140	-165	-1.655	-3.510	170	-3.340	-660	-4.000	-0,13	-1.540	0	-1.540				
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,42 / -17,11	3.000	-10	2.195	-325	-35	0	-360	-295	0	-295	-660	-955	-0,03	-150	-250	-400				
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempler giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasat.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.11. Virkninger på dynamisk provenu ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramminger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Provenu efter tilbageløb	Provenu efter tilbageløb og adfærd		Dynamisk provenu (fra ændret adfærd)										Selvfinansierungsgrad		
							Fra ændret arbejdsudbud												
					Uden ind- komst- transfor- mation	Med ind- komst- transfor- mation	Timeeffekt		Deltagelseeffekt				I alt	Fra ændret indkomst- transforma- tion	I alt	Uden ind- komsttrans- formation	Med ind- komsttrans- formation		
							Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt	Substituti- ons- effekt	Indkomst- effekt	I alt							
																		(e)	(f)
(a)	(b)= (a)*(1-0,23)	(c)= (b)+(k)	(d)= (b)+(m)																
Gld. Regler			Pct.-point / kr.			Mio. kr.										Pct.			
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,34	4.990	3.840	3.690	3.680	-335	185	-150	-120	115	-5	-155	-5	-160	4,0	4,2		
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-2.700	4.920	3.790	4.125	4.125	-5	170	165	0	175	175	340	0	340	-8,9	-8,9		
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,31	5.000	3.850	3.585	3.570	-470	230	-235	-170	140	-30	-265	-15	-280	6,9	7,2		
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-1,64 (-7.700)	4.980	3.835	3.550	3.550	-140	255	115	-555	155	-400	-285	0	-285	7,4	7,4		
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-10.400	5.010	3.860	3.295	3.295	-505	275	-230	-470	140	-330	-560	0	-560	14,5	14,5		
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	2,86	5.000	3.850	2.095	1.820	-2.140	395	-1.745	-20	5	-10	-1.755	-275	-2.030	45,6	52,7		
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-89.700	5.010	3.855	2.525	2.525	-1.565	315	-1.245	-140	55	-85	-1.335	0	-1.335	34,6	34,6		
10. Højere topskattesats	7,5 pct.	4,20	5.000	3.850	2.020	1.470	-2.250	425	-1.830	-5	0	-5	-1.830	-545	-2.380	47,6	61,8		
11. Lavere topskattegrænse	742.200 kr.	-130.400	4.180	3.220	1.690	1.700	-1.805	300	-1.500	-40	15	-25	-1.525	10	-1.520	47,5	47,2		
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.731.500	4.805	3.700	1.800	1.435	-2.295	395	-1.900	0	0	0	-1.900	-365	-2.265	51,4	61,3		
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,70 / -28,52	5.000	3.850	3.670	3.670	-290	260	-30	-255	105	-150	-180	0	-180	4,7	4,7		
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

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 2030-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfaset.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Tabel 6A.12. Virkninger på varigt provenu, samfundsøkonomi, BNP og fordeling ved hypotetiske stramninger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Stramninger	2025-niveau, 2030-regler	Ændring	Umiddel- bart provenu	Varig virkning		Samfundsøkonomisk virkning (i faktorpriser)				Ændring i BNP					Ændring i Gini- koeffi- cient	Arbejdsudbud						
				Dyna- misk provenu fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Provenu efter tilbageløb og adfærd	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- drede pensi- onsud- betalin- ger	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	I alt	Virkning fra ændret arbejdsud- bud	Virkning fra æn- dret ind- komst- transfor- mation	Virkning fra ændret arbejdsud- bud og ændret indkomst- transfor- mation i alt	Virkning af automa- tisk tilbageløb fra moms og afgifter	Virkning inkl. automatisk tilbageløb fra moms og afgifter, æn- dret arbejds- udbud og ændret ind- komsttrans- formation		Timeeffekt	Deltagel- seseffekt	I alt				
				(p)=(a)	(q)	(r)=(d)+(q)	(s)	(t)	(u)	(v)= (s)+(t)+(u)	(w)	(x)	(y)= (w)+(x)	(z)					(æ)= (y)+(z)	(ø)	(å)	(aa)
			Gld. Regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.														Pct.-point		Fuldtidspersoner	
1. Højere arbejdsmarkedsbidrag	8 pct.	0,34	4.990	-20	3.665	-455	-50	-5	-510	-565	0	-565	-1.100	-1.665	0,00	-530	-10	-540				
2. Lavere personfradrag	51.600 kr.	-2.700	4.920	30	4.160	-5	0	0	-5	1.085	0	1.085	-1.080	5	0,08	700	570	1.270				
3. Højere bundskattesats	12,01 pct.	0,31	5.000	-30	3.545	-635	-65	-15	-715	-935	5	-930	-1.100	-2.030	-0,01	-700	-90	-790				
4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag	4,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.900 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	12,75 pct.	-1,64 (-7.700)	4.980	-15	3.535	-695	-60	0	-755	-620	0	-620	-1.095	-1.715	0,00	140	-1.230	-1.090				
7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	60.400 kr.	-10.400	5.010	-50	3.250	-965	-95	0	-1.060	-1.765	0	-1.765	-1.100	-2.865	-0,04	-1.410	-910	-2.320				
8. Højere mellemskattesats	7,5 pct.	2,86	5.000	-185	1.630	-2.130	-220	-180	-2.530	-5.720	135	-5.580	-1.100	-6.680	-0,20	-3.190	-30	-3.220				
9. Lavere mellemskattegrænse	611.800 kr.	-89.700	5.010	-155	2.365	-1.665	-200	0	-1.865	-4.770	0	-4.770	-1.100	-5.875	-0,12	-3.970	-220	-4.190				
10. Højere topskattesats	7,5 pct.	4,20	5.000	-185	1.290	-2.210	-215	-360	-2.785	-5.710	265	-5.445	-1.100	-6.545	-0,23	-2.670	-10	-2.680				
11. Lavere topskattegrænse	742.200 kr.	-130.400	4.180	-175	1.525	-1.795	-210	80	-1.925	-5.105	40	-5.065	-920	-5.985	-0,13	-3.790	-60	-3.850				
12. Højere toptopskattesats	5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
13. Lavere toptopskattegrænse	2.473.700 kr.	-1.731.500	4.805	-205	1.230	-2.240	-240	-195	-2.675	-5.900	205	-5.695	-1.055	-6.750	-0,20	-3.030	0	-3.030				
14. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-10,70 / -28,52	5.000	-15	3.655	-545	-60	0	-605	-495	0	-495	-1.100	-1.595	-0,04	-250	-420	-670				
15. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	11,5 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				

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.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelempler giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2030-regler, hvor alle de aftalte personskatteændringer er fuldt indfasat.
Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2021 fremskrevet til 2030 opgjort i 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024 og Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024.

Ny selskabsskattemodel

7

7. Ny selskabsskattemodel

7.1 Indledning

Indtægterne fra selskabsskatten udgør et væsentligt bidrag til finansieringen af de offentlige udgifter. Selskabsskatten er opgjort til ca. 106 mia. kr. (3,8 pct. af BNP) i 2023. I de senere år er indtægterne fra selskabsskatten steget, *jf. afsnit 7.2*. Det gælder navnlig i 2021 og 2023, hvor danske selskaber har betalt mere end 100 mia. kr. i selskabsskat.

De høje indtægter fra selskabsskatten i de senere år er bredt funderet på tværs af *brancher*. I et længere tidsperspektiv er industriens *andel* af indtægterne fra selskabsskatten steget fra i gennemsnit ca. 15 pct. i 00'erne til ca. 27 pct. i 2010-2023. Det afspejler bl.a. en stigning i medicinalindustriens andel fra ca. 5 pct. til ca. 10 pct., men industriens stigende betydning for selskabsskatten er ikke begrænset til medicinalindustrien. I perioden frem til 2022 er den finansielle sektors andel af selskabsskatten omvendt reduceret, hvilket særligt er sket i perioden efter finanskrisen.

I de seneste år er der foretaget to større regelændringer på selskabsskatteområdet, *jf. afsnit 7.3*. Med virkning fra 2023 blev indført en særlig selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget). Samtidig er der indgået en OECD-aftale om beskatning af den digitale økonomi, som består af to søjler. Søjle 1 om omfordeling af beskatningsret er stadig under forhandling i OECD-regi, mens søjle 2 om minimumsbeskatning er implementeret i Danmark med virkning fra 2024.

I *afsnit 7.4* beskrives Skatteministeriets nye selskabsskattemodel med fokus på den overordnede modelramme og modellens resultater. En detaljeret teknisk dokumentation af modellen kan findes i *Skatteministeriets dokumentation af selskabsskattemodellen*⁵⁴.

Skatteministeriet anvender selskabsskattemodellen til at skønne over virkningerne af ændringer i selskabsskatten i forhold til provenu, arbejdsudbud, samfundsøkonomisk virkning, BNP og indkomstfordeling. Selskabsskattemodellen er blevet opdateret som led i det løbende eftersyn af Skatteministeriets regnemetoder og som opfølgning på De Økonomiske Råds vurdering af ministeriernes regneprincipper ved ændringer i selskabsbeskatningen (*Dansk Økonomi, forår 2023*). Desuden er den særlige selskabsskat for den finansielle sektor og OECD-aftalen om minimumsbeskatning (søjle 2) indarbejdet i modellen.

Med den nye selskabsskattemodel skønnes en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point at indebære et mindreprovenu på ca. 2,4 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, mens der skønnes en positiv samfundsøkonomisk virkning på 2,3 mia. kr., og indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten skønnes at stige med knap 0,01 pct., *jf. afsnit 7.5*.

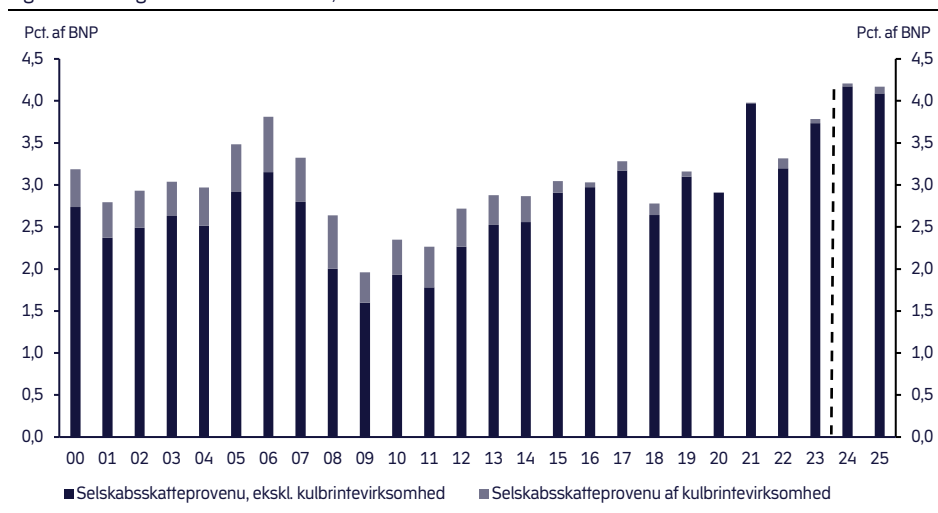
⁵⁴ skm.dk/tal-og-metode/regnemetoder/selskabs-og-erhvervsskatter

7.2 Indtægter fra selskabsskatten

Selskabsskatten er en kildeskat, som selskaber betaler af deres skattepligtige overskud. Indtægterne fra selskabsskatten udgør et væsentligt bidrag til finansieringen af de offentlige udgifter. Selskabsskatten udgør 106 mia. kr. (3,8 pct. af BNP) i 2023, som er det seneste år, hvor der foreligger en egentlig opgørelse af indtægterne fra selskabsskatten, jf. figur 7.1.

I *Økonomisk Redegørelse*, december 2024 forventes selskabsskatten at stige til godt 4 pct. af BNP i 2024 og 2025. Skønnene for 2024 og 2025 er baseret på foreløbige acontobetalingen i 2024, hvorfor disse skøn er forbundet med betydelig usikkerhed.

Figur 7.1. Indtægter fra selskabsskatten, 2000-2025



Anm.: Indtægterne fra selskabsskatten i 2024 og 2025 er skøn fra *Økonomisk Redegørelse*. Der er i opgørelsen for 2023 indregnet det midlertidige solidaritetsbidrag som udgjorde 0,4 mia. kr., svarende til ca. 0,01 pct. af BNP.

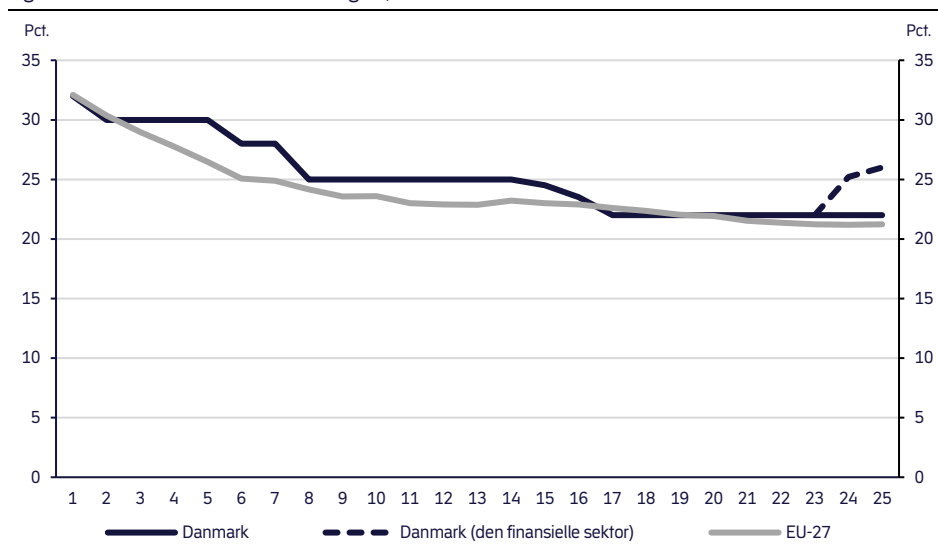
Kilde: Danmarks Statistik (2000-2023) og *Økonomisk Redegørelse*, december 2024 (skøn for 2024 og 2025).

De samlede indtægter fra selskabsskatten består dels af selskabsskat af kulbrintevirksomhed i Nordsøen, dels af selskabsskat af øvrige selskaber. I de senere år har indtægterne fra Nordsøaktiviteterne udgjort en meget lille del af det samlede provenu.

Indtægterne fra selskabsskatten varierer betydeligt fra år til år, som det fremgår af figur 7.1. Provenuet påvirkes bl.a. af den generelle konjunktursituation og forholdene på de finansielle markeder. Det ses særlig tydeligt i forbindelse med finanskrisen fra 2008.

I perioden siden 2000 er satsen for selskabsskatten nedsat fra 32 pct. til 22 pct., jf. figur 7.2. Selskabsskatten blev nedsat flere gange frem til 2007, hvor satsen udgjorde 25 pct. Samtidig blev grundlaget for selskabsskatten udvidet. I 2014-2016 blev selskabsskatten nedsat gradvist til de nuværende 22 pct.

Figur 7.2. Selskabsskattesats i Danmark og EU, 2000-2025



Anm.: Selskabsskattesatsen for EU-27/EU-28 er opgjort som et uvægtet gennemsnit.

Kilde: EU-kommisionen: *taxation trends in the European Union* og OECD tax database og Skatteministeriet.

Fra 2023 er der indført en særlig selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget), så selskaberne beskattes med 25,2 pct. i 2023 og 26 pct. i 2024. Det indebærer et merprovenu, der foreløbig er opgjort til ca. 2,7 mia. kr. i 2023.⁵⁵ Samtidig forventes OECD-aftalen om global minimumsbeskatning (søjle 2), der er indført i dansk ret med virkning fra 2024, at medføre et merprovenu, *jf. afsnit 7.3*.

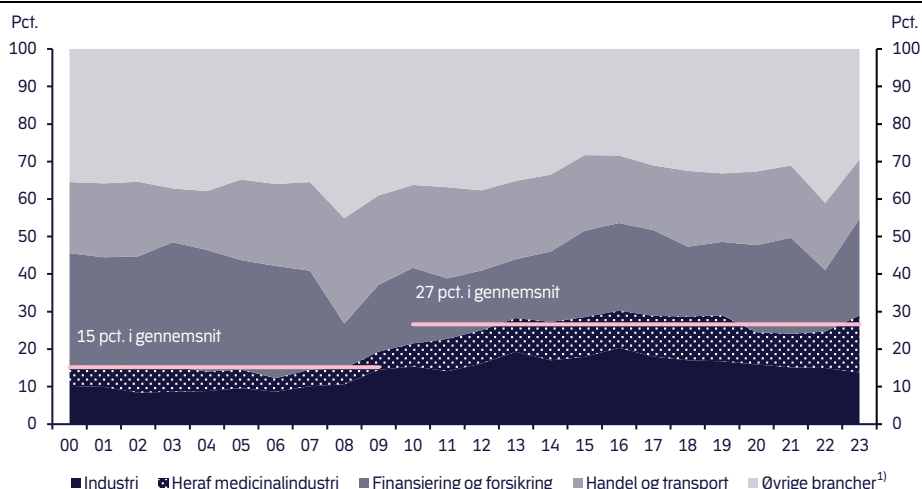
Generelt er selskabsskattesatsen i EU-landene nedsat siden 2000. Den danske sats på 22 pct. er i dag marginalt højere end EU-gennemsnittet på godt 21 pct. Nedsættelserne af selskabsskatten skal ses i sammenhæng med, at multinationale selskaber i et vist omfang kan flytte overskud til lavskattelande, hvilket samtidig er baggrunden for indførelsen af den globale minimumsbeskatning.

Branchefordeling af indtægterne fra selskabsskatten

I perioden siden 2000 er industriens andel af indtægterne fra selskabsskatten steget fra ca. 15 pct. i gennemsnit i 00'erne til ca. 27 pct. i 2010-2023, *jf. figur 7.3*. Det afspejler bl.a., at medicinalindustriens andel er steget fra ca. 5 pct. til ca. 10 pct., men industriens stigende betydning for selskabsskatten er ikke begrænset til medicinalindustrien. Derimod har indtægterne fra den finansielle sektor udgjort en mindre andel af selskabsskatten siden finanskrisen.

⁵⁵ Da Danmarks Statistik ikke foretager en særskilt opgørelse af indtægterne fra den særlige selskabsskat for den finansielle sektor, er merprovenuet baseret på *de åbne skattelister* for 2023.

Figur 7.3. Indtægter fra selskabsskatten fordelt på brancher, 2000-2023



1) Øvrige brancher er bl.a. bygge og anlæg, ejendomshandel og anden vidensservice.

Kilde: Skatteministeriet.

I 2021 var provenuet fra selskabsskatten – set i et historisk perspektiv – ekstraordinært højt (4,0 pct. af BNP), og det var fortsat højt i 2023 (3,8 pct. af BNP). Det høje provenu i de senere år er bredt funderet på tværs af brancher, idet indtægterne fra de enkelte brancher dog kan svinge betydeligt fra år til år. Det kan noteres, at indtægterne fra den finansielle sektor og medicinalindustrien steg betragteligt fra 2022 til 2023, jf. figur 7.3.

Beregningen af selskabsskatten er sammenfattet i boks. 7.1

Boks 7.1. Beregning af selskabsskatten

Selskabsskatten er en kildeskat, som selskaber betaler af deres overskud. Selskaber er skattepligtige i Danmark af hele den værdi, som de skaber her i landet. Derimod er danske selskaber som udgangspunkt ikke skattepligtige i Danmark af den værdi, som de skaber i andre lande. Der betales dansk selskabsskat af overskud fra patenter og rettigheder, som er placeret i Danmark. Der gælder de samme skatteregler, uanset om et selskab er dansk ejet, eller om det er ejet helt eller delvist fra udlandet.

Selskabernes skattepligtige overskud opgøres som selskabets omsætning med fradrag for omkostninger, der er forbundet med at erhverve indkomsten, *jf. figur a*. De fradragsberettigede omkostninger omfatter de løbende driftsomkostninger (fx aflønning af medarbejdere og husleje), finansielle omkostninger (fx renteudgifter), selskabernes afskrivninger på investeringer samt eventuelt fradrag for underskud i tidligere år. Herudover findes forskellige særlige fradrag (fx fradraget for udgifter til forskning og udvikling). Der gælder visse begrænsninger for fradrag for finansielle omkostninger og tidligere års underskud.

Figur a. Skattepligtigt overskud for selskaber

Skattepligtigt overskud	=	Omsætning	—	Løbende driftsomkostninger fx løn og husleje Finansieringsudgifter fx renter Løbende afskrivninger på maskiner og bygninger mm. Evt. underskud fra tidligere år
-------------------------	---	-----------	---	---

Selskabsskatten har betydning for en række realøkonomiske og finansielle beslutninger i selskaberne. Det gælder fx selskabernes investeringsbeslutninger, dvs. hvor meget og hvor selskaberne ønsker at investere. Selskabsskatten har også betydning for, om selskaberne anvender egenkapital eller gældsfinansiering, og om de gør brug af overskudsflytning, hvor multinationale selskaber flytter overskud fra højskattelande til lavskattelande. Sådanne virkninger indregnes, når Skatteministeriet foretager konsekvensvurderinger af ændringer i selskabsskatten, *jf. afsnit 7.4*.

Kilde: Skatteministeriet.

Strukturelle indtægter fra selskabsskatten

Ovenfor er indtægterne fra selskabsskatten opgjort som den skat, der faktisk indbetales for et givet indkomstår. På baggrund af de historiske indtægter beregnes et *strukturelt provenu* for selskabsskatten. Det er et mål for, hvad statens indtægter fra selskabsskatten forventes at være, når der renses for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold, *jf. boks 7.2*.

Boks 7.2. Strukturelle indtægter fra selskabsskatten

Det strukturelle selskabsskatteprovenu (ekskl. Nordsøen) er et skøn over indtægterne i en såkaldt normal konjunktursituation. Det strukturelle selskabsskatteprovenu beregnes med udgangspunkt i de historiske indtægter. Der tages højde for effekter af politiske tiltag, så det strukturelle provenu afspejler de gældende regler i det pågældende år.

Aktuelt tages der udgangspunkt i et gennemsnit af indtægterne i perioden 2002-2023, der samlet set anses som en konjunkturneutral periode.

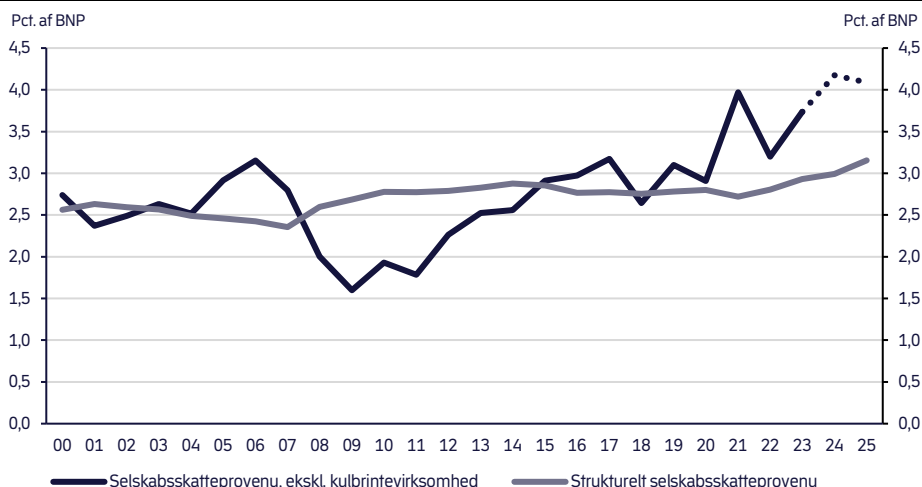
Det strukturelle provenu udregnes på baggrund af bruttoværditilvæksten (BVT) i den private sektor eksklusive råstofindvinding. BVT anses som en bedre approksimation af selskabernes værdiskabelse end BNP. I BNP indgår bl.a. offentligt forbrug og værdiskabelse i enkeltmandsvirksomheder i husholdningssektoren, der ikke er en del af selskabsskattegrundlaget. Desuden indgår olie- og gasindvindingen i Nordsøen i BNP, og selskabsskatten for disse aktiviteter skønnes særskilt.

Det strukturelle selskabsskatteprovenu anvendes bl.a. til at skønne over den strukturelle saldo og i de mellemfristede fremskrivninger af de offentlige finanser. Det anvendes også, når Skatteministeriet skønner over indtægterne fra selskabsskatten på finansloven og i konjunkturvurderingen i Økonomisk Redegørelse.

Kilde: Skatteministeriet og Finansministeriet.

De faktiske indtægter fra selskabsskatten varierer betydeligt fra år til år som følge af konjunkturerne, og derfor varierer det i sagens natur også meget, hvor tæt de faktiske indtægter er på de strukturelle indtægter – som netop er søgt rensat for virkningen af konjunkturudsving. I årene umiddelbart op til finanskrisen var de faktiske indtægter fra selskabsskatten væsentligt højere end det beregnede strukturelle provenu, jf. figur 7.4. Modsat lå de faktiske indtægter markant under det strukturelle niveau i årene umiddelbart efter finanskrisen.

Figur 7.4. Faktisk og strukturelt selskabsskatteprovenu, 2000-2025



Kilde: Se figur 7.1 samt Finansministeriet.

I de senere år er de faktiske indtægter fra selskabsskatten steget, og indtægterne har igen ligget mærkbart over det beregnede strukturelle niveau. Det gælder navnlig i 2021 og 2023, hvor danske selskaber samlet set betalte mere end 100 mia. kr. i dansk selskabsskat. Selvom provenuet i 2022 ikke var helt så højt, var det stadig væsentligt højere end det skønnede strukturelle niveau.

7.3 Nationale og internationale tiltag på selskabsskatteområdet

I de senere år er der foretaget to større regelændringer på selskabsskatteområdet. Med virkning fra 2023 er der indført en særlig selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget). Desuden er der indgået en OECD-aftale om beskatning af den digitale økonomi, som består af to søjler. Aftalens søjle 1 om omfordeling af beskatningsret er stadig under forhandling i OECD-regi, mens søjle 2 om minimumsbeskatning er implementeret i Danmark fra 2024.

Både den særlige selskabsskat for den finansielle sektor og den gennemførte søjle 2 i OECD-aftalen medfører et merprovenu for Danmark. Begge regelændringer er indarbejdet i Skatteministeriets opdaterede regnemodel, der anvendes til at skønne over provenuvirkninger mv. af ændringer på selskabsskatteområdet, *jf. afsnit 7.4*.

Særlig selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget)

Selskaber i den finansielle sektor er selskabsskattepligtige og er generelt omfattet af de samme regler for fradrag, afskrivninger mv. som andre selskaber. På nogle områder gælder dog særlige regler for finansielle selskaber. Fx er finansielle ydelser som udgangspunkt fritaget for moms, men finansielle virksomheder er til gengæld pålagt lønsumsafgift.

Med aftalen om *Ny ret til tidlig pension* fra 2020 blev det besluttet at indføre et *samfundsbidrag* fra den finansielle sektor i form af en forhøjet selskabsskattesats, som medvirker til at finansiere retten til tidlig pension. For finansielle selskaber forhøjes selskabsskatten, så selskabernes indkomst beskattes med 25,2 pct. i 2023 og 26 pct. fra 2024. Den almindelige selskabsskat udgør 22 pct.

Den forhøjede selskabsskat er implementeret, så de finansielle selskaber stadig betaler en formel sats på 22 pct., men den skattepligtige indkomst multipliceres med en faktor, så den reelle beskatning er højere. Den valgte implementering gør det bl.a. muligt at håndtere sambeskatning mellem finansielle og ikke-finansielle selskaber i samme koncern, uden at der er behov for mere vidtrækkende ændringer af skattereglerne.

Indtægterne fra den særlige selskabsskat for den finansielle sektor er opgjort til ca. 2,7 mia. kr. i 2023, *jf. de åbne skattemålinger for 2023*.

OECD- aftale om beskatning af den digitale økonomi

Globalisering og digitalisering har ændret på selskabernes forretningsmodeller og udfordrer de gældende internationale principper for retten til at beskatte selskabernes indkomst. Denne udvikling i den digitale økonomi er med til at udhule selskabsskattebasen i de enkelte lande og særligt i højskattelande.

I oktober 2021 tilsluttede Danmark og 135 andre lande sig OECD-aftalen om beskatning af den digitale økonomi. Aftalen baserer sig på to søjler, som skal sikre både en omfordeling af de enkelte landes beskatningsret af multinationale selskaber (søjle 1) og en ensartet minimumsskat fra multinationale selskaber (søjle 2).

Søjle 1: Omfordeling af den nationale beskatningsret

I den samlede OECD-aftale lægges i den såkaldte søjle 1 op til et nyt beskatningssystem, som indebærer en omfordeling af landenes beskatningsret af multinationale koncerners overskud.

For at være omfattet af søjle 1 skal en koncern have en global omsætning på mindst 20 mia. EUR (dvs. ca. 150 mia. kr.). Koncerner i den finansielle sektor er ikke omfattet af søjle 1. Efter syv år reduceres omsætningsgrænsen til 10 mia. EUR.

Konkret betyder søjle 1, at beskatningsretten til 25 pct. af det såkaldte residualoverskud skal omfordeles til de lande, hvor virksomheden har sin omsætning. Residualoverskuddet er det overskud, som ligger over 10 pct. af omsætningen. Omfordelingen af beskatningsret mellem markedslandene sker ud fra koncernens omsætning i de enkelte lande.

Fx vil en dansk koncern med en profit på 20 pct. af omsætningen skulle beskattes fuldt ud i Danmark af de først 10 pct. af omsætningen. Herefter vil 25 pct. af beskatningsretten til det resterende overskud skulle omfordeles til andre lande. Det indebærer en omfordeling af beskatningsret på 2,5 pct. af koncernens omsætning (dvs. 25 pct. af residualprofitten på $(20-10)$ pct. = 10 pct.).

Såfremt søjle 1 gennemføres, vil de lande, hvor selskaberne afsætter deres produkter, have mulighed for beskatning. Dermed bryder søjle 1 med det nuværende princip, hvor beskatningsretten tilfalder det land, hvor værdiskabelsen foregår. Den præcise udformning af søjle 1 er stadig under forhandling mellem landene i OECD-regi. Det er derfor på nuværende tidspunkt usikkert, i hvilket omfang tiltaget gennemføres, og hvordan regelsættet i så fald præcis implementeres.

Søjle 2: Global minimumsbeskatning

OECD-aftalens søjle 2 om global minimumsbeskatning er implementeret i dansk ret gennem et EU-direktiv, som betyder, at alle EU-lande skal indføre minimumsbeskatningen. EU-direktivet trådte i kraft den 1. januar 2024.

Med søjle 2 er der indført en effektiv minimumsbeskatning på mindst 15 pct. for store multinationale koncerner. For at være omfattet af minimumsbeskatningen skal koncernen samlet omsætte for mindst 750 mio. euro årligt (dvs. ca. 5,5 mia. kr.).

Minimumsbeskatningen betyder, at moderselskabet i en omfattet koncern vil blive pålagt en ekstraskat, hvis et datterselskab i koncernen betaler en effektiv skat, som er under 15 pct. Ekstraskatten skal bringe den effektive skat for datterselskabet op til 15 pct. Provenuet tilfalder det land, hvor moderselskabet ligger. Der skal ikke betales ekstraskat, hvis det land, hvor datterselskabet ligger, selv hæver den effektive skat til mindst 15 pct.

Den effektive sats for et lands enkelte selskaber kan være lavere end 15 pct., selvom den formelle sats i landet er højere end 15 pct. Det er tilfældet, hvis selskabet har tilstrækkeligt høje fradrag mv., som kan trækkes fra i selskabernes skattepligtige overskud, *jf. boks 7.3*.

Boks 7.3. Minimumsbeskatningen afhænger af den effektive selskabsskattesats

Selskaber opgør både et regnskabsmæssigt og et skattepligtigt overskud. Særlige fradrag, som fx merfradraget for udgifter til forskning og udgifter, indgår kun i det skattemæssige overskud. Derfor er det regnskabsmæssige overskud typisk højere.

Selskabsskatten beregnes som den formelle selskabsskattesats af det *skattepligtige overskud* (22 pct. i Danmark).

Den effektive skattesats er den procent af det *regnskabsmæssige overskud*, som et selskab betaler i skat. Den effektive skattesats er typisk lavere end den formelle sats.

Simpelt regneeksempel

Hvis et selskab både har et regnskabsmæssigt og et skattepligtigt overskud på 100 kr., skal det betale 22 kr. i selskabsskat. Det vil sige, at både den formelle og effektive skattesats er 22 pct.

Men hvis selskabet har haft udgifter til fx forskning og udvikling på 50 kr., vil det regnskabsmæssige og det skattepligtige overskud være forskellige. I så fald kan selskabet trække 120 pct. af udgifterne til forskning og udvikling fra i deres skattepligtige indkomst, så selskabet kun skal betale 19,8 kr. ($0,22 \cdot (100 - (50 \cdot 0,2))$) i selskabsskat. Foruden FoU-fradraget kan omkostningerne til forskning og udvikling trækkes fra i selskabets omkostninger. Det er således kun de 20 pct.-point, der ligger ud over den faktiske omkostning, som skal indgå i beregningen. I dette simple eksempel har selskabet en formel selskabsskattesats på 22 pct. og en effektiv selskabsskattesats på 19,8 pct. Hvis selskabet har tilstrækkeligt høje fradrag mv., kan den effektive selskabsskattesats blive lavere end 15 pct.

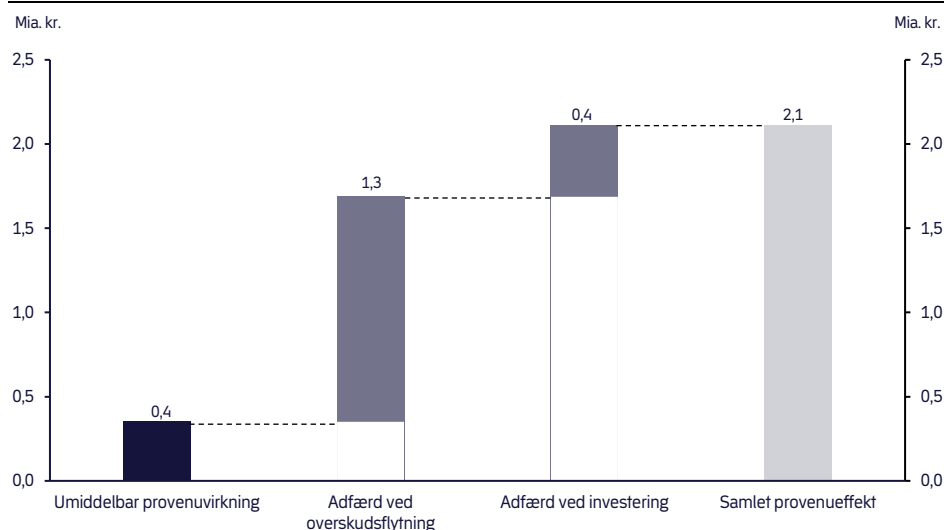
Kilde: Skatteministeriet.

Provenuvirkning af minimumsbeskatning (søjle 2)

Minimumsbeskatningen forventes i Danmarks tilfælde at være forbundet med et varigt merprovenu, som skønnes at udgøre ca. 0,4 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning og ca. 2,1 mia. kr. efter adfærd (2025-niveau), *jf. figur 7.5*. Skønnet er forbundet med stor usikkerhed. Provenuskønnet følger af *lovforslag L5* fremsat d. 4. oktober 2023.

Datagrundlaget for Skatteministeriets provenuskøn er OECD's Country-by-country-reporting (CBCR). CBCR betyder, at koncerner med en samlet omsætning på 750 mio. euro og derover skal indberette deres indkomst, overskud, skatter og aktivitet opgjort i de enkelte lande.

Figur 7.5. Provenuvirkning af OECD's minimumsbeskatning

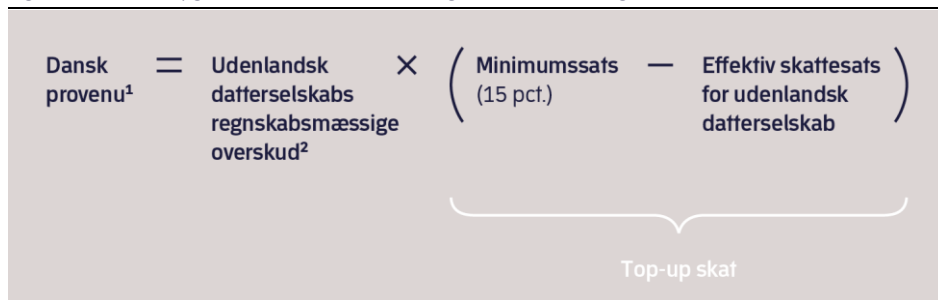


Anm.: Opgjort i 2025-niveau.

Kilde: CBCR registerdata og egne beregninger.

Det umiddelbare merprovenu fra minimumsbeskatning opnås gennem den ekstra beskatning (top-up), som Danmark kan foretage, hvis et udenlandsk datterselskab i en dansk koncern betaler mindre end 15 pct. i effektiv skat, *jf. figur 7.6*.

Figur 7.6. Forenklet opgørelse af minimumsbeskatning (for adfærdsvirkninger)



1) Det danske provenue i figuren svarer til den umiddelbare provenuvirkning.

2) Datterselskabernes regnskabsmæssige overskud kaldes i OECD regi for GloBE-indkomsten. Den består af selskabets regnskabsmæssige nettoindkomst, hvor der forsøges justeret for de typiske forskelle mellem regnskabsmæssig og skattepligtig indkomst.

Kilde: Skatteministeriet.

Det forventes, at lande med selskaber, der betaler mindre end minimumsbeskatningen på 15 pct., vil tilstræbe at hæve den effektive skattesats til 15 pct. og dermed selv beholde det ekstra-provenu, som andre lande ellers vil opkræve gennem moderselskabet.

I skønnet over den umiddelbare provenuvirkning for Danmark på ca. 0,4 mia. kr. årligt (2025-niveau) er det dog lagt til grund, at andre lande ikke er i stand til at hæve den effektive skattesats

helt op til 15 pct. for alle selskaber. Det kan i nogle situationer være vanskeligt, fx hvis et selskab har særlige skattemæssige fradrag. Det faktiske umiddelbare provenu vil afhænge af, i hvor høj grad andre lande i praksis er i stand til at hæve deres effektive skattesats for alle de omfattede selskaber.

Udover den umiddelbare provenuvirkning er der to adfærdsændringer, som tilsammen giver anledning til et skønnet merprovenu på 1,7 mia. kr. og dermed udgør en betydelig del af det samlede merprovenu på ca. 2,1 mia. kr.

For det *første* forventes minimumsbeskatningen at mindske selskabers incitament til at foretage overskudsflytning – dvs. at flytte overskud fra lande med en høj selskabsskat til lande med en lavere skat. Det vil i første omgang berøre de selskaber, som effektivt betaler mindre end 15 pct. i skat, og som vil opleve at skulle betale en højere selskabsskat. Samtidig kan det indirekte berøre selskaber, som ikke er omfattet af minimumsbeskatningen. Det skyldes, at andre lande formentlig ikke kan hæve selskabsskatten for enkelte selskaber, men i stedet vil hæve den generelle selskabsskat. Samlet skønnes det at medføre et merprovenu på ca. 1,3 mia. kr., *jf. den anden søjle i figur 7.5 ovenfor*.

For det *andet* vil en højere selskabsbeskatning i udlandet mindske det globale afkast på investeringer efter skat, da selskabsskatten bliver større for selskaber i udlandet, hvilket vil mindske afkastkravet på nye investeringer. Når afkastkravet på investeringer falder, vil det betyde øgede investeringer i Danmark, da flere investeringer vil kunne betale sig på marginalen. Det skønnes at øge det danske provenu fra selskabsskatten med 0,4 mia. kr., *jf. den tredje søjle i figur 7.5*.

Det samlede strukturelle merprovenu efter tilbageløb og adfærd skønnes dermed til ca. 2,1 mia. kr. (2025-niveau), *jf. den sidste søjle i figur 7.5*.

7.4 Ny selskabsskattemodel

Selskabsskattemodellen anvendes til at skønne over virkningerne på provenu, arbejdsudbud, samfundsøkonomi, indkomstfordeling og BNP af ændringer i selskabsskattereglerne. Det omfatter bl.a. ændringer i satsen for selskabsskatten, ændringer af fradrags- og afskrivningsreglerne samt særlige ændringer for den finansielle sektor.

Der er udviklet en ny selskabsskattemodel som led i det løbende eftersyn af Skatteministeriets regnemetoder og som opfølgning på De Økonomiske Råds vurdering af ministeriernes regneprincipper ved ændringer i selskabsbeskatningen i *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Den nye selskabsskattemodel adskiller sig fra den tidligere model på en række punkter:

- Det er nu muligt at beregne ændringer i den særlige selskabsskat for den finansielle sektor (samfundsbidraget) og de afledte virkninger på den øvrige økonomi.
- Det er ligeledes nu muligt at evaluere betydningen af den globale minimumsbeskatning som følge af OECD-affalen om beskatning af den digitale økonomi (søjle 2), *jf. afsnit 7.3*.

- Der er indregnet en ny tilbageløbseffekt, som er udtryk for, at selskabernes lønomkostninger ændrer sig ved en ændring i selskabsskatten.
- Der medregnes en dynamisk provenuvirkning fra ændringer i hovedaktionærers indkomsttransformation som følge af ændringer i selskabsskattesatsen, *jf. kapitel 4*.

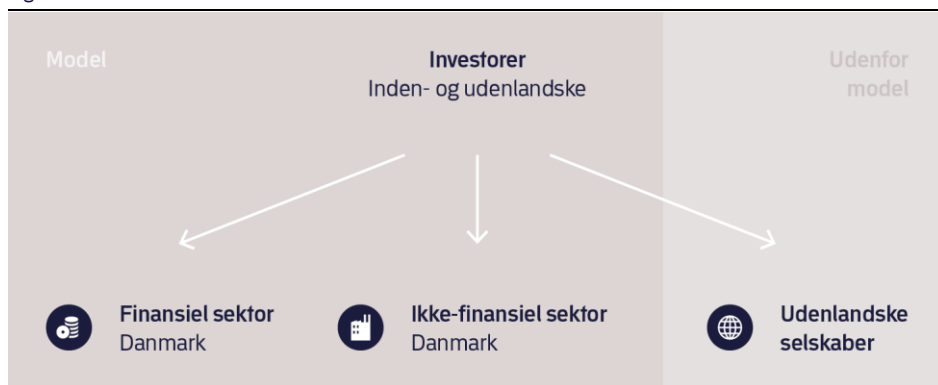
I dette afsnit beskrives den nye selskabsskattemodel med fokus på den overordnede modelramme, og i *afsnit 7.5* beskrives modellens resultater. En detaljeret teknisk dokumentation af modellen kan findes i Skatteministeriets dokumentation for selskabsskattemodellen⁵⁶. Som en del af Skatteministeriets løbende udviklingsarbejde vil selskabsskattemodellen fremadrettet løbende blive opdateret i det omfang, der fx fremkommer ny empiri, eller det teoretiske fundament kan forfines.

Modelramme for den nye selskabsskattemodel

Selskabsskattemodellen er baseret på neoklassisk investeringsteori for en lille åben økonomi med frie kapitalbevægelser. Det forudsættes således, at danske og udenlandske investorer frit kan vælge mellem at placere deres investeringer i Danmark og i udlandet. Adgangen til det globale kapitalmarked indebærer, at investorerne opnår det samme afkast på investeringer i Danmark, som de kan opnå på verdensmarkedet. Selskabsskattemodellen omfatter alle selskabsskattepligtige selskaber i Danmark bortset fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen, som regnes særskilt.

I den nye selskabsskattemodel skelnes som noget nyt mellem finansielle og ikke-finansielle selskaber, *jf. figur 7.7*. Det muliggør modellering af den forhøjede selskabsskat for den finansielle sektor (også kaldet samfundsbidraget).

Figur 7.7. Selskabsskattemodellens struktur



Kilde: Skatteministeriet.

Samtidig giver opdelingen mulighed for en bedre beskrivelse af selskabsskattens betydning for finansielle selskaber, herunder hvordan selskabsskatten påvirker udlånet til andre selskaber.

⁵⁶ skm.dk/tal-og-metode/regnemetoder/selskabs-og-erhvervsskatter

Det antages forsimplet, at den finansielle sektor genererer indtægter ved udlån til de ikke-finansielle selskaber og husholdningerne, samt at sektoren optager lån på de globale kapitalmarkeder til en rente bestemt af forholdene på verdensmarkedet.

Udenlandske selskaber er ikke en del af selskabsskattemodellen. Ved udenlandske selskaber forstås selskaber, der ikke betaler skat i Danmark, fx fordi de ikke har et fast driftssted i Danmark. Det indgår i modellen, at en del af de danske selskaber ejes af udlændinge, og at ændringer i selskabsskatten derfor også har betydning for udenlandske ejere.

I modellen antages den ikke-finansielle sektor at producere varer ved brug af arbejdskraft og kapital. Selskabernes investeringer – og dermed størrelsen af kapitalapparatet – afhænger af investeringsomkostningerne. Selskaberne forudsættes at investere, indtil det ekstra afkast ved en ekstra enhed kapital præcis svarer til den ekstra investeringsomkostning⁵⁷.

Overblik over provenuvirkninger af ændringer i selskabsskatten

I det følgende illustreres provenuvirkningerne fra selskabsskattemodellen med udgangspunkt i en mindre nedsættelse af selskabsskattesatsen, *jf. figur 7.8*.

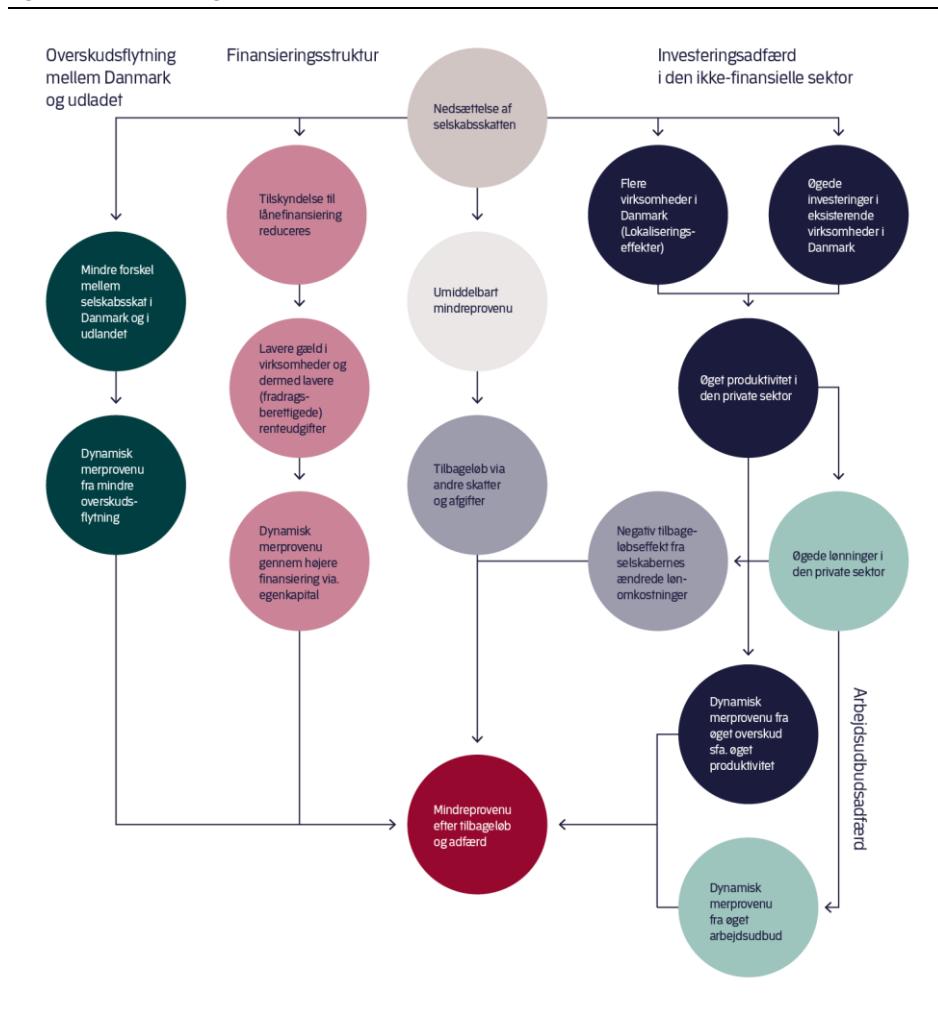
En nedsættelse af selskabsskatten giver anledning til et umiddelbart mindreprovenu fra beskattningen af selskabers skattepligtige overskud, *jf. den lysegrå cirkel i figur 7.8*. Skønnet for den umiddelbare provenuvirkning tager udgangspunkt i det strukturelle selskabsskatteprovenu (som aktuelt udgør ca. 3,2 pct. af BNP i 2025), idet modellens formål er at belyse de langsigtede provenuvirkninger af ændringer i selskabsskatten.

Udover den umiddelbare provenuvirkning giver nedsættelsen af selskabsskatten også anledning til et tilbageløb for de offentlige finanser, *jf. de to gråblå cirkler i figur 7.8*. I selskabsskattemodellen er der to forskellige tilbageløbseffekter, der trækker i hver sin retning. Et *tilbageløb af andre skatter og afgifter* på 14,7 pct., *jf. nærmere forklaring i boks 7.4*, samt en *negativ tilbageløbseffekt som følge af selskabernes ændrede lønomkostninger*, som er afledt af investeringsadfærden, *jf. nærmere forklaring nedenfor*.

En nedsættelse af selskabsskatten har derudover også en række afledte dynamiske virkninger, som har betydning for de offentlige finanser. Det omfatter ændret investeringsadfærd i den ikke-finansielle sektor (og den heraf afledte negative tilbageløbseffekt gennem selskabernes ændrede lønomkostninger), arbejdsudbudsadfærd, ændret finansieringsstruktur og overskudsflytning mellem Danmark og udlandet.

⁵⁷ Selskabsskattemodellen har fokus på de langsigtede økonomiske effekter. På lang sigt vil virksomhederne øge deres investeringer, indtil den ekstra indtjening af yderligere investeringer (marginalproduktet) svarer til de ekstra omkostninger ved investeringen (User Cost). User Cost består af omkostningerne ved at anvende kapitalen (fx afskrivninger som følge af slitage), men også af alternativomkostningen forbundet med, at kapitalen er bundet og dermed ikke kan investeres i fx obligationer eller andre alternative aktiver. Derudover består User Cost af omkostningen forbundet med selskabsskatten.

Figur 7.8. Provenuvirkninger af en mindre nedsættelse af selskabsskatten



Kilde: Skatteministeriet.

En nedsættelse af selskabsskatten øger det forventede efter-skat afkast ved at investere i Danmark og øger dermed størrelsen af kapitalapparatet i den ikke-finansielle sektor på *to* måder, som samlet set giver anledning til et dynamisk merprovenu fra øget overskud som følge af øget produktivitet, jf. de mørkeblå cirkler i figur 7.8, som illustrerer investeringsadfærden.

Den *første* virkning på investeringsadfærden opstår i kraft af, at nedsættelsen af selskabsskatten reducerer de marginale investeringsomkostninger (også kaldet User Cost), hvorved flere investeringer i Danmark bliver rentable. Det medfører *isoleret set*, at kapitalapparatet øges gennem øgede investeringer i eksisterende selskaber i Danmark.

Den *anden* virkning på investeringsadfærden opstår i kraft af, at en nedsættelse af selskabsskatten reducerer den gennemsnitlige effektive skattesats i Danmark sammenlignet med andre lande. Det bliver dermed, *alt andet lige*, mere attraktivt for selskaber at placere deres økonomiske aktivitet og produktion i Danmark – fremfor i andre lande – hvilket *isoleret set* øger investeringsomfanget i Danmark. Det omtales som den såkaldte *lokaliseringseffekt*, som er et udtryk for, i hvilke lande et selskab vælger at placere sine investeringer – hvilket har stor betydning for den økonomiske aktivitet og selskabsskattegrundlaget

Når investeringsomfanget og dermed kapitalapparatet øges, vil det som udgangspunkt føre til en stigning i den private sektors produktivitet (dvs. at værdiskabelsen øges ved den samme arbejdsindsats). Dermed skabes der større overskud i selskaberne, hvilket giver anledning til et dynamisk merprovenu, *jf. også de mørkeblå cirkler i figur 7.8*. Produktivitetstigningerne medfører generelt højere lønninger i den private sektor. Det har en negativ tilbageløbseffekt for de offentlige finanser, *jf. den gråblå cirkel, der er afledt af øgede lønninger i den private sektor*. Denne negative tilbageløbseffekt har ikke tidligere indgået i Skatteministeriets tilbageløbsberegning.

Den negative tilbageløbseffekt fra selskabernes ændrede lønomkostninger opstår i kraft af, at en del af produktivetsgevinsten ved nedsættelsen af selskabsskatten nedvæltes i lønningerne. Det reducerer *isoleret set* virksomhedernes overskud og dermed selskabsskattegrundlaget, da lønninger er en fradragsberettiget omkostning. Størrelsen af denne effekt beregnes på baggrund af hvor stor en del af selskabsskatten, der nedvæltes i lønningerne. I selskabsskattemodellen er det lagt til grund, at 75 pct. nedvæltes i lønnen, mens de resterende 25 pct. er overnormal profit, der tilfalder ejerne. Samlet set udgør den negative tilbageløbseffekt i modellen godt 20 pct. af den umiddelbare provenuvirkning ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen på 1 pct.-point. Det bemærkes, at den negative tilbageløbseffekt *isoleret set* øger mindreprovenuet ved en satsnedsættelse, mens det almindelige tilbageløb *isoleret set* bidrager til at *reducere* mindreprovenuet ved en satsnedsættelse.

Højere lønninger i den private sektor giver også anledning til en afledt forøgelse af *arbejdsudbuddet* på den intensive margin (timeeffekten), fordi det *isoleret set* bliver mere attraktivt at øge arbejdsindsatsen, *jf. de lysegrønne cirkler i figur 7.8*. Arbejdsudbudsvirkningen består kun af en timeeffekt, hvilket skyldes, at overførselsindkomsterne også stiger (*jf. boks 7.4*), hvis selskabsskatten nedsættes, hvorfor der ikke er en deltagelseeffekt.

Selskabsskatten påvirker også *finansieringsstrukturen* i den ikke-finansielle sektor. En nedsættelse af selskabsskatten gør det mere attraktivt for selskaberne at finansiere investeringer med egenkapital frem for at anvende lånefinansiering. Det skyldes, at renteudgifterne ved lånefinansiering som udgangspunkt kan trækkes fra i selskabernes skattepligtige indkomst, mens normalforrentningen af egenkapital (alternativomkostningen) ikke kan fradrages. Dermed vil en lavere selskabsskat reducere skatteværdien af fradraget for lånefinansiering, hvilket *alt andet lige* øger incitamentet til at finansiere investeringer med egenkapital. Skiftet mod egenkapitalfinansiering medfører *isoleret set* et dynamisk merprovenu ved en nedsættelse af selskabsskatten, *jf. de lyserøde cirkler i figur 7.8*.

Boks 7.4. Tilbageløbsfaktor af andre skatter og afgifter ved en ændring i selskabsskatten

Der anvendes en samlet tilbageløbsfaktor på 14,7 pct. ved ændringer i selskabsskatten, *jf. række (c) og kolonne (3) i tabel a*. Den samlede tilbageløbsfaktor afhænger af fordelingen af selskabernes skattepligtige overskud på hhv. normalafkast og overnormal profit. Det skyldes, at der forudsættes forskellige tilbageløbsfaktorer afhængig af, om der er tale om normalafkast eller overnormal profit.

For *normalafkast* afspejler tilbageløbsfaktoren virkningen for de offentlige finanser af, at normalafkastet nedvæltes i lønningerne og overførselsindkomsterne. Fx vil en nedsættelse af selskabsskatten medføre, at flere investeringer bliver rentable, hvilket fører til et større kapitalapparat, øget produktivitet og højere lønninger i den private sektor. Det forudsættes at have følgende tilbageløbseffekter for de offentlige finanser:

- Højere løn i den private sektor, hvilket medfører flere skatteindtægter.
- Højere løn i den offentlige sektor, højere overførselsindkomster og højere pris på offentlige køb af tjenesteydelser. Det medfører højere offentlige udgifter.
- Højere regulering af progressionsgrænser, fx topskattegrænsen, som følge af et generelt højere lønniveau. Det medfører isoleret set færre skatteindtægter.
- Højere indkomster generelt. Det medfører flere indtægter fra forbrugsafgifter og kapitaliskatter gennem henholdsvis større forbrugsmuligheder og højere opsparing.

Det lægges til grund, at 75 pct. af selskabernes skattepligtige indkomst afspejler normalafkast, som forudsættes at have en tilbageløbsfaktor på 7,5 pct, *jf. række (a) i tabel a*. Bidraget til den samlede tilbageløbsfaktor bliver dermed 5,6 ($=0,75 \times 7,5$) pct.-point.

For *overnormal profit* afspejler tilbageløbsfaktoren virkningen for de offentlige finanser af, at den overnormale profit nedvæltes i afkastet til ejerne. Overnormal profit dækker over det eventuelle afkast på en investering, som ligger ud over et normalt afkast. Det kan fx opstå i brancher, hvor prisen kan sættes højere end marginalomkostningerne, fordi der er en begrænset konkurrence. Fordi overnormal profit ligger ud over normalafkastet, vil en beskatning af den overnormale profit ikke påvirke investeringerne i kapitalapparatet. Derfor er der heller ingen effekt på lønningerne gennem et højere kapitalapparat. Den overnormale profit forudsættes således alene nedvæltet i afkastet til ejerne.

Det lægges til grund, at 25 pct. af selskabernes skattepligtige indkomst afspejler overnormal profit, hvoraf 64,4 pct. af ejerskabet ligger i Danmark (svarende til 16,1 pct. af de samlede skattepligtige overskud) og 35,6 pct. af ejerskabet ligger i udlandet (svarende til 8,9 pct. af det samlede skattepligtige overskud), *jf. række (b.1) og (b.2) i tabel a*. For den del af den overnormale profit, som kan henføres til ejerskab i Danmark, forudsættes en tilbageløbsfaktor på 53,5 pct. Denne tilbageløbsfaktor afspejler, at danske ejere skal betale skat af det højere overskud, ligesom der vil være et tilbageløb fra moms og afgifter mv., når indkomstfremgangen omsættes til privatbrug. For den del af den overnormale profit, som kan henføres til ejerskab i udlandet, forudsættes en tilbageløbsfaktor på 5 pct. Denne tilbageløbsfaktor afspejler en vægtning af indeholdt kildeskat (udbytteskat) på udenlandske ejere. Den indeholdte kildeskat afhænger både af den relevante DBO, men også af hvem, der modtager udbytte, fx om det er et selskab eller en privatperson.

Tabel a. Tilbageløb af andre skatter og afgifter ved en ændring i selskabsskatten

	Fordeling af selskabernes skattepligtige overskud	Tilbageløbsfaktor	Bidrag til samlet tilbageløbsfaktor
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)
(a) Normalafkast	75,0	7,5	5,6
(b) Overnormal profit	25,0	36,2	9,1
(b.1) heraf indland (64,4 pct.)	16,1	53,5	8,6
(b.2) heraf udland (35,6 pct.)	8,9	5,0	0,5
(c) I alt	100,0	-	14,7

Endelig vil en lavere dansk selskabsskat mindske multinationale selskabers skattebesparelse ved at flytte overskud til et land med lavere skat (fx via transfer pricing). Dermed bliver selskabernes incitament til overskudsflytning ud af Danmark mindre. Det bliver dermed *alt andet lige* mere attraktivt at føre selskabsskattebase tilbage til Danmark, hvilket medfører et dynamisk merprovenu, *jf. de mørkegrønne cirkler i figur 7.8*. Effekten af *overskudsflytning* kan i fremtiden blive påvirket af OECD-aftalen om global minimumsbeskatning (søjle 2).

Konkret skønnes en nedsættelse af satsen for selskabsskatten med 1 pct.-point at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 4.360 mio. kr., et mindreprovenu efter tilbageløb på 4.650 mio. kr. og et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 2.360 mio. kr., *jf. række (1), (4) og (10) i tabel 7.1*.

Den samlede dynamiske provenuvirkning (afledt af ændret adfærd) udgør 2.320 mio. kr., hvoraf størstedelen kan henføres til investeringsadfærd og overskudsflytning på hhv. 730 mio. kr. og 1.300 mio. kr., *jf. række (9), (5) og (7) i tabel 7.1*.

Tabel 7.1. Provenuvirkning ved nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point

(2025-niveau)	Mio. kr.
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-4.360
(2) Tilbageløb af andre skatter og afgifter	640
(3) Tilbageløb som følge af selskabernes ændrede lønomkostninger	-920
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb = (1) + (2) + (3)	-4.650
(5) Investeringsadfærd (ikke-finansiel sektor)	730
(6) Finansieringsstruktur	130
(7) Overskudsflytning	1.300
(8) Arbejdsudbud (ikke-finansiel sektor)	150
(9) Dynamisk provenuvirkning i alt = (5) + (6) + (7) + (8)	2.320
(10) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd = (4) + (9)	-2.360

Anm.: Tal er afrundet til næmeste 10 mio. kr.

For en mere udførlig beregning af hver enkelt virkning henvises til Skatteministeriets dokumentationsnotat for ny selskabsskattemodel.

Kilde: Egne beregninger.

Samfundsøkonomisk virkning af ændringer i selskabsskatten

Den samfundsøkonomiske virkning er grundlæggende et velstands- eller efficiensmål, som overordnet sigter på at opgøre den samlede gevinst (eller det samlede tab) for samfundet som helhed af politikændringer – fx ændringer af selskabsskatten. Den samfundsøkonomiske virkning afspejler udelukkende virkningen på danske borgeres velstand, mens de udenlandske borgeres velstand ikke medregnes.

Den samfundsøkonomiske virkning kan opgøres med udgangspunkt i de dynamiske provenuvirkninger beskrevet ovenfor. Det skyldes, at selskabernes adfærdsændringer – som følge af ændringer i selskabsskatten – er udtryk for en ændring i den forvridning, som selskabsskatten umiddelbart giver anledning til. En nedsættelse af selskabsskatten vil fx medføre en reduktion af

skatternes forvridende virkning, som alt andet lige giver anledning til en positiv samfundsøkonomisk virkning – fx ved at flere investeringer bliver profitable. Den samfundsøkonomiske virkning er dog ikke identisk med de dynamiske provenuvirkninger, blandt andet på grund af den såkaldte omstillingsgevinst, *jf. nærmere forklaring nedenfor*.

Samlet set skønnes en nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point at medføre en positiv samfundsøkonomisk virkning på 2.310 mio. kr., *jf. række (7) i tabel 7.2*.

En nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point skønnes at medføre en positiv samfundsøkonomisk virkning fra ændret *investeringsadfærd* på 730 mio. kr., *jf. række (1) i tabel 7.2*. Dertil kommer en positiv samfundsøkonomisk virkning fra ændret *finansieringsstruktur* på 130 mio. kr., *jf. række (2) i tabel 7.2*.

Ændringen i investeringsadfærden og finansieringsstrukturen giver *også* anledning til en positiv samfundsøkonomisk virkning fra *omstillingsgevinsten* på 20 mio. kr., *jf. række (3) i tabel 7.2*. Omstillingsgevinsten er et udtryk for den velstandsgevinst, der opstår hos selskaberne, når de optimerer deres investeringsadfærd og finansieringsstruktur efter en ændring i selskabsskatten. Det bemærkes, at omstillingsgevinsten pr. definition er positiv – hvilket afspejler, at selskabernes velstand *isoleret set* øges af ændret adfærd både ved en forhøjelse og en nedsættelse af selskabsskatten – da selskaberne ellers ikke ville ændre adfærd.

Tabel 7.2. Samfundsøkonomisk virkning ved nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point

(2025-niveau)	Mio. kr.
(1) Investeringsadfærd (ikke-finansiel sektor)	730
(2) Finansieringsstruktur	130
(3) Omstillingsgevinst	20
(4) Overskudsflytning	1.300
(5) Arbejdsudbud (kun substitutionseffekt, ikke-finansiel sektor)	520
(6) Udenlandske ejere	-370
(7) Samfundsøkonomisk virkning i alt = (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	2.310

Anm.: De samfundsøkonomiske effekter er angivet i faktorpriser og afrundet til næmeste 10 mio. kr. Ved beregning af den samfundsøkonomiske virkning er der taget højde for hovedaktionærers indkomsttransformation, som er nærmere beskrevet i *kapitel 4*.

Kilde: Skatteministeriet.

Når selskabsskatten nedsættes, reduceres – som nævnt ovenfor – selskabernes incitament til overskudsflytning ud af Danmark. Det bliver dermed *alt andet lige* mere attraktivt at føre selskabsskattebase tilbage til Danmark, hvilket er forbundet med en positiv samfundsøkonomisk virkning på 1.300 mio. kr., *jf. række (4) i tabel 7.2*.

Den afledte virkning på arbejdsudbudsadfærden er forbundet med en positiv samfundsøkonomisk virkning på 520 mio. kr., *jf. række (5) i tabel 7.2*. Denne virkning afspejler udelukkende *substitutionseffekten* fra den dynamiske virkning afledt af ændret arbejdsudbud, idet indkomstefekten definitorisk ikke anses for at være et forvridningstab, *jf. nærmere forklaring i kapitel 6*.

Den samfundsøkonomiske virkning afspejler udelukkende virkningen på danske borgers vel-færd. Det betyder, at den andel af den umiddelbare provenuvirkning, som tilfalder udenlandske ejere, anskues som et samfundsøkonomisk tab. Ved en nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point skønnes andelen af det umiddelbare provenu, som tilfalder udenlandske ejere, at give anledning til en negativ samfundsøkonomisk virkning på 370 mio. kr., *jf. række (6) i tabel 7.2.*

BNP-effekter af ændringer i selskabsskatten

Hvor den samfundsøkonomiske virkning sigter efter at måle effekten på de danske borgers vel-stand, måler BNP værdien af den samlede markedsmæssige økonomiske aktivitet i Danmark.

Det indebærer, at BNP – i lighed med den samfundsøkonomiske virkning – øges, når investeringerne i kapital øges. Effekten på BNP er imidlertid langt større end den samfundsøkonomiske virkning. Det skyldes, at BNP-effekten afspejler hele ændringen i selskabernes bruttooverskud inkl. afskrivninger og øget lønsum, dvs. at hele ændringen i kapitalapparatet medtages. Den samfundsøkonomiske virkning afspejler alene provenuvirkningen af det (netto)merafkast, som selskaberne opnår ved at anvende et større kapitalapparat. En nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point skønnes at indebære en forøgelse af BNP med ca. 13,2 mia. kr.

En mere detaljeret dokumentation af BNP-effekter af ændringer i selskabsskatten kan findes i Skatteministeriets dokumentationsnotat for selskabsskattemodellen.

Fordelingsvirkninger af ændringer i selskabsskatten

Ændringer i selskabsskatten påvirker også indkomstforskellene i samfundet. Virkningen på indkomstforskellene afhænger af, hvem der i sidste ende belastes af selskabsskatten. Dvs. i hvilket omfang en ændring af selskabsskatten på langt sigt påvirker indkomsterne for henholdsvis danske lønmodtagere og overførselsmodtagere samt de indenlandske og udenlandske ejere.

Virkningen på indkomstforskellene beregnes ud fra fordelingen af selskabernes skattepligtige overskud – og dermed også fordelingen af den umiddelbare provenuvirkning – på henholdsvis normalafkast og overnormal profit. Her anvendes de samme forudsætninger som i beregningen af tilbageløb af andre skatter og afgifter, *jf. boks 7.4 ovenfor.*

Det forudsættes, at 75 pct. af den umiddelbare provenuvirkning kan henføres til *normalafkast*, *jf. række (a) i tabel 7.3.* Denne del nedvæltes i de private lønninger, hvilket har en afsmittende effekt på lønningerne i den offentlige sektor og via satsreguleringerne også på overførselsindkomsterne. Det påvirker således indkomsterne i samfundet bredt set og har dermed ikke i nævneværdigt omfang betydning for indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten.

De resterende 25 pct. af den umiddelbare provenuvirkning antages at udmøntes i overnormal profit, *jf. række (b) i tabel 7.3,* og nedvæltes dermed i afkastet til ejerne. Fordelingsvirkningerne heraf afhænger af hvilke ejere, afkastet tilfalder, *jf. nærmere forklaring i boks 7.5.* Ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point antages fordelingsvirkningen fra den del af den umiddelbare provenuvirkning, som udmøntes i overnormal profit, at øge indkomstforskellene med 0,01 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, *jf. række (b) i tabel 7.3.*

Samlet set skønnes en nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point at medføre en beske-
den forøgelse af indkomstforskellene med knap 0,01 (=0,00+0,01) pct. målt ved Gini-koefficien-
ten, jf. række (c) i tabel 7.3.

Tabel 7.3. Fordelingsvirkning ved at nedsætte selskabsskatten med 1 pct.-point

	Andel af umiddelbart provenu	Virkning på indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten
	(1)	(3)=(1)*(2)
	Pct.	Pct.-point
(a) Normalafkast	75	0,00
(b) Overnormal profit	25	0,01
(c) Fordelingsvirkning i alt	100	0,01

Kilde: Skatteministeriet baseret på Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i år 2021 fremregnet til 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024.

Boks 7.5. Fordelingsvirkning af overnormal profit

Omkring 2/3 af den *overnormale profit* kan henføres til danske ejere, som omfatter husholdninger/private ejere, pensi-
onsselskaber, fonde og det offentlige, svarende til ca. 16,1 pct. af den umiddelbare provenuvirkning, jf. række (b) i tabel a.
Det antages beregningsteknisk, at der ikke er nogen nævneværdig virkning på Gini-koefficienten af den del af den over-
normale profit, der går til pensionsselskaber, fonde og det offentlige.

Den resterende 1/3 af den overnormale profit kan henføres til udenlandske ejere, hvilket svarer til 8,9 pct. af den umid-
delbare provenuvirkning, jf. række (b.2) i tabel a. Da denne del tilfalder udenlandske ejere, er der ingen fordelingsvirkning
heraf i Danmark.

Det er således alene er den del af den umiddelbare provenuvirkning som tilfalder husholdningerne (svarende til 7,7
pct.), som forudsættes at have en fordelingsvirkning, jf. kolonne (1) i række (b.1) i tabel a. Fordelingsvirkningen heraf an-
tages beregningsteknisk at svare til en provenuækvivalent ændring af aktieindkomsterne (efter skat), og udgør dermed
0,01 (=0,10*0,077) pct.-point, jf. kolonne (3) i række (b.1) i tabel a.

Ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point udgør fordelingsvirkningen fra den del af det umiddelbare
provenu, som udmøntes som overnormal profit, 0,01 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, jf. række (a) i tabel a.

Tabel a. Fordelingsvirkning af nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point

	Andel af umiddelbart provenu	Isoleret virkning på Gini-koeffi- cienten	Virkning på indkomst- forskelle målt ved Gini-koefficienten
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)
	Pct.	Pct.-point	Pct.-point
(a) Overnormal profit	25,0	0,03	0,01
(b) heraf indland	16,1	0,05	0,01
(b.1) heraf husholdninger/private ejere	7,7	0,10	0,01
(b.2) heraf pensionsselskaber, fonde og det offentlige	8,4	0,00	0,00
(c) heraf udland	8,9	0,00	0,00

Kilde: Skatteministeriet baseret på Lovmodelberegninger på baggrund af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i år 2021 fremregnet til 2025-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2024.

7.5 Sammenligning af forskellige selskabsskatteændringer

I dette afsnit vises virkningerne på provenu, samfundsøkonomi, fordeling og BNP af en række hypotetiske nedsættelser af selskabsbeskatningen – såkaldte stilleskruer – beregnet ved hjælp af den nye selskabsskattemodel. Det er konkret valgt at vise stilleskruer for selskabsskattesatsen, den særlige forhøjede selskabsskat for finansielle selskaber, afskrivningsreglerne samt indførelse af et såkaldt ACE-fradrag.

Tabel 7.4. Provenuvirkning ved hypotetiske nedsættelser af selskabsskatten

(2025-niveau)	Nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point ¹⁾	Lempelse i afskrivningsreglerne	Nedsættelse af den særlige forhøjede selskabsskat for finansielle selskaber ²⁾
<i>Mio. kr.</i>			
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-4.360	-4.360	-4.360
(2) Tilbageløb af andre skatter og afgifter	640	330	640
(3) Tilbageløb som følge af selskabernes ændrede løn-omkostninger	-920	-1.090	-960
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb = (1)+(2)+(3)	-4.650	-5.130	-4.680
(5) Investeringsadfærd (ikke-finansiell sektor) ³⁾	730	370	480
(6) Finansieringsstruktur (egenkapital vs. lånefinansiering)	130	0	210
(7) Overskudsflytning	1.300	0	1.360
(8) Arbejdsudbud (ikke-finansiell sektor) ³⁾	150	230	160
(9) Dynamiske provenuvirkninger i alt = (5)+(6)+(7)+(8)	2.320	590	2.210
(10) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd = (4)+(9)	-2.360	-4.540	-2.500
(11) Samfundsøkonomi (faktorpriser)	2.310	1.120	2.200
(11.a) heraf investeringsadfærd (ikke-finansiell sektor) ³⁾	730	370	480
(11.b) heraf finansieringsstruktur	130	0	210
(11.c) heraf overskudsflytning	1.300	0	1.360
(11.d) heraf arbejdsudbud (kun substitutionseffekt, ikke-finansiell sektor) ³⁾	520	760	530
(11.e) heraf omstillingsgevinst	20	0	30
(11.f) heraf udland	-370	0	-380
(12) Samfundsøkonomi pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd = (11)/(-10)	0,98	0,25	0,90
(13) Ændring i Gini-koefficient, pct.-point	0,01	0,00	0,01
(14) BNP-virkning	13.180	7.420	8.470

Anm.: De dynamiske provenuvirkninger (og de samfundsøkonomiske virkninger) er ikke helt lineære ved forskellige nedsættelser af satsen for selskabsskatten. Det skyldes bl.a. OECD-aftalens søjle 2 om minimumsbeskatning. Derfor er den samfundsøkonomiske virkning pr. provenukrone ikke ens ved nedsættelse af satsen med 1 pct.-point og en nedsættelse af satsen med 5,6 pct.-point (i tabel 7.5), som er provenuækvivalent med indførelsen af et ACE-fradrag. Provenuvirkninger er afrundet til nærmeste 10 mio. kr.

1) Ved beregning af provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd og den samfundsøkonomiske virkning er der taget højde for hovedaktionærers indkomsttransformation, som er nærmere beskrevet i kapitel 4. Virkning er dog beskeden og udgør fx ca. 30 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd ved en nedsættelse af satsen på 1 pct.-point.

2) En provenuækvivalent satsnedsættelse alene for den finansielle sektor svarer til en satsnedsættelse på godt 4 pct.

3) Det er lagt til grund, at effekterne fra investeringsadfærden og arbejdsudbuddet udelukkende kommer fra afledte virkninger i den ikke-finansielle sektor.

Kilde: Egne beregninger.

Nedsættelse af den generelle selskabsskat

Som beskrevet i *afsnit 7.4* skønnes en nedsættelse af *satsen* for selskabsskatten med 1 pct.-point at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 4.360 mio. kr., et mindreprovenu efter tilbageløb på 4.650 mio. kr. og et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 2.360 mio. kr., *jf. række (1), (4) og (10) i første kolonne i tabel 7.4*. Nedsættelsen skønnes at give anledning til en samfundsøkonomisk gevinst på 2.310 mio. kr. og en forøgelse af indkomstforskellene på knap 0,01 pct. målt ved Gini-koefficienten, *jf. række (11) og (13) i første kolonne i tabel 7.4*.

Lempelse i afskrivningsreglerne

Selskabsskatten kan også nedsættes ved at lempe afskrivningsreglerne, *jf. anden kolonne i tabel 7.4*. Ændringer i afskrivningsreglerne indebærer både mindre tilbageløb af skatter og afgifter og mindre adfærdseffekter, *jf. række (2) og (9)*. Det skyldes, at en lempelse af afskrivningerne alene påvirker det fysiske kapitalapparat, som akkumuleres og nedvæltes i lønnen. Derfor anvendes kun tilbageløbet, der vedrører normalafkastet på 7,5 pct., *jf. boks 7.4 ovenfor*. De mindre adfærdseffekter skyldes, at en lempelse af afskrivningerne ikke er forbundet med overskudsflytning og lokaliseringseffekt (og dermed mindre virkninger gennem ændret investeringsadfærd). Dermed er de samfundsøkonomiske gevinster ved lempelser af afskrivningsreglerne typisk også mindre end de samfundsøkonomiske gevinster ved nedsættelser af selskabsskattesatsen.

En ændring i afskrivningsreglerne påvirker de eksisterende virksomheders incitament til at investere i ekstra kapital, men påvirker ikke antallet af virksomheder i Danmark (lokaliseringseffekten). Det skyldes, at afskrivningsreglerne kun i beskeden omfang påvirker virksomhedernes gennemsnitlige effektive selskabsskat, som er den bestemmende faktor i udenlandske selskabers beslutning om at placere sig i Danmark. Den gennemsnitlige effektive selskabsskat bestemmes primært af den formelle selskabsskat. Ligeledes påvirker en ændring i afskrivningsreglerne ikke selskabernes incitament til overskudsflytning, hvorfor de afledte virkninger gennem overskudsflytning er nul. Det skyldes, at de skattemæssige afskrivninger er bundet direkte til størrelsen af selskabernes faktiske kapitalapparat i Danmark.

Det bemærkes hertil, at overskudsflytning alene består i, at selskaber, der er skattepligtige i Danmark, flytter en del af deres overskud ud af landet. Når selskabsskatten i Danmark nedsættes, reduceres denne overskudsflytning. Det har ingen betydning for den reale økonomiske aktivitet i Danmark, men har dog relativt stor betydning for både provenu og samfundsøkonomi. Endelig påvirker afskrivningsreglerne ikke virksomhedernes valg mellem egenkapital og lånefinansiering. Der er således ingen afledte virkninger på provenu eller samfundsøkonomisk virkning fra ændringer i finansieringsstrukturen.

En provenuækvivalent lempelse af afskrivningsreglerne for 4.360 mio. kr. – dvs. med samme umiddelbare provenuvirkning som ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point – skønnes at indebære en positiv samfundsøkonomisk virkning på 1.120 mio. kr., *jf. række (11) i anden kolonne i tabel 7.4*.

Nedsættelse af selskabsskatten for den finansielle sektor

En nedsættelse af den særlige forhøjede selskabsskattesats for den finansielle sektor med ca. 4 pct.-point indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 4.360 mio. kr. – dvs. med samme

umiddelbare provenuvirkning som ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point, jf. tredje kolonne i tabel 7.4.

De afledte dynamiske provenuvirkninger af en nedsættelse af den særlige forhøjede selskabsskat for de finansielle selskaber er overordnet set af samme størrelsesorden som virkningerne af en provenuækvivalent nedsættelse af den generelle selskabsskattesats. Det bemærkes, at en væsentlig del af de afledte dynamiske virkninger opstår gennem virkningen på *den ikke-finansielle sektors* låneomkostninger. En nedsættelse af selskabsskattesatsen for den finansielle sektor vil således reducere låneomkostningerne i den ikke-finansielle sektor og dermed øge både investeringsadfærden og arbejdsudbuddet i denne sektor. Nedenfor gennemgås de primære effekter.

Øget egenfinansiering i den finansielle sektor: Når selskabsskattesatsen i den finansielle sektor reduceres, vil det øge den finansielle sektors incitament til at finansiere sine udlån – til hhv. husholdningerne og de ikke-finansielle selskaber – via øget egenkapital. Det øger isoleret set skattegrundlaget i den finansielle sektor og reducerer dermed mindreprovenuet ved satsnedsættelsen. En mindre del af dette mindreprovenu opvejes dog af, at gældsfinansieringen øges marginalt i den ikke-finansielle sektor, fordi dennes låneomkostninger reduceres (og der derfor lånes mere).

Øget investeringsadfærd i den ikke-finansielle sektor og arbejdsudbud: Idet kapitalapparatet i den finansielle sektor er beskedent (forsimpelt sat til nul i modellen), vil investeringsadfærden og arbejdsudbuddet kun blive påvirket indirekte ved, at låneomkostningerne i den ikke-finansielle sektor reduceres. De lavere låneomkostninger vil øge de ikke-finansielle selskabers investeringer og derved øge selskabsskattegrundlaget i den ikke-finansielle sektor. Herved øges også produktiviteten i den ikke-finansielle sektor og dermed arbejdsudbuddet.

Effekten på investeringsadfærden er dog mindre end ved en generel nedsættelse af selskabsskattesatsen. Således udgør den dynamiske provenuvirkning via ændret investeringsadfærd ca. 480 mio. kr. ved en nedsættelse af satsen for den finansielle sektor mod ca. 730 mio. kr. ved en generel nedsættelse af selskabsskattesatsen.

Overskudsflytning: I effekten fra overskudsflytning er anvendt en følsomhed i overskudsflytning blandt selskaber lokaliseret i Danmark, som er baseret på resultater fra flere internationale studier. Det er lagt til grund, at der er samme overskudsflytning i den finansielle og ikke-finansielle sektor, da flere studier viser, at der samlet set ikke er væsentlige forskelle i størrelsesordenen på følsomheden i de to sektorer.

ACE-fradrag

Selskabsskatten kan også lempes ved at indføre et såkaldt ACE-fradrag (ACE er en forkortelse for *Allowance for Corporate Equity*). Et ACE-fradrag er et fradrag for *normalafkastet* af selskabers egenkapital. Herved sidestilles finansiering med henholdsvis lån og egenkapital rent skattemæssigt, så skattesystemets behandling af finansieringskilder gennemsnitligt set bliver mere neutral. Dermed skaber et ACE-fradrag incitamenter for selskaberne til at sammensætte en mere hensigtsmæssig finansieringsstruktur.

Kort fortalt indebærer et ACE-fradrag på fx 4 pct., at hvis et selskab har en forrentning af sin egenkapital på 4 pct., kan selskabet fradrage dette i den skattepligtige indkomst. Det er alene den forrentning af egenkapitalen, som (i dette eksempel) ligger ud over 4 pct., som selskabet skal betale selskabsskat af. En indførelse af et ACE-fradrag er en grundlæggende ændring af strukturen i det eksisterende selskabsskattesystem og vil have store provenu- og samfundsøkonomiske effekter.

Effekterne ved en indførelse af et ACE-fradrag på 4 pct. gennemgås og sammenlignes med en provenuækvivalent nedsættelse af selskabsskattesatsen i *tabel 7.5*.

Tabel 7.5. Provenuvirkning ved indførelse af ACE-fradrag

(2025-niveau)	Indførelse af ACE-fradrag	Provenuækvivalent nedsættelse af selskabsskattesatsen (svarende til indførelse af ACE-fradrag) ¹⁾
<i>Mio. kr.</i>		
(1) Umiddelbar provenuvirkning	-23.700	-23.700
(2) Tilbageløb af andre skatter og afgifter	1.800	3.480
(3) Tilbageløb som følge af selskabernes ændrede lønomkostninger	-4.700	-3.800
(4) Provenuvirkning efter tilbageløb = (1)+(2)+(3)	-26.700	-24.020
(5) Investeringsadfærd (ikke-finansiell sektor) ³⁾	1.900	3.020
(6) Finansieringsstruktur (egenkapital vs. lånefinansiering)	0	520
(7) Overskudsflytning	0	5.670
(8) Arbejdsudbud (ikke-finansiell sektor) ³⁾	1.200	810
(9) Dynamiske provenuvirkninger i alt = (5)+(6)+(7)+(8)	3.100	10.010
(10) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd = (4)+(9)	-23.500	-14.400
(11) Samfundsøkonomi (faktorpriser)	10.300	10.230
(11.a) heraf investeringsadfærd (ikke-finansiell sektor) ³⁾	2.750	3.020
(11.b) heraf finansieringsstruktur	950	520
(11.c) heraf overskudsflytning	0	5.670
(11.d) heraf arbejdsudbud (kun substitutionseffekt, ikke-finansiell sektor) ³⁾	4.100	2.720
(11.e) heraf omstillingsgevinst	2.500	540
(11.f) heraf udland	0	-2.000
(12) Samfundsøkonomi pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd = (11)/(-10)	0,44	0,71
(13) Ændring i Gini-koefficient, pct.-point	0,00	0,04
(14) BNP-virkning	120.000	71.290

Anm.: Se *tabel 7.4*. ACE-fradrag er beregnet ud fra en rente på 4 pct. svarende til en 10-årig statsobligation uden risikotillæg.

1) Svarende til en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 5,6 pct.-point

Kilde: Egne beregninger.

Indførelse af et ACE-fradrag på 4 pct. skønnes at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 23.700 mio. kr., et mindreprovenu efter tilbageløb på 26.700 mio. kr. og et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 23.500 mio. kr., *jf. række (1), (4) og (10) i første kolonne i tabel 7.5*.

Tilbageløbet af andre skatter og afgifter ved et ACE-fradrag er mindre end ved en tilsvarende nedsættelse af selskabsskattesatsen. Det skyldes, at ACE-fradraget ikke ændrer på beskatningen af den overnormale profit, der tilfalder ejerne, men alene lemper beskatningen af den normalforretning, som nedvæltes i lønningerne. Hermed bliver tilbageløbsfaktoren reduceret til 7,5 pct., *jf. boks 7.4 ovenfor*. Omvendt vil 'Tilbageløb som følge af selskabernes ændrede lønomkostninger' være forbundet med et større mindreprovenu end ved en tilsvarende satsnedsættelse, da ACE-fradraget som nævnt nedvæltes fuldt ud i lønnen (og ikke i overnormal profit).

Den væsentligste fordel ved et ACE-fradrag er, at fradraget vil eliminere selskabsskattens forvridding af den enkelte virksomheds investeringsbeslutning. Det skyldes, at fradraget sikrer, at marginalomkostningen ved at øge investeringerne ikke påvirkes af selskabsskatten. Herved øges kapitalapparatet og dermed selskabsskattegrundlaget. I forhold til provenuvirkningen vil denne effekt dog, modsat en nedsættelse af selskabsskattesatsen, gå i nul, da det "ekstra skattegrundlag" modsvares af yderligere ACE-fradrag. ACE-fradraget vil dog reducere den gennemsnitlige effektive selskabsskat og derigennem reducere den forvridding af investeringerne, der følger af lokaliseringseffekten.

Tilsvarende vil et ACE-fradrag skabe skattemæssig symmetri mellem gældsfinansiering og egenfinansiering, da der nu ikke kun er fradrag for renteudgifter, men også fradrag for normalafkastet af egenfinansiering. Denne effekt vil dog også gå i nul, for så vidt angår provenuet, fordi det "ekstra skattegrundlag" modsvares af yderligere ACE-fradrag.

Derudover vil et ACE-fradrag ikke have nogen afledte virkninger gennem ændret overskudsflytning, da fradraget er opgjort på baggrund af virksomhedernes faktiske egenkapital i Danmark og ikke påvirker incitamentet til overskudsflytning.

Endelig er provenuvirkningen fra øget arbejdsudbud noget højere ved et ACE-fradrag end ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen. Det skyldes, at den samlede effekt på kapitalapparatet og derved produktiviteten og lønningerne alt andet lige er større, *jf. også nedenstående om de samfundsøkonomiske effekter*.

Samlet set medfører det, at de dynamiske provenuvirkninger via ændret adfærd ved et ACE-fradrag er væsentligt mindre end ved en tilsvarende selskabsskattenedsættelse.

Ses på de samlede *samfundsøkonomiske gevinster* fra investeringsadfærd og finansieringsstruktur er billedet dog anderledes. Det skal her bemærkes, at det beregningsteknisk ikke er muligt at opsplitte den såkaldte omstillingsgevinst vedr. både investeringsadfærd og finansieringsstruktur.

Den del af den samfundsøkonomiske virkning, der under ét kan tilskrives finansieringsstruktur og investeringsadfærd – dvs. inkl. omstillingsgevinsten – samt de afledte virkninger gennem ændret arbejdsudbud, er *isoleret set* større ved et ACE-fradrag end ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med samme umiddelbare provenuvirkning, *jf. række (11.a) og (11.b) i tabel 7.5*. Det skyldes, at et ACE-fradrag eliminerer forvriddingen af investeringsadfærden og finansierings-

strukturen (og dermed er forbundet med en samfundsøkonomisk gevinst), hvilket netop er fordelene ved et ACE-fradrag fremfor en generel nedsættelse af selskabsskattesatsen.

Omvendt vil et ACE-fradrag – modsat en generel satsnedsættelse – ikke reducere virksomhedernes incitament til overskudsflytning, og de afledte virkninger på provenu og samfundsøkonomiske herfra er derfor nul. Det skyldes, at ACE-fradraget beregnes på baggrund af selskabernes faktiske egenkapital i Danmark, og fradraget påvirker dermed ikke tilskyndelsen til at foretage rent regnskabsmæssige flytninger af selskabets overskud til udlandet.

Samlet set fører både et ACE-fradrag og en generel satsnedsættelse med samme umiddelbare provenuvirkning til en samlet samfundsøkonomisk gevinst på ca. 10 mia. kr., *jf. række (11) i tabel 7.5.*

Et ACE-fradrag antages – ligesom ændringer i afskrivningsreglerne – ikke at påvirke indkomstforskellene i samfundet. Det skyldes, at et ACE-fradrag, svarende til virksomhedernes risikofri låneomkostninger, fjerner beskatningen af normalafkastet af virksomhedernes egenkapital, mens beskatningen af den overnormale profit i princippet er uændret. Idet ACE-fradraget alene påvirker beskatningen af normalafkastet, er der således ingen nævneværdige fordelingsvirkninger målt ved Gini-koefficienten, *jf. også afsnit 7.4.*

Sammenligning af samfundsøkonomi pr. provenukrone

I *figur 7.9 nedenfor* er vist den samfundsøkonomiske virkning pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd for de samme hypotetiske skatteændringer, som er vist i *tabel 7.4 og 7.5.* Det fremgår, at den samfundsøkonomiske virkning pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd er størst ved nedsættelser af den generelle selskabsskattesats og den særlige forhøjede sats for finansielle selskaber sammenlignet med provenuækvivalente lempelser af afskrivningsreglerne og med indførelse af et ACE-fradrag.

Det skal dog bemærkes, at det særligt er overskudsflytningen, som ikke har realøkonomisk betydning, men stor betydning for provenu og samfundsøkonomi, der skaber denne forskel. Fx vil den samfundsøkonomiske virkning ved en nedsættelse af selskabsskatten med 1 pct.-point kun være ca. 1.010 mio. kr. opgjort ekskl. betydningen af overskudsflytning, mod 2.310 mio. kr. opgjort inkl. overskudsflytning, *jf. tabel 7.4.* Betydningen af overskudsflytning er illustreret i *figur 7.9.*

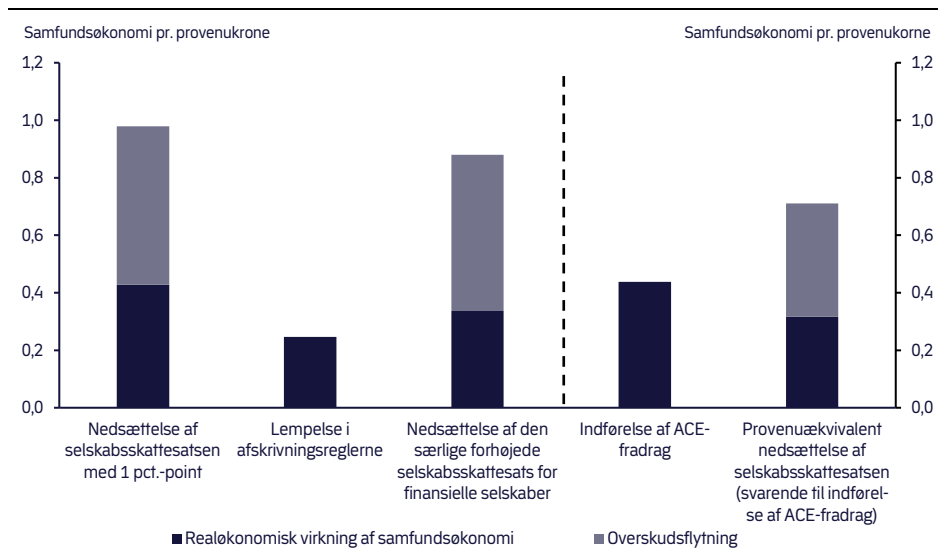
Afskrivningsreglerne er bundet op på selskabernes anvendelse af de omfattede driftsaktiver i Danmark og påvirker derfor grundlaget for selskabsskatten, men kun i beskedent omfang den effektive selskabsskat. Den effektive selskabsskat har betydning, når selskaber træffer beslutninger om lokalisering af investeringer. Derfor påvirker en ændring af afskrivningsreglerne ikke selskabernes incitament til overskudsflytning, hvilket resulterer i en lavere samfundsøkonomisk virkning pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd.

Indførelse af et ACE-fradrag på 4 pct. skønnes at indebære en samfundsøkonomiske virkning målt pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd på ca. 0,44. *jf. række (12) i første kolonne i tabel 7.5.* Det er væsentligt mindre end effekten på 0,71 af en provenuækvivalent nedsættelse af

selskabsskattesatsen⁵⁸. Denne forskel skyldes hovedsageligt, at et ACE-fradrag ikke påvirker selskabernes incitament til overskudsflytning.

Hertil kommer, at et ACE-fradrag vil medføre betydelige administrative omkostninger for både virksomhederne og skattemyndighederne, som dog ikke kan kvantificeres i selskabsskattemodellen.

Figur 7.9. Samfundsøkonomisk virkning pr. provenukrone efter tilbageløb og adfærd ved hypotetiske nedsættelser af selskabsskatten



Anm.: Se tabel 7.4 og 7.5 Den realøkonomiske virkning fra en nedsættelse af den særlige særlige forhøjede selskabsskattesats for den finansielle sektor kan i høj grad tilskrives afledte virkninger i den ikke-finansielle sektor.

Kilde: Egne beregninger.

⁵⁸ Den samfundsøkonomiske effekt pr. provenukrone er højere ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 1 pct.-point end ved en nedsættelse af selskabsskattesatsen med 5,6 pct.-point, hvor sidstnævnte ændring svarer til den umiddelbare provenuvirkning ved indførelse af et ACE-fradrag. Det skyldes, at marginalafkastet fra ekstra investeringer i kapital er aftagende, fordi udbuddet af arbejdskraft kun i begrænset omfang øges med efterspørgslen.

Bilagstabeller

8

8. Bilagstabeller

Tabel 8.1. Indkomstskattesatser, 2008-2025

Pct.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
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	5,04	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	12,01	12,01
Sundhedsbidrag	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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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⁾	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	25,07	25,07
Skrå skatteloft	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	52,07	52,07
Gennemsnitligt nedslag for skatteloft af personlig indkomst	0,29	0,00	0,07	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Gennemsnitlig kirkeskattesats ²⁾	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,72	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68	0,68	0,67	0,67	0,67	0,66	0,65	0,64
Beskæftigelsesfradrag	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	10,65	12,30
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	6,25	11,50
Jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,50	3,75	4,50	4,50	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, aftrappingsprocent	-	-	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	7,50	7,50
Børne- og ungedydelse, aftrappingsprocent	-	-	-	-	-	-	2,00	2,00	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 8.2. Beløbsgrænser for indkomstskatterne, 2008-2025

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
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	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	49.700	51.600
Bundfradrag mellemstat	279.800	347.200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundfradrag topskat	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	588.900	611.800
Beskæftigelsesfradrag, loft	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	45.100	55.600
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	25.300	48.300
Jobfradrag, bundfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187.500	191.600	195.800	200.300	202.700	208.700	216.100	224.500
Jobfradrag, loft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.400	2.100	2.600	2.600	2.700	2.700	2.800	2.900
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	875	875
Tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	280	280	280	280	280	280	280	280	280	280 ¹⁾	280 ¹⁾	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	457.500	475.300
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	267.400	277.800
Børne- og ungeydelse, indkomstgrænse for aftrapning	-	-	-	-	-	-	712.600	723.100	732.900	749.000	765.800	782.600	800.100	818.300	828.100	852.600	882.700	917.000

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 8.3. Marginalskattesatser for beskæftigede, 2008-2025

Pct.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Laveste - enlige forsørgere ¹⁾	-	-	-	-	-	-	37,89	38,14	38,15	38,13	38,06	38,02	37,92	37,89	37,88	37,88	37,87	36,15
Laveste - enlig forsørger, inkl. jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,42	37,08	36,80	36,76	36,76	36,76	36,75	35,02
Laveste	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	39,44	39,03
Laveste inkl. jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,97	38,64	38,36	38,33	38,32	38,32	38,31	37,90
Mellemste ²⁾	48,75	56,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste	62,28	62,15	55,38	55,38	55,38	55,56	55,56	55,79	55,79	55,79	55,86	55,89	55,90	55,90	55,90	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 8.4. Satser og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2008-2025

Pct./Kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skattesatser (pct.)																		
Lav aktieindkomst	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	27,0	27,0
Høj aktieindkomst	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	42,0	42,0
Særlig høj aktieindkomst	45	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktiesparekonto ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Selskabsskattesats	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	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	50.500	52.400
Progressionsgrænse for aktieindkomst	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	61.000	67.500
Ekstra progressionsgrænse for aktieindkomst	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	50.000	50.000
Maksimal grænse for indskud på aktiesparekonto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	51.100/100.000 ²⁾	102.300	103.500	106.600	135.900	166.200

Anm.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser. For alle beløbsgrænser, på nær grænsen for indskud på aktiesparekontoen, kan en uudnyttet del af beløbet overføres til en evt. ægtefælle. Grænsen for negativ nettokapitalindkomst på 50.000 kr. for enlige (og 100.000 kr. for par) reguleres ikke.
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 8.5. Marginalskattesatser for kapitalafkast, 2008-2025

Pct.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Laveste negativ kapitalindkomst (> 50.000 kr.)	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	25,07	25,07
Laveste negativ kapitalindkomst (< 50.000 kr.)	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	33,07	33,07
Laveste, positiv kapitalindkomst	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	37,08	37,08
Mellemste, positiv kapitalindkomst	44,29	52,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste, positiv kapitalindkomst (skatteloft for kapitalindkomst)	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	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 8.6. Udvalgte forbrugsafgifter (biler), 2008-2025

Kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skalaknæk for registreringsafgift på 105 pct./180 pct. ¹⁾	76.400	79.000	79.000	79.000	79.000	79.000	80.500	81.700 ⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Skalaknæk for registreringsafgift på 105 pct./150 pct. ¹⁾²⁾	-	-	-	-	-	-	-	81.700 ⁵⁾	82.800/ 104.300 ⁶⁾	106.600 ⁷⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Skalaknæk for registreringsafgift på 85 pct./150 pct. ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	185.100 ⁸⁾	189.200	193.400	197.700	202.200	204.600	210.600	218.100	226.500
Skalaknæk for registreringsafgift på 25 pct./85 pct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63.600 ⁹⁾	65.000	65.800	67.800	70.200	72.900
Indfasningsprocent i registreringsafgiften for elbiler	-	-	-	-	-	-	-	-	20	20	20	20	20	40	40	40	40	40
Indfasningsprocent i registreringsafgiften for plug-in hybridbiler	-	-	-	-	-	-	-	-	20	20	20	20	20	45	50	55	60	65
Særligt bundfradrag i registreringsafgiften for elbiler	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	10.000	10.000	40.000	40.000	170.000	167.500	165.000	165.500 ¹⁰⁾	165.500
Særligt bundfradrag i registreringsafgiften for plug-in hybridbiler	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	10.000	10.000	40.000	40.000	50.000	48.750	47.500	46.250	45.000
Blyfri benzin (blyindhold højest 0,013 g./l.) ¹¹⁾	3,92	3,99	3,88	3,95	4,02/ 3,99 ¹²⁾	4,06	4,13	4,21	4,24	4,27	4,29	4,34	4,38	4,42	4,44	4,5	4,85	3,58

Anm.: Satsen 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) Forhøjelse af grundbeløb trådte i kraft pr. 19. november 2015.

5) Forhøjelse af grundbeløb trådte i kraft pr. 20. november 2015.

6) Forhøjelse af grundbeløb trådte i kraft pr. 22. november 2016.

7) Forhøjelse af grundbeløb trådte i kraft pr. 2. oktober 2017.

8) Afgiften trådte i kraft pr. 3. oktober 2017.

9) Afgiften trådte i kraft pr. 18. december 2020.

10) Bundfradraget udgjorde 162.500 kr. i januar 2024.

11) 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.

12) Afgiftsnedsættelsen trådte i kraft pr. 1. april 2012.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tabel 8.7. Udvalgte forbrugsafgifter (punktafgifter), 2008-2025

Kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker op til 0,5 g pr. 100 g, pr. kg	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	22,08	22,08
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker over 0,5 g pr. 100 g, pr. kg	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	25,97	25,97
Cigaretter stykafgift, øre pr. styk	63,66	63,66	62,98/ 67,50 ¹⁾	67,50	67,50/ 116,65 ²⁾	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	193,54	193,54
Cigaretter værdiafgift, pct. af detailprisen	13,61	13,61	20,80/ 21,65 ²⁾	21,65	21,65/ 1,00 ⁴⁾	1,00	1,00	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	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	788,5/ 1.350,9 ³⁾	1.350,9	1.550,9	1.550,9	1.550,9	1.550,9
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, pr. l	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 ⁴⁾	11,26	11,26	11,26	11,26	11,26
Øl, pr. liter 100 pct. ren ethanol ⁵⁾	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 ⁴⁾	48,74	48,74	48,74	48,74	48,74	48,74
Nikotinprodukter, øre pr. mg nikotin ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,50	5,50	5,50/ 10,0 ⁷⁾	10,0
Nikotinvæsker, indhold af nikotin op til 12 mg pr. ml ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,50	1,50	1,50	1,50
Nikotinvæsker, indhold af nikotin over 12 mg pr. ml ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,50	2,50	2,50	2,50

Anm.: Satser i kroner og øre er opgjort i årets priser. Værdiafgiften for cigaretter er opgjort i pct.

1) 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.

2) Afgiftsforhøjelsen trådte i kraft pr. 1. april 2012.

3) Afgiftsforhøjelsen trådte i kraft pr. 1. april 2020.

4) Afgiftsnedsettelsen trådte i kraft pr. 1. april 2019.

5) Fra 1. januar 1993 til 1. oktober 2004 blev afgiftssatsen opgjort pr. hektoliter brygget øl.

6) Afgifterne på nikotinprodukter og nikotinholdige væsker til e-cigaretter blev indført pr. 1. oktober 2022.

7) Afgifterne på nikotinprodukter blev forhøjet pr. 1. juni 2024.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tabel 8.8. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2008-2025

Pct./Kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pensionsfradrag																		
Pensionsfradragsprocent, mere end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	12	12	12	12	12	12
Pensionsfradragsprocent, mindre end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	22	32	32	32	32	32	32
Pensionsfradragsprocent, grundlagsloft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.000	71.500	73.100	74.700	75.600	77.900	80.600	83.800
Aldersopsparing og kapitalpension																		
Aldersopsparing, loft, alle	-	-	-	-	-	27.600	28.100	28.600	28.900	29.600	-	-	-	-	-	-	-	-
Aldersopsparing, loft, indtil 5 år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.100	5.200	5.300	5.400	5.500	8.800	9.100	9.400
Aldersopsparing, loft, fra og med det 7. år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.000	48.000	50.200	52.400	54.200	56.900	58.900	61.200
Kapitalpension, loft	44.500	46.000	46.000	46.000	46.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pensionsafkastskat	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	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	63.100	65.500

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