



Skatteøkonomisk Redegørelse 2021



Skatteministeriet



Skatteministeriet

Skatteøkonomisk Redegørelse
2021

Skatteøkonomisk Redegørelse 2021

Redaktionen er afsluttet den 7. oktober 2021.

Publikationen er offentliggjort på www.skm.dk

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

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Skatteministeriet

Nicolai Eigtvæds Gade 28

1402 København K

T 33 92 33 92

Forord

I Danmark har vi et velfærdssamfund. Det betyder, at vi har fri adgang til skole, sygehuse, uddannelse og mange andre ting, som er afgørende for et frit og trygt liv. Det danske velfærdssamfund er et af verdens mest velfungerende, og som danskere lever vi derfor som nogle af de frieste og tryggeste mennesker i verden. Det har vi også oplevet under coronapandemien, hvor Danmark er kommet bedre gennem krisen end mange andre lande.

Vores velfærdssamfund er finansieret af en lang række forskellige skatter og afgifter, der opkræves fra borgere og virksomheder. Skattesystemet kan derfor indrettes på uendeligt mange måder, og det er politikernes opgave at beslutte, hvordan alle stillskruer i skattesystemet præcist skal indstilles.

For regeringen er det afgørende, at skatterne i Danmark opkræves på en måde, der er både socialt retfærdig og økonomisk ansvarlig. Den ambition kræver, at vi har et solidt fagligt grundlag at stå på, når vi beslutter, hvordan skattesystemet skal se ud. Og det grundlag leverer *Skatteøkonomisk Redegørelse*.

Skatteøkonomisk Redegørelse bidrager til, at skattepolitikken bliver udviklet på et kvalificeret, sagligt og videnskabeligt grundlag. Samtidig er den også faglig oplysning til nysgerrige borgere og dybdybende journalister.

I år udkommer publikationen i en tid, hvor coronapandemien har haft en enorm indflydelse på den førte politik. Særligt skattepolitikken har spillet en helt central rolle i regeringens hjælp til de danske virksomheder. Som man kan læse i redegørelsen, har vi i alt stillet godt 600 mia. kr. til rådighed i likviditet gennem rentefrie låneordninger og udskudte betalingsfrister. En massiv støtte, som jeg er stolt over som skatteminister.

Personligt er jeg også glad for, at regeringens grønne fokus ikke er blevet glemt under coronakrisen. I redegørelsen kan man læse om, hvordan bilaftalen bidrager til at sikre 775.000 grønne biler på de danske veje i 2030. Man kan også læse om vores aftale om en grøn skattereform, og hvordan den både giver virksomhederne bedre mulighed for at investere i grøn teknologi og samtidig øger beskatningen af drivhusgasser.

"Man har ret til sin egen holdning, men ikke sine egne fakta" – sådan lyder en gammel talemåde. Skatteøkonomisk Redegørelse giver dig fakta. Og på baggrund af disse fakta, kan du – som skatteborger, som vælger, som journalist eller som politiker – danne dine egne holdninger. Rigtig god læselyst.

Med venlig hilsen
Morten Bødskov



Indhold

1. Sammenfatning	9
2. Skatteinitiativer under coronapandemien.....	21
2.1 Indledning.....	21
2.2 Ekstra likviditet til virksomheder under coronakrisen.....	22
2.3 Midlertidige skattelemper i forlængelse af coronakrisen.....	32
2.4 Aftale om grøn skattereform.....	34
2.5 Aftale om grøn omstilling af vejtransporten.....	37
2.6 Aftale om en ny ret til tidlig pension	39
Appendiks 2A. Udskydelse af betalingsfrister for kildeskatte og moms.....	43
Appendiks 2B. Øvrige coronarelaterede skatteforanstaltninger.....	46
3. Skatteøkonomiske nøgletal.....	49
3.1 Indledning.....	49
3.2 Udviklingen i skatteindtægterne og skattebyrden i Danmark.....	50
3.3 Marginal- og gennemsnitsskatter i Danmark.....	58
3.4 Effektive marginal- og gennemsnitsskatter.....	70
Appendiks 3A. Reform og justering af personbeskatningen siden 1994.....	76
Appendiks 3B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere samt fuldtidsbeskæftigede topskatteydere	78
Appendiks 3C. Baggrund om opdatering af selvfinansieringsgrader.....	79
Appendiks 3D. Effektive marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv	90
4. Forbrugsskatternes adfærdsvirkninger.....	95
4.1 Indledning.....	95
4.2 Provenu- og adfærdsvirkninger ved hypotetiske afgiftsændringer.....	96
4.3 Forbrugsskatters fordelingsmæssige konsekvenser	101
4.4 Forbrugsskatters virkning på arbejdsudbuddet.....	110
4.5 Forbrugsskatters virkning på BNP og samfundsøkonomi	117
Appendiks 4A. Forbrugsskatter og adfærd.....	129
Appendiks 4B. Beregning af husholdningernes betaling af forbrugsskatter.....	131
Appendiks 4C. Virkning på arbejdsudbuddet af omstillingsgevinster ved afgiftsændringer	135
Appendiks 4D. Virkning på BNP og samfundsøkonomi af ændret forbrugsadfærd	140
Appendiks 4E. Virkning på BNP og samfundsøkonomi af ændret arbejdsudbud.....	155

Appendiks 4F. Stilleskrueberegninger for forbrugsskatter	157
--	-----

5. Det nye ejendomsvurderingssystem 163

5.1 Indledning.....	163
5.2 Baggrund for det nye vurderingssystem	164
5.3 Tilbagebetalingsordning for ejerboliger og erhvervsejendomme.....	170
5.4 Nye vurderingsmodeller: Ejendomsværdier for enfamiliehuse og ejerlejligheder.....	172
5.5 Nye vurderingsmodeller: Grundværdier for enfamiliehuse og ejerlejligheder.....	179
5.6 Nye vurderingsmodeller: Erhvervsejendomme	191

6. Det nye boligskaftesystem..... 199

6.1 Indledning.....	199
6.2 Baggrunden for de danske boligskatter	200
6.3 Den nuværende boligbeskatning.....	204
6.4 Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen.....	211
6.5 Skattemæssige konsekvenser af boligskatteforliget og aftalen om kompensation til boligejerne	216

7. Grænsehandel 225

7.1 Indledning.....	225
7.2 Traditionel grænsehandel.....	226
7.3 E-grænsehandel.....	236
Appendiks 7A. Traditionel grænsehandel	248

8. Veje til flere grønne biler 253

8.1 Indledning.....	253
8.2 Udbredelsen af grønne biler.....	254
8.3 Aftale om grøn omstilling af vejtransporten	258
8.4 Prisen for 1 mio. grønne biler – hypotetiske regneeksempler	263
8.5 Totalomkostninger for elbiler og konventionelle biler	268
8.6 Danskernes bilkøb.....	273
8.7 Skatteministeriets regnemodeller for afgifter på grønne biler	279
Appendiks 8A. Eksempel på beregning af registreringsafgift.	287
Appendiks 8B. Historisk udvikling i afgiftsreglerne for grønne biler.	288

9. Skatteudgifter..... 293

9.1 Indledning.....	293
9.2 Skatteudgifternes omfang.....	294

9.3	Skatteudgifter versus direkte tilskud.....	304
9.4	Skatteudgifternes virkning på de offentlige finanser	308
	Appendiks 9A. Referenceramme og beregningsmetode.....	312
	Appendiks 9B. Oversigt over samtlige skatteudgifter	317
10.	BoligJobordningen.....	325
10.1	Indledning.....	325
10.2	BoligJobordningens historik og anvendelse.....	326
10.3	Samfundsøkonomiske fordele og ulemper ved en BoligJobordning.....	330
10.4	Adfærds- og provenuvirkninger af ændringer af BoligJobordningen	331
10.5	Et balanceret niveau for skattefradraget i BoligJobordningen	342
	Appendiks 10A. BoligJobordningens adfærdsvirkninger og selvfinansierungsgrader.....	345
11.	Bilagstabeller	349

1. Sammenfatning

Coronakrisen har siden foråret 2020 præget dansk økonomi. En historisk finanspolitisk indsats holder hånden under ca. 85.000 job i 2021. Det omfatter både hjælpepakker i de perioder, hvor Danmark har været mere eller mindre lukket ned, og stimuli-tiltag, der sætter skub i den økonomiske aktivitet. Skattepolitikken har i den forbindelse spillet en central rolle.

Hjælpepakkerne har betydet, at færre virksomheder har været nødt til at dreje nøglen om og afskedige medarbejdere. Samtidigt bidrager hjælpepakkerne til, at økonomien hurtigere kan genoprettes, efterhånden som indæmningsiltagene afvikles.

På skatteområdet er der stillet ekstra likviditet til rådighed for virksomhederne. Det er sket ved at udskyde betalingsfrister og tilbyde rentefri låneordninger for skatte- og afgiftsbetalinger. Der er også gennemført en række midlertidige skattelempelser til gavn for danske familier og virksomheder.

Det danske velfærdssamfund finansieres hovedsageligt ved skatter og afgifter. De samlede indtægter herfra udgør over 1 billion kr. om året. Skatternes betydning for samfundsøkonomien er dog bredere end blot at finansiere udgifterne til den offentlige velfærd. Indretningen af skatte- og afgiftssystemet påvirker også den samlede velstand i samfundet. Fx påvirker personskatterne den økonomiske tilskyndelse til at arbejde og derigennem beskæftigelsen og i sidste ende velstanden.

Skatter og afgifter har også betydning for, hvordan velstanden og indkomsterne er fordelt i befolkningen. Skatteopkrævningen indebærer en betydelig omfordeling set over den enkeltes livsforløb og på tværs af befolkningsgrupper. Det er med til at udjævne forbrugsmulighederne, at det danske personskattesystem er progressivt – fx i form af topskatten. Samtidigt er skatte- og afgiftsindtægterne med til at finansiere indkomstoverførsler og offentlige udgifter til sundhed, uddannelse og ældrepleje. Det udjævner også forbrugsmulighederne.

Derudover bruges afgifterne til at påvirke danskernes forbrug på forskellig vis. Afgifter medvirker blandt andet til at begrænse forbruget af usunde varer som tobak og til at fremme den grønne omstilling.

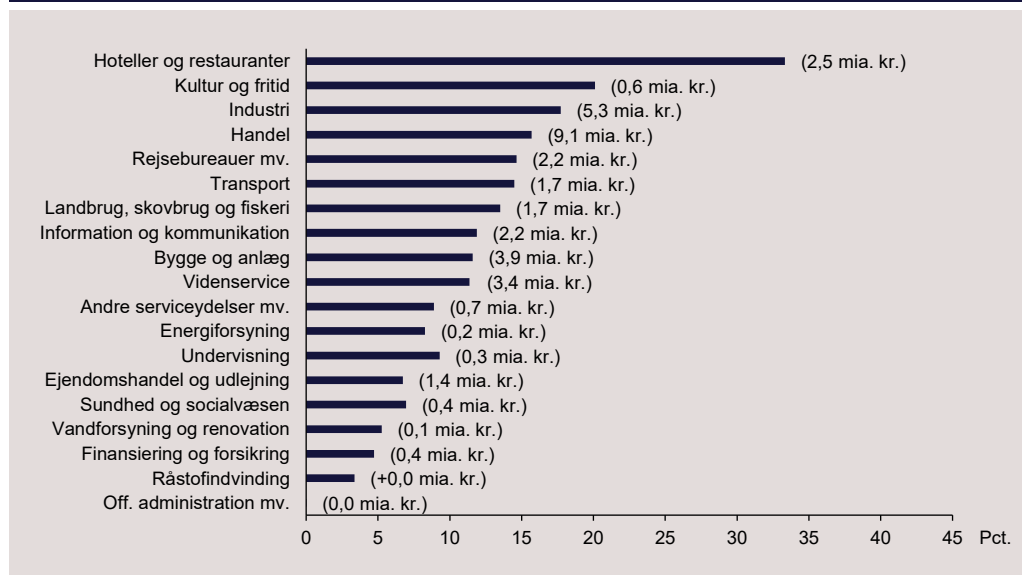
Skatteministeriets publikation *Skatteøkonomisk Redegørelse* tilvejebringer en faglig indsigt i sådanne skatteøkonomiske forhold. Analyserne beskriver, hvordan skatte- og afgiftspolitikken forventes at virke. Ofte er udgangspunktet rent hypotetiske regneeksempler – fx en tænkt forhøjelse af beskæftigelsesfradraget eller en nedsættelse af momsen. Sådanne regneeksempler skal med andre ord ikke tages som udtryk for en politisk anbefaling af en given hypotetisk ændring.

Likviditet til virksomheder under coronakrisen

Coronakrisen har haft store sundhedsmæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark. For at holde hånden under virksomheder, selvstændige og lønmodtagere er der gennemført en række stimuli-tiltag og hjælpepakker. På skatteområdet er der blandt andet stillet ca. 590 mia. kr. til rådighed i ekstra likviditet for virksomhederne. Det er eksempelvis sket ved at lade virksomhederne afregne personskatter og moms på et senere tidspunkt, end det normalt er tilfældet. Desuden har virksomheder, der indbetaler personskatter og moms mv., haft mulighed for at låne beløbet rentefrit hos skatteforvaltningen, *jf. kapitel 2*.

Erfaringerne viser, at muligheden for rentefri lån i stort omfang anvendes af de brancher, der er hårdest ramt af nedlukningerne, *jf. figur 1.1*. Relativt set er det især virksomheder i hotel- og restaurantbranchen, der har benyttet sig af låneordningerne. Hoteller og restauranter har således fået godkendt lån for ca. 2½ mia. kr., hvilket svarer til en tredjedel af den samlede likviditet, der er stillet til rådighed for denne branche via låneordningerne.

Figur 1.1. Udnyttelse af muligheden for rentefri lån



Anm.: Tallene i () angiver branchernes absolutte brug af låneordningerne, dvs. opgjort i kroner, mens søjlerne angiver branchernes relative brug af låneordningerne målt i forhold til potentialet, dvs. opgjort i pct.

Kilde: Egne beregninger.

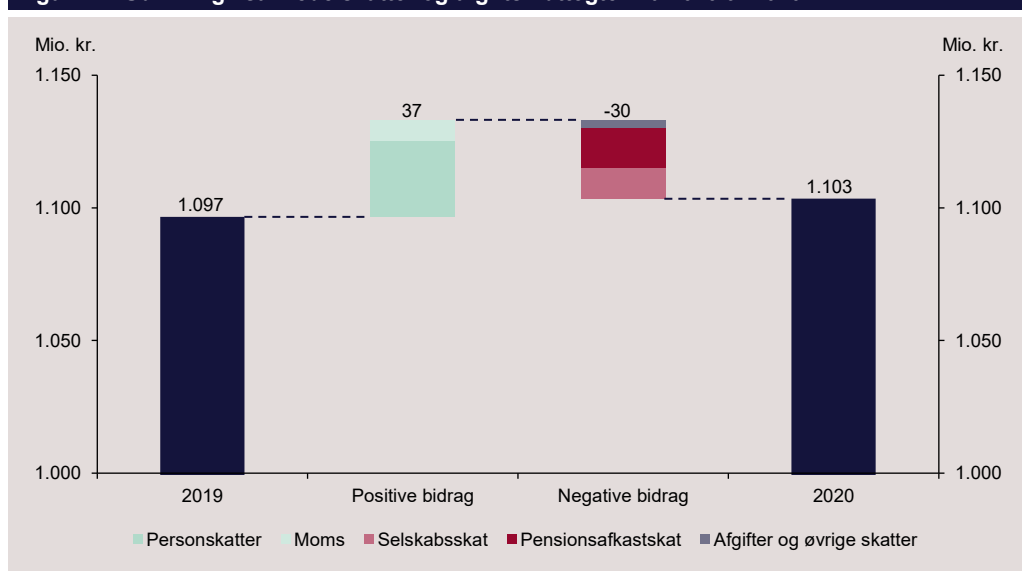
Den ekstra likviditet, der er stillet til rådighed, skal på et tidspunkt betales tilbage. Profilen for tilbagebetalingerne skal på den ene side give virksomhederne tid til at oparbejde en indtjening, så de har midler til at tilbagebetale pengene samtidig med, at de normale rater for skatter og moms også skal betales. På den anden side skal tilbagebetalingsprofilen heller ikke være unødigt lang, da det bremser den naturlige virksomhedsdynamik.

Lidt højere skatteindtægter i 2020 på trods af coronakrisen

Coronakrisen lagde en mærkbar dæmper på den økonomiske aktivitet i 2020, hvor BNP faldt med ca. 2 pct. Alligevel blev indtægterne fra skatter og afgifter lidt højere end i 2019. De samlede skatteindtægter er opgjort til godt 1.103 mia. kr. i 2020, mens de udgjorde knap 1.097 mia. kr. i 2019, *jf. kapitel 3*.

Forøgelsen af de samlede skatteindtægter på knap 7 mia. kr. drives primært af større indtægter fra personskatter, men i et vist omfang også af højere momsindtægter, *jf. figur 1.2*. De højere personskatter afspejler i vidt omfang engangsindtægter på godt 20 mia. kr. knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge i efteråret 2020. Uden disse ekstraordinære indtægter ville de samlede skatteindtægter således være faldet i 2020. Samtidig har hjælpepakkerne – især lønkompensationen for lønmodtagere og selvstændige – været med til at holde hånden under indkomsterne. Det har afbødet det fald i skatteindtægterne, der ellers ville være indtruffet.

Figur 1.2. Udvikling i samlede skatte- og afgiftsindtægter fra 2019 til 2020



Kilde: Danmarks Statistik.

Indtægterne fra pensionsafkastskatten faldt til gengæld med godt 15 mia. kr. i 2020. Pensionsafkastskatten kan svinge ret meget fra år til år, fordi indtægterne påvirkes af udviklingen i aktiekurser og renter. Indtægterne fra pensionsafkastskatten var i bund og grund ganske høje både i 2019 og 2020, men i 2019 var de exceptionelt store som følge af betydelige aktiekursstigninger og faldende renter, der medførte pæne afkast på pensionsselskabernes obligationsbeholdninger. Endelig blev virksomhedernes overskud noget mindre under coronakrisen, hvilket bidrog til, at indtægterne fra selskabsskatten blev knap 12 mia. kr. lavere i 2020 end i 2019.

Forbrugsskatternes adfærdsvirkninger

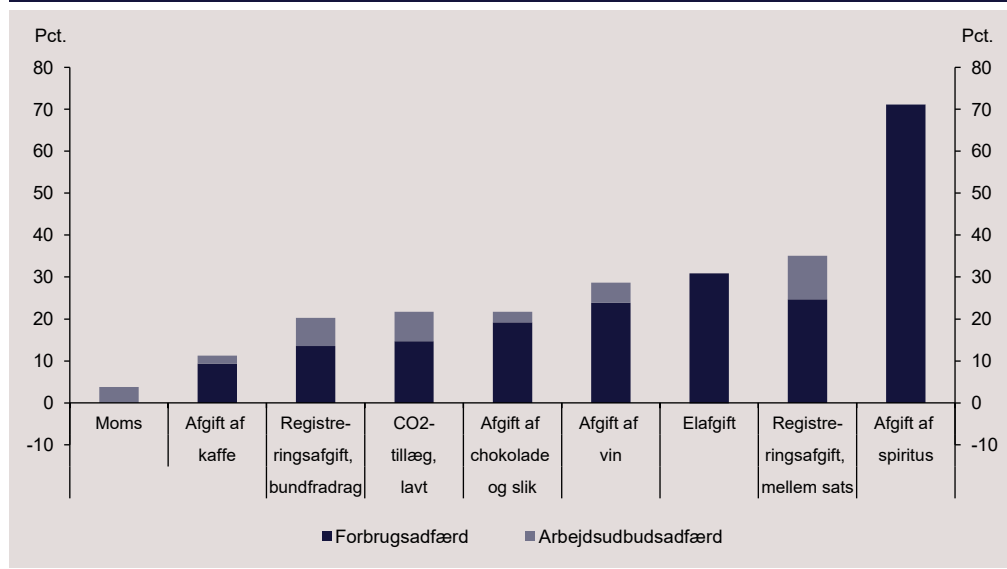
Forbrugsskatter – dvs. moms og afgifter – er en væsentlig indtægtskilde for staten. Forbrugsskatter påvirker samtidig husholdningernes forbrug. Afgifter på fx tobak og spiritus kan i det lys også begrundes ud fra et ønske om at begrænse forbruget af hensyn til folkesundheden. For især nydelsesmidler kan afgiftsændringer manifestere sig i grænsehandlen. Denne *forbrugsadfærd* har betydning for statens indtægter, jf. kapitel 4.

Forbrugsskatter påvirker også *arbejdsudbudsadfærd* og har derigennem en yderligere afledt effekt på statens indtægter. Det skyldes, at forbrugsskatter reducerer købekraften af husholdningernes disponible indkomster. Derfor virker forbrugsskatter som en indirekte skat på arbejdsindkomst og påvirker – ligesom personskatterne – den økonomiske tilskyndelse til at arbejde.

Den afledte virkning på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring forudsættes i Skatteministeriets regnemodeller at svare til arbejdsudbudsvirkningen af en ændring af personskatterne, som har samme *incidens* – altså samme virkning på husholdningernes rådighedsbeløb på tværs af indkomstskalaen.

Arbejdsudbudsadfærd er forskellig for de enkelte afgifter, fordi afgifterne har forskellig incidens. Det kommer til udtryk ved en betydelig variation i afgifternes selvfinansieringsgrader. Selvfinansieringsgraden angiver, hvor stor en andel af en afgiftsnedsettelse der "kommer tilbage" til statskassen via ændret adfærd, jf. figur 1.3.

Figur 1.3. Selvfinansieringsgrader for hypotetiske afgiftslempelser



Kilde: Skatteministeriet.

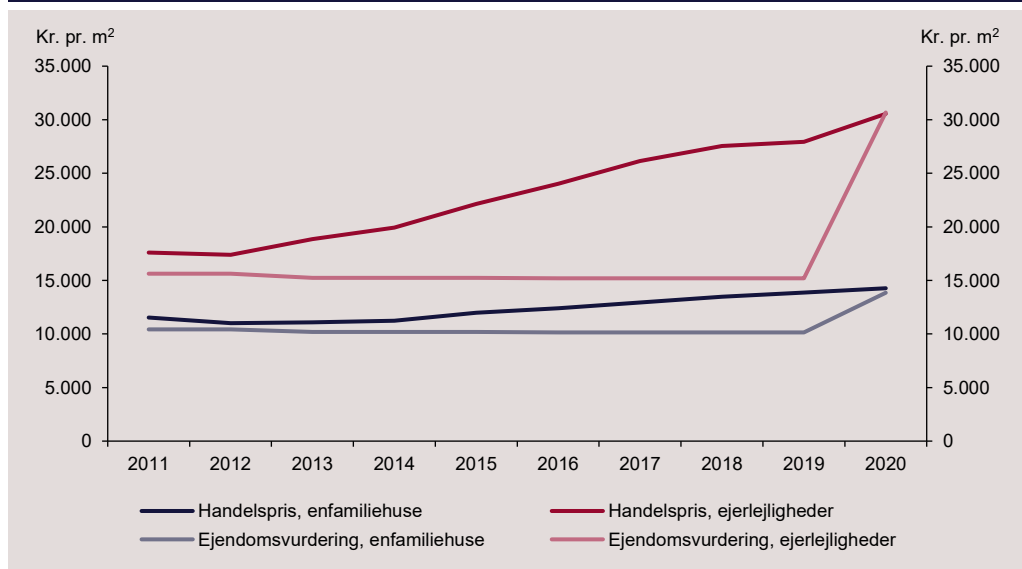
Nyt ejendomsvurderingssystem

De offentlige ejendomsvurderinger danner grundlag for opkrævningen af boligskatterne, hvor de samlede indtægter fra ejendomsværdiskat og grundskyld mv. var på ca. 46½ mia. kr. i 2020. Gennem en årrække har ejendomsvurderingerne været præget af en række problemer. I 2013 medførte det, at de offentlige ejendomsvurderinger blev suspenderet. Siden er der arbejdet med at udvikle et nyt ejendomsvurderingssystem for ejerboliger, som skal benyttes fra og med skatteåret 2021. Det nye vurderingssystem er baseret på et bedre datagrundlag, hvilket bidrager til mere præcise, ensartede og gennemskuelige vurderinger, *jf. kapitel 5*.

De nuværende vurderinger for ejerboliger er betydeligt lavere end de faktiske handelspriser. Det afspejler primært, at ejendomsvurderingerne har været suspenderet, og at 2011-vurderingerne fortsat er blevet brugt, selv om handelspriserne er steget markant i løbet af de seneste ti års tid. I 2019 var handelspriserne (opgjort i kr. pr. m²) for enfamiliehuse således ca. 37 pct. højere end 2011-vurderingerne, mens forskellen var hele 84 pct. for ejerlejligheder, *jf. figur 1.4*. Denne mærkbare forskel afspejler især, at ejerlejligheder i højere grad er beliggende i de områder af Danmark, hvor boligpriserne er steget mest i perioden med suspenderede vurderinger.

De nye vurderinger tager afsæt i et forbedret og udvidet datagrundlag og baseres i højere grad på objektive data. Det giver mere præcise og ensartede vurderinger, som desuden bliver mere gennemskuelige, da den enkelte boligejer nemmere vil kunne se, hvordan vurderingsmyndigheden er nået frem til den konkrete vurdering.

Figur 1.4. Ejendomsvurderinger og handelspriser, 2011-2020



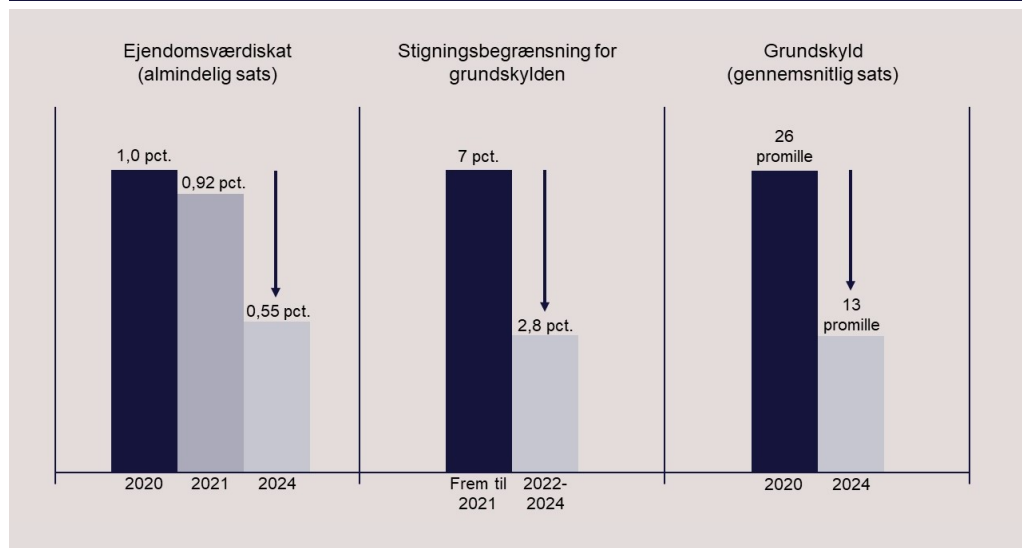
Kilde: Skatteministeriet og Finans Danmark.

Højere ejendomsvurderinger modsvares af lavere satser i boligbeskatningen

De nye og generelt højere ejendomsvurderinger udgør beskatningsgrundlaget for ejerboliger fra og med skatteåret 2021. For at undgå væsentligt højere boligskatter – dvs. ejendomsværdiskat og grundskyld – indgik et bredt flertal i Folketinget i maj 2017 forlig om et nyt boligskattesystem. Det blev blandt andet besluttet at nedsætte boligskattesatserne for at skabe tryghed for boligejerne ved overgangen til de nye ejendomsvurderinger. Med forliget blev det oprindeligt forudsat, at de nye boligskatteregler skulle træde i kraft i 2021, men det har vist sig nødvendigt at justere tidsplanen, så skatteomlægningen først gennemføres i 2024, *jf. kapitel 6*.

Udskydelsen ville som udgangspunkt have medført højere boligskatter, hvis de gældende skatteregler var blevet videreført uændret til 2024. Derfor indgik forligskredsen *Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* i maj 2020. Med denne aftale er skattestoppet for ejendomsværdiskatten og stigningsbegrænsningen for grundskylden videreført frem til 2024, mens den almindelige ejendomsværdiskattesats er nedsat fra 1,0 til 0,92 pct. i 2021, og stigningsbegrænsningen udgør 2,8 pct. fra 2022, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5. Forventede skattesatser mv. for ejendomsværdiskat og grundskyld



Kilde: Skatteministeriet.

I 2024 forventes den almindelige ejendomsværdiskattesats reduceret yderligere til ca. 0,55 pct., mens grundskyldspromillerne ligeledes nedsættes markant. I gennemsnit forventes grundskyldspromillerne omtrent at blive halveret i 2024 – fra det nuværende landsgennemsnit på ca. 26 promille til ca. 13 promille.

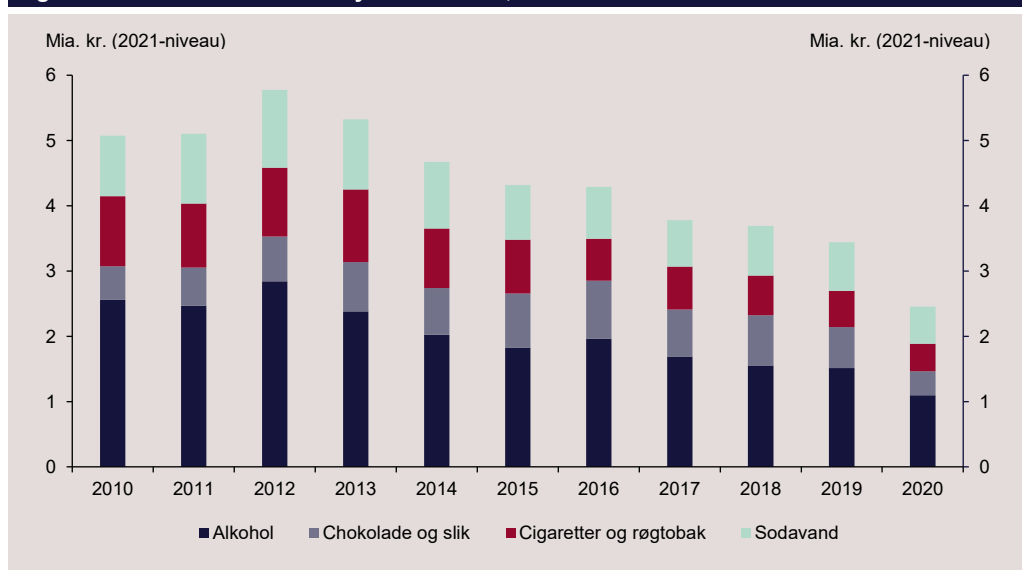
Danskernes grænsehandel er påvirket af coronapandemien i 2020

Danskerne handler i andre lande ved at tage varer med hjem over grænsen (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Handel på tværs af grænser giver mulighed for at købe varer, som ikke er tilgængelige på det danske hjemmemarked, eller som kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder, men påvirker også indtægterne fra afgifter og moms i Danmark, *jf. kapitel 7*.

Den traditionelle grænsehandel faldt betydeligt i 2020. Det skal ses i lyset af coronapandemien, som har ført til grænselukninger, rejserestriktioner og færre udenlandsrejser. For nydelsesmidler alene – herunder øl, tobak, chokolade og slik – skønnes et fald i grænsehandlen på ca. 1 mia. kr. i 2020 svarende til en reduktion på knap 30 pct., *jf. figur 1.6*. Grænsehandlen i 2021 må ligeledes forventes at blive påvirket af pandemien.

Grænsehandlen med nydelsesmidler har været aftagende set over en længere årrække og udgjorde knap 2½ mia. kr. i 2020. Det svarer til, at alle danskere grænsehandlede nydelsesmidler for omkring 420 kr. pr. person sidste år. Siden 2010 er grænsehandlen med nydelsesmidler faldet med ca. 500 kr. pr. person (opgjort i 2021-niveau). Fra 2010 til 2019, der ikke var påvirket af pandemien, udgør faldet ca. 325 kr. pr. person.

Figur 1.6. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2020



Anm.: Som følge af skift af dataleverandører er tallene ikke direkte sammenlignelige for hhv. 2010-2015, 2016-2018 og 2019-2020.
Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Elbiler har lavere totalomkostninger end konventionelle biler

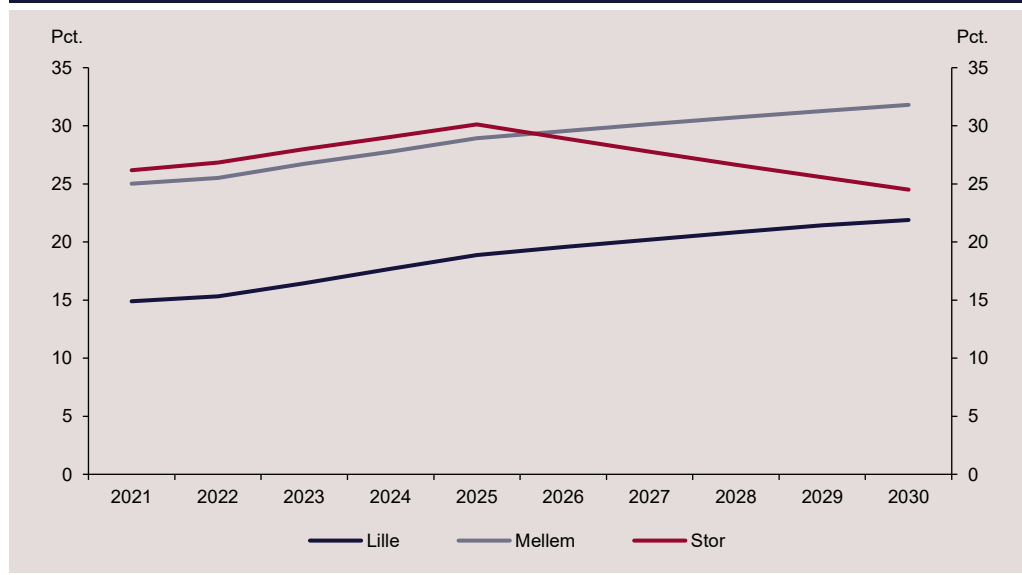
De senere år har der været et stort politisk fokus på at få flere grønne biler i Danmark. Ikke desto mindre er udbredelsen af grønne biler fortsat meget begrænset og udgjorde ca. 2 pct. af den samlede bilbestand i starten af 2021. Salget af elbiler har dog været i kraftig fremgang på det seneste, hvor andelen af det samlede bilsalg er steget fra 2 pct. i 2019 til knap 11 pct. i de første ni måneder af 2021, *jf. kapitel 8*.

I december 2020 blev der indgået en *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* med initiativer, der skønnes at indebære en bestand på ca. 775.000 grønne biler i 2030. Ambitionen i aftalen er 1 mio. grønne biler på de danske veje i 2030.

Med aftalen lempes registreringsafgiften for grønne biler betydeligt, og for de mindste elbiler betales der ingen registreringsafgift frem mod 2025. Alligevel er elbiler ofte dyrere at købe end en tilsvarende benzinbil, men elbiler har efterfølgende lavere årlige omkostninger til afgifter, drivmiddel og vedligeholdelse.

Set over en bils samlede levetid har elbiler lavere totalomkostninger end sammenlignelige konventionelle biler. Det gælder både for små og store biler. For de store elbiler udgør besparelsen ca. 25 pct. i 2021, mens besparelsen for små biler er knap så stor, *jf. figur 1.7*, der viser forskellen i totalomkostningerne for elbiler og tilsvarende konventionelle biler som andel af totalomkostningerne for konventionelle biler.

Figur 1.7. Lavere totalomkostninger for elbiler sammenlignet med konventionelle biler



Anm.: Se anmærkning til figur 8.6.
Kilde: Egne beregninger.

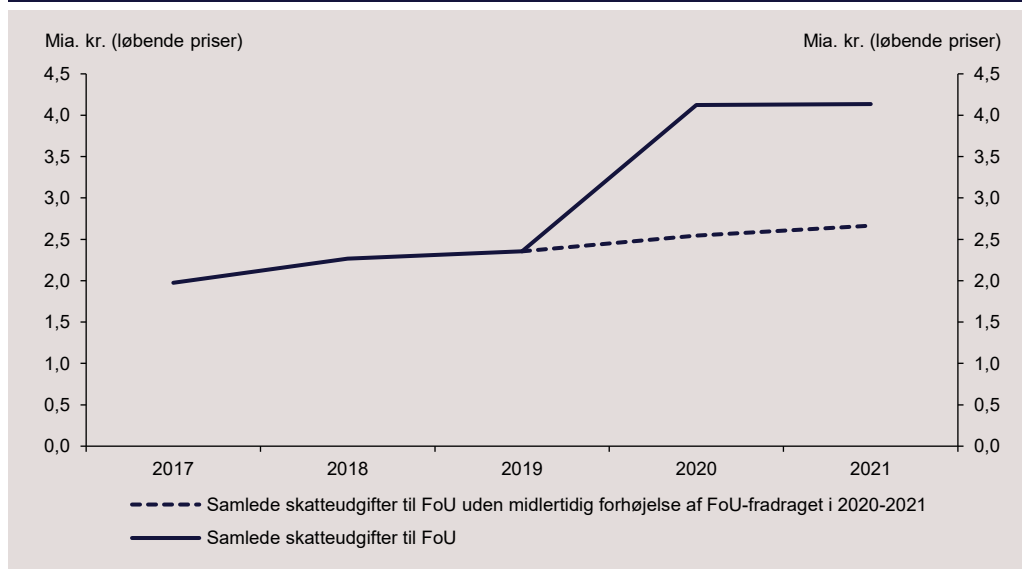
Højere skatteudgifter knyttet til forskning og udvikling

Skattelovgivningen indeholder en række særregler, som i større eller mindre omfang *begunstiger* bestemte grupper af skatteydere eller særlige aktiviteter – fx investeringer i forskning og udvikling (FoU). En fællesbetegnelse for disse særregler er *skatteudgifter*. Skatteministeriet har identificeret 124 skatteudgifter i 2021, som indebærer et samlet umiddelbart mindreprovenu på ca. 56½ mia. kr. Det svarer til 2,3 pct. af BNP, jf. kapitel 9.

Investeringer i forskning og udvikling (FoU) har stor betydning for den økonomiske vækst. Der er tre skatteudgifter, som navnlig er knyttet til FoU. Det drejer sig om virksomhedernes merfradrag for udgifter til FoU, udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skatte kreditter) samt den lempeligere beskættning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen).

Disse tre skatteudgifter skønnes samlet at udgøre godt 4 mia. kr. i 2020 og 2021, jf. figur 1.7. Det er en stigning på ca. 75 pct. sammenlignet med 2019. Stigningen kan især henføres til, at merfradraget for udgifter til FoU midlertidigt er forhøjet til 130 pct. i 2020-2022 for at stimulere den økonomiske aktivitet under coronapandemien. Selv uden den midlertidige forhøjelse af merfradraget ville de samlede skatteudgifter til FoU dog være steget med knap 200 mio. kr. fra 2019 til 2020 og yderligere godt 100 mio. kr. i 2021. Det afspejler, at der i forvejen var planlagt en forhøjelse af merfradraget fra 101,5 pct. i 2019 til 103 pct. i 2020 og yderligere til 105 pct. i 2021, jf. den stiplede linje i figur 1.8.

Figur 1.8. Skatteudgifter til forskning og udvikling, 2017-2021



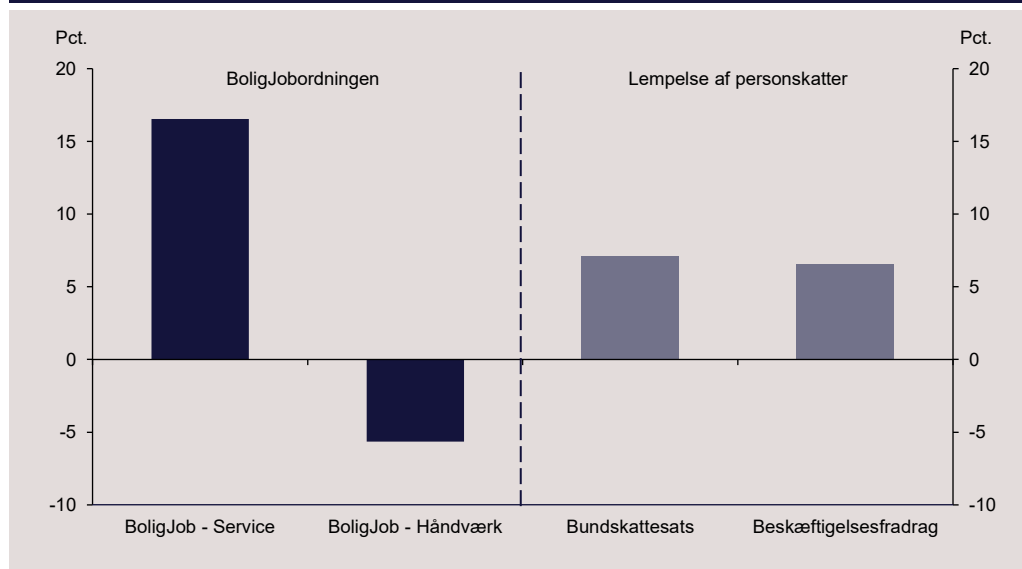
Kilde: Egne beregninger.

BoligJobordningens adfærdsvirkninger

BoligJobordningen giver danskerne mulighed for at trække lønudgifter til håndværksydelser og serviceydelser fra i deres skattepligtige indkomst. BoligJobordningen styrker i udgangspunktet arbejdsudbuddet, idet brugerne af ordningen får en skattelempe. Ordningen kan også reducere gør-det-selv-arbejde i hjemmet og derigennem isoleret set have større positive arbejdsudbudsvirkninger end lempelser af andre personskatter. Ordningen kan desuden have positive strukturvirkninger, fordi den kan bidrage til mindre sort arbejde. Disse positive virkninger skal dog holdes op imod mindreprovenuets knyttet til brugen af ordningen, *jf. kapitel 10*.

Fradraget for serviceydelser kan – med væsentlig usikkerhed – skønnes af have en selvfinansieringsgrad på ca. 17 pct. i 2020, mens håndværkerfradraget vurderes at have en selvfinansieringsgrad på -6 pct. Til sammenligning har en nedsættelse af bundskattesatsen en selvfinansieringsgrad på ca. 7 pct., mens en skattelempe via en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget skønnes at have selvfinansieringsgrad på ca. 6½ pct., *jf. figur 1.9*.

Figur 1.9. BoligJobordningens selvfinansieringsgrader sammenlignet med lempelser af udvalgte personskatter



Kilde: Skatteministeriet.

Selvfinansieringsgraden for både service- og håndværksdelen af ordningen falder successivt i takt med, at skatteværdien af fradraget forøges. Hvis skatteværdien skulle fastsættes, så selvfinansieringsgraden svarer til en lempelse af personskatterne med samme fordelingsvirkninger, ville det tilsige, at skatteværdien af fradraget for serviceydelser skulle være som i 2020 – dvs. 25,6 pct. (inkl. kirkeskat) – mens skatteværdien af håndværkerfradraget skulle nedsættes til ca. 5 pct., hvilket stort set svarer til en afskaffelse af denne del af ordningen.

2. Skatteinitiativer under coronapandemien

2.1 Indledning

Coronapandemien har haft store sundhedsmæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser både i Danmark og udlandet. De sundhedsmæssige inddæmningsiltag og det globale økonomiske tilbageslag har haft store konsekvenser for dansk økonomi i form af lavere aktivitet og beskæftigelse, højere ledighed og faldende privatforbrug i 2020. Siden coronakrisen ramte, er der derfor tilrettelagt en ekspansiv finanspolitik med både omfattende midlertidige hjælpepakker i de perioder, hvor Danmark har været lukket ned, og en lang række stimuli-tiltag, der skal sætte skub i den økonomiske aktivitet. Med de midlertidige hjælpepakker og stimuli-tiltagene er der samlet set tale om en meget stor finanspolitisk indsats, der sammen med genåbningen har bidraget til en hurtig genstart af den danske økonomi.

På skatteområdet er der stillet ekstra likviditet til rådighed for virksomhederne. Det er sket ved at udskyde betalingsfrister og indføre rentefri låneordninger for både kildeskatter og moms, *jf. afsnit 2.2*. Likviditeten har bidraget til, at ellers levedygtige virksomheder ikke er gået konkurs på grund af den omsætningsnedgang, som inddæmningsiltagene i forbindelse med at nedbringe smitten har bragt med sig. Udnyttelsen af de skattemæssige likviditetstiltag peger på, at det navnlig har hjulpet de hårdest ramte brancher med at klare sig igennem krisen, herunder særligt hotel- og restaurationsbranchen.

Der er også gennemført en række midlertidige skattelempelser til gavn for både husholdninger og dansk erhvervsliv. Der er gennemført tiltag, som stimulerer økonomien på kort sigt, blandt andet i form af skattefri arbejds giverbetalte gavekort til oplevelser og en lempelse af BoligJobordningen i 2021. Der er samtidig gennemført initiativer, som sikrer, at der investeres i fremtiden i takt med, at den økonomiske aktivitet genoprettes, blandt andet i form af et investeringsvindue og et midlertidigt forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling, *jf. afsnit 2.3*.

Mens coronapandemien har præget dansk økonomi, er der indgået en række politiske aftaler, hvor skatte- og afgiftspolitikken har spillet en central rolle. Disse aftaler indeholder også en række midlertidige lempelser af finanspolitikken med henblik på at tage hånd om den ekstraordinære økonomiske situation. Det drejer sig om *Aftale om grøn skattereform*, som medvirker til, at afgiftssystemet i videre omfang understøtter den grønne omstilling, *jf. afsnit 2.4*, *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*, som medfører 775.000 flere nul- og lave-missionsbiler i 2030, *jf. afsnit 2.5*, og *Aftale om en ny ret til tidlig pension*, som indebærer, at mennesker med de længste og ofte hårdeste arbejdsliv får ret til at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet, *jf. afsnit 2.6*.

2.2 Ekstra likviditet til virksomheder under coronakrisen

Coronakrisen har haft store konsekvenser for dansk økonomi. Det gælder ikke mindst de virksomheder, der har været ramt af nedlukninger og andre begrænsninger af deres aktivitet. For at afbøde de negative økonomiske konsekvenser af coronakrisen blev der indført en række økonomiske hjælpepakker. Baggrunden for hjælpepakkerne var både, at store dele af økonomien blev pålagt restriktioner, som i en periode helt eller delvist fjernede virksomhedernes forretningsgrundlag, men også – især under den første smittebølge – at en pludselig og uforudset ændring i den økonomiske situation skabte stor usikkerhed og truede med at føre til et dybt tilbageslag, som potentielt kunne have langvarige konsekvenser for økonomien.

Hjælpepakkerne formål har været at mindske sundhedskrisens økonomiske omkostninger, at bidrage til en mere rimelig fordeling af de økonomiske konsekvenser, at værne om de hårdest ramte brancher og at sikre et godt udgangspunkt for en genopretning i takt med genåbningen af økonomien. Under pandemien har de omfattende hjælpepakker bidraget til at holde hånden under danske virksomheder og arbejdspladser. Hjælpepakkerne har reduceret antallet af virksomheder, der ellers ville have været nødt til at dreje nøglen om og afskedige medarbejdere. Det er samtidig afgørende for, at økonomien hurtigt kan genoprettes i takt med, at indæmningsforanstaltningerne afvikles.

Hjælpepakkerne omfattede blandt andet direkte støtte i form af en række kompensationsordninger, herunder hel eller delvis dækning af faste omkostninger for virksomhederne, kompensation for tab af indkomst for selvstændige og lønkompensation for hjemsendte lønmodtagere. I perioden mellem de to større smittebølger i foråret 2020 og efteråret 2021 havde virksomheder, der var ramt af restriktioner, løbende adgang til målrettede kompensationsordninger. Derudover inkluderede hjælpepakkerne også omfattende likviditetstiltag og garantiordninger, som skulle bidrage til, at ellers levedygtige virksomheder ikke skulle gå konkurs på grund af en korterevarende omsætningsnedgang.

Virksomhederne har behov for likviditet til at kunne dække deres udgifter. Behovet kan fx skyldes, at virksomhederne har omkostninger ved at producere, mens indtjening fra salget først kommer senere. Når en pludselig og uforudset ændring rammer, som det var tilfældet med coronapandemien, kan det medføre store udsving i virksomhedernes omsætning, samtidig med at deres omkostninger ikke svinger i samme grad. Ekstra likviditet kan i en sådan situation medvirke til, at virksomheder kan modstå udsving i omsætningen.

Virksomheder kan i en mere almindelig økonomisk situation skaffe likviditet gennem deres indtjening eller gennem kapitalindskud fra ejerne eller investorer. Alternativt kan virksomhederne låne penge i banken, hvis banken vurderer, at virksomheden er kreditværdig. Med den usikkerhed, der ramte økonomien med coronapandemien, var det imidlertid ikke sikkert, at de finansielle institutioner ville eller kunne dække virksomhedernes akutte behov for likviditet. Derfor var der en forøget risiko for, at mange virksomheder ville gå konkurs alene fordi, at de midlertidigt ikke kunne skaffe likviditet. For at undgå dette stillede staten ekstra likviditet til rådighed

for virksomhederne ved at udskyde betalingsfrister og senere indføre rentefri låneordninger for kildeskatter og moms (dvs. lån med en rente på 0 pct.).

Med likviditetstiltagene er der på skatteområdet samlet set stillet ca. 611 mia. kr. til rådighed for virksomhederne i ekstra likviditet i perioden april 2020 til maj 2023, *jf. tabel 2.1*. Udskydelserne af betalingsfrister vedrører som udgangspunkt alle virksomheder, hvorimod de rentefri låneordninger kun udnyttes af dem, der aktivt ansøger om lånene, og som dermed vurderer, at de har et behov for den rentefri likviditet.

Tabel 2.1. Oversigt over likviditet stillet til rådighed for danske virksomheder

Mia. kr.	Likviditet stillet til rådighed
Udskydelse af betalingsfrister for kildeskatter, moms, lønsumsafgift og andre afgifter, <i>jf. tabel 2.2</i> .	333
Rentefri låneordninger for moms og lønsumsafgift samt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag, <i>jf. tabel 2.3</i> .	278
I alt	611

Kilde: Skatteministeriet.

Udover den ekstra likviditet til virksomhederne er der gennemført en række midlertidige skattelemper for at stimulere dansk økonomi. Det drejer sig fx om en forhøjelse af fradraget for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling til 130 pct. i 2020-2022. Det øger virksomhedernes tilskyndelse til at investere i forskning og udvikling, hvilket vil øge den samlede produktivitet i samfundet. Lempelsen af BoligJobordningen i 2021 er et andet eksempel på et midlertidigt skattemæssigt stimuli-tiltag, der er gennemført med henblik på at reducere de negative økonomiske konsekvenser af coronakrisen. Denne lempelse skal navnlig bidrage til at støtte serviceerhvervene, der har været særlig hårdt ramt af coronakrisen, og at fremme private investeringer og forbrug. Der er desuden gennemført en række skatteændringer for at finansiere den nye ret til tidlig pension. De midlertidige skattelemper og øvrige større aftaler på skatteområdet gennemgås i *afsnit 2.3-2.6*.

Udskydelse af betalingsfrister

I marts 2020 besluttede alle partier i Folketinget at udskyde betalingsfristerne for en række skatter og afgifter – primært kildeskatter og moms – for at afbøde de økonomiske konsekvenser af coronakrisen. Formålet var hurtigt at styrke virksomhedernes likviditet, så de fik bedre mulighed for at klare sig igennem en periode med forholdsvis lav eller slet ingen omsætning. Den pludselige nedlukning af økonomien i foråret 2020 indebar stor usikkerhed – både for virksomhederne og den finansielle sektor. Derfor var der behov for statslige tiltag, som kunne supplere virksomhedernes mere almindelige kreditkanaler. Siden er der indgået flere aftaler om yderligere udskydelser af betalingsfristerne. Samlet er der stillet ca. 333 mia. kr. til rådighed for virksomhederne ved at udskyde betalingsfrister for skatter og afgifter, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2. Oversigt over udskydelser af betalingsfrister til håndtering af coronakrisen

Udskydelse af betalingsfrister	Likviditet stillet til rådighed	Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd
<i>A-skat og arbejdsmarkedsbidrag</i>	<i>Mia. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>
Udskydelse af de ordinære betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag for april, maj og juni 2020 med 4 måneder	77	80
Udskydelse af de ordinære betalingsfrister for B-skat for april og maj 2020 med henholdsvis 2 og 7 måneder	5	-
Udskydelse af de ordinære betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag for august, september og oktober 2020 med henholdsvis ca. 4½, 5½ og 6½ måned	74	100
Udskydelse af den ordinære betalingsfrist for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i maj 2021 med 4½ måneder for alle virksomheder	28	30
Udskydelse af den ordinære betalingsfrist for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i juni 2021 med hhv. 7½ og 6½ måneder for SMV'er og store virksomheder	27	45
<i>Moms og lønsumsafgift</i>		
Udskydelse af de ordinære betalingsfrister for moms for store virksomheder for marts, april og maj 2020 med 30 dage	35	20
Udskydelse af de ordinære angivelses- og betalingsfrister for moms for store virksomheder for juli og august 2020 med hhv. 15 og 7 dage	32,5	5
Forlængelse af momsperioder for SMV'er (sammenlægning af perioder for hhv. 1.-2. halvår 2020 og 1.-2. kvartal 2020)	34	40
Forlængelse af afgiftsperioder for moms for mellemstore virksomheder. 3. kvartal 2020 sammenlægges med afgiftsperioden for 4. kvartal 2020	18	15
Udskydelse af ordinære betalingsfrister for lønsumsafgift for metode 4-virksomheder med hhv. 1 og 1½ måned i 2. og 3. kvartal 2020	0,5	-
<i>Afgifter</i>		
Udskydelse af den ordinære betalingsfrist for registreringsafgift for marts 2021 med 6 måneder	1,5	-
I alt	333	335

Anm.: Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd afspejler skøn for rentetab og øget kreditrisiko.

Kilde: Skatteministeriet.

Fælles for udskydelserne af betalingsfristerne er, at alle virksomheder er omfattet, dvs. alle virksomheder har fået stillet øget likviditet til rådighed. Der henvises til *appendiks 2A* for en uddybning af de udskudte betalingsfrister.

Midlertidig afskaffelse af loftet på Skattekontoen

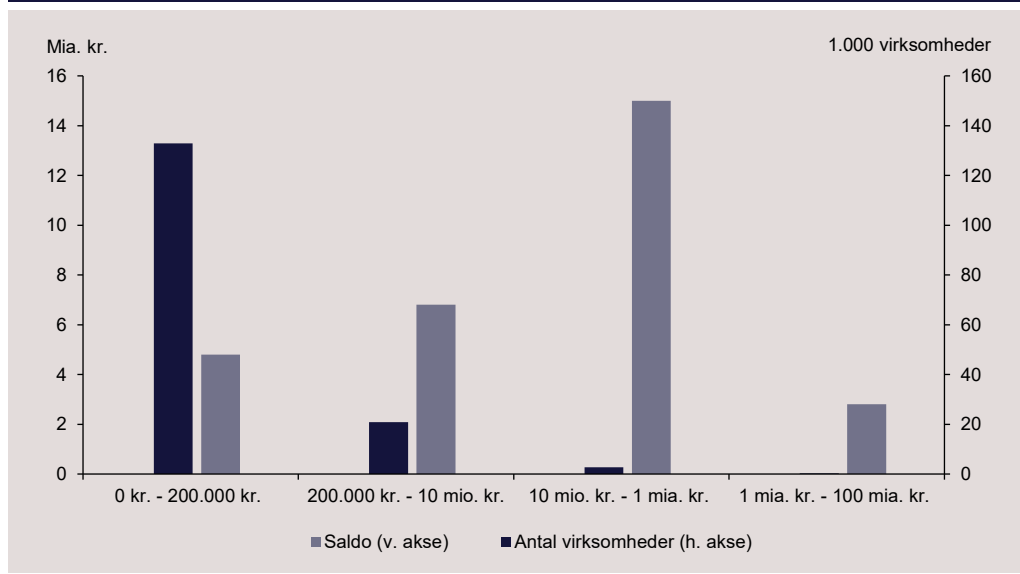
Virksomhederne bruger som hovedregel den såkaldte skattekonto, når de afregner skatter og afgifter¹. Skattekontoen samler virksomhedens indbetalinger til skattemyndighederne og har normalt et loft, så der højst kan stå 200.000 kr. på kontoen. Større beløb udbetaler skattemyndighederne automatisk til virksomheden, hvis de står på Skattekontoen mere end 5 hverdage før en betalingsfrist. Loftet begrænser således virksomhedernes mulighed for at bruge skattekontoen som et alternativ til almindelige bankindeståender.

¹ Undtaget er dog blandt andet registreringsafgift og grøn ejeravgift/vægtafgift.

De virksomheder, som ikke mangler likviditet, risikerer at skulle betale mere i negative renter af deres bankindeståender, når betalingsfrister for skatter og afgifter udskydes. Derfor er loftet på Skattekontoen reelt midlertidigt ophævet² til og med den 1. februar 2022, hvorefter det blev sænket til 350 mio. kr. fra den 1. februar 2022 til den 1. maj 2023. Afskaffelsen af loftet har givet virksomhederne mulighed for at have beløb over 200.000 kr. stående på Skattekontoen, hvis de aktivt vælger at ændre i udbetalingsgrænsen.

En række virksomheder har benyttet sig af muligheden for at ændre i udbetalingsgrænsen. Omtrent 4.400 virksomheder har fastsat en udbetalingsgrænse på over 10 mio. kr. Henvend 157.000 virksomheder har en positiv saldo på Skattekontoen, hvoraf knap 24.000 virksomheder har et indestående på Skattekontoen, der overstiger den tidligere udbetalingsgrænse på 200.000 kr., jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Samlede indestående på Skattekontoen for virksomheder, der har en positiv saldo (april 2021)



Anm.: Opgørelsen indeholder alene virksomheder, hvor værdien af indeståendet på Skattekontoen overstiger værdien af krav til betaling pr. april 2021. Ophørte virksomheder indgår ikke i opgørelsen. Antallet af virksomheder, der har fastsat en udbetalingsgrænse på mellem 1 mia. kr. og 100 mia. kr., udgør godt 200 virksomheder, og kan derfor reelt ikke ses i figuren.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det samlede indestående på Skattekontoen for virksomheder, der har en positiv saldo, udgjorde i alt ca. 29,4 mia. kr. i april 2021. Til sammenligning havde ca. 100.000 virksomheder indestående på Skattekontoen på i alt ca. 6,5 mia. kr. i juni 2019. Det kan indikere, at en række virksomheder har ønsket at indbetale efter de normale betalingsfrister – og derfor ikke har benyttet sig af den likviditet, der er stillet til rådighed via udskydelserne af betalingsfristerne for kildeskatte og moms.

² Loftet på Skattekontoen blev fastsat til 100 mia. kr., hvilket svarer til en reel afskaffelse af loftet.

Fra den 1. februar 2022 og frem til den 1. maj 2023 sænkes loftet på Skattekontoen til 350 mio. kr. Nedsættelsen følger af, at den faktiske anvendelse af likviditetstiltagene og det konkrete behov for et højere loft på det tidspunkt er kendt. Nedsættelsen af loftet til det faktiske behov begrænser muligheden for utilsigtet anvendelse. Efter den 1. maj 2023, som er betalingsfristen for den sidste låneordning, sænkes loftet igen og vil være på sit almindelige niveau på 200.000 kr.

Rentefri låneordninger

I forbindelse med den anden bølge af corona, der ramte Danmark i efteråret 2020, og som fortsatte ind i 2021, blev det besluttet at skærpe restriktionerne for at inddæmme coronasmitten. Det skabte fornyet efterspørgsel efter likviditet navnlig til de virksomheder, der blev hårdest ramt af restriktionerne, som fx hoteller, restauranter, rejsebureauer, frisører og butikker mv., hvor fysisk fremmøde er nødvendigt for omsætning.

For at målrette den ekstra likviditet til de virksomheder, der særligt har brug for hjælp, blev det besluttet at indføre en række låneordninger, som har givet virksomhederne mulighed for at anmode om et rentefrit lån for afregninger af moms, lønsumsafgift og/eller kildeskatter. Virksomheder, der skulle have indbetalt skatter og afgifter, har med andre ord i stedet fået mulighed for at låne beløbet hos skattemyndighederne og får på den måde stillet likviditet til rådighed. Låneordninger er mere målrettede end udskydelse af betalingsfrister, fordi låneordningerne ikke påvirker alle virksomheder. Det er således som udgangspunkt kun de virksomheder, der vurderer, at de har behov for ekstra likviditet, som vælger at søge om et rentefrit lån.

Virksomheder, der søger om kildeskattelån, kan ansøge om et beløb svarende til det beløb, der af virksomheden rettidigt er indberettet som indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag for den pågældende afregningsperiode. For moms- og lønsumsafgiftslån kan virksomheder ansøge om et lån svarende til virksomhedens angivne afgiftstilsvær for den periode, som låneordningen dækker. Momslån er relevant for virksomheder, der har en omsætning og dermed en skyldig moms. Det kan fx være virksomheder, der holder åbent og har en omsætning, som gør, at de ikke er berettiget til støtte fra kompensationsordningerne, men som omvendt ikke har en omsætning, der er høj nok til, at de kan dække deres udgifter. Momslåneordningen hjælper således også de virksomheder, som ingen ansatte har lige nu og her, mens kildeskattelån er relevant for virksomheder med ansatte, uanset om virksomhederne har omsætning eller ej.

Samlet set er der stillet likviditet på ca. 258 mia. kr. til rådighed for virksomhederne gennem de rentefri låneordninger for kildeskatter og moms/lønsumsafgift, jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3. Oversigt over rentefri låneordninger som følge af coronakrisen

Låneordninger	Likviditet stillet til rådighed	Udnyttelse af ordningen	Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd (2021-niveau)
<i>Moms og lønsumsafgift</i>	<i>Mia. kr.</i>		<i>Mio. kr.</i>
Moms for små og mellemstore virksomheder og lønsumsafgift for metode 4-virksomheder, der skal angives og betales i marts 2020 (ordinær betaling).	35 ¹⁾	7,4	795 ¹⁾
Moms, der skal angives og betales i marts 2021 (ordinær og udskudt betaling) for små og mellemstore virksomheder.	62,8	13,4	255
Moms, der skal angives og betales i juni 2021 (ordinær betaling) for mellemstore virksomheder.	14,6	1,8	115
Yderligere udskydelse af tilbagebetalingsfrister for de to første moms lån	20,8	2 ²⁾	120
<i>A-skat og arbejdsmarkedsbidrag</i>			
Indbetalt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag med betalingsfrist i januar 2021 (ordinær betaling og udskudt betaling) for små og mellemstore virksomheder	7,8	0,8	20
Indbetalt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag med betalingsfrist i februar 2021 (ordinær betaling) for alle virksomheder	27,5	2,5	240 ³⁾
Indbetalt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag med betalingsfrist i marts 2021 (ordinær og udskudt betaling) for alle virksomheder	53,9	5,6	
Indbetalt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag med betalingsfrist i april 2021 (ordinær betaling) for alle virksomheder	30,8	2,4	160 ³⁾
Indbetalt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag med betalingsfrist i maj 2021 (udskudt betaling) for alle virksomheder	25,1	2,2	
I alt	278,3	36,1	1.705

Anm.: Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd svarer til Skatteministeriets skøn i de enkelte lovforslag omregnet til 2021-niveau. Udnyttelse af ordningerne svarer til værdi af lån, som faktisk er givet ifm. de enkelte låneordninger.

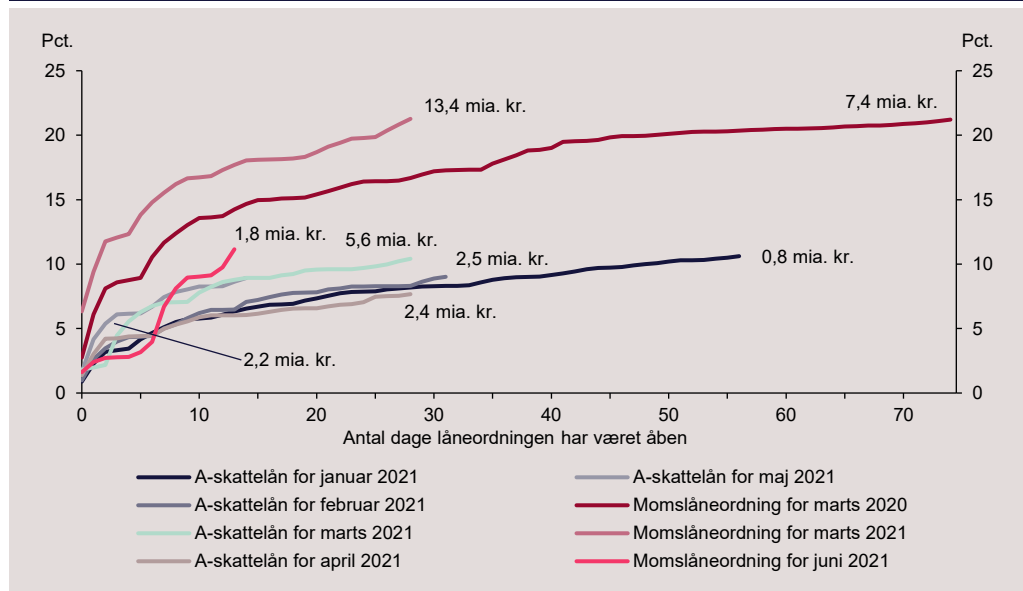
1) Med moms- og lønsumsafgiftslåneordningen blev der stillet ca. 35 mia. kr. i likviditet til rådighed for virksomheder. I forbindelse med lovforslaget blev et låneomfang på ca. 27 mia. kr. lagt til grund (svarende til omtrent ¾ udnyttelse). Moms- og lønsumsafgiftslåneordningen har dog været anvendt i betydeligt mindre omfang end skønnet ved lovforslagets fremsættelse. Det blev ved genåbningen af låneordningen forventet, at det samlede træk på ordningen ikke oversteg det oprindeligt forudsatte, jf. L75, 2020-21. Mindreprovenuet fra genåbningen er således forudsat dækket af det oprindeligt afsatte beløb. Den marginale provenuvirkning ved forlængelse af tilbagebetalingsfrist for lån i ordningen blev skønnet til 210 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd.

2) Der angives ikke en udnyttelse af ordningen, da der med udskydelsen ikke er udstedt nye lån.

3) A-skat- og arbejdsmarkedsbidragslånene har været udnyttet i mindre grad end anslået ved lovforslagets fremsættelse. Udnyttelsesgraden var skønnet til 20 pct. men har senere vist sig at være ca. 8-10 pct.

Kilde: Skatteministeriet.

Erfaringer fra låneordningerne viser, at det er ca. knap 10 pct. af virksomhederne, der gør brug af muligheden for at få et rentefrit A-skatte lån, mens ca. godt 20 pct. af virksomhederne gør brug af muligheden for at få et rentefrit moms lån, jf. figur 2.2. Samlet set er der godkendt lån for godt 36 mia. kr., jf. tabel 2.3.

Figur 2.2. Udnyttelse af rentefri låneordninger relativt til potentialet

Anm.: Månedssangivelsen på låneordningerne refererer til hvornår afregningsperioderne, som danner grundlag for lånene, havde betalingsfrist. Nogle af låneordningerne indebærer således ordinære betalinger, mens andre indebærer udskudte betalinger; jf. tabel 2.3. Den første moms låneordning (moms låneordning for marts 2020) indebærer også lønsumsafgift for metode 4-virksomheder.

Kilde: Skattestyrelsen.

Samlet set har virksomhederne ansøgt om knap 120.000 lån, hvoraf godt 107.000 (ca. 89 pct.), er blevet godkendt, jf. tabel 2.4. En stor del af afslagene skyldes, at virksomhederne ikke har indsendt deres moms- og A-skatteangivelse i tide, eller at de har ansøgt en låneordning mere end én gang. Der kan i øvrigt ikke udbetales lån til virksomheder, der er under konkurs, rekonstruktion, tvangsopløsning eller likvidation.

Tabel 2.4. Ansøgninger til rentefri låneordninger som følge af coronakrisen

Låneordninger	Antal ansøgninger	Antal godkendte ansøgninger	Godkendte ansøgninger som andel af antal ansøgninger
Moms og lønsumsafgift	71.994	65.073	90 pct.
A-skat og arbejdsmarkedsbidrag	47.952	42.172	88 pct.
I alt	119.946	107.245	89 pct.

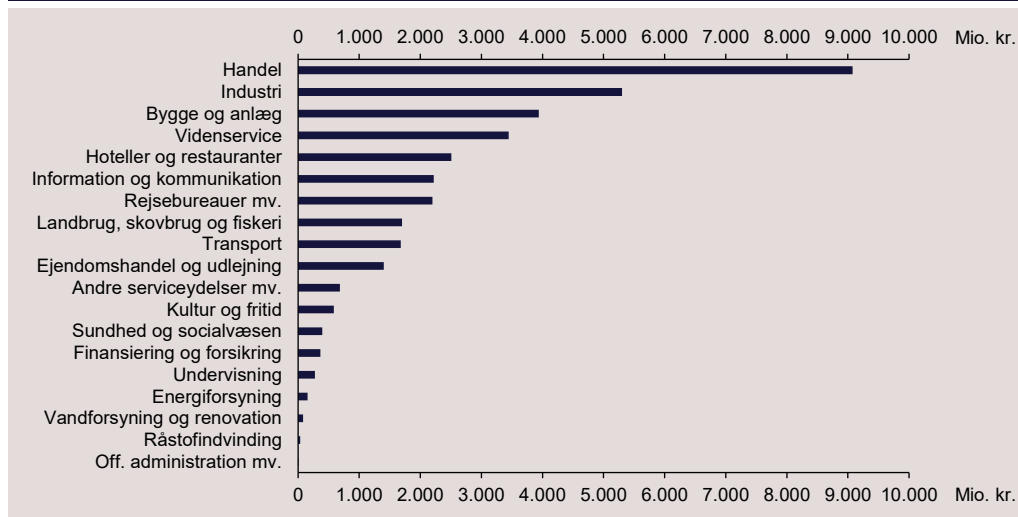
Anm.: Tabellen angiver data for den originale låneperiode.

Kilde: Skattestyrelsen

Målt i absolutte termer – dvs. i kroner – er det brancherne handel og industri, der samlet set har optaget de største lån i de forskellige ordninger, jf. figur 2.3. Målt på de enkelte branchers relative udnyttelse af låneordningerne er det imidlertid især virksomheder i branchen hotel og restauration mv., der har benyttet sig af ordningerne, jf. figur 2.4. Hoteller og restauranter har således fået godkendt lån for ca. 2½ mia. kr., hvilket svarer til ca.

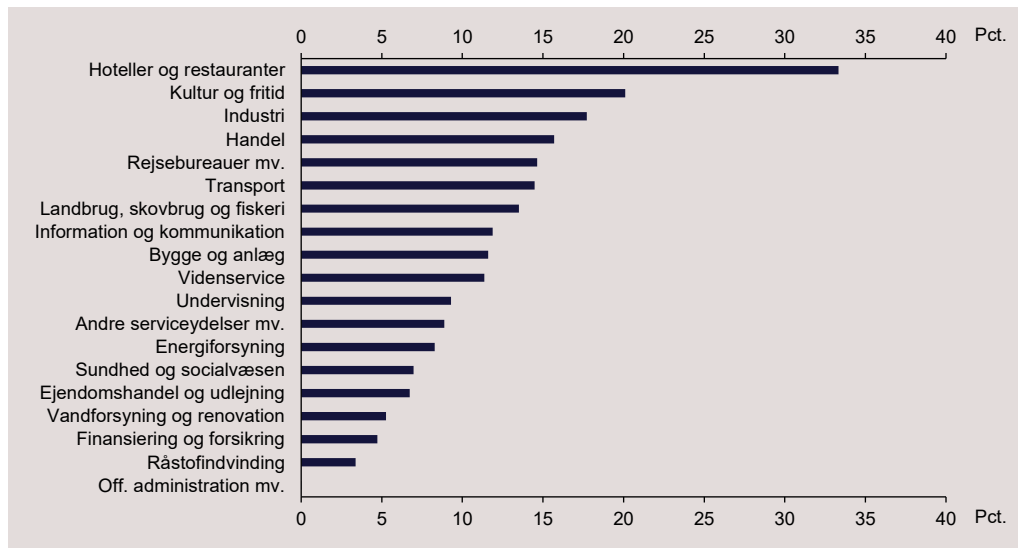
en tredjedel af den samlede likviditet, der er stillet til rådighed for denne branche via låneordningerne. Den relativt høje udnyttelsesgrad understreger, at netop denne branche har været særlig hårdt ramt af coronakrisen og de tiltag, der blev indført for at inddæmme smittespredningen.

Figur 2.3. Værdien af godkendte lån – fordelt på brancher



Kilde: Skattestyrelsen.

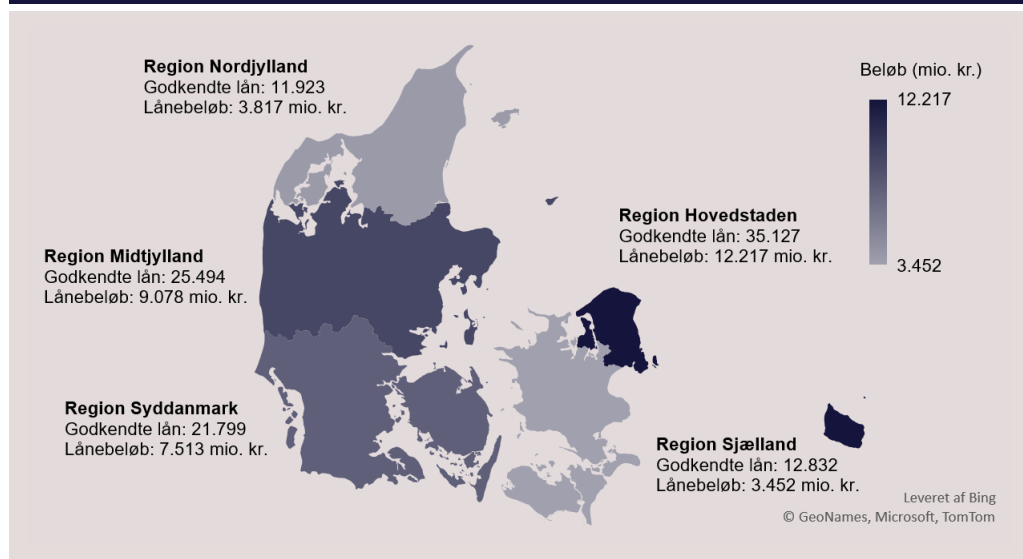
Figur 2.4. Værdien af godkendte lån som andel af potentialet – fordelt på brancher



Kilde: Skattestyrelsen.

Virksomheder inden for brancherne industri, kultur og fritid, handel samt rejsebureauer mv. har også i relativt stort omfang benyttet sig af låneordningerne, jf. figur 2.4. Der er samlet set godkendt flest lån i Region Hovedstaden, hvor antallet af godkendte ansøgninger udgør godt 35.000 svarende til samlet godt 12 mia. kr., jf. figur 2.5. Det hænger dog også sammen med, at Region Hovedstaden har det største potentiale for ansøgninger.

Figur 2.5. Anvendelse af låneordninger fordelt på regioner



Kilde: Skattestyrelsen.

Tilbagebetaling af lån og udsudte betalinger

Den likviditet, der stilles til rådighed for virksomhederne enten i form af lån eller udsudte betalingsfrister, skal tilbagebetales på et senere tidspunkt. Det vil ske samtidig med, at virksomhederne skal betale sædvanlige rater af moms og A-skat mv.

Tilbagebetalingsprofilen bør optimalt set på den ene side tage højde for, at virksomhederne får tid til at oparbejde en indtjening, så de har midler til at tilbagebetale pengene. En periode med mange ekstra betalinger udover de ordinære betalinger kan øge risikoen for konkurser.

På den anden side bør tilbagebetalingsprofilen ikke være unødigt lang. Likviditetsstøtten bremser den naturlige dynamik i erhvervslivet ved også at holde hånden under de virksomheder, der ikke er rentable, hvilket øger risikoen for statslige tab. Det er således en naturlig del af et dynamisk erhvervsliv, at der hele tiden opstår nye virksomheder, mens ikke-rentable virksomheder går konkurs. Samtidig ændrer erhvervsstrukturen sig løbende i takt med ændringer i efterspørgslen og den teknologiske udvikling. Det indebærer blandt andet, at virksomhederne skal tilpasse sig for at vedblive med at være rentable, da de ellers vil gå konkurs. Likviditetsstøtten kan

med andre ord på længere sigt medvirke til at fastholde virksomhederne, som de er, hvorved deres incitament til at tilpasse sig reduceres. På den måde bliver ikke-rentable virksomheder holdt kunstigt i live, og de vil i givet fald lægge beslag på ressourcer, der kunne være anvendt bedre andre steder i økonomien.

Den økonomiske ekspertgruppe for udfasning af hjælpepakker II³ udgav i begyndelsen af maj 2021 deres rapport, som kom med anbefalinger til, hvordan hjælpepakkerne til erhvervslivet mest hensigtsmæssigt kunne udfases. Ekspertgruppen kom frem til, at de skattemæssige likviditetsordninger har været et vigtigt redskab i at undgå konkurser, og de har hjulpet mange virksomheder gennem en vanskelig situation. På længere sigt forsvinder fordelene ved den statslige likviditetsstøtte dog, fordi den forstyrrer den naturlige virksomhedsdynamik. Derfor anbefalede eksperterne, at likviditetsordningerne som hovedregel ikke bør forlænges udover juni 2021.

Virksomhederne kan tilbagebetale lån via de midler, som de opbygger i takt med det løbende overskud. Der vil dog være nogle virksomheder, som får behov for en længere tilbagebetalingsperiode, og som får brug for at tage et lån i banken, når betalingerne til skattemyndighederne forfalder. En analyse fra Nationalbanken⁴ viser, at virksomhedernes indlån i bankerne er steget betydeligt fra marts 2020 til februar 2021, hvilket kan indikere, at mange virksomheder vil kunne tilbagebetale pengene ved at trække på deres indlån i banken. Samtidig viser Nationalbankens analyse også, at bankerne er godt rustede til at låne ud til rentable virksomheder, når lån og udsudte betalingsfrister forfalder.

Henover sommeren og efteråret 2021 er samfundet gradvist blevet genåbnet, og der har der igen været fremgang i dansk økonomi. Der er dog nogle brancher, der i særlig høj grad har været hårdt ramt af nedlukning, og som ville kunne få problemer med at påbegynde tilbagebetalingen af lånene i november 2021, hvilket ellers oprindeligt var planen. Derfor indgik regeringen og et bredt flertal i Folketinget den 9. september 2021 en *Aftale om udfasning af likviditetstiltag på skatteområdet*, der indebærer, at tilbagebetalingsfristen for de første to moms-lån, der forfalder til betaling, udskydes til den 1. april 2022, hvor det første A-skattelån forfalder til betaling. Når tilbagebetalingsfristerne i højere grad klumpes sammen, får virksomhederne mulighed for at oprette en samlet betalingsordning på skattekontoen, som ekstraordinært kan have en løbetid på op til 24 måneder og har en månedlig rente på 0,7 pct.

Herudover indgik regeringen og Finans Danmark den 9. september 2021 en hensigtserklæring, hvor bankerne tilkendegav, at de vil hjælpe virksomhederne med at få adgang til den nødvendige likviditet, og at bankernes udlån vil ske på rimelige vilkår og under hensyn til virksomhedernes ekstraordinære situation som følge af coronakrisen.

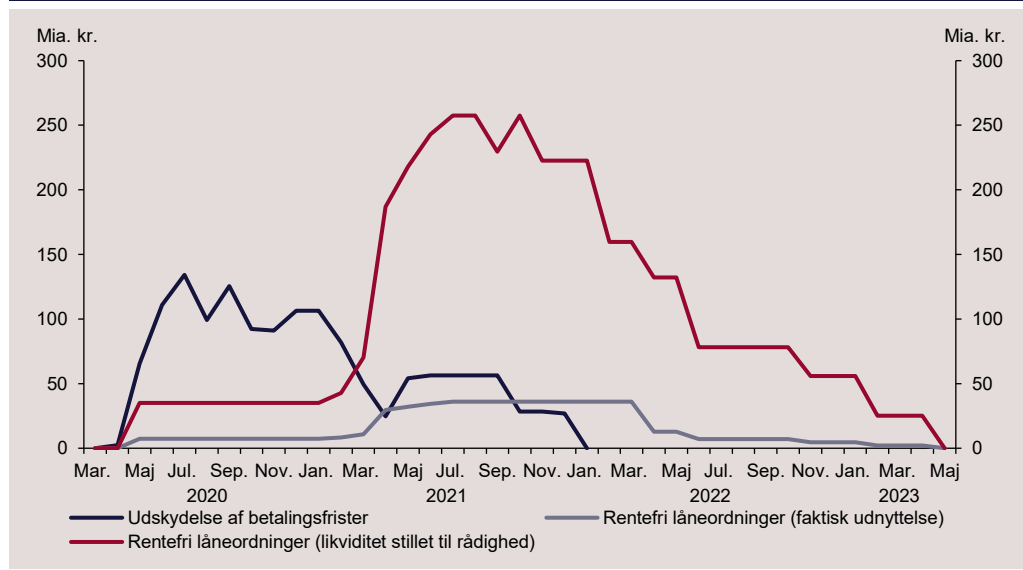
³ Den første økonomiske ekspertgruppe om udfasning af hjælpepakker blev nedsat i maj 2020 og afrapporterede i slutningen af samme måned, mens den anden udgave af ekspertgruppen blev nedsat i slutningen af marts 2021 og afrapporterede i begyndelsen af maj 2021. Ekspertgruppen har i begge sammenhænge bestået af følgende tre økonomiprofessorer: Torben M. Andersen (formand), Michael Svarer og Philip Schröder.

⁴ Bankerne er klar til udløb af statslig likviditetsstøtte, Analyse nr. 10, april 2021, Danmarks Nationalbank

Tilbagebetalingsprofilen er sammenlagt tilrettelagt på en sådan måde, at tilbagebetalingsdatoerne spredtes ud over perioden 2020-2023. Den likviditet, som virksomhederne har haft til rådighed gennem betalingsfristudskydelser og godkendte rentefri lån, fremgår af *figur 2.6*, der ligeledes illustrerer, hvordan den ekstra likviditet forfalder til betaling frem til maj 2023. Der vil formentlig alligevel være nogle virksomheder, der går konkurs og ikke kan tilbagebetale den ekstra likviditet, de har fået stillet til rådighed.

Det er skønnet, at statens tab vil udgøre ca. 2,0 mia. kr., heraf godt 0,3 mia. kr. vedr. udskudte betalingsfrister, *jf. tabel 2.2*, og ca. 1,7 mia. kr. vedr. rentefri låneordninger, *jf. tabel 2.3*. Det samlede tab foranlediges både af de virksomheder, der går konkurs, og dermed ikke kan betale den moms og A-skat mv., som de har fået udskudt, og de mistede renteindtægter afledt af rentefriheden. Tabet skal ses i lyset af, at likviditeten netop er stillet til rådighed for at hjælpe virksomheder, der havde akut brug for hjælp, og ikke nødvendigvis kunne få likviditet fra private långivere, givet usikkerheden i den ekstraordinære situation under coronapandemien.

Figur 2.6. Likviditet og tilbagebetalingsprofil for betalingsfristudskydelser og lån



Kilde: Skatteministeriet

2.3 Midlertidige skattelempelser i forlængelse af coronakrisen

Udover de udskudte betalingsfrister og rentefri låneordninger er der også gennemført en række andre hjælpe- og stimuli-tiltag på skatteområdet i tilknytning til coronakrisen. Det drejer sig om stimuli-tiltag, der skal sætte

gang i økonomien, *jf. tabel 2.5*, og en række øvrige tiltag på skatteområdet, for at understøtte den særlige situation, som coronakrisen medførte, *jf. appendiks 2B*. Der er desuden indgået en række politiske aftaler i løbet af 2020, mens coronakrisen har lagt en dæmper på økonomien. Aftalerne indeholder derfor også en række midlertidige skattelempelser, der sigter efter at tage hånd om den ekstraordinære situation, som den danske økonomi befinder sig i. Det drejer sig om aftalerne om en grøn skattereform, grøn omstilling af vejtransporten og en ny ret til tidlig pension, *jf. afsnit 2.4-2.6*.

Stimuli-tiltag der skal sætte gang i økonomien i forbindelse med genopretningsaftaler

Der er siden sommeren 2020 gennemført en række genopretningsaftaler, der indeholder en række stimuli-tiltag på skatteområdet, som har til formål at give dansk økonomi et skub fremad – både under og efter coronakrisen, *jf. tabel 2.5*.

Tabel 2.5. Stimuli-tiltag som følge af coronakrisen

Tiltag	Politisk aftale	Mindreprovenu i 2020/21 efter tilbageløb og adfærd Mio. kr.
Midlertidig forhøjelse af fradrag for udgifter til forskning og udvikling i 2020 og 2021	<i>Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer (juni 2020)</i>	2.600 ¹⁾
Midlertidig forhøjelse af bundfradrag for udlejning af sommerhuse i 2020	<i>Aftale om sommerpakken (juni 2020)</i>	70
Skattefritagelse af arbejdsgiverbetalt gavekort i 2021	<i>Aftale om stimuli og grøn Genopretning (december 2020)</i>	250
Midlertidig lempelse af BoligJobordningen for håndværks- og serviceydelser i 2021	<i>Aftale om stimuli og grøn Genopretning (december 2020)</i>	340

1) Den midlertidige forhøjelse af fradraget for forskning og udvikling til 130 pct. skønnes at medføre et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på ca. 1.350 mio. kr. i 2020 og 1.250 mio. kr. i 2021, dvs. i alt 2,6 mia. kr., *jf. også kapitel 9*. Forhøjelsen af fradraget gælder også for 2022.

Kilde: Skatteministeriet.

Det blev i juni 2020 besluttet at forhøje fradraget for forskning og udvikling midlertidig til 130 pct. i 2020 og 2021 – dog med et loft på 50 mio. kr. (skatteværdien) over, hvor meget hver enkelt koncern kan få i merfradrag som følge af forøgelsen til 130 pct. Den midlertidige forhøjelse af fradraget for forsknings- og udviklingsudgifter vil øge virksomhedernes incitament til at investere i forskning og udvikling, mens øget forsknings- og udviklingsaktivitet ventes at øge den samlede produktivitet i samfundet. Forhøjelsen af fradraget for forskning og udvikling skønnes at medføre et mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd på ca. 1.350 mio. kr. i 2020 og 1.250 mio. kr. i 2021, dvs. i alt ca. 2,6 mia. kr., *jf. tabel 2.5*. Med *Aftale om grøn skattereform* blev det besluttet at forlænge lempelsen af fradraget til også at omfatte 2022, *jf. afsnit 2.4*. Det vurderes at medføre et mindreprovenu på 1.100 mio. kr. (efter automatisk tilbageløb og adfærdsvirkninger) i 2022.

Som et element i *Aftale om udfasning af hjælpepakkerne, stimuli-initiativer og eksportinitiativer* blev der også afsat 700 mio. kr. i 2020 til en sommerpakke med konkrete initiativer for sommerferie på landet og på øerne, kultur- og naturoplevelser i den danske sommer mv. I sommerpakken indgik en midlertidig forhøjelse af bundfradraget for udlejning af sommerhuse fra 41.800 kr. til 60.000 kr. i indkomståret 2020 – vel at mærke hvor en tredjepart, fx et bureau, indberetter lejeindtægterne til skattemyndighederne. Det gav visse sommerhusudlejere en økonomisk håndsrækning og øgede tilskyndelsen til at udleje sommerhuse i 2020, hvilket isoleret set bidrog til mere aktivitet og beskæftigelse i sommerhusområderne. Den midlertidige forhøjelse af bundfradraget for udlejning af sommerhuse til 60.000 kr. i indkomståret 2020 skønnes at være forbundet med et mindreprovenu på 70 mio. kr. efter automatisk tilbageløb og adfærdsvirkninger.

I forlængelse af anden bølge af coronaepidemien i efteråret 2020 blev der i forbindelse med finanslovsaftalen for 2021 ligeledes aftalt en stimulipakke, der har til formål at holde hånden under familier og virksomheder, som er ramt af krisen. Aftalen omfatter blandt andet støtte til oplevelsesøkonomi på 750 mio. kr. og en lempelse af BoligJobordningen.

For at give en håndsrækning til oplevelsesindustrien, er der således midlertidigt i 2021 indført en særskilt skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte gavekort til oplevelsesøkonomien med en beløbsgrænse på 1.200 kr., som kan bruges til hoteller, restauranter og forlystelser, herunder teater- og biografforestillinger mv. Gavekortet må ikke kunne ombyttes til kontanter.

For at støtte serviceerhvervene, der er ramt af coronakrisen, og fremme private investeringer er det aftalt, at BoligJobordningen lempes midlertidigt i 2021. Konkret hæves beløbsgrænsen for fradrag for lønudgifter til serviceydelser til 25.000 kr., mens skatteværdien af servicefradraget øges til 35 pct. Beløbsgrænsen for fradrag for lønudgifter til håndværksydelser hæves også til 25.000 kr., mens skatteværdien af håndværkerfradraget fastholdes uændret, jf. også kapitel 10, der sætter fokus på BoligJobordningen. Samlet set skønnes de aftalte lemper af BoligJobordningen at medføre et mindreprovenu efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd på ca. 340 mio. kr. i 2021.

2.4 Aftale om grøn skattereform

For at sikre, at den grønne omstilling også understøttes under genopretningen af den danske økonomi, indgik regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i december 2020 *Aftale om grøn skattereform*. Aftalen bidrager til, at afgiftssystemet understøtter den grønne omstilling, idet erhvervslivets og husholdningernes omkostninger ved udledning af drivhusgasser i højere grad kommer til at afspejle de samfundsøkonomiske omkostninger.

Det er nødvendigt at gennemføre et udviklingsarbejde for i praksis at muliggøre en udvidelse af afgifterne til at omfatte områder, som i dag er fritaget for afgifter. En ensartet afgift på alle CO₂e-udledninger⁵ er den mest omkostningseffektive måde at reducere udledningerne på, idet den fastsætter en ensartet pris på udledningen af drivhusgasækvivalenter.

I det lys gennemføres den grønne skatteform i to faser. Den første fase (2020-2022) indeholder de indledende skridt i retning af en højere og mere ensartet afgift på CO₂e-udledninger med udgangspunkt i det eksisterende energiafgiftssystem. Partiene bag aftalen er enige om at forhøje energiafgiften på fossile brændsler for erhverv med 6 kr. pr. GJ. Det giver et merprovenu på 410 mio. kr. i perioden 2020-2025 efter tilbageløb og adfærd. Derefter skal en mere ensartet CO₂e-afgift sikres via udvidelser af afgiftsgrundlaget til områder, der er relativt veldefinerede, herunder blandt andet CO₂e-udledninger fra olie- og gasindvinding og olieraffinering, CO₂e-udledninger i forbindelse med mineralogiske processer, fossile brændsler til elproduktion og øvrige CO₂-afgiftsfritagelser. Samtidig arbejdes der henimod at omlægge energiafgifterne til en mere direkte og ens afgift på CO₂e-udledning.

Den anden fase (2023) af den grønne skattereform skal fastlægge rammerne for en ensartet CO₂e-afgift under hensyntagen til lækageeffekter mv. Den anden fase kan også indebære regulering af områder, der i dag ikke er omfattet af afgifter på drivhusgasser. Det er aftalepartiernes ambition, at Danmark i 2030 skal have en ensartet CO₂e-afgift.

I tilknytning til den første fase af den grønne skattereform gennemføres der også en række erhvervspolitiske lempelser for samlet ca. knap 6 mia. kr. i perioden 2021-2025, jf. tabel 2.6. Lempelserne understøtter erhvervslivet i den usikre økonomiske situation, der følger af coronapandemien. Lempelserne indføres allerede fra 2021, mens afgiftsforhøjelserne først vil blive indført fra 2023. Erhvervslivet får på den måde mulighed for at foretage energiinvesteringer på kort sigt, der kan bidrage til at reducere deres afgiftsbetaling på længere sigt.

⁵ CO₂e er en forkortelse for CO₂-equivalents, dvs. på dansk CO₂-ækvivalenter.

Tabel 2.6. Provenumæssige konsekvenser af Aftale om grøn skattereform (fase 1)

Mio. kr. (2021-niveau)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020-25
1. Afgiftsforhøjelser	-	-	-	90	80	240	410
<i>Skatte- og afgiftslempelser mv.</i>							
2. Hæve bagatelgrænse for straksafskrivninger	-10	-410	-310	-240	-180	-140	-1.290
3. Investeringsvindue	-40	-670	-1.110	-650	-470	-340	-3.280
4. Fastholdelse af bundfradrag i svovlafgift	-	-10	-10	-10	-10	-10	-50
5. Måltrettet tilskudspulje til CO ₂ -reduktioner	-	-	-100	-100	-105	-10	-315
6. Ny måltrettet tilskudspulje ¹⁾	-	-70	-130	-70	-50	-40	-360
7. Forlængelse af forhøjet FoU-fradrag	-	-	-1.100	-	-	-	-1.100
8. Første fase i alt (1+2+3+4+5+6+7)	-50	-1.160	-2.760	-980	-735	-300	-5.985

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

1) Profilen for tilskudspuljen er endnu ikke endeligt fastlagt og blot illustrativ.

Kilde: Skatteministeriet.

Mere konkret indeholder *Aftale om grøn skattereform* følgende elementer:

- Øget bagatelgrænse for straksafskrivninger til 30.000 kr.
- Investeringsvindue til og med 2022 med 16 pct. øget afskrivningsgrundlag på visse driftsmidler, dog undtaget maskiner, der anvender fossile brændsler.
- Fastholdelse af bundfradrag i svovlafgift.
- Ny tilskudspulje på i alt 360 mio. kr. til grøn omstilling og målrettede energieffektiviseringer. Udvidelse af Erhvervspuljen med 315 mio. kr. – blandt andet med henblik på energieffektiviseringer og grøn omstilling af gartnerier, herunder væksthuse.
- Forlænget lempelse af fradrag for udgifter til forskning og udvikling (FoU-udgifter).

Aftalepartierne er også enige om, at der nedsættes en ekspertgruppe for en grøn skattereform. Ekspertgruppen skal komme med den første delrapport ultimo 2021. Delrapporten skal skitsere en model for omlægning af energiafgifterne til en mere direkte afgift på CO₂ samt modeller for udvidelse af afgiftsgrundlaget til relativt veldefinerede områder, herunder fx olie- og gasindvinding. I forbindelse med den endelige afrapportering skal ekspertgruppen (ifølge dens kommissorium) udarbejde forskellige scenarier, der bidrager væsentligt til 70 pct.-målsætningen i 2030. Det omfatter blandt andet modeller for en mere ensartet CO₂-afgift. Samtidig skal ekspertgruppen tage stilling til, hvordan hensynene i klimaloven håndteres, og pege på hensigtsmæssige kompensations- og tilbageføringsmekanismer. Ekspertgruppen forventes at komme med den endelige afrapportering ultimo 2022.

2.5 Aftale om grøn omstilling af vejtransporten

I december 2020 indgik regeringen sammen med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten en *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*. Med aftalen om vejtransporten sigtes der efter 1 mio. grønne biler i 2030. Aftalen indeholder en grøn omlægning af bilafgifterne, der tilvejebringer finansiering og gennemfører konkrete tiltag, som allerede nu skønnes at medføre 775.000 nul- og lavemissionsbiler i 2030. Aftalen vurderes samtidig at medføre CO₂-reduktioner på ca. 1 mio. ton i 2025 og ca. 2,1 mio. ton i 2030. Der vil løbende blive gjort status over udbredelsen af grønne biler i de kommende år. Aftalepartierne gør status i 2025 og drøfter initiativer, der kan indfri ambitionen om 1 million grønne biler i 2030, og konkrete tiltag, der kan tilvejebringe den nødvendige finansiering.

De provenumæssige konsekvenser af *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* fremgår af tabel 2.7. Mere konkret indeholder aftalen følgende skattemæssige elementer:

- En omlægning af registreringsafgiften, herunder en lempeligere indfasning af nul- og lavemissionsbiler (pkt. 1 i tabel 2.7).
- En forlængelse af særordningen med lav elafgift til opladning af eldrevne køretøjer til og med 2030 (pkt. 1 i tabel 2.7).
- Justering af beskatning af fri bil (pkt. 2 i tabel 2.7).
- Øget deleøkonomisk fradrag for grønne biler (pkt. 3 i tabel 2.7).
- En kilometerbaseret vejafgift for lastbiler fra 2025 (pkt. 4 i tabel 2.7).
- Forhøjelser af ejer- og udligningsafgiften, samt en omlægning af afgifterne til at være differentieret efter CO₂-udledningen pr. km (pkt. 5-6 i tabel 2.7).

Derudover indeholder aftalen blandt andet et CO₂-fortrængningskrav, håndtering af den udestående indeksering af registreringsafgiften, en analyse af forsøgsordning med dobbelttrailere, analyse af optimering og tilpasning af national vægt- og dimensionsregulering, samt en midlertidig forhøjelse af skrotningspræmie for gamle dieselbiler, jf. pkt. 7 i tabel 2.7.

Tabel 2.7. Provenumæssige konsekvenser ved Aftale om grøn omstilling af vejtransport

Mio. kr. (2021-niveau)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Omlægning af registreringsafgiften samt lav elafgift til og med 2030	-500	-800	-1.000	-1.200	-1.400	-1.400	-1.400	-1.400	-1.500	-1.400
2. Justering af beskatning af fri bil	0	0	0	10	0	10	0	0	-10	-20
3. Øget deleøkonomisk bundfradrag for grønne biler	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-3	-4	-5
4. Kilometerbaseret vejafgift	-	-	-	-	500	500	500	1.000	1.000	1.000
5. Forhøjelse af udligningsafgiften	500	500	400	400	400	400	300	300	300	300
6. Forhøjelse af ejerafgiften	-	100	400	700	1.000	1.400	1.300	1.200	1.200	1.100
7. Øvrige initiativer	-800	-600	-600	-500	-900	-800	-800	-1.000	-900	-1.200
I alt	-800	-800	-700	-600	-500	0	0	100	100	-200

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

Kilde: Skatteministeriet.

Med aftalen omlægges ejer- og udligningsafgiften for nye biler fra at være en afgift, der er differentieret efter, hvor langt bilerne kører på henholdsvis en liter benzin eller diesel – til at blive en afgift, der er differentieret efter, hvor mange gram CO₂ bilerne udleder pr. km.

Derudover forhøjes udligningsafgiften med 20,7 pct. i 2021, hvilket svarer til den forventede prisudvikling i perioden 2021-2030. Forhøjelsen skal ses i lyset af, at energiafgifterne på benzin og diesel reguleres årligt med udviklingen i nettoprisindekset. På den måde udlignes afgiftsforskellene mellem benzin- og dieslbiler også frem mod 2030. Udligningsafgiften, som kun pålægges dieseldrevne biler, skal udligne, at afgiften på diesel er lavere end afgiften på benzin. Ved en årskørsel for dieslbiler på ca. 22.000 km⁶, svarer udligningsafgiften omtrent til forskellen på afgiftssatserne (inkl. moms) for benzin og diesel (opgjort i kr./GJ).

Derudover forhøjes ejerafgiften med 3 pct. i 2022, 6,5 pct. årligt i 2023-2025 og 10 pct. i 2026. Forhøjelserne gælder både for nye biler og den eksisterende bestand af biler.

For en yderligere uddybning af omlægningen af registreringsafgiften og beskatningen af grønne biler henvises der til *kapitel 8*.

⁶ Den gennemsnitlige årskørsel for en ny dieselbil forventes at være ca. 22.000 km. Der er dog stor variation i årskørslen for enkelte biler.

2.6 Aftale om en ny ret til tidlig pension

I oktober 2020 indgik regeringen sammen med Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten *Aftale om en ny ret til tidlig pension*. Aftalen giver fra og med 2022 de danskere, der har de længste og ofte hårdeste arbejdsliv, ret til at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet. Retten til tidlig pension er baseret på objektive kriterier og tager udgangspunkt i antallet af år på arbejdsmarkedet.

Aftale om en ny ret til tidlig pension indeholder følgende konkrete finansieringselementer på skatteområdet:

- Lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer.
- Loft over fradrag for høje lønninger i selskabsskatten.
- Fastholdelse af lofterne i aktiesparekontoen og investorfradraget.
- Samfundsbidrag fra den finansielle sektor.

Herudover skal en nytænkning af den kommunale beskæftigelsesindsats frigive et finansieringsbidrag fra jobcentre, mens rammen til skattefradrag for virksomheders forebyggelsesindsatser inkluderet i *Aftale om ret til seniorenpension for nedslidte* (maj 2019) bliver afskaffet, jf. pkt. 8 i tabel 2.8 nedenfor. Partierne bag *Aftale om en ny ret til tidlig pension* er desuden enige om at se på mulighederne for at følge effekten af indførelsen digitale salgsregistreringssystemer med henblik på, at et eventuelt påviseligt skatte- og afgiftsmæssigt merprodu herfra skal kunne anvendes til at reducere samfundsbidraget fra den finansielle sektor og styrke indsatsen for et bedre arbejdsmiljø.

For at tage højde for de dybe spor, som coronakrisen har sat i dansk økonomi, finansieres udgifterne knyttet til den nye ret til tidlig pension i 2021 og 2022 primært ved at trække på det finanspolitiske råderum (pkt. 2 i tabel 2.8). Fra 2023 forventes konjunktursituationen normaliseret. Derfor bliver ordningen med ret til tidlig pension fra og med 2023 finansieret fuldt ud via de konkrete finansieringselementer.

Finansieringselementerne på skatteområdet er beskrevet nærmere nedenfor og det samlede finansieringsregnestykke for *Aftale om en ny ret til tidlig pension* fremgår af tabel 2.8.

Tabel 2.8. Provenumæssige konsekvenser af finansieringsbidrag til *Ny ret til tidlig pension*

Mio. kr. (2020-niveau)	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finansieringsbehov	200	2.390	2.870	3.600	3.590
<i>Finansieringsbidrag</i>					
2. Træk på finanspolitisk råderum	150	2.005	-	-	-
3. Lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer	-	-	850	850	850
4. Loft over fradrag i selskabsskatten for høje lønninger på over 7 mio. kr.	-	-	150	150	150
5. Samfundsbidrag fra den finansielle sektor	-	-	1.000	1.260	1.260
6. Uændret loft i aktiesparekontoen	50	85	85	85	85
7. Uændret loft i investorfradraget	0	0	105	105	105
8. Afskaffelse af ramme til skattefradrag for virksomheders forebyggelsesindsatser fra seniorpensionsaftalen	0	0	0	100	100
9. Ændringer af den kommunale beskæftigelsesindsats	0	300	750	1100	1100
10. Digitale salgsregistreringssystemer ¹⁾	0 ¹⁾	0 ¹⁾	0 ¹⁾	0 ¹⁾	0 ¹⁾
11. Finansiering i alt (2+3+4+5+6+7+8+9+10)	200	2.390	2.940	3.650	3.650
I alt (11-1)	0	0	70	50	60

Anm.: Provenuerne er opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

1) Der er i dag ikke et tilstrækkeligt sikkert vidensgrundlag til på forhånd at indregne en effekt på de offentlige finanser af tiltag til styrket regelefterlevelse på skatteområdet.

Kilde: Skatteministeriet.

Lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer

I dag beskattes selskaber først, når en eventuel gevinst realiseres ved salg af en ejendom. Selskaber kan dermed undgå beskatningen af ejendomsavancer ved at placere ejendommen i et datterselskab og sælge datterselskabet i stedet for selve ejendommen, idet gevinster på datterselskabsaktier er skattefrie. Reglerne er blandt andet blevet udnyttet af udenlandske kapitalfonde, der investerer i danske udlejningsejendomme.

Finansieringselementet om løbende beskatning af værdistigninger på selskabers ejendomme efter et lagerprincip (*pkt. 3 i tabel 2.8*) skal sikre en effektiv beskatning af selskabers ejendomsavancer, der svarer til den måde pensionselskaber beskattes på i dag. Det indebærer, at værdistigninger eller -fald på de enkelte ejendomme skal opgøres årligt, og at beskatningen vil foregå løbende. Lagerbeskatningen af ejendomsavancer skal gælde for selskaber mv., der er omfattet af den almindelige selskabsbeskatning på 22 pct. af overskuddet. Lagerbeskatningen skal derimod ikke gælde for personligt drevne virksomheder.

Den nærmere udformning af lagerbeskatningen af selskabers ejendomsavancer vil skulle fastlægges endeligt i forbindelse med det lovforberedende arbejde. Ejendomme, som et selskab i overvejende grad anvender til egen drift, undtages dog fra lagerbeskatningen. Det gælder fx ejendomme, der af selskabet selv eller et kon-

cernselskab anvendes til administration, lager, produktion mv. For at mindske de administrative byrder forbundet med forslaget for både selskaberne og skatteforvaltningen indføres der desuden en beløbsgrænse på 100 mio. kr., så koncerner med mindre ejendomsporteføljer undtages. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at dette finansieringselement vil tilvejebringe et årligt merprovenu på ca. 850 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd fra og med 2023.

Løft over fradrag i selskabsskatten for høje lønninger på over 7 mio. kr.

Selskaber har i dag fradrag for udgifter til løn mv. i opgørelsen af deres skattepligtige indkomst – vel at mærke hvis udgifterne er direkte knyttet til driften af virksomheden. Fra og med 2023 vil bruttolønninger på over 7 mio. kr. pr. medarbejder ikke kunne fradrages i selskabernes skattepligtige indkomst (*pkt. 4 i tabel 2.8*). Dette finansieringselement skal bidrage til at modvirke en skæv lønudvikling for direktører mv. særligt i store selskaber – udover at medvirke til finansieringen til den nye ret til tidlig pension. Bruttolønnen opgøres på koncernniveau og omfatter også visse andre personaleudgifter end løn, når udgiften afholdes direkte til den ansattes fordel, som fx pensionsindbetalinger, fri bolig, firmabil mv. Forslaget berører alle selskaber og selvstændige erhvervsdrivende. Et løft over fradrag for lønomkostninger i selskabsskatten ved årslønninger på over 7 mio. kr. pr. medarbejder skønnes efter tilbageløb og adfærd med betydelig usikkerhed at føre til et årligt merprovenu på i størrelsesordenen 150 mio. kr.

Samfundsbidrag fra den finansielle sektor

Den finansielle sektor betaler i dag almindelig selskabsskat på 22 pct. af overskuddet. Sektoren er gennem beskattningen af dens tjenester begunstiget på en række områder i forhold til andre virksomheder. En række finansielle kerneydelser er fx omfattet af gunstige skatteregler ved at være fradragsberettigede for husholdningerne. Private personer har fx fradrag for renteudgifter og lignende samt kurtage i forbindelse med værdipapirhandel, ligesom visse formueforvaltningsomkostninger er fradragsberettigede. Fradragsene indebærer, at priserne på disse ydelser opgjort efter skat bliver lavere, hvorved de finansielle virksomheder har en indirekte skattemæssig fordel, som andre virksomheder ikke har. Derudover er finansielle ydelser som udgangspunkt fritaget for moms, idet finansielle virksomheder i stedet er pålagt lønsumsafgift. Samfundsbidraget fra den finansielle sektor (*pkt. 5 i tabel 2.8*) udformes som et tillæg til den almindelige selskabsskat. Merprovenet fra den finansielle sektors samfundsbidrag skal fuldt indfaset udgøre ca. 1¼ mia. kr. årligt efter tilbageløb og adfærd.

Uændret loft på 100.000 kr. i aktiesparekonto

Personer kan i dag indskyde op til 100.000 kr. på en aktiesparekonto i et pengeinstitut. Midlerne kan anvendes til køb af noterede aktier og aktiebaserede investeringsbeviser. Afkastet på aktiesparekontoen beskattes lempeligere end almindelig aktieindkomst. Det fremgår af *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017), at loftet for indskud på ordningen årligt kan hæves med 50.000 kr. frem til og med 2022. Der er således afsat finansiering til at forhøje loftet til 150.000 kr. i 2021 og til 200.000 kr. i 2022. Et uændret loft over aktiesparekontoen på 100.000 kr. (pkt. 6 i tabel 2.8) skønnes at medføre et merprovenu efter tilbageløb og adfærd på ca. 50 mio. kr. i 2021 og ca. 85 mio. kr. fra 2022 – vel at mærke sammenlignet med et forløb, hvor loftet var blevet hævet med 50.000 kr. både i 2021 og 2022.

Uændret loft for investorfradraget

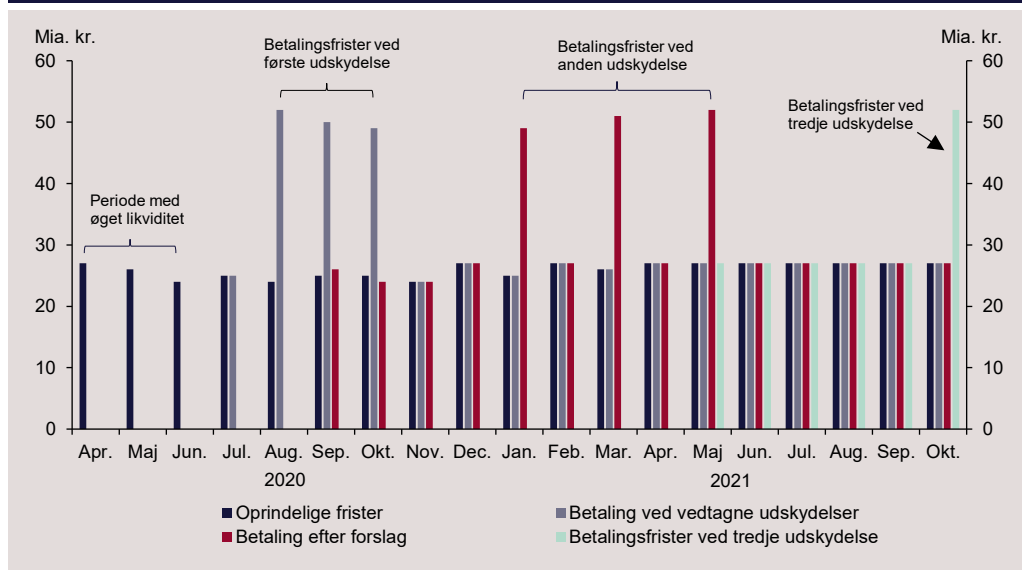
Investorfradraget giver personer, der foretager direkte investeringer i de omfattede virksomheder, mulighed for årligt at fradrage halvdelen af investeringsudgifter for op til 400.000 kr. i hvert af indkomstårene 2019-2022 og halvdelen af investeringsudgifter for op til 800.000 kr. i indkomståret 2023 og frem. Ved indirekte investeringer gennem investorfradragsfonde vil halvdelen af investeringsudgifter for op til 125.000 kr. kunne fradrages i hvert af indkomstårene 2019-2022, mens der i indkomståret 2023 og frem vil være fradrag for halvdelen af investeringsudgifter for op til 250.000 kr. Investorfradraget er udformet, så det har en skatteværdi på 30 pct. (nkl. kirkeskat) i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent. Investorfradraget indgik i *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017). Et uændret loft for investorfradraget på niveauet i 2020 (pkt. 7 i tabel 2.8) skønnes isoleret set at indebære et merprovenu på ca. 105 mio. kr. årligt fra og med 2023 opgjort efter tilbageløb og adfærd.

Appendiks 2A. Udskydelse af betalingsfrister for kildeskatter og moms

Dette appendiks uddyber de udskudte betalingsfrister for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms.

De første, udskudte betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i forbindelse med den første nedlukning i 2020 medførte, at betalingerne for april, maj og juni 2020 ville falde på samme tidspunkt som de ordinære betalingsfrister for august, september og oktober 2020. For at undgå, at månederne august, september og oktober 2020 resulterede i dobbeltbetaling for virksomhederne, blev det besluttet at udskyde de ordinære betalingsfrister for august, september og oktober i 2020 med henholdsvis ca. 4½, 5½ og 6½ måneder, jf. figur 2A.1.

Figur 2A.1. Betaling af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag for alle virksomheder – første, anden og tredje udskydelse



Anm.: For store virksomheder er betalingsfristen for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag normalt den sidste bankdag i optjeningsmåneden. For små virksomheder er betalingsfristen normalt den 10. i måneden efter optjeningsmåneden. I figuren er betalingsfristudskydelserne for maj og juni 2021 ikke vist af illustrative hensyn.

Kilde: Skattestyrelsen.

Den gradvise normalisering af betalingsfristerne følger anbefalingerne fra den økonomiske ekspertgruppe for udfasning af hjælpepakkerne og har blandt andet været med til at sikre, at kildeskattebetalingerne ikke belaster virksomhederne mere end højst nødvendigt i en fase, hvor dansk økonomi var inde i en genopretningsfase. De yderligere udskydelser af betalingsfristerne for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag blev vedtaget af alle partier i Folketinget i starten af juni 2020 og har givet virksomhederne 74 mia. kr. i ekstra likviditet i månederne august, september og oktober 2020, jf. tabel 2.2.

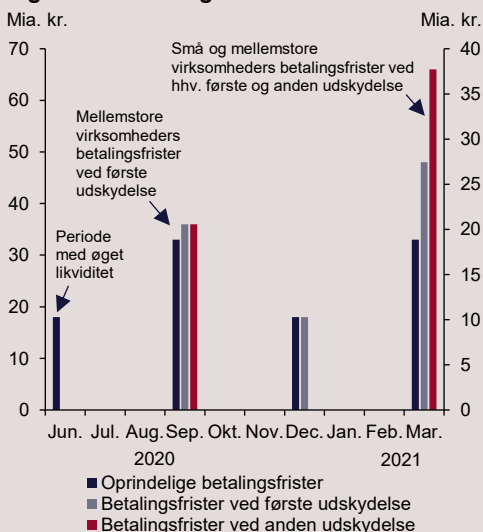
I midten af marts 2020 vedtog alle partier i Folketinget at forlænge momsbetalingsfristerne for store virksomheder med 30 dage for marts, april og maj 2020, jf. figur 2A.2. Det styrkede de berørte virksomheders likviditet med ca. 35 mia. kr. i denne periode. For at sikre en mere gradvis normalisering af betalingsfristerne blev det efterfølgende i juni 2020 besluttet at forlænge betalingsfristerne yderligere, så fristen for juli 2020 blev udskudt med 15 dage, og fristen for august blev udskudt med 7 dage, svarende til en likviditetsforbedring på ca. 32½ mia. kr.

Betaling af moms – første og anden udskydelse

Figur 2A.2. Store virksomheder



Figur 2A.3. Små og mellemstore virksomheder



Kilde: Skatteministeriet.

De små og mellemstore virksomheder fik forlænget afgiftsperioderne for moms, idet selve betalingsfristerne ikke kunne forlænges inden for rammerne af EU-retten. For små virksomheder blev afgiftsperioden for 1. halvår 2020 lagt sammen med 2. halvår 2020, hvor betalingsfristen var den 1. marts 2021. Det styrkede likviditeten for de berørte virksomheder med ca. 15 mia. kr. For mellemstore virksomheder blev afgiftsperioden for 1. kvartal 2020 lagt sammen med 2. kvartal 2020 med betalingsfrist den 1. september 2020, mens afgiftsperioden for 3. kvartal 2020 blev lagt sammen med 4. kvartal 2020 med betalingsfrist den 1. marts 2021, jf. figur 2A.3. Det styrkede de mellemstore virksomheders likviditet med ca. 18 mia. kr. i henholdsvis 1. kvartal og 3. kvartal 2020.

For at ligestille virksomheder, der betaler lønsumsafgift efter den såkaldte metode 4 (dvs. fx tandlæger, fysioterapeuter, ergoterapeuter og vognmænd), med momspligtige virksomheder, blev betalingsfristerne for lønsumsafgift for de pågældende virksomheder ligeledes udskudt. Konkret blev betalingsfristerne for 2. og 3. kvartal 2020 udskudt med henholdsvis 1½ og 1 måned. De udskudte betalingsfrister forbedrede de berørte virksomheders likviditet med ca. 550 mio. kr. i alt.

Navnlig til gavn for selvstændigt erhvervsdrivende blev de oprindelige betalingsfrister for B-skat i april og maj 2020 (som var den 20. i begge måneder) udskudt til henholdsvis 20. juni og 20. december 2020. Dermed var april og maj 2020 helt fri for betaling af B-skat. Det styrkede de selvstændiges likviditet i de pågældende måneder med ca. 5 mia. kr. Selvstændigt erhvervsdrivende kan derudover selv reducere deres B-skattebetaling for resten af 2020, hvis de på skat.dk nedsætter deres forventede indtjening.

Også bilbranchen forventes at være hårdt ramt økonomisk som følge af coronakrisen og omlægningen af bilafgifterne. Det blev derfor besluttet at give bilforhandlerne en hjælpende hånd ved at udskyde betalingsfristen for registreringsafgiften for marts 2021 til den 15. november 2021. Det skønnes at have øget bilforhandlernes likviditet med ca. 1½ mia. kr.

Appendiks 2B. Øvrige coronarelaterede skattetiltag

Boks 2B.1. Øvrige coronarelaterede skattetiltag

Tidligere udbetaling af skatte kreditter

Via såkaldte skatte kreditter kan selskaber få udbetalt skatteværdien af den del af deres underskud, der stammer fra forsknings- og udviklingsaktiviteter. De årlige udbetalinger af skatte kreditter udgør ca. 1 mia. kr. Skatte kreditterne udbetales normalt i forbindelse med opgørelsen af slutskatten i november måned året efter det indkomstår, som de afholdte udgifter til forsknings- og udviklingsaktiviteter vedrører. Det blev i april 2020 besluttet at fremrykke udbetaling af skatte kreditor dningen for indkomståret 2019 fra november 2020 til juni 2020 for at styrke likviditeten i små og mellemstore virksomheder med forsknings- og udviklingsaktiviteter.

Forlængelse af samtlige oplysningsfrister

Oplysningsfristen (selvangivelsesfristen) for alle skatteydere blev forlænget frem til den 1. september 2020 for at give revisorerne bedre mulighed for at hjælpe virksomhederne med at håndtere de akutte udfordringer, som coronakrisen har udløst.

Midlertidige lempelser for særlige grupper

Coronakrisen medførte pludselige begrænsninger for, hvor en person kan opholde sig, hvor et arbejde kan udføres fra, og hvordan en virksomhed kan drive forretning. Derfor blev der indført en række midlertidige lempelser for at afhjælpe udfordringerne for blandt andet udlændingsborgere, udstationerede og personer på forskerskatteordningen.

Der blev indført en valgfri midlertidig ordning, der blandt andet har til formål at hjælpe de udlændingsborgere, der har bopæl (fx sommerhuse) i Danmark, og som bliver fuldt skattepligtige til Danmark, hvis de opholder sig i Danmark over 3 sammenhængende måneder eller over 180 dage på 12 måneder. Hvis man valgte at gøre brug af ordningen, indtrådte der ikke fuld skattepligt, hvis overskridelsen skyldtes ophold i Danmark fra og med den 9. marts 2020 til og med den 30. juni 2020. Der kunne desuden arbejdes under opholdet. Lønindkomst, der kan henføres til opholdet, blev beskattet i Danmark.

Der blev desuden indført en valgfri, midlertidig ordning, der blandt andet har til formål at hjælpe de udstationerede, der er fuldt skattepligtige til Danmark, og som mister den lempelige beskatning af deres udenlandske lønindkomst efter ligningslovens § 33 A, hvis de opholder sig i Danmark over 42 dage i en 6-måneders periode. Hvis man valgte at gøre brug af ordningen, skulle der ses bort fra ophold i Danmark fra og med den 9. marts 2020 til og med det tidspunkt, hvor arbejdet i arbejdslandet blev genoptaget, dog senest den 30. juni 2020. Der kunne desuden arbejdes under opholdet i Danmark. Lønindkomst, der kan henføres til opholdet, blev beskattet i Danmark.

Endelig blev der indført midlertidige lempelser af forskerskatteordningen, blandt andet så ingen blev udelukket fra at kunne anvende ordningen som følge af længerevarende ophold i Danmark eller udlandet i perioden fra og med den 9. marts 2020 til og med den 30. juni 2020. En midlertidig nedsættelse af minimumslønkravet i perioden sikrede, at danske virksomheder ikke mistede nøglemedarbejdere som følge af, at medarbejdere midlertidigt måtte gå ned i løn på grund af virksomhedens likviditetsproblemer.

3. Skatteøkonomiske nøgletal

3.1 Indledning

Coronakrisens negative konsekvenser på den økonomiske aktivitet har generelt lagt et nedadgående pres på indtægterne fra en række skatter og afgifter. I det lys steg de samlede skatteindtægter yderst beskedent fra 2019 til 2020 – og vel at mærke kun på grund af engangsindtægterne i form af ekstra personsskatter knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge i efteråret 2020. I 2021 – hvor dansk økonomi fortsat er påvirket af pandemien, og der også er engangsindtægter fra udbetalingen af indefrosne feriepenge – skønnes de samlede indtægter fra skatter og afgifter aktuelt at blive lidt lavere end i 2020. Både det faktiske og strukturelle skattetryk har udvist en vis faldende tendens henover de senere år. I et internationalt perspektiv har Danmark dog fortsat et forholdsvis højt skattetryk, *jf. afsnit 3.2*.

De offentlige udgifter bliver hovedsagligt finansieret via indtægter fra skatter og afgifter. Skatteopkrævningen har imidlertid ikke kun betydning for de offentlige finanser, men også for det samlede velstandsniveau, beskæftigelsen og borgernes privatøkonomi. I løbet af de seneste omtrent 25 år er der gennemført en lang række nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 3.3*. Det har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. indkomstskatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskalaen. Siden årtusindskiftet er marginalskatten blevet nedbragt mere i Danmark end gennemsnittet for såvel EU-landene som OECD-landene. For både lavt- og gennemsnitslønnede danskere er marginalskatten nu lavere end gennemsnittet i EU- og OECD-landene.

Samtidig er *gennemsnitsskatten* – dvs. indkomstskatternes andel af husholdningernes samlede indkomst – også reduceret betydeligt i Danmark over en længere årrække. Det har bidraget til, at gennemsnitsskatten for både lavt-, gennemsnits- og højtlønnede aktuelt er mærkbart lavere i Danmark end på EU-plan – og nogenlunde på niveau med OECD som helhed.

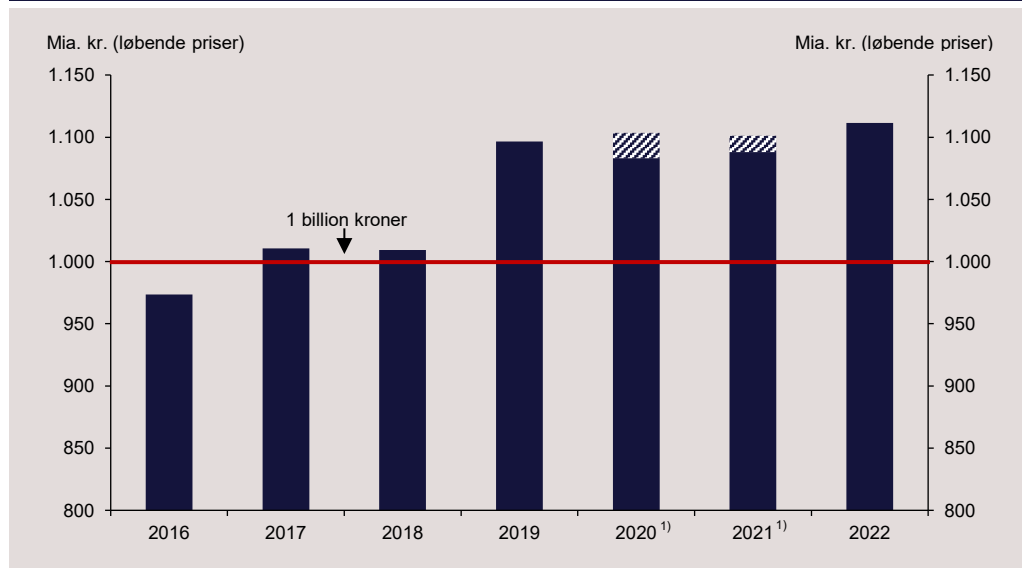
Ud over indkomstskatterne betaler danskerne også såkaldte *forbrugsskatter* i form af moms og diverse punkt-afgifter. Forbrugsskatter indebærer højere forbrugerpriser, der reducerer reallønnen og den reale disponible indkomst, dvs. den enkeltes og husholdningernes købekraft. På den måde virker forbrugsskatterne som en indirekte skat på arbejdsindkomsten. Når der i opgørelsen af marginal- og gennemsnitsskatter tages højde for forbrugsskatter, fås de *effektive marginal- og gennemsnitsskatter*. Sammenlignet med de fleste EU-lande er forbrugsskatterne relativt høje i Danmark. Når der fokuseres på de effektive marginal- og gennemsnitsskatter, ligger Danmark derfor lidt højere placeret i en international sammenligning, end hvis der udelukkende ses på de direkte marginal- og gennemsnitsskatter, *jf. afsnit 3.4*.

3.2 Udviklingen i skatteindtægterne og skattetrykket i Danmark

Indtægterne fra skatter og afgifter – opgjort i løbende priser – stiger normalt fra år til år i takt med den almindelige pris- og indkomstudvikling. Der kan dog være enkelte år, hvor de samlede skatteindtægter falder. Det hænger blandt andet sammen med, at indtægterne fra de fleste skatter og afgifter i en vis udstrækning er *konjunkturfølsomme*. 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 har udgjort mere end 1 billion kr. siden 2017, jf. figur 3.1. Det gælder også for 2020 og 2021, selvom coronapandemien i et vist omfang lægger en dæmper på skatteindtægterne i disse to år.

Figur 3.1. De samlede skatte- og afgiftsindtægter, 2016-2022



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 3-3½ mia. kr. om året i den betragtede periode – indgår ikke de offentlige indtægter i Danmark og dermed heller ikke i opgørelsen af den offentlige saldo, men de indgår både i de samlede skatteindtægter og skattetrykket.

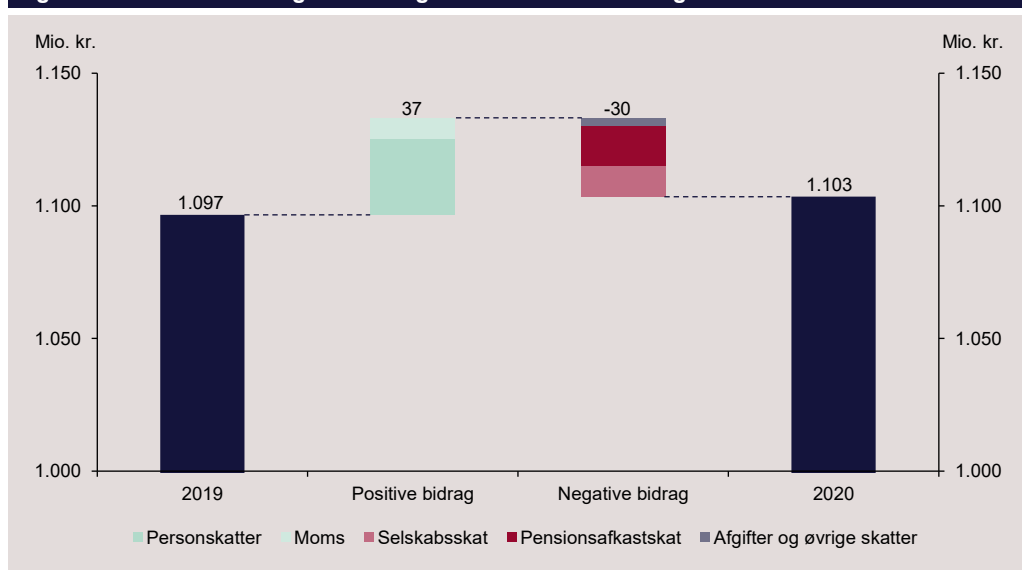
1) De skraverede felter i 2020 og 2021 viser de skønnede engangsindtægter fra personskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) afledt af udbetalingen af indefrosne feriepenge. Engangsindtægterne herfra skønnes for nuværende at udgøre ca. 20½ mia. kr. i 2020 og ca. 13¼ mia. kr. i 2021.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2016-2020) og *Økonomisk Redegørelse*, august 2021 (skøn for 2021-2022).

I 2020 er de samlede indtægter fra skatter og afgifter af Danmarks Statistik opgjort til godt 1.103 mia. kr., hvilket er ca. 7 mia. kr. mere end i 2019, hvor skatteindtægterne udgjorde knap 1.097 mia. kr., jf. figur 3.2.

Den beskedne forøgelse af de samlede skatteindtægter i 2020 drives primært af større indtægter fra personskatter. Når indtægterne fra personskatterne aktuelt ventes at have været knap 29 mia. kr. højere i 2020 end i 2019, så hænger det i vidt omfang sammen med engangsindtægter på ca. 20½ mia. kr. i forbindelse med udbetalingen af tre ugers indefrosne feriepenge. Herudover har hjælpepakkerne – herunder især lønkompensationen for lønmodtagere og selvstændige – været med til at holde hånden under husholdningernes indkomster, hvilket har afbødet det fald i personskatteindtægterne, der ellers ville være indtruffet. Uden de ekstra personskatteindtægter knyttet til feriepengeudbetalingen ville de samlede skatteindtægter være faldet med knap 14 mia. kr. i 2020.

Figur 3.2. Sammensætning af ændring i samlede skatteindtægter fra 2019 til 2020



Anm.: I 2019 udgjorde de samlede skatte- og afgiftsindtægter knap 1.097 mia. kr., mens de aktuelt er opgjort godt 1.101 mia. kr. i 2020. Figuren viser en dekomponering af den samlede forøgelse af skatte- og afgiftsindtægter på ca. 4½ mia. kr. fra 2019 til 2020. Kilde: Danmarks Statistik.

Højere momsindtægter på ca. 7¾ mia. kr. trækker isoleret set også i retning af højere skatteindtægter i 2020. Fremgangen i momsindtægterne i 2020 afspejler formentlig i et vist omfang, at danskerne som en konsekvens af internationale rejserestriktioner og nedlukning af udvalgte brancher har valgt at bruge flere penge på at købe momspligtige varer i Danmark – blandt andet understøttet af udbetalingen af indefrosne feriepenge i efteråret 2020. Samtidig har mærkbare stigninger i de private boliginvesteringer, det offentlige varekøb og de offentlige investeringer også bidraget til fremgangen i momsindtægterne i 2020.

Indtægterne fra pensionsafkastskatten er faldet markant med godt 15 mia. kr., hvilket er den væsentligste årsag til, at de samlede skatteindtægter kun er vokset beskedent fra 2019 til 2020, jf. figur 3.2. Indtægterne fra

pensionsafkastskatten faldt således fra godt 63 mia. kr. i 2019 (svarende til 2,7 pct. af BNP) til 48 mia. kr. i 2020 (svarende til 2,1 pct. af BNP), *jf. tabel 3.1*. For begge år er der i bund og grund tale om ganske høje indtægter, idet de såkaldte strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten skønnes at udgøre ca. 1,2 pct. af BNP. De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten kan imidlertid svinge ganske meget fra år til år, fordi de afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed påvirkes af udviklingen i aktiekurser og renter.

Som en konsekvens af coronakrisen er selskabernes overskud skrumpet noget ind. Det påvirker indtægterne fra selskabsskatten, der ventes at være reduceret fra forholdsvis høje 73 mia. kr. i 2019 (svarende til 3,1 pct. af BNP) til 61 mia. kr. i 2020 (svarende til 2,6 pct. af BNP), *jf. tabel 3.1*. Det bidrager således isoleret set til et fald i de samlede skatteindtægter på knap 12 mia. kr. i 2020, *jf. figur 3.2*.

Tabel 3.1. Skatteindtægternes sammensætning, 2016-2022

Mia. kr. (løbende priser)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personlige indkomstskatter ¹⁾	518	538	551	572	601	605	610
Moms	199	209	218	223	230	240	246
Afgifter ²⁾	118	117	119	116	114	117	117
Selskabsskatter	60	71	62	73	61	63	65
Pensionsafkastskat	34	32	13	63	48	30	25
Øvrige skatter ³⁾	44	43	46	50	48	46	48
Samlede skatteindtægter	973	1.011	1.009	1.097	1.103	1.101	1.111
Bruttonationalprodukt (BNP)	2.108	2.193	2.253	2.318	2.330	2.436	2.530
Skattetryk (pct. af BNP)	46,2	46,1	44,8	47,3	47,4	45,2	43,9

1) Personlige indkomstskatter omfatter de statslige og kommunale indkomstskatter, ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag og andre personlige skatter (herunder afgift af kapitalpensionsordninger). I 2020 og 2021 er de personlige indkomstskatter påvirket af engangsindtægter afledt af udbetalingen af indefrosne feriepenge. Engangsindtægterne skønnes for nuværende at udgøre ca. 20½ mia. kr. i 2020 og ca. 13¼ mia. kr. i 2021.

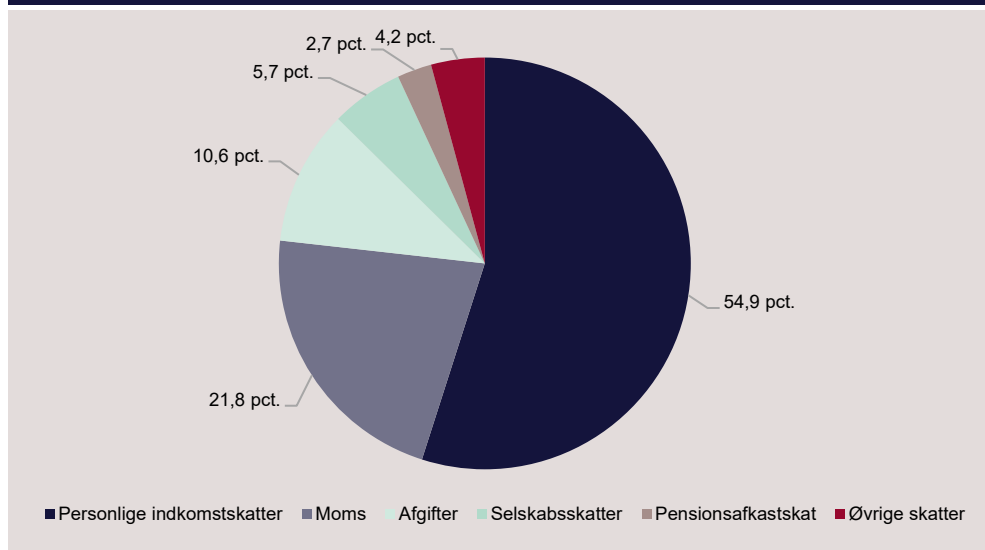
2) Afgifter omfatter blandt andet registreringsafgift, vægtafgift/grøn ejerafgift, diverse energiafgifter, afgifter på nydelsesmidler (fx øl, vin og tobak), tinglysningsafgift og lønsumsafgift.

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

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2016-2020) og *Økonomisk Redegørelse*, august 2021 (skøn for 2021-2022).

Skattestrukturen i Danmark i 2021

I 2021 skønnes de samlede skatteindtægter aktuelt at blive ca. 1.101 mia. kr. De personlige indkomstskatter er med 605 mia. kr. i 2021 langt den største indtægtspost. Heraf skønnes ca. 13¼ mia. kr. dog at være engangsindtægter knyttet til udbetalingen af de resterende to ugers indefrosne feriepenge. Personskatterne omfatter blandt andet statslig bund- og topskat, kommuneskat, arbejdsmarkedsbidrag og ejendomsværdiskat. Personskatterne ventes således at udgøre et stykke over halvdelen af de samlede skatteindtægter i 2021, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3. Sammensætning af skatte- og afgiftsindtægter i 2021

Anm.: Se anmærkninger til tabel 3.1.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2021.

Med 240 mia. kr. er momsen den næststørste indtægtspost i 2021. Det svarer til, at godt og vel hver femte skattekroner opkræves i form af moms. Den tredjestørste indtægtspost udgøres af de forskellige afgifter fx i form af registreringsafgift, tobaksafgift, elafgift og benzinafgift. Afgiftsindtægterne ventes at blive på ca. 117 mia. kr. i 2021 – eller godt en tiendedel af de samlede skatteindtægter, jf. figur 3.3.

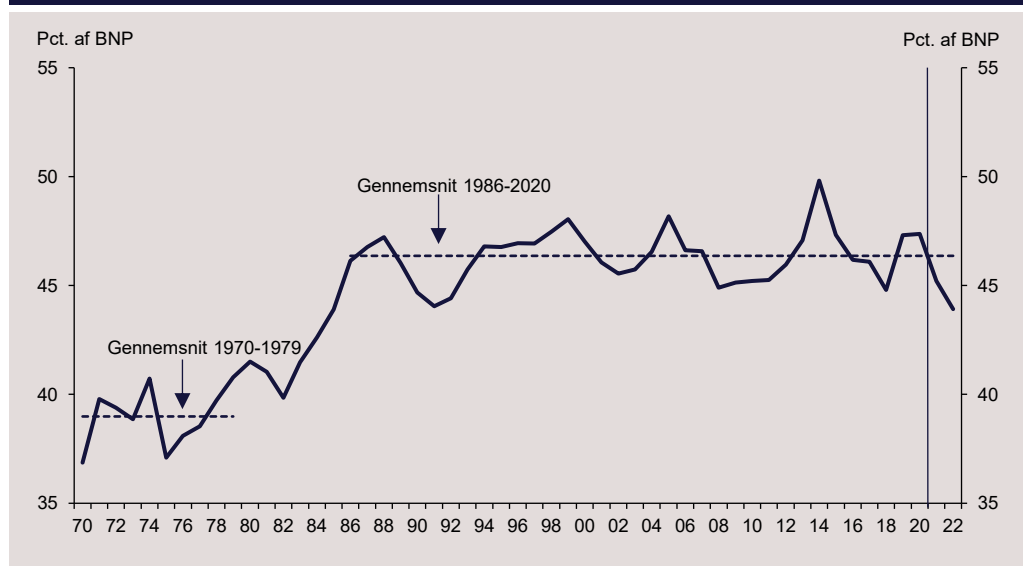
Selskabsskatten er med et skønnet provenu på ca. 63 mia. kr. i 2021 også en væsentlig indtægtskilde for det offentlige. Det samme gælder som udgangspunkt for den såkaldte pensionsafkastskat. Pensionsafkastskatten har som nævnt en tendens til at svinge ganske meget fra år til år, fordi indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder. I 2019 var indtægterne fra pensionsafkastskatten fx meget høje med 63 mia. kr., mens indtægterne i 2021 ventes at blive mærkbart lavere på ca. 30 mia. kr., jf. tabel 3.1. Endelig skønnes indtægterne fra en række øvrige skatter – heriblandt kommunal grundskyld – at blive på i alt ca. 46 mia. kr. i 2021.

Skattetrykket i Danmark

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

Set over en længere årrække steg det danske skattetryk fra i gennemsnit lidt under 40 pct. af BNP i 1970'erne til omtrent 46 pct. af BNP i anden halvdel af 1980'erne, jf. figur 3.4. Forøgelsen af skattetrykket henover midten af 1980'erne skal blandt andet ses i lyset af et behov for at konsolidere de offentlige finanser efter nogle år med meget store underskud, der toppede med knap 10 pct. af BNP i 1982. Fra midten af 1980'erne og frem har det danske skattetryk i store træk svinget omkring et gennemsnit på godt 46 pct. af BNP.

Figur 3.4. Udviklingen i skattetrykket siden 1970



Anm.: Figuren viser det målte skattetryk defineret som de samlede indtægter fra skatter og afgifter i pct. af BNP, hvor både skatteindtægter og BNP er opgjort i løbende priser. Det indebærer eksempelvis, at der ikke er taget højde for virkningen af mere skatte tekniske forhold såsom den såkaldte bruttoficering af sociale pensioner (folkepension og førtidspension) og kontanthjælp i 1994, der isoleret set øgede det målte skattetryk. Bruttoficeringen indebar i bund og grund, at de nævnte ydelser blev gjort skattepligtige. På den anden side er der heller ikke taget højde for nettoficeringen af overførselsindkomsterne afledt af arbejdsmarkedsbidragets indførelse i 1994 og den efterfølgende indfasning af bidragssatsens størrelse fra 5 til 8 pct. frem mod 1997, som isoleret set reducerede det målte skattetryk.

Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 1970-2020) og *Økonomisk Redegørelse*, august 2021 (skøn for 2021-2022).

Med samlede skatteindtægter på ca. 1.097 mia. kr. i 2019 og et bruttonationalprodukt på 2.318 mia. kr. udgjorde skattetrykket 47,3 pct. af BNP i 2019, jf. tabel 3.1. I kølvandet på det økonomiske tilbageslag forårsaget af coronakrisen faldt realt BNP (dvs. opgjort i faste priser) med godt 2 pct. i 2020, mens nominelt BNP (dvs. opgjort i løbende priser) steg forholdsvis beskeden med 1/2 pct. I kombination med de lidt højere samlede skatteindtægter i 2020 er skattetrykket for dette år aktuelt opgjort til 47,4 pct. af BNP.

Indtægterne fra personskatter øges som nævnt ekstraordinært med ca. 20½ mia. kr. i 2020, svarende til 0,9 pct. af BNP, som følge af udbetalingen af tre ugers indefrosne feriepenge. Samtidig holder hjælpepakkerne omkring lønkompensation for lønmodtagere og selvstændige – navnlig i 2020, men også i 2021 om end i betydeligt mindre omfang – hånden under indkomsterne, som dermed ikke rammes lige så hårdt som BNP.

I 2021 skønnes skattetrykket aktuelt at falde til ca. 45 $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Det afspejler blandt andet, at udbetalingen af de resterende to ugers indefrosne feriepenge i 2021 – der som nævnt isoleret set ventes at øge indtægterne med ca. 13 $\frac{3}{4}$ mia. kr. i 2021, svarende til knap 0,6 pct. af BNP – indebærer færre ekstraordinære indtægter end udbetalingen af de første tre ugers feriepenge i 2020. Mærkbart lavere forventede indtægter fra pensionsafkastskatten i 2021 trækker isoleret set også i retning af et fald i skattetrykket fra 2020 til 2021.

I 2022 ventes for nuværende et skattetryk på knap 44 pct. af BNP. Faldet i skattetrykket fra 2021 til 2022 hænger først og fremmest sammen med bortfaldet af de ekstraordinære skatteindtægter knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge. Lidt lavere forventede indtægter fra pensionsafkastskatten i 2022 end i 2021 trækker i samme retning.

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

Udviklingen i de økonomiske konjunkturer er en væsentlig årsag til, at skattetrykket godt kan variere noget over tid. I perioder med høj økonomisk aktivitet – som typisk er karakteriseret ved høj og stigende beskæftigelse og mærkbar fremgang i det private forbrug – vil indtægterne fra en række skatter og afgifter ofte vokse hurtigere end (nominelt) BNP. Det vil alt andet lige medvirke til en slags automatisk stigning i skattetrykket, mens det omvendte kan være tilfældet i forbindelse med lavkonjunkturer. Indkomstskatter, moms, registreringsafgift og selskabsskat er eksempler på indtægtsposter, der i forskellig grad er konjunkturfølsomme.

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

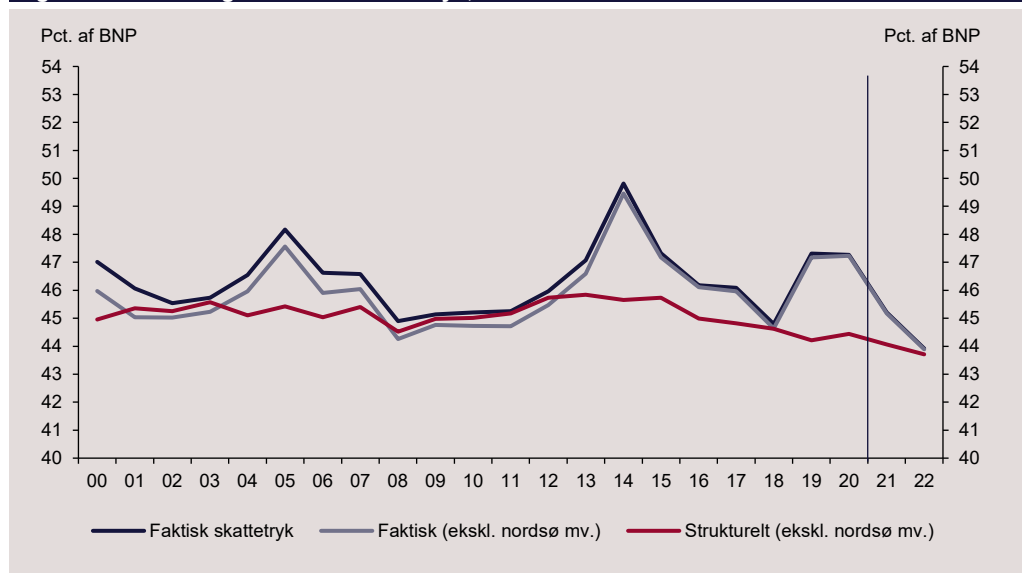
Desuden kan deciderede engangsforhold også påvirke skatterne i udvalgte år. Det gælder fx engangsindtægterne på ca. 1 pct. af BNP fra den særlige afgift på SP-udbetalingerne i 2009¹. Det gælder tillige de ekstraordinære indtægter i 2013-2015 fra omlægningen af kapitalpensionsordninger og midler i Lønmodtagernes Dyr-tidsfond, der indebar en fremrykning af beskatningen, som midlertidigt øgede indtægterne med i størrelsesordenen 1 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2013, 3 pct. af BNP i 2014 og 1 $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i 2015. Et mere aktuelt eksempel er de forømtalte engangsindtægter på 0,9 pct. af BNP i 2020 og 0,6 pct. af BNP i 2021 knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge.

¹ SP er en forkortelse for Den Særlige Pensionsopsparring, der blev indført i 1998 under navnet Den Midlertidige Pensionsopsparring. 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.

Skattetrykket toppede i 2014, hvor det udgjorde knap 50 pct. af BNP. Det meget høje faktiske skattetryk i dette år hænger i vid udstrækning sammen med de førnævnte ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger 3 pct. af BNP. Ikke mindst som følge af bortfaldet af disse betydelige, midlertidige (og fremrykkede) indtægter har det faktiske skattetryk udvist en vis faldende tendens i de senere år, jf. figur 3.4.

Det *strukturelle* skattetryk – dvs. det faktiske skattetryk korrigeret for både konjunktursituationen og andre midlertidige forhold – er en bedre, men ikke nødvendigvis perfekt indikator for, hvordan skattepolitikken påvirker skattebelastningen. Således lå det strukturelle skattetryk nogenlunde fladt fra starten af 2000'erne og frem til midten af 2010'erne, selv om der i store dele af denne periode var skattestop, og der blev gennemført andre skattepolitiske tiltag, der havde til formål at reducere skatten på arbejde. Det strukturelle skattetryk har udvist en vis faldende tendens de senere år, jf. figur 3.5. Det afspejler blandt andet, at den førte skattepolitik isoleret set har trukket i retning af lavere skatte- og afgiftssatser.

Figur 3.5. Faktisk og strukturelt skattetryk, 2000-2022



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. Finansministeriet opgør dog et tilnærmet strukturelt skattetryk (ekskl. indtægter fra aktiviteter i Nordsøen, herunder selskabsskat af kulbrintevirksomhed). Finansministeriets opgørelse af det strukturelle skattetryk tager afsæt i de metoder, der bruges i beregningen af den strukturelle offentlige saldo. Det indebærer bl.a., at der korrigeres for udsving afledt af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsordninger mv. i 2013-2015, engangsindtægter vedr. udbetaling af indefrosne feriepengemidler og midlertidige udsving i indtægterne fra pensionsafkast-skatten mv. Det faktiske skattetryk er opgørt i pct. af faktisk BNP, men det strukturelle skattetryk er opgørt i pct. af strukturelt BNP. Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet med afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, august 2021.

Danmarks skattetryk er højt efter international målestok

Set i et internationalt perspektiv er niveauet for de samlede skatter og afgifter forholdsvis højt i Danmark. Det fremgår blandt andet af skattestrykket på tværs af OECD-lande. Ifølge *OECD's opgørelse* var det danske skatte-tryk i 2019 det højeste blandt de 37 medlemslande, mens Frankrig havde det næsthøjeste skattestryk, jf. figur 3.6. I 2017 og 2018 var det omvendte tilfældet, idet Frankrig havde det højeste og Danmark det næsthøjeste skattestryk ifølge OECD. Ellers skal man helt tilbage til 2001 for at finde et år, hvor det danske skattestryk ikke var det højeste i OECD². Dengang var det Sverige, som havde et højere skattestryk end Danmark.

Figur 3.6. Danmarks skattestryk i internationalt perspektiv, 2019



Anm.: Der mangler data for Australien og Japan for 2019. For disse to lande fremgår skattestrykket i 2018.

Kilde: OECD: Revenue Statistics 2020.

Sammenligninger af skattestrykket på tværs af lande skal som udgangspunkt tolkes med betydelig forsigtighed, da skattestrykket blandt andet påvirkes af en række tekniske og institutionelle forskelle mellem landene. To lande, der har nogenlunde ens skattebelastning, kan således godt have ret forskellige skattestryk alene af skattefærdige og opgørelsesmæssige årsager. Det kan fx afspejle, at overførselsindkomsterne i overvejende grad er skattepligtige (bruttoficerede) i det ene land og primært skattefrie (nettoficerede) i det andet land. Her er Danmark et eksempel på et land, hvor overførselsindkomsterne i vidt omfang er skattepligtige. Det trækker isoleret set i retning af et forholdsvis højt beregnet skattestryk³.

² Der er her valgt at se bort fra, at Island havde et ekstraordinært højt skattestryk på 50,8 pct. af BNP i 2016. Det høje islandske skattestryk i 2016 hænger sammen med engangsindtægter fra såkaldte stabilitetsbidrag (Stability Contributions) på knap 15½ pct. af BNP. Korrigeret for denne engangsindtægt udgjorde det islandske skattestryk ca. 35½ pct. af BNP i 2016, hvilket er mærkbart lavere end det danske skattestryk i 2016.

³ Skattestrykket i et givet år kan desuden være påvirket af konjunkturelle og andre midlertidige forhold fx i form af engangsindtægter. Der kan således være en vis tendens til at skattestrykket stiger i perioder med økonomisk fremgang, mens det omvendte er tilfældet i perioder med tilbagegang.

Forskelle i de beregnede skattetryk kan også afspejle, at det ene land i højere grad benytter sig af indirekte tilskud via skattemæssige fradragsmuligheder (såkaldte *skatteudgifter*, som reducerer det målte skattetryk), mens det andet land i stedet bruger direkte tilskud (som kategoriseres som offentlige udgifter og derfor øger det målte udgiftstryk). Den danske børne- og ungeydelse er et eksempel på et direkte tilskud, der i andre lande kan være udformet som et skattefradrag. Derudover vil to lande med ens skattebelastning, men som lægger forskellig vægt på henholdsvis direkte og indirekte skatter, også have forskellige målte skattetryk⁴.

Den internationale rangorden i forhold til skattetrykket afhænger desuden også af den konkrete opgørelsesmetode, som fx ikke er helt ens i OECD og EU (Eurostat)⁵. Ifølge *EU's opgørelse* havde Danmark i 2019 det næsthøjeste skattetryk blandt de nuværende 28 medlemslande. I EU's opgørelse var skattetrykket således højere i Frankrig end i Danmark i 2019, mens Danmark som nævnt ifølge OECD's opgørelse havde det højeste skattetryk og Frankrig det næsthøjeste.

På trods af udfordringerne knyttet til internationale sammenligninger af skattetrykket kan det under alle omstændigheder konstateres, at Danmark ligger i den høje ende med hensyn til skattebelastning. Det afspejler, at Danmark og de øvrige nordiske lande er udbyggede, skattefinansierede velfærdsstater. I Danmark har man fx valgt at lade en betydelig del af det individuelle forbrug – herunder sundhed, ældrepleje og børnepasning – være overvejende organiseret i den offentlige sektor. Samtidig tilvejebringes finansieringen heraf primært via generelle skatter og afgifter, mens brugerbetaling – fx i form af daginstitutionsbetaling – spiller en væsentligt mindre rolle. I mange andre lande er disse ydelser ofte helt eller i større omfang privat finansieret og udgør derfor ofte en del af det private forbrug.

3.3 Marginal- og gennemsnitsskatter i Danmark

I løbet af de seneste omtrent 25 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 dels til at være i beskæftigelse i stedet for at være på offentlig forsørgelse, dels til at de allerede beskæftigede øger deres arbejdsindsats, fx ved at øge antallet af arbejdstimer.

Reformerne har bidraget til, at *marginalskatten* – dvs. skatten af den sidst tjente krone – er blevet reduceret over hele indkomstskalaen siden 1998, jf. figur 3.7. Reduktionen af marginalskatten på tværs af indkomster kan

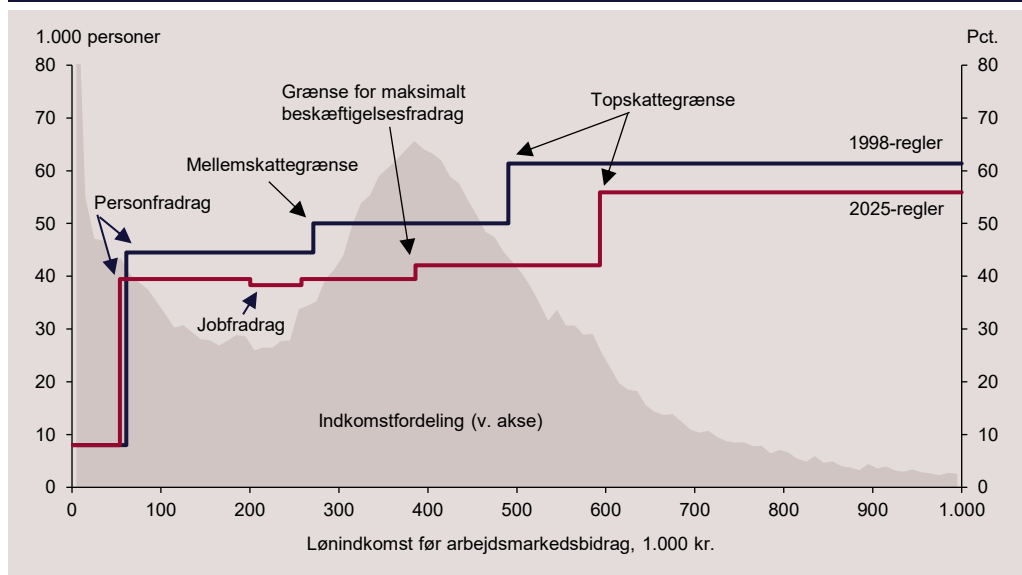
⁴ De direkte skatter omfatter fx personlige indkomstskatter, selskabsskatter og pensionsafkastskat. De indirekte skatter omfatter primært moms og diverse afgifter. Sidstnævnte indgår i bruttonationalproduktet (BNP), som opgøres til markedspriser. Det betyder, at moms og afgifter indgår både i nævneren og tælleren i skattetryksbrøken, hvilket ikke er tilfældet for de direkte skatter, som kun indgår i tælleren. Lande med høje indtægter fra moms og afgifter vil derfor alt andet lige have et lavere målt skattetryk end lande, hvor de indirekte skatters andel af de samlede skatteindtægter er mere begrænset.

⁵ Forskellen i det opgjorte skattetryk for Danmark ifølge henholdsvis OECD, EU og Danmarks Statistik er beskrevet både i den skatteøkonomiske analyse *Højt skattetryk i Danmark – men faldende tendens de senere år* (marts 2019) og i kapitel 1 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* (juni 2018), der begge kan findes på skm.dk. Der henvises desuden til *Skattetrykket i internationalt perspektiv*, der også kan findes på skm.dk.

især tilskrives nedsættelsen af bundskatten (inkl. sundhedsbidraget)⁶, indførelsen af beskæftigelsesfradraget, afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af topskattegrænsen, jf. *appendiks 3.A*, der indeholder en oversigt over reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994.

Alle beskæftigede betaler som udgangspunkt arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct., som har været uændret i hele den betragtede periode, jf. den nederste venstre del af kurverne i figur 3.7.

Figur 3.7. Marginalskatter for beskæftigede, 1998 og 2025



Anm.: Figuren viser marginalskatten (ekskl. kirkeskat) for en ugift lønmodtager uden børn bosat i en kommune med gennemsnitlig kommuneskatteprocent under henholdsvis 1998-regler og 2025-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. 2025-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 medicinelicensen, jf. *appendiks 3.A*. Aftrapningen af grøn check indgår ikke, idet denne i nationalregnskabet henregnes til overførselsindkomsterne. Alle indkomstgrænser er opgjort i 2021-niveau. Figuren viser desuden fordelingen af arbejdsindkomsten før arbejdsmarkedsbidrag for beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst i 2018 fremskrevet til 2021-niveau. Personer er defineret som beskæftigede, hvis de har betalt arbejdsmarkedsbidrag en del af eller hele året.
Kilde: Skatteministeriet.

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

⁶ Bundskatten forhøjedes 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).

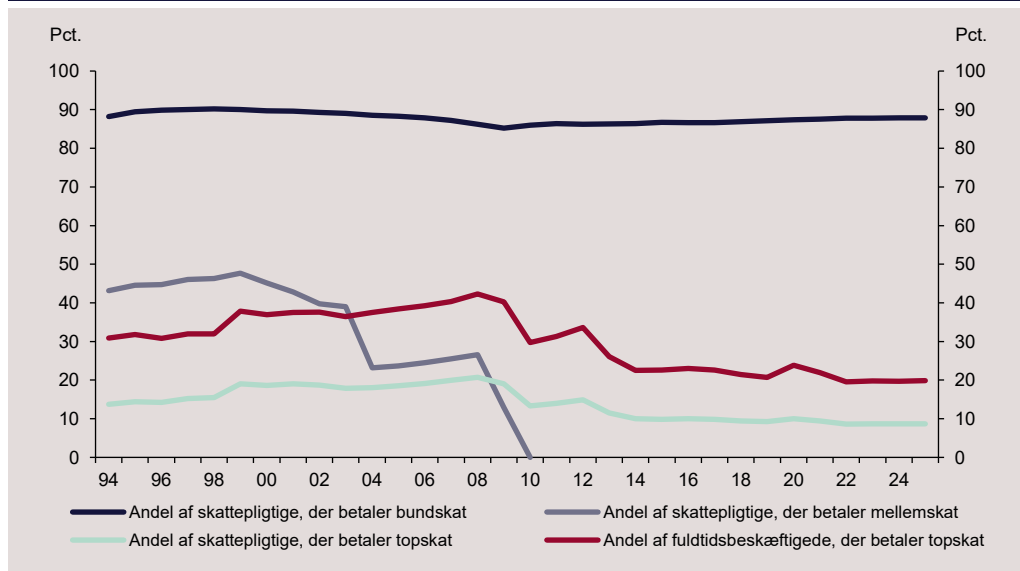
For beskæftigede med indkomster mellem ca. 271.000 og 490.000 kr. (opgjort i 2021-niveau) – som tidligere betalte mellemskat, men ikke topskat – er marginals-katten reduceret med 8-10½ pct.-point siden 1998. Det afspejler – udover de ovennævnte ændringer – de gradvise forhøjelser af mellemskattegrænsen og afskaffelsen heraf fra og med 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009). Beskæftigede med indkomster mellem ca. 490.000 og 592.000 kr. har fået reduceret marginals-katten med godt 19 pct.-point, hvilket udover de ovennævnte ændringer afspejler forhøjelserne af topskattegrænsen i forbindelse med *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012).

For topskatteydere – dvs. personer på det højeste progressionstrin i skattesystemet, *jf. den øverste højre del af kurverne i figur 3.7.* – er marginals-katten reduceret fra ca. 61½ pct. i 1998 til ca. 56 pct. (opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent) fra og med 2010 (som følge af *Forårspakke 2.0*).

Alle, der arbejder i Danmark – eller er over 15 år gamle – er i udgangspunktet skattepligtige. Andelen af skattepligtige, der (mindst) betaler bundskat – hvilket i store træk omfatter personer med en indkomst højere end personfradraget – har gennem en længere årrække ligget nogenlunde stabilt på omkring 90 pct., *jf. den mørkeblå kurve i figur 3.8.* Stigningen siden 1994 i antallet af personer, der betaler bundskat, *jf. tabel 3.2 nedenfor,* afspejler således primært stigningen i det samlede antal indbyggere – og dermed antal skattepligtige – i perioden.

I forbindelse med 1994-skattereformen blev der indført en såkaldt mellemskat. Som følge af de efterfølgende skattereformer blev indkomstgrænsen for mellemskatten løbende forhøjet i løbet af 00'erne, indtil mellemskatten helt blev afskaffet fra og med 2010 som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009). I takt med forhøjelsen af indkomstgrænsen faldt andelen af skattepligtige, som betalte mellemskat således fra omkring halvdelen i slutningen af 90'erne – svarende til over 2 mio. skatteydere – til godt hver fjerde i 2009 (før afskaffelsen i 2010), *jf. den grå kurve i figur 3.8.*

Forhøjelserne af topskattegrænsen som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009) og *2012-skattereformen* (juni 2012) har tilsvarende ført til en reduktion i andelen af skattepligtige, som betaler topskat. I 2008 var det således godt 20 pct. af de skattepligtige, der betalte topskat, mens det aktuelt er under 10 pct., *jf. den lyseblå kurve i figur 3.8.*

Figur 3.8. Udviklingen i andel bund-, mellem- og topskatteydere, 1994-2025

Anm.: Den røde kurve viser andelen af *fuldtidsbeskæftigede*, der betaler topskat, mens de øvrige kurver viser andelen af *samtlig skattepligtige*, der betaler henholdsvis bundskat, mellemskat og topskat. Antallet af skattepligtige for 2013 er nedjusteret, idet ca. 117.000 personer under 18 år ved en fejl fik udsendt årsopgørelser. Antallet af topskatteydere øges midlertidigt i 2020 og 2021 – forudsat at alle fastlønnede får udbetalt deres indefrosne feriepenge. Da udbetalingen af de indefrosne feriepenge er frivillig, må det dog forventes, at antallet af topskatteydere i 2020 og 2021 er overkantsskøn.
 Kilde: For perioden 1994-2019 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyrelsens systemer. Tal for perioden 2020-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2022-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2021. Antal fuldtidsbeskæftigede og fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for årene 1994-2025.

I 2008 rundede antallet af topskatteydere 1 mio. personer, mens antallet efterfølgende er omtrent halveret, jf. tabel 3.2. Antallet af topskatteydere øges midlertidigt i 2020 og i mindre grad i 2021 som følge af muligheden for udbetaling af indefrosne feriepenge i disse år⁷. I 2022 skønnes antallet af topskatteydere reduceret til knap 450.000 personer, hvilket svarer til godt 8½ pct. af de skattepligtige. Frem mod 2025 skønnes antallet af topskatteydere – med nogen usikkerhed – at stige svagt til knap 460.000 personer, mens andelen af skattepligtige, der betaler topskat, skønnes at være omtrent uændret. Den fremadrettede, skønnede forøgelse af antallet af topskatteydere afspejler hovedsageligt, at arbejdsstyrken forventes at stige som følge af forhøjelsen af folkepensionsalderen fra 65 til 67 år.

⁷ Som tidligere nævnt har der været mulighed for udbetaling af tre ugers indefrosne feriepenge i 2020 og to uger i 2021.

Tabel 3.2. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere, 1994-2025

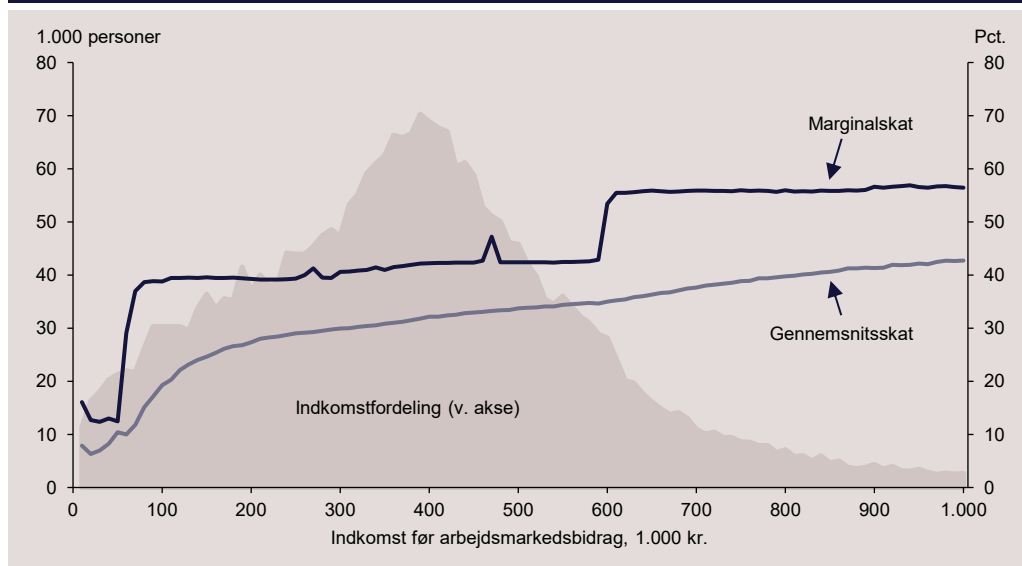
	Antal skattepligtige	Antal bundskatteydere	Antal mellemkatteydere	Antal topskatteydere	Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere
1.000 personer					
1994	4.493	3.964	1.939	616	522
2000	4.553	4.083	2.054	848	701
2008	4.835	4.170	1.286	1.002	793
2010	4.862	4.180	-	648	529
2012	4.922	4.246	-	732	594
2015	5.045	4.375	-	495	402
2019	5.182	4.516	-	481	387
2020	5.164	4.513	-	518	437
2021	5.186	4.539	-	487	409
2022	5.213	4.576	-	449	373
2025	5.278	4.640	-	459	380

Anm.: I *appendiks 3B* fremgår tal for hvert enkelt år i perioden 1994-2025. Se i øvrigt anmærkning til figur 3.8.
Kilde: Se kilde til *figur 3.8*.

Andelen, som betaler topskat, er væsentligt større blandt *fuldtidsbeskæftigede* end blandt alle skattepligtige, idet gennemsnitsindkomsten er mærkbart højere blandt de fuldtidsbeskæftigede. Andelen af fuldtidsbeskæftigede, som betaler topskat, steg fra ca. 30 pct. i 1994 til et stykke over 40 pct. i slutningen af 00'erne, men er efterfølgende reduceret til de nuværende ca. 20 pct. som følge af de omtalte forhøjelser af topskattegrænsen, *jf. den røde kurve i figur 3.8*.

Mens marginalskatten som nævnt angiver skatten af den sidst tjente krone, så er *gennemsnitsskatten* et mål for, hvor stor en andel indkomstskatterne udgør af den samlede indkomst. Både marginalskatten og gennemsnitsskatten er overordnet set stigende med indkomsten, *jf. henholdsvis den mørkeblå og den grå kurve i figur 3.9*.

Gennemsnitsskatten er imidlertid generelt lavere end marginalskatten og vokser mere gradvist med indkomsten end marginalskatten. Det afspejler, at skattesystemet er *progressivt*, blandt andet i kraft af personfradraget og topskatten, som i øvrigt begge får den mørkeblå marginalskattekurve til at foretage nogle niveauskift. Dertil kommer, at gennemsnitsskatten for den enkelte afhænger af en række skattefradrag, herunder fx rentefradrag og befordringsfradrag mv., som kan variere betydeligt fra person til person.

Figur 3.9. Marginal- og gennemsnitsskatter for beskæftigede i 2021

Anm: Opgørelsen omfatter beskæftigede personer mellem 18 og 65 år uden udenlandsk indkomst i 2018 fremskrevet til 2021-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 100 kr. for den enkelte person, hvor en evt. ægtefælles indkomst holdes uændret. I marginalskatten indgår bidrag fra kirkeskatten samt aftrapning af grøn check og børne- ugedydelse, selvom disse ikke formelt er skatter i nationalregnskabsmæssig forstand. Gennemsnitsskatten er opgjort som skattebetalingens andel af bruttoindkomsten, 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 ungedydelse. Figuren viser desuden indkomstfordelingen. Det bemærkes, at denne adskiller sig fra indkomstfordelingen i figur 3.7, der kun omfatter arbejdsindkomst, mens indkomstfordelingen i figur 3.9 også omfatter overførselsindkomster, som fx dagpenge og SU.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2021-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. Beregningerne tager afsæt i 2021-regler.

De faktiske marginalskatter for beskæftigede i 2021, jf. den mørkeblå kurve i figur 3.9, afspejler i høj grad de formelle, såkaldte skalamarginalskatter, der for 1998 og 2025 er illustreret i figur 3.7. I beregningen af de faktiske marginalskatter indgår dog blandt andet også virkningen af kirkeskat (for medlemmer af folkekirken) samt bidrag fra indkomstaftapning af den grønne check (hvilket i figur 3.9 kan ses som den lille "pukkel" ved et indkomstniveau på ca. 470.000 kr.) samt af børne- og ungedydelse (hvilket kan ses om en lille forhøjelse af marginalskattekurven ved et indkomstniveau omkring 900.000 kr.).

For personer med relativt lave indkomster, hvilket typisk omfatter personer med deltidsarbejde og studerende, har personfradraget på ca. 50.800 kr. i 2021 (opgjort før arbejdsmarkedsbidrag) relativt stor betydning for gennemsnitsskatten⁸. For personer med en indkomst på fx 100.000 kr. udgør gennemsnitsskatten således ca. 19 pct., mens marginalskatten udgør knap 40 pct.

⁸ Personfradraget for alle, som er fyldt 18 år, udgør 46.700 kr. i 2021. Personfradraget er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at personfradraget før arbejdsmarkedsbidrag udgør $46.700 / (1 - 0,08) = 50.800$ kr.

Mange beskæftigede har indkomster i intervallet fra ca. 300.000 til ca. 450.000 kr., *jf. det grå "bjerg" i figur 3.9.* I dette indkomstinterval udgør gennemsnitsskatten ca. 30-33 pct., mens marginals-katten udgør ca. 41-43 pct. For topskatteydere, dvs. personer med en arbejdsindkomst (før arbejdsmarkedsbidrag) på over ca. 592.200 kr. i 2021⁹, vokser marginals-katten til 54-56 pct., men langt hovedparten af de beskæftigede har en gennemsnits-skat under 40 pct.

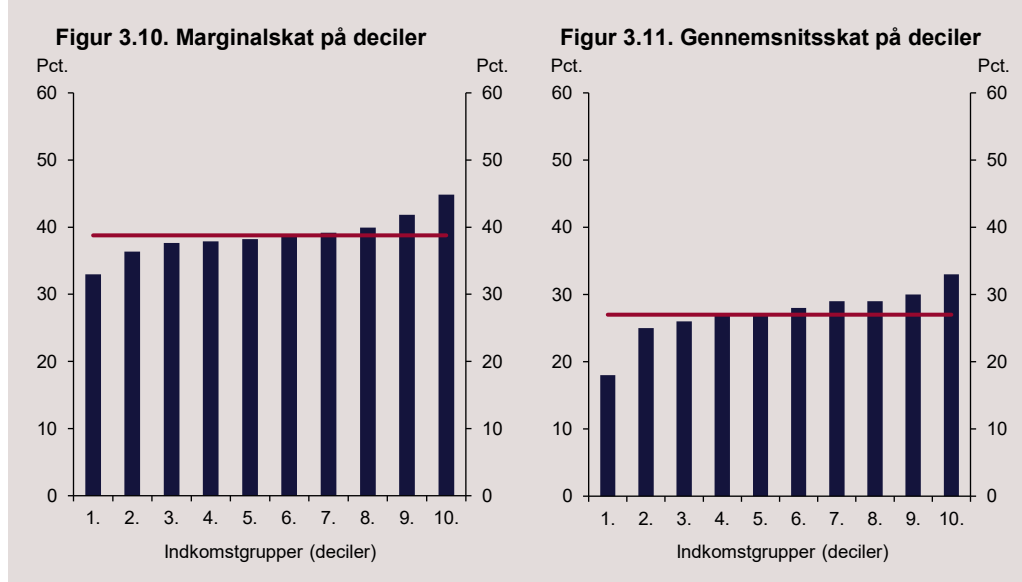
Den økonomiske tilskyndelse blandt allerede beskæftigede til at yde en ekstra indsats afhænger af marginal-skatten, idet marginals-katten bestemmer lønnen efter skat ved en ekstra arbejdstime. En reduktion af margi-nalskatten vil øge gevinsten ved en ekstra arbejdstime, hvilket isoleret set trækker i retning af at øge antallet af arbejdstimer. Tilsvarende vil der være en økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst ved en reduktion af gennemsnitsskatten for beskæftigede i forhold til gennemsnitsskat-ten for overførselsmodtagere.

Fordelingen af indkomstskatterne set i forhold til befolkningens indkomster kan også anskueliggøres ved at fokusere på marginal- og gennemsnitsskatterne fordelt på indkomstdeciler, dvs. hvor hele befolkningen er ind-delt i 10 lige store grupper efter stigende disponibel indkomst, *jf. figur 3.10 og 3.11.* Indkomstdecilerne er op-gjort med udgangspunkt i såkaldt *familieækvivalerede* indkomster, dvs. hvor hver person i familien tildeles den samme andel af familens samlede indkomst (under hensyntagen til stordriftsfordele). Opgørelsen er derfor ikke helt sammenlignelig med de tidligere figurer, som viser sammenhængen mellem den *individuelle* ind-komst og den individuelle skattebetaling.

Den gennemsnitlige marginals-kat for alle skattepligtige under ét udgør knap 39 pct., *jf. den røde linje i figur 3.10*, mens den gennemsnitlige marginals-kat er mindre i bunden af indkomstfordelingen og højere i toppen af indkomstfordelingen. Tilsvarende udgør gennemsnitsskatten for alle skattepligtige under ét ca. 27 pct., *jf. den røde linje i figur 3.11*, men er mærkbart lavere for personerne i 1. indkomstdecil og noget højere for personerne i de øveste indkomstdeciler.

⁹ Topskattegrænsen udgør 544.800 kr. i 2021. Topskattegrænsen er i personskatteloven opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Det svarer til, at topskattegrænsen før arbejdsmarkedsbidrag udgør $544.800 / (1 - 0,08) = 592.200$.

Marginalskat og gennemsnitsskat i 2021 fordelt på indkomstdeciler



Anm: Inddelingen af befolkningen på indkomstdeciler er foretaget med udgangspunkt i den ækvivalerede disponible indkomst, blandt andet under hensyntagen til stordriftsfordele i familien. Den gennemsnitlige marginalskat i 10. indkomstdecil er derfor noget lavere end marginalskatten for topskatteydere, fordi 10 indkomstdecil også omfatter familiemedlemmer, som ikke selv betaler topskat. Se i øvrigt anmærkning til figur 3.9.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2021-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. Beregningerne tager afsæt i 2021-regler.

Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter

Indkomstskatternes formål er grundlæggende at bidrage til at finansiere de offentlige udgifter. Indretningen af indkomstskattesystemet har imidlertid også en række afledte virkninger på folks adfærd, herunder blandt andet beslutningen om, hvor meget og hvor intensivt man ønsker at arbejde. Der er belæg for at antage, at fx højere marginalskat på arbejdsindkomst isoleret set reducerer arbejdsudbuddet og dermed beskæftigelsen. Indkomstskatterne indebærer med andre ord generelt en række velstandsmæssige omkostninger i form af lavere beskæftigelse og produktion. Det kaldes også for efficienstab¹⁰.

Beskatningen af fx arbejdsindkomst bør derfor som udgangspunkt altid indrettes så *efficient* som muligt – det vil sige på en måde, der begrænser omfanget af uønskede, afledte adfærdsvirkninger mest muligt. Efficienstabet ved en skat eller skatteændring kan fx måles ved den afledte reduktion af beskæftigelsen – og dermed produktion og velstand – som den pågældende skat eller skatteændring giver anledning til. Indkomstskatnedsættelser, som indebærer en forholdsvis stor efficiensgevinst, er kendetegnet ved en relativt høj *selvfinansierungsgrad*.

¹⁰ Efficiens betyder, at samfundets ressourcer anvendes på den mest effektive måde, og dermed giver det størst mulige udbytte/produktion.

Selvfinansieringsgraden viser, hvor stor en andel af mindreprovenuet fra en skattenedsættelse (opgjort efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter), der skønnes at "komme tilbage til statskassen" via adfærdsvirkninger i form af øget arbejdsudbud mv.¹¹ En høj selvfinansieringsgrad betyder med andre ord, at en skattenedsættelse i relativt stort omfang "finansierer sig selv" gennem afledte adfærdsvirkninger. En høj selvfinansieringsgrad indebærer tilsvarende, at det umiddelbare merprovenu ved en skatteforøgelse i relativt stort omfang reduceres som følge af de afledte adfærdsvirkninger.

Beskatningen af arbejdsindkomst indrettes dog også under hensyntagen til virkningen på *indkomstfordelingen* i samfundet. Indkomstskatterne 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-beskæftigede¹². En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil derfor typisk øge indkomstforskellene, fx målt ved *Gini-koefficienten*¹³. Jo større stigning i Gini-koefficienten, en given skattenedsættelse giver anledning til, desto større forøgelse af indkomstforskellene.

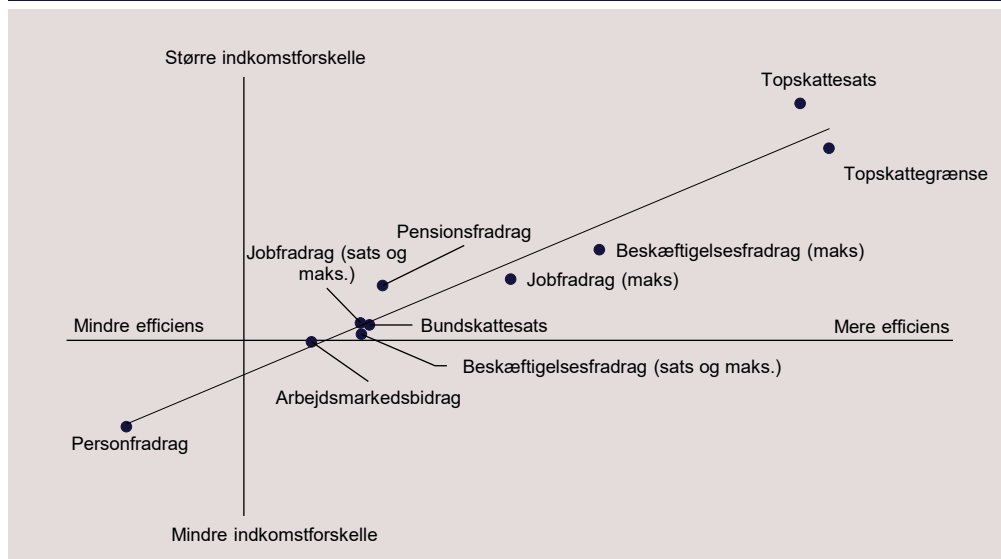
I indretningen af beskatningen af arbejdsindkomst vil der typisk være et *trade-off* mellem efficiens og indkomstfordeling. Det vil sige, at en højere grad af skattemæssig efficiens alt andet lige kun kan opnås på bekostning af større forskelle i de disponible indkomster (fx målt ved en højere Gini-koefficient). Skattenedsættelser, som er forbundet med store efficiensgevinster (høje selvfinansieringsgrader), vil typisk øge indkomstforskellene forholdsvis meget, mens skattenedsættelser med små efficiensgevinster (lave selvfinansieringsgrader) typisk vil påvirke indkomstforskellene i mere begrænset omfang.

Sammenhængen mellem efficiens og indkomstfordeling for en række hypotetiske ændringer i den danske indkomstbeskatning er illustreret i *figur 3.12*, hvor den vandrette akse viser ændringer i efficiensen målt ved selvfinansieringsgraden, mens den lodrette akse viser ændringer i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Det illustrerer, at der er et tydeligt trade-off mellem efficiens og fordeling.

¹¹ Merprovenuet via adfærd ændringer forårsaget af en skattenedsættelse, dvs. det der "kommer tilbage i statskassen", kaldes ofte også for det dynamiske provenu.

¹² Herudover bidrager indkomstskatterne i stort omfang til finansieringen af de offentlige indkomstoverførsler, der også udjævner forskellene i de disponible indkomster og forbrugsmulighederne.

¹³ 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. Det vil sige, jo mindre Gini-koefficienten er, desto mindre er indkomstforskellene i økonomien.

Figur 3.12. Sammenhæng mellem efficiens og indkomstfordeling for personskatter

Anm.: Den vandrette akse viser selvfinansierungsgraden, mens den lodrette akse viser ændringen i Gini-koefficienten ved 10 hypotetiske skattenedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om såkaldte ukompenserede selvfinansierungsgrader.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2022-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2021. Beregningerne tager afsæt i 2025-regler.

Når man betragter en række forskellige hypotetiske skattelemper, der hver især indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 5 mia. kr., skønnes de største efficiensgevinster at kunne opnås via lavere skat for de højeste indkomster – enten gennem en lavere topskattesats eller en højere indkomstgrænse for topskatten. Disse ændringer vil imidlertid også indebære relativt store stigninger i indkomstforskellene. Omvendt skønnes mere generelle skattenedsættelser – fx i form af en lavere bundskattesats – at indebære mærkbart mindre efficiensgevinster, men vil samtidig også have betydeligt mindre virkning på indkomstforskellene.

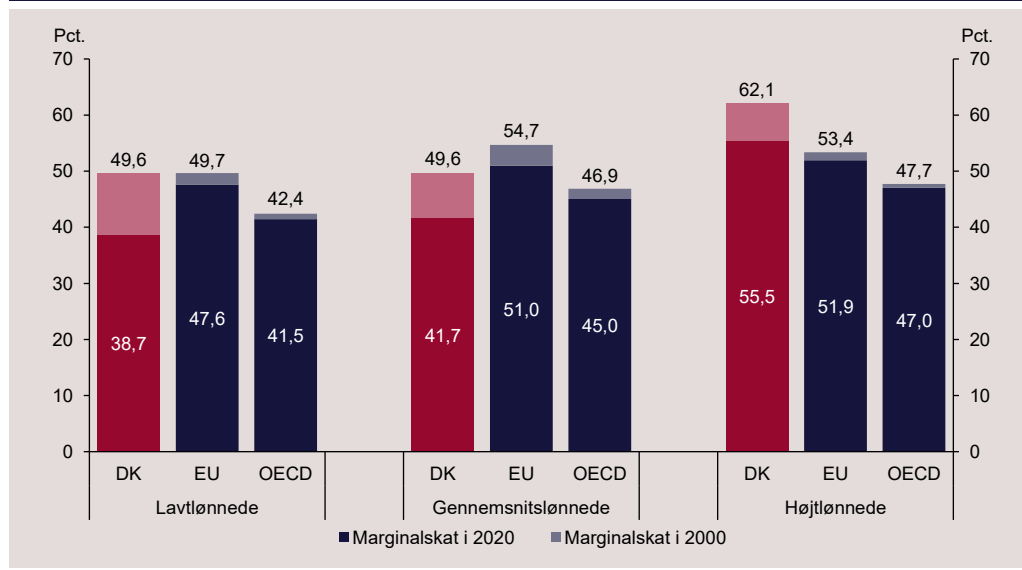
Topskatten på 15 pct.-point sætter først ind ved en forholdsvis høj indkomst og betales derfor kun af ca. 10 pct. af skatteyderne og ca. 20 pct. af fuldtidsbeskæftigede, *jf. figur 3.8*. Topskatten har derfor en relativt kraftig omfordelende virkning, og en nedsættelse af topskatten vil således øge indkomstforskellene forholdsvis meget. Topskatten indebærer imidlertid en høj marginal beskætning af ekstra indkomst for de berørte skatteydere, hvilket giver anledning til en relativt kraftig adfærdsvirkning og dermed et forholdsvis stort efficiensstab i udgangspunktet. Samtidig kan der for et givet provenu opnås en forholdsvis stor marginalskatte-reduktion ved en nedsættelse af topskatten. En nedsættelse af topskatten vil derfor også være forbundet med en relativt høj selvfinansierungsgrad.

Der henvises i øvrigt til *appendiks 3C*, hvor der er foretaget provenuberegninger for både skattenedsættelser og -forhøjelser på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu, dvs. såkaldte "stilleskruer".

Marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv

Som nævnt er marginalsatterne på arbejdsindkomst i Danmark nedbragt gennem skattereformerne de seneste 25 år. Siden 2000 er *marginalsatterne* i Danmark reduceret betydeligt mere end gennemsnittene for såvel EU- som OECD-landene. For lavtlønnede er marginalsatten reduceret med knap 11 pct.-point, mens gennemsnitslønnede og højtlønnede har fået reduceret marginalsatten med henholdsvis knap 8 og ca. 6½ pct.-point, jf. figur 3.13¹⁴.

Figur 3.13. Marginalsatten på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD, 2020



Anm.: Højtlønnede, gennemsnitslønnede og lavtlønnede er defineret som enlige uden børn med en løn på henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. I Danmark er gennemsnitslønnen opgjort på baggrund af DA's årlige Strukturstatistik. Marginalsatten omfatter de personlige indkomstskatter, obligatoriske arbejdstager- og arbejdsgiverbetalte sociale bidrag samt andre lønsskatter opgjort i pct. af de samlede lønomkostninger. "OECD" er et uvægtet gennemsnit af marginalsatterne for OECD-landene. "EU" er et uvægtet gennemsnit for de 22 EU-lande, der er medlem af OECD i 2021: 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.

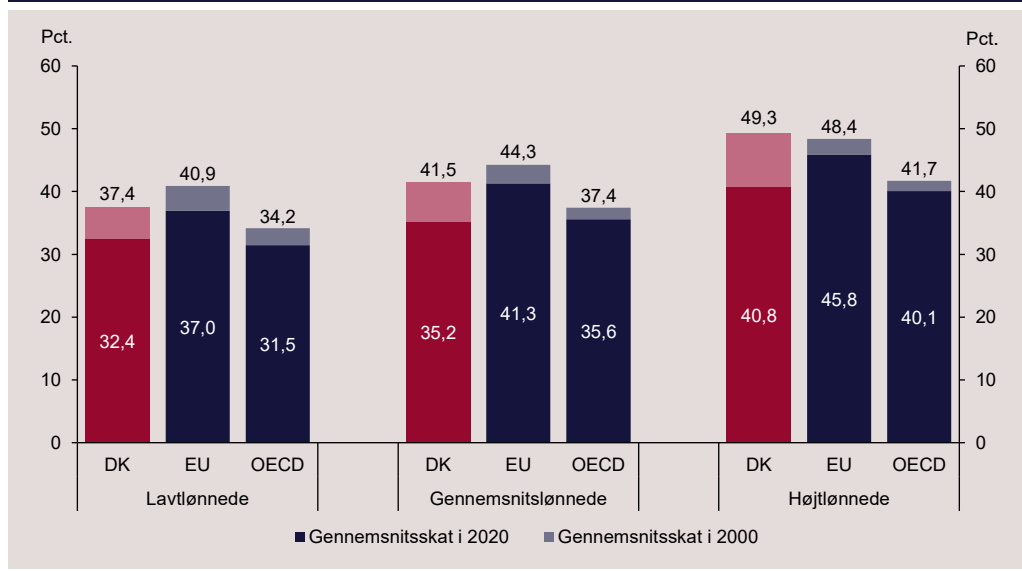
Den største reduktion i marginalsatten er således sket for de "lavtlønnede", som med den af OECD anvendte definition havde en årsindkomst på knap 295.000 kr. i 2020 – svarende til 67 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i den private sektor. På tilsvarende vis udgjorde den årlige indkomst for en "gennemsnitslønner" godt 435.000 kr. i 2020, mens en "højtlønner" havde en lønindkomst på knap 730.000 kr. i 2020.

¹⁴ Forskelle i institutionelle forhold kan have betydning for sammenligningen af skattesystemer på tværs af lande. Forskellene i de målte indkomstskatter (inklusive obligatoriske sociale bidrag) kan således være påvirket af blandt andet af 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.

Marginalskatten for højtlønnede er i 2020 forsat højere i Danmark end gennemsnittet for både OECD- og EU-landene. Marginalskatten for lavt- og gennemsnitslønnede danskere er derimod lavere end gennemsnittet for OECD- og EU-landene. De stiliserede beregninger peger således på en højere grad af progression i det danske skattesystem end i gennemsnittet af OECD- og EU-landene – vel at mærke i indkomstintervallet fra lavtlønnede til højtlønnede. I mange andre lande end Danmark sætter det øverste skattetrin imidlertid først ind ved en indkomst, der er væsentligt højere end 167 pct. af gennemsnitslønnen, som angiver definitionen af en "højtlønnede" i OECDs opgørelse. For disse lande vil beregninger med højere indkomstniveauer derfor vise en større progression i skattesystemet, når der sammenlignes med det danske indkomstskattesystem, hvor den højeste marginalskat sætter ind noget tidligere end den "højtlønnedes" årsindkomst på ca. 730.000 kr.¹⁵

Skattereformerne i Danmark henover de seneste to-tre årtier har også reduceret gennemsnitsskatterne på arbejdsindkomst. Det gælder både for lavtlønnede, gennemsnitslønnede og højtlønnede, jf. figur 3.14.

Figur 3.14. Gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst i Danmark, EU og OECD, 2020



Anm. Se anmærkning til figur 3.13.
Kilde: OECD, Stat.

I Danmark er gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst for højtlønnede i Danmark reduceret med ca. 8½ pct.-point siden 2000. Den forholdsvis store ændring hænger blandt andet sammen med, at marginalskatten som nævnt er reduceret over hele indkomstskalaen, hvor lavere marginalskat for lav- og mellemindkomster også reducerer gennemsnitsskatten for de højtlønnede. Derudover afspejler den mærkbart lavere gennemsnitsskat

¹⁵ Som nævnt ovenfor sætter topskatten ind ved en lønindkomst (for arbejdsmarkedsbidrag) på ca. 592.000 kr. i 2021. I 2020 udgjorde topskattegrænsen (for arbejdsmarkedsbidrag) $531.000 / (1 - 0,08) = 577.000$ kr. i løbende priser.

for højtlønnede, at topskattegrænsen er forhøjet. I 2020 er gennemsnitsskatten blandt højtlønnede i Danmark dog fortsat en anelse højere end for OECD som helhed, men noget lavere end på EU-plan.

Nogenlunde det samme billede gør sig gældende for lavtlønnede og gennemsnitslønnede i Danmark. For disse grupper er gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst også reduceret en del siden 2000 – med henholdsvis ca. 5 pct.-point for lavtlønnede og godt 6 pct.-point for gennemsnitslønnede. I 2020 er gennemsnitsskatten for såvel lavtlønnede som gennemsnitslønnede i Danmark dermed omtrent på niveau med OECD-landene som helhed og lavere end på EU-plan.

De af OECD opgjorte gennemsnitsskatter omfatter ikke beskatningen af kapitalindkomst og afspejler dermed heller ikke eventuelle virkninger af ændringer i fx skatteværdien af rentefradrag. I Danmark er de gennemsnitlige fradrag for renteudgifter reduceret markant i den betragtede periode – primært som følge af et generelt faldende renteniveau. Derudover er skatteværdien af rentefradraget blevet reduceret. Disse to forhold har isoleret set bidraget til at øge den samlede gennemsnitsskat i Danmark. Denne effekt indgår ikke i de af OECD beregnede gennemsnitsskatter på arbejdsindkomst, men indgår derimod i de øvrige beregninger i dette afsnit, jf. figur 3.9 og 3.11 ovenfor.

Det skal understreges, at de viste marginal- og gennemsnitsskatter er opgjort uden at tage højde for forskelle i forbrugsskatter på tværs af landene i OECD og EU. Forbrugsskatter i form af moms og afgifter reducerer imidlertid reallønnen og den reale disponible indkomst, dvs. købekraften. I den optik bør forskelle i forbrugsskatter også indgå i en sammenligning af skatten på arbejdsindkomst mellem lande, jf. afsnit 3.4.

3.4 Effektive marginal- og gennemsnitsskatter

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. Den del af forbrugsskatterne, der overvæltes på husholdningerne via højere priser, udgør derfor en indirekte skat på arbejdsindkomst, der også påvirker arbejdsudbuddet, jf. kapitel 4.

Når den direkte skat på arbejdsindkomst udvides med den indirekte beskatning via forbrugsskatterne fremkommer de såkaldte *effektive skatter*. Den *effektive marginalskat* er et mål, hvor meget den marginale skattebetaling inkl. forbrugsskatter stiger ved en marginal forøgelse af arbejdsindkomsten, mens den *effektive gennemsnitsskat* er et mål for, hvor stor en andel den samlede skattebetaling inkl. forbrugsskatter – udgør af den samlede arbejdsindkomst, jf. boks 3.1.

Boks 3.1. Beregning af effektive marginal- og gennemsnitsskatter

Den gennemsnitlige direkte skat på arbejdsindkomst, t^d , er defineret som den samlede direkte skattebetalings andel af arbejdsgiverens samlede arbejdskraftomkostning før skat. Den direkte skat består generelt af personlige indkomstskatter og obligatoriske sociale bidrag. 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 større rolle i bl.a. en række 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 forbrugerne skal betale, og den pris, som producenten modtager. For hver kroners 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 $(1-m^d)/(1+c)$. Forskellen mellem de to beløb repræsenterer den samlede marginale skatte-kile, m , også kaldet den *samlede effektive marginalskat* på arbejdsindkomst:

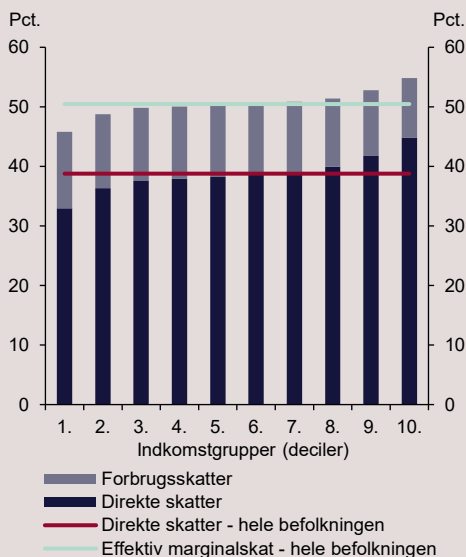
$$(2) \quad m = 1 - \frac{1 - m^d}{1 + c} = \frac{m^d + c}{1 + c}$$

Den effektive marginalskat – dvs. marginals-katten på arbejdsindkomst inkl. forbrugsskatter – udgør godt 50 pct. for befolkningen som helhed, jf. den lyseblå linje i figur 3.15, hvilket er ca. 11½ pct.-point mere end den direkte marginalskat på knap 39 pct., jf. den røde linje i figur 3.15.

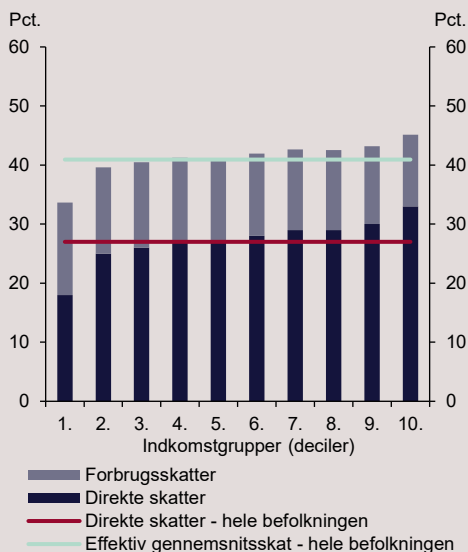
Samtidig udgør den effektive gennemsnitsskat – dvs. gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst inkl. forbrugsskatter – knap 41 pct. for hele befolkningen, jf. den lysegrønne linje i figur 3.16, dvs. knap 14 pct.-point mere end den direkte gennemsnitsskat på ca. 27 pct., jf. den røde linje i figur 3.16.

Effektive marginal- og gennemsnitsskatter fordelt på indkomstdeciler

Figur 3.15. Effektive marginalsatser



Figur 3.16. Effektive gennemsnitsskatter



Anm.: De effektive marginal- og gennemsnitsskatter er beregnet ud fra metoden i boks 3.1 med udgangspunkt i henholdsvis figur 3.10 og 3.11 og forbrugsskatternes andel af forbruget opgjort i figur 4.3 i kapitel 4.

Kilde: For de direkte skatter er der tale om lovmodelberegninger baseret på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2021-niveau med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. Beregningerne tager afsæt i 2021-regler. For forbrugsskatterne tager beregningerne udgangspunkt i Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse, input-output-tabel og BASTA-matrice.

Forbrugsskatterne øger den reelle beskatning af arbejdsindkomst i alle indkomstdeciler, men forskellen mellem de effektive skatter, hvor forbrugsskatterne er inkluderet, og de direkte skatter er større i de lavere indkomstdeciler end i den øverste ende af indkomstfordelingen. For personer i 2. indkomstdecil udgør forskellen mellem den effektive og den direkte gennemsnitsskat fx knap 15 pct.-point, mens den tilsvarende forskel for personer i 9. indkomstdecil er på godt 13 pct.-point.

Det skal dog ses i lyset af, at forbrugsskatterne målt som andel af *forbruget* udgør en nogenlunde konstant andel på ca. 23½ pct. på tværs af indkomstfordelingen, jf. kapitel 4.

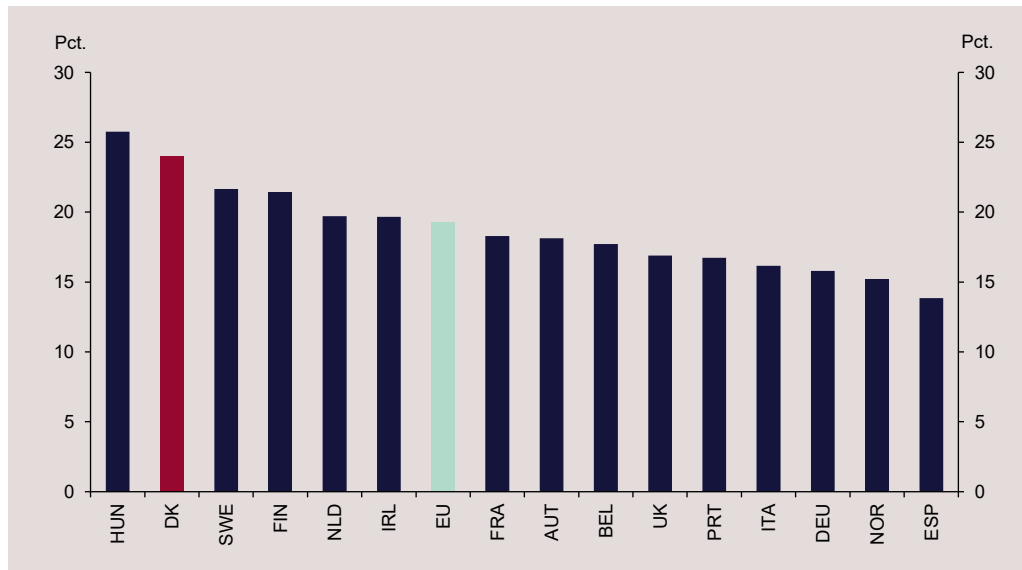
Når forbrugsskatterne udgør en større andel af indkomsten for de lavere indkomstdeciler end i toppen af indkomstfordelingen, jf. figur 3.15 og 3.16, så hænger det sammen med, at de direkte skatter udgør en større del af indkomsten i toppen af indkomstfordelingen end i bunden. Det afspejler det progressive indkomstskattesystem i Danmark. De direkte skatter indebærer derfor en større reduktion af den del af indkomsten, der kan an-

vendes på forbrug – dvs. den disponible indkomst – for personer i toppen af indkomstfordelingen end i bunden, hvilket igen bevirker, at en mindre andel af *indkomsten* går til betaling af forbrugsskatter, selvom forbrugsskatterne udgør omtrent den samme andel af *forbruget* på tværs af indkomstfordelingen.

Effektive marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv

I Danmark udgør forbrugsskatterne – i form af moms og afgifter – en betydelig del af de samlede skatteindtægter, jf. afsnit 3.2. Desuden er de samlede forbrugsskatter i Danmark relativt høje sammenlignet med andre lande. Ifølge en opgørelse fra Eurostat udgør forbrugsskatterne ca. 24 pct. af det samlede forbrug i Danmark, hvilket er ca. 5 pct.-point over gennemsnittet for de 22 EU-lande, der også er medlemmer af OECD – og kun overgået af Ungarn, jf. figur 3.17.

Figur 3.17. Gennemsnitlige forbrugsskatteandele for udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2019



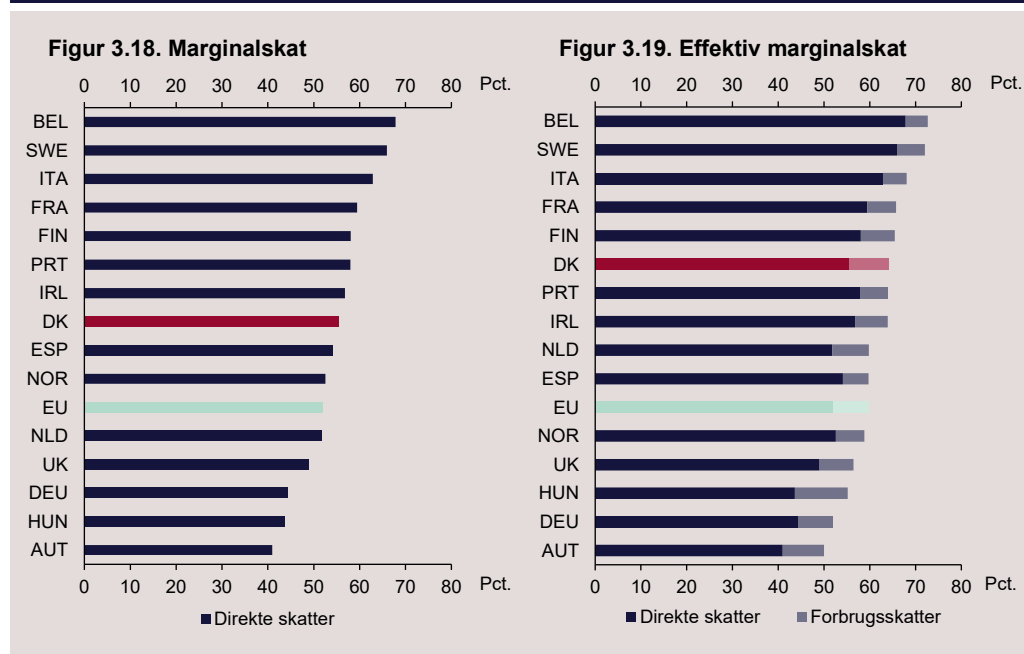
Anm.: Den gennemsnitlige forbrugsskatteandel angiver de samlede afgifters andel af det samlede forbrug, hvor afgifterne og forbruget i opgørelsen er defineret som henholdsvis moms og afgifter betalt af både de private husholdninger og offentlig sektor, og samlet forbrug ligeledes er det samlede forbrug i de private husholdninger og i offentlig sektor. Opgørelsen afviger således fra den beregning af forbrugsskatternes andel af det samlede forbrug, der ligger til grund for figur 4.3 i kapitel 4. "EU" er et uvægtet gennemsnit for de 22 EU-lande, der er medlemmer af OECD, jf. figur 3.13.

Kilde: Eurostat.

De høje danske forbrugsskatter medfører, at forskellen mellem henholdsvis de effektive og de direkte marginal- og gennemsnitsskatter er lidt større for Danmark end for andre lande. Det bidrager til, at Danmark placering i forhold til andre lande bliver højere, når der tages højde for forbrugsskatter.

For højtlønnede (dvs. personer med en indkomst på 167 pct. af gennemsnitslønnen) udgør den *direkte marginalskat* på arbejdsindkomst i Danmark ca. 55½ pct. i 2020, hvilket er ca. 3½ pct.-point højere end gennemsnittet for EU-landene, men lavere end fx Sverige og Irland, jf. figur 3.18. Den *effektive marginalskat* udgør til sammenligning godt 64 pct. for højtlønnede i Danmark, hvilket er ca. 4½ pct.-point højere end EU-gennemsnittet, jf. figur 3.19. De relativt høje forbrugsskatter betyder samtidig, at den effektive marginalbeskatning for højtlønnede i Danmark er højere end i Portugal og Irland, selvom højtlønnede i disse lande har en højere direkte marginalskat end i Danmark¹⁶.

Marginalskat og effektiv marginalskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2020



Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalsatten for højtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 167 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land, i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis marginalsatten og den effektive marginalskat.

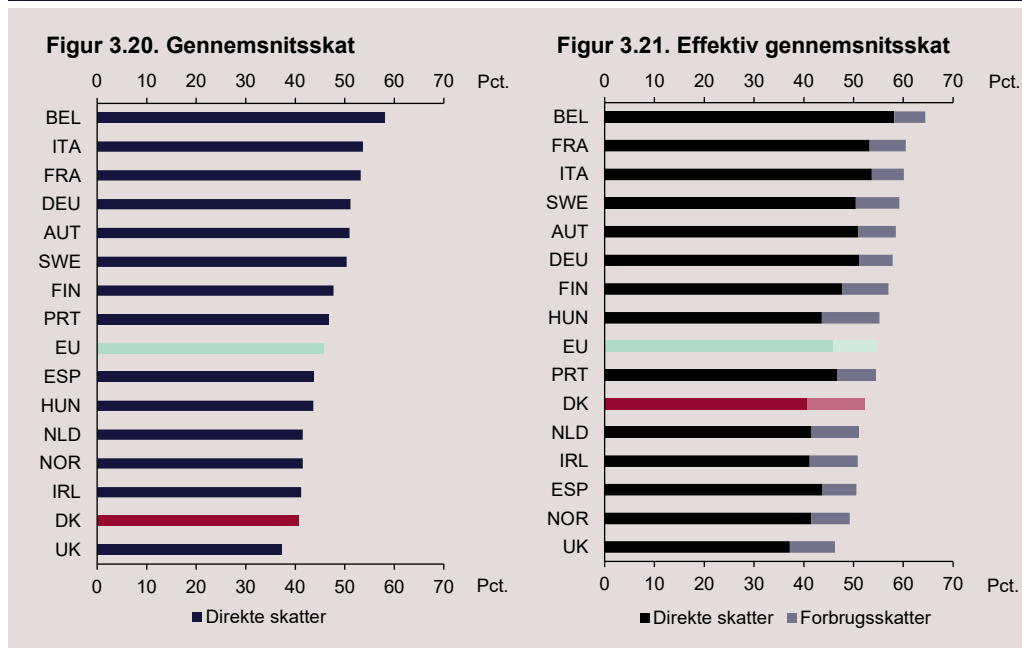
Kilde: OECD.Stat, Eurostat og egne beregninger.

Den *direkte gennemsnitsskat* for højtlønnede i Danmark udgør knap 41 pct. i 2020, hvilket er ca. 5 pct.-point lavere end EU-gennemsnittet og betydeligt lavere end i fx Sverige og Tyskland, jf. figur 3.20. Den *effektive gennemsnitsskat* udgør til sammenligning godt 52 pct. for højtlønnede i Danmark, hvilket fortsat er knap 2½ pct.-point lavere end EU-gennemsnittet, jf. figur 3.21. Selvom Danmark er blandt de lande, hvor forbrugsskatterne bidrager mest til den effektive gennemsnitsskat, er den effektive gennemsnitsskat for højtlønnede i Danmark

¹⁶ Det skal dog ses i lyset af, at visse andre lande har progressive skatter, som først sætter ind ved en højere indkomst end 167 pct. af gennemsnitslønnen.

således alligevel lavere end gennemsnittet for de betragtede EU-lande¹⁷. Det samme mønster gør sig i øvrigt gældende for såvel lavtlønnede som gennemsnitslønnede, *jf. appendiks 3D*.

Gennemsnitsskat og effektiv gennemsnitsskat for højtlønnede i udvalgte EU-lande, Storbritanien og Norge, 2020



Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for højtlønnede, dvs. personer med en indkomst på 167 pct. af gennemsnitslønnen i det pågældende land, i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, 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.

¹⁷ Det bemærkes, at der ved sammenligning af effektive marginal- og gennemsnitsskatter for forskellige indkomstgrupper på tværs af lande er taget udgangspunkt i de gennemsnitlige forbrugsskatteandele i de enkelte lande, dvs. uden hensyntagen til om forbrugsskatteandelen eventuelt er forskellig for henholdsvis lavt-, gennemsnits- og højtlønnede. I Danmark er der ikke stor variation i forbrugsskatteandelen på tværs af indkomster, *jf. også kapitel 4*, men det samme er ikke nødvendigvis tilfældet i de andre EU-lande.

Appendiks 3A. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

Dette appendiks giver en oversigt over de centrale reformer og justeringer af personbeskatningen de seneste 25 år, jf. boks 3A.1.

Boks 3A.1. Reformen og justeringer af personbeskatningen siden 1994

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

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

Pinsepakken (aftale indgået i juni 1998)

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

Højere kommuneskatter frem til 2002

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

Lavere skat på arbejdsindkomst (aftale indgået i juni 2003)

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

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

- Fremrykning af "Lavere skat på arbejdsindkomst", der 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 sænkes til 51,5 pct.

Boks 3A.1. Reformer og justeringer af personbeskatningen siden 1994 (fortsat)**Genopretningsaftalen (aftale indgået i juni 2010)**

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

2012-skattereformen (aftale indgået i juni 2012)

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

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

- Med aftalen om finansloven for 2013 hæves personfradraget med 900 kr. (2013-niveau) og bundskatten forhøjes med 0,19 pct.-point, som finansiering af fedtafgiftens afskaffelse og skrinlægningen af den planlagte sukkerafgift. Det skrå skatteloft hæves samtidig 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, 2020 og 2021

- 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, så den udgør 12,09 pct. i 2021. Bundskattesatsen udgør som udgangspunkt 12,10 pct. i 2022.

Appendiks 3B. Antal skattepligtige, bund-, mellem- og topskatteydere samt fuldtidsbeskæftigede topskatteydere

Tabel 3B.1. Antal skattepligtige, bund-, mellem-, top- og fuldtids topskatteydere, 1994-2025

	Antal skattepligtige	Antal bundskatteydere	Antal mellemskatteydere	Antal topskatteydere	Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere
	1.000 personer				
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	397
2019	5.182	4.516	-	481	387
2020	5.164	4.513	-	518 ¹⁾	437 ¹⁾
2021	5.186	4.539	-	487 ¹⁾	409 ¹⁾
2022	5.213	4.576	-	449	373
2023	5.238	4.598	-	456	378
2024	5.259	4.620	-	456	377
2025	5.278	4.640	-	459	380

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

Kilde: For perioden 1994-2019 er antal bund-, mellem- og topskatteydere samt antal skattepligtige baseret på udtræk fra Skattestyringsregisteret. Tal for perioden 2020-2025 er baseret på lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. Der er anvendt 2018-data fremskrevet til 2021-niveau med afsæt i forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2021. Antal fuldtidsbeskæftigede topskatteydere er baseret på lovmodelberegninger for årene 1994-2025.

Appendiks 3C. Baggrund om opdatering af selvfinansierungsgrader

Der udvikles løbende på metoderne til at beregne adfærdsvirkninger og selvfinansierungsgrader mv. af de forskellige skatter og afgifter.

De aktuelle beregninger tager generelt udgangspunkt i indkomstdata for 2018 fremskrevet til 2022-niveau¹⁸, mens resultaterne i *Skatøkonomisk Redegørelse 2019* (januar 2020) var baseret på data for 2016 fremskrevet til 2020-niveau. Overgangen til nye data og opdaterede fremskrivningsforudsætninger kan isoleret set ændre de skønnede adfærdseffekter af personskatteændringer en smule, fordi indkomstfordelingen forandres lidt over tid som følge af ændret befolkningssammensætning, konjunkturer mv., samt at forudsætningerne for fx lønstigningstakten ændres.

Derudover er der siden beregningerne i *Skatøkonomisk Redegørelse 2019* foretaget beregningstekniske justeringer af henholdsvis virkningen på pensionsopsparing ved ændret arbejdsudbud samt beregningen af de marginalskatte, som anvendes til at skønne over ændringer i arbejdsudbuddet ved en personskatteændring.

Justering af virkning på pensionsopsparing ved ændret arbejdsudbud

De beregnede selvfinansierungsgrader tager højde for, at øget arbejdsudbud i et vist omfang også vil føre til øget pensionsopsparing, jf. *appendiks 2C i Skatøkonomisk Redegørelse 2019*. I de aktuelle beregninger er det forudsat, at *alle* personer, som i udgangspunktet indbetaler til pension via arbejdsgiver, også optjener pension ved en marginal indkomstfremgang. Tidligere blev det antaget, at omtrent *halvdelen* af alle personer ville optjene pension ved en marginal indkomstfremgang.

Ændringen giver for de fleste hypotetiske skatteændringer kun anledning til mindre ændringer i selvfinansierungsgraden. Dog er selvfinansierungsgraden for *pensionsfradraget* øget med omkring 3 pct. point (fra godt 5 til ca. 8 pct.-point). Det skyldes, at en ændring af pensionsfradraget påvirker incitamentet til pensionsopsparing direkte – og den ændrede forudsætning om, at alle antages at optjene pension ved en marginal indkomstfremgang, har derfor en relativt stor betydning for den afledte dynamiske provenuvirkning af ændringer i pensionsfradraget.

Det bemærkes, at det fortsat alene er den afledte virkning på indtægterne fra arbejdsmarkedsbidrag af øgede pensionsindbetalinger – som forfalder på indbetalingstidspunktet – der indregnes i selvfinansierungsgraden. Derimod indgår de afledte virkninger på den løbende beskættning af pensionsopsparing (pensionsafkastskat) samt de afledte fremtidige indtægter fra personskatter (samt evt. modregning i sociale ydelser) af øgede pensionsudbetalinger på længere sigt ikke, hvilket isoleret set indebærer en vis undervurdering af de strukturelle

¹⁸ Nogle af beregningerne i kapitlet tager dog udgangspunkt i 2018-data fremskrevet til 2021-niveau.

dynamiske provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader. Der er i øvrigt set bort fra, at ved øgede indbetalinger til aldersopsparing sker hele indkomstbeskatningen på indbetalingstidspunktet, mens de skattefrie udbetalinger ikke leder til eventuel modregning i sociale ydelser.

Ny opgørelsesmetode for marginals-katten i adfærdsmodellerne

Marginalskatterne er et centralt input i de adfærdsmodeller, der anvendes til beregning af arbejdsudbudsvirkningen ved ændringer i personskatterne. En ændring i marginalskatterne vil således modelteknisk indebære en ændring i det skønnede timearbejdsudbud for beskæftigede.

Med den hidtil anvendte metode er den ændring i marginalskatten, der anvendes til at skønne over ændringer i timearbejdsudbuddet, blevet beregnet ud fra den enkeltes aktuelle indkomstniveau – konkret ved at beregne den marginale skatteændring i et relativt snævert interval på 100 kr. over det aktuelle indkomstniveau.

Med den nye metode opgøres den marginalskatteændring, der anvendes i adfærdsberegningerne, som den gennemsnitlige marginalskatteændring set over et bredere indkomstinterval – konkret i et indkomstinterval på +/- 10 pct. omkring den enkeltes aktuelle indkomstniveau¹⁹.

Det indebærer overordnet set, at de afledte adfærdsvirkninger af visse skatteændringer antages at være fordelt på et større antal personer således, at størrelsen af den afledte adfærdsvirkning øges for nogle personer, men reduceres for andre. Den nye metode kan isoleret set – afhængig af den konkrete skatteændring – indebære både en forøgelse og en reduktion af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet (og de skønnede selvfinansierungsgrader), idet den samlede virkning afhænger af flere modsatrettede effekter. Metoden trækker således ikke i retning af hverken en generel forøgelse eller en generel reduktion af størrelsesordenen af de skønnede afledte adfærdsvirkninger af skatteændringer.

Ved ændringer i fx satsen for beskæftigelsesfradraget har overgangen til den nye metode typisk meget beskednen betydning for den opgjorte ændring i de enkelte personers marginalskatter. Ved ændringer i fx topskattegrænsen eller -satsen indebærer den nye metode, at personer både lige under og lige over topskattegrænsen vil få beregnet en marginalskatteændring og dermed forudsættes at ændre adfærd – og dermed fordeles adfærdsændringen på en større persongruppe, men med en reduceret gennemsnitlig virkning.

For de fleste typer skatteændringer giver den nye metode kun anledning til små ændringer i de skønnede arbejdsudbudsvirkninger og selvfinansierungsgrader, jf. tabel 3C.1. Ved ændringer i topskattesatsen og -grænsen bliver de skønnede selvfinansierungsgrader dog typisk lidt lavere som følge af overgangen til den nye metode, mens selvfinansierungsgraden ved en forhøjelse af topskattegrænsen isoleret set øges en smule.

¹⁹ En empirisk analyse af variationen i de årlige indkomster for beskæftigede lønmodtagere og selvstændige understøtter anvendelsen af en intervalbredde på omkring ± 10 pct. Endvidere viser følsomhedsanalyser af forskellige intervalbredder, at det ikke flytter afgørende på resultaterne at øge intervalbredden fra ± 10 til ± 15 eller ± 20 pct.

Tabel 3C.1. Betydning for arbejdsudbud og selvfinansierungsgrad af ny metode til opgørelse af marginalsatter for stilleskruer på 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Hidtidig metode	Ny metode	Hidtidig Metode	Ny metode
	Arbejdsudbud		Selvfinansierungsgrad	
<i>Lempelser</i>	<i>Fuldtidspersoner</i>		<i>Pct.</i>	
Lavere AM-bidrag	650	660	3,7	3,8
Højere personfradrag	-1.040	-1.040	-6,6	-6,6
Lavere bundskattesats	1.140	1.130	7,2	7,1
Højere sats (og maks.) for jobfradrag	1.120	1.150	6,4	6,6
Højere maksimum for jobfradrag	2.840	2.820	15,1	15,1
Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	1.250	1.250	6,6	6,6
Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	3.780	3.720	20,3	20,1
Lavere topskattesats	2.910	2.810	32,7	31,4
Højere topskattegrænse	4.160	4.150	32,6	33,0
Højere sats for pensionsfradrag	1.240	1.250	7,7	7,8
<i>Stramminger</i>				
Højere AM-bidrag	-650	-660	3,8	3,8
Lavere personfradrag	1.070	1.060	-6,8	-6,7
Højere bundskattesats	-1.140	-1.130	7,3	7,2
Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag	-1.270	-1.270	6,8	6,9
Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	-2.380	-2.390	12,4	12,5
Højere topskattesats	-3.350	-3.150	40,6	38,1
Lavere topskattegrænse	-5.330	-5.010	42,0	38,9
Lavere sats for pensionsfradrag	-1.260	-1.270	8,0	8,1

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, august 2021.

Den nye metode tager blandt andet højde for, at også personer med indkomster lige under topskattegrænsen, der altså aktuelt ikke betaler topskat, må forventes at kunne reagere på en ændring i fx topskattegrænsen. For mange personer kan der være en vis usikkerhed om deres samlede indkomst set over et helt år – og for personer med en forventet indkomst omkring niveauet for topskattegrænsen kan der således også være en vis usikkerhed om, hvorvidt (og i hvilket omfang) de faktisk skal betale topskat det pågældende år. Samtidig tager den nye metode højde for, at mange personer søger at tilrettelægge deres indkomst med henblik på at undgå at betale fx topskat (i større omfang) og således er opmærksomme på den marginalsat de ville betale, hvis de øgede deres indkomst.

Den nye metode har også betydning for den beregnede marginalskatteændring og den skønnede afledte arbejdsudbudsvirkning ved indkomstaftapning af visse fradrag mv. – fx indkomstaftapningen af den grønne check, der sker over et meget snævert indkomstinterval. I udgangspunktet kan denne aftapning give anledning til meget høje marginalskatte for de umiddelbart berørte, men med den nye metode jævnes marginalskattevirkningen (og dermed den afledte adfærdsvirkning) af indkomstaftapningen ud over et større indkomstinterval, hvilket forekommer intuitivt i lyset af indkomstsikkerheden for den enkelte.

Om forskelle i selvfinansierungsgrader ved hypotetiske skatteændringer

Der er forskel på størrelsen af de dynamiske effekter, alt efter om skatten sættes op eller ned. Det skyldes, at virkningen på incitamentet til at ændre arbejdsudbuddet afhænger af den relative ændring i lønnen efter skat. Ved et højere niveau for marginalsatten vil en reduktion af marginalsatten indebære en relativt større fremgang i marginallønnen efter skat, end ved et relativt lavere udgangspunkt for marginalsatten. Derfor vil størrelsen af selvfinansierungsgraden typisk være aftagende med størrelsen af den umiddelbare lempelse. Ved skatteforhøjelser vil selvfinansierungsgraden omvendt typisk være stigende med størrelsen af den umiddelbare skatteforhøjelse.

Om ukompenserede skatteændringer og virkninger på BNP af personskatteændringer

De skønnede virkninger på BNP som følge af hypotetiske personskatteændringer, der er vist i de følgende ”stilskruetabeller” i dette appendiks, afspejler alene den isolerede BNP-virkning af de skønnede, afledte ændringer i arbejdsudbuddet.

Det bemærkes, at de beregnede provenu- og adfærdsvirkninger forudsætter, at der er tale om såkaldte *ukompenserede* ændringer i personskatterne. At en personskattenedsættelse er *ukompenseret* betyder, at der ikke er forudsat konkret finansiering via andre skatter – eller andre finansieringskilder, der påvirker husholdningernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv. Dermed forudsættes implicit finansiering via det finanspolitiske råderum, hvor ændringer i råderummet fx kan antages at give sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug, der ikke påvirker borgernes adfærd.

Det har isoleret set den implikation, at borgernes købekraft øges, dvs. ukompenserede skatteændringer påvirker balancen mellem det private forbrug og det offentlige forbrug. En ukompenseret skattenedsættelse vil isoleret set indebære en mekanisk forøgelse af BNP svarende til det *automatiske tilbageløb*, fordi privatforbruget indeholder forbrugsskatter, mens offentligt forbrug ikke indeholder forbrugsskatter. Omvendt vil en skattestramning mekanisk reducere BNP gennem det automatiske tilbageløb. Det automatiske tilbageløb er isoleret set ikke et udtryk for en forøgelse af den økonomiske velstand eller af borgernes velfærd, men afspejler reelt blot en ændret sammensætning af efterspørgslen, jf. også boks 4.8 i kapitel 4.

I de her viste konsekvensberegninger af hypotetiske personskatteændringer medregnes det automatiske tilbageløb *ikke* i de opgjorte BNP-virkninger, der (som nævnt) alene omfatter den isolerede virkning på BNP af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

Tabel 3C.2. Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2021-niveau, 2025-regler	Ændring Pct.-point / kr.	Umiddel- bart mindre- provenu	Efter tilbage- løb	Efter tilbage- løb og ad- færd	Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinan- sierings- grad	Ændring i Gini- koefficient	Æn- dring i BNP ¹⁾		
						Umiddelbart mindreprovenu på ca. 1 mia. kr.				Fuldtidspersoner								
						Timeeffekt		Delta- gelses- effekt		Timeeffekt		Delta- gelses- effekt						
						I alt	Indkomst- effekt	I alt	Indkomst- effekt	I alt	Substi- tutions- effekt	I alt	Indkomst- effekt					
2021-niveau	Gld. regler			Mio. kr.										Pct.		Mio. kr.		
Eksperiment																		
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-0,09	-1,005	-775	-745	30	30	60	-30	0	130	140	270	-140	0	3,8	0,00	115
2. Højere personfradrag	46.600 kr.	+600	-1,040	-800	-855	-55	-30	5	-30	-25	-220	-130	30	-160	-90	-6,6	-0,02	-175
3. Lavere bundskattesats	12,10 pct.	-0,08	-1,000	-770	-715	55	50	85	-35	5	230	210	360	-150	20	7,1	0,00	200
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ²⁾	4,5 pct.	+3,02 (+1.700)	-985	-760	-705	55	-20	30	-45	70	240	-10	190	-200	250	7,2	0,00	140
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+1.800	-980	-755	-690	65	-5	40	-45	65	300	70	260	-190	230	8,5	0,01	185
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ²⁾	10,65 pct.	+0,42 (+1.600)	-985	-760	-710	50	-10	35	-45	60	240	30	240	-210	210	6,6	0,00	135
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	+2.500	-1,015	-780	-645	135	95	140	-45	40	680	550	720	-170	130	17,2	0,02	500
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-0,82	-995	-765	-510	255	250	295	-45	5	570	560	630	-70	10	33,3	0,05	855
9. Højere topskattegrænse	552.500 kr.	+16.000	-995	-765	-485	280	275	320	-45	10	930	910	1.020	-110	20	36,7	0,04	1.035
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+2,32 / +6,18	-1,000	-770	-710	60	15	60	-45	50	250	90	270	-180	160	8,0	0,01	190
11. Højere besk. fradrag for enlige forsørgere	6,25 pct.	+12,8	-1,025	-790	-705	85	-20	50	-65	100	400	30	340	-310	370	10,5	-0,04	225

1) De opførte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

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

Anm.: Ændringen i indkomtsforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne ligger udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

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

	2021-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre provenu	Efter tilbage-løb og ad-færd	Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinansierings-grad	Ændring i Gini-koefficient	Ændring i BNP ¹⁾			
					Tilbage-løb		Tilbage-løb		I alt	Indkomst-effekt		Substitutions-effekt				Delta-gælds-effekt		
					I alt	I alt	I alt	I alt		I alt	I alt							
																Mio. kr.	Mio. kr.	Fuldtidspersoner
2021-niveau	Gld. regler	Pct.-point / kr.			Umiddelbart mindreprovenu på ca. 3 mia. kr.												Mio. kr.	
Eksperiment																		
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-0,25	-3,005	-2,310	-2,225	90	90	185	-95	0	400	410	820	-410	-10	3,8	0,00	350
2. Højere personfradrag	46.600 kr.	+1,700	-2,950	-2,270	-2,415	-150	-80	5	-85	-70	-600	-370	80	-450	-240	-6,5	-0,06	-485
3. Lavere bundskattesats	12,10 pct.	-0,23	-3,000	-2,310	-2,145	165	150	260	-110	15	680	620	1,070	-440	60	7,2	0,01	605
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ²⁾	4,5 pct.	+9,15 (+5,200)	-3,015	-2,320	-2,165	160	-55	85	-140	215	710	-40	570	-610	750	6,8	0,01	410
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+6,000	-2,975	-2,290	-2,045	250	80	215	-140	170	1,260	680	1,240	-560	580	10,8	0,03	825
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ³⁾	10,65 pct.	+1,27 (+4,900)	-3,000	-2,310	-2,155	155	-25	110	-135	180	750	120	750	-630	630	6,7	0,00	425
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	+8,300	-3,020	-2,325	-1,895	435	340	475	-135	95	2,160	1,850	2,340	-490	310	18,6	0,05	1,675
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-2,47	-2,995	-2,305	-1,560	745	735	860	-125	10	1,700	1,670	1,880	-200	30	32,4	0,16	2,545
9. Højere topskattegrænse	552.500 kr.	+53,600	-2,980	-2,295	-1,490	805	780	920	-135	20	2,640	2,570	2,880	-310	60	35,0	0,13	3,020
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+6,94 / +18,5	-3,000	-2,310	-2,125	180	40	175	-135	140	750	280	820	-540	480	7,9	0,04	570

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

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

Ånm.: Ændringen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne ligger udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

Tabel 3C.4 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2021-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart mindre-provenu	Efter tilbage-løb	Efter tilbage-løb og ad-færd	Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinansierings-grad	Ændring i Gini-koefficient	Ændring i BNP ¹⁾		
						Timeeffekt		Delta-gælds-effekt	Timeeffekt		Substitutions-effekt	Indkomst-effekt	Delta-gælds-effekt					
						I alt	Substitutions-effekt		I alt	Indkomst-effekt								
																	Fuldtidspersoner	
Gld. regler	Pct.-point / kr.	Mio. kr.	Umiddelbart mindreprovenu på ca. 5 mia. kr.												Pct.	Pct.-point	Mio. kr.	
Eksperiment																		
1. Lavere AM-bidrag	8 pct.	-0,42	-5.000	-3.850	-3.705	145	150	310	-160	-5	660	670	1.360	-690	-10	3,8	0,00	580
2. Højere personfradrag	46.600 kr.	+2.900	-5.025	-3.870	-4.125	-255	-135	10	-150	-120	-1.040	-620	150	-770	-420	-6,6	-0,10	-840
3. Lavere bundskattesats	12,10 pct.	-0,39	-5.000	-3.850	-3.575	275	245	430	-180	25	1.130	1.040	1.780	-740	90	7,1	0,02	1.005
4. Højere sats (og maks.) for jobfradrag ²⁾	4,5 pct.	+15 (+8.600)	-4.985	-3.840	-3.585	255	-95	135	-230	350	1.150	-80	930	-1.010	1.230	6,6	0,02	665
5. Højere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	+12.700	-5.020	-3.865	-3.280	580	365	595	-230	215	2.820	2.090	2.960	-870	740	15,1	0,07	2.120
6. Højere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ²⁾	10,65 pct.	+2,1 (+8.200)	-5.000	-3.850	-3.595	255	-40	190	-230	295	1.250	220	1.260	-1.040	1.040	6,6	0,01	715
7. Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	+16.100	-5.005	-3.855	-3.080	775	655	880	-225	120	3.720	3.320	4.090	-770	390	20,1	0,10	3.050
8. Lavere topskattesats	15 pct.	-4,12	-4.995	-3.845	-2.640	1.210	1.190	1.385	-195	20	2.810	2.760	3.090	-330	50	31,4	0,27	4.190
9. Højere topskattegrænse	552.500 kr.	+102.100	-4.995	-3.845	-2.575	1.270	1.235	1.455	-215	35	4.150	4.050	4.540	-480	100	33,0	0,22	4.890
10. Højere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	+11,56 / +30,82	-4.995	-3.845	-3.545	300	65	295	-230	235	1.250	460,0	1.360	-900	790	7,8	0,06	950

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

2) Ved ændringer i satsen for hhv. beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksimumbeløbet 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 skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

Tabel 3C.5. Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2021-niveau, 2025-regler	Gld. regler	Ændring Pct.-point/ kr.	Umiddel- bart mer- provenu	Efter tilbage- løb og ad- færd	Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinan- sierungs- grad	Ændring i Gini- koefficient	Æn- dring i Gini- BNP ¹⁾			
						Timeeffekt		Delta- gelses- effekt	Timeeffekt		Substi- tutions- effekt	Indkomst- effekt	Delta- gelses- effekt						
						I alt	Substi- tutions- effekt		I alt	Substi- tutions- effekt									
																	I alt	I alt	
2021-niveau						Mio. kr.										Mio. kr.			
Umiddelbart merprovenu på ca. 1 mia. kr.																			
Eksperiment	1. Højere AM-bidrag	8 pct.	+0,09	1.005	775	745	-30	-65	30	0	-130	-140	-270	140	0	3,9	0,00	-115	
	2. Lavere personfradrag	46.600 kr.	-600	1.040	800	855	55	30	-5	30	25	220	130	-30	160	90	-6,9	0,02	180
	3. Højere bundskattesats	12,10 pct.	+0,08	1.000	770	715	-55	-50	-85	35	-5	-220	-210	-350	150	-20	7,1	0,00	-200
	4. Lavere sats (og maks.) for jobfradrag ²⁾	4,5 pct.	-2,98 (-1.800)	1.040	800	750	-55	15	-30	50	-70	-240	10	-200	210	-250	6,6	0,00	-135
	5. Lavere maksimum for jobfradrag	2.700 kr.	-1.700	970	750	695	-50	15	-30	45	-65	-230	0	-200	200	-230	7,0	0,00	-135
	6. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ³⁾	10,65 pct.	-0,41 (-1.600)	980	755	705	-50	10	-35	45	-60	-250	-40	-250	210	-200	6,7	0,00	-140
	7. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	-2.300	1.010	775	655	-120	-75	-125	45	-45	-610	-460	-640	180	-150	15,4	-0,01	-430
	8. Højere topskattesats	15 pct.	+0,8	995	765	500	-265	-265	-310	45	-5	-590	-580	-650	70	-10	34,9	-0,05	-885
	9. Lavere topskattegrænse	552.500 kr.	-14.400	1.005	770	485	-290	-280	-330	50	-10	-970	-940	-1.060	120	-30	37,4	-0,04	-1.040
	10. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-2,32 / -6,18	1.000	770	710	-60	-15	-60	45	-50	-250	-90	-280	180	-160	8,0	-0,01	-190
	11. Lavere besk.fradrag for enlige forsørgere	6,25 pct.	Afskaffet	500	385	340	-45	5	-25	35	-50	-210	-20	-180	150	-190	11,8	0,02	-125

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

2) Ved ændringer i satsen for hhv. beskæftigelses- og jobfradraget ændres maksimumbeløbet 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 arbejdsudbudet, som de hypotetiske skatletelelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

Tabel 3C.6. Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 3 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2021-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddelbart tilbage- løb mer- provenu	Efter tilbage- løb og ad- færd		Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinans- erings- grad	Ændring i Gini- koefficient	Æn- dring i BNP ⁽¹⁾		
				I alt	Efter tilbage- løb	I alt	Timeeffekt		Delta- geses- effekt	I alt	Timeeffekt		Delta- geses- effekt					
							Substi- tutions- effekt	Indkomst- effekt			Substi- tutions- effekt	Indkomst- effekt						
2021-niveau	Gld. regler	Pct.-point/ kr.				Mio. kr.								Pct.		Mio. kr.		
Eksperiment																		
Umiddelbart merprovenu på ca. 3 mia. kr.																		
1. Højere AM-bidrag	8 pct.	+0,25	3.005	2.315	2.225	-90	-90	-190	95	0	-400	-410	-820	410	10	3,8	0,00	-350
2. Lavere personfradrag	46.600 kr.	-1.700	2.950	2.275	2.425	155	80	-10	85	75	630	370	-80	450	260	-6,8	0,06	505
3. Højere bundskattesats	12,10 pct.	+0,23	3.000	2.310	2.145	-165	-150	-260	110	-15	-680	-620	-1.070	450	-50	7,1	-0,01	-600
4. Afskaffelse af jobfradraget	4,5 pct.	Afskaffet	1.565	1.205	1.120	-80	25	-45	75	-105	-360	10	-310	320	-370	6,7	-0,01	-205
5. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ⁽²⁾	10,65 pct.	-1,25 (-4.900)	2.990	2.300	2.145	-155	25	-115	140	-180	-760	-130	-760	630	-620	6,8	0,00	-435
6. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	-6.400	3.015	2.320	2.000	-320	-175	-315	140	-145	-1.610	-1.110	-1.670	550	-500	13,8	-0,03	-1.095
7. Højere topskattesats	15 pct.	+2,47	2.995	2.305	1.460	-845	-835	-980	145	-10	-1.850	-1.810	-2.040	230	-30	36,7	-0,16	-2.755
8. Lavere topskattegrænse	552.500 kr.	-39.400	3.015	2.320	1.420	-900	-875	-1.025	150	-25	-3.040	-2.960	-3.330	370	-80	38,9	-0,12	-3.170
9. Lavere sats for pensionsfradrag	12 pct. / 32 pct.	-6,94 / -18,5	3.000	2.310	2.125	-185	-40	-180	140	-145	-760	-280	-830	550	-480	8,1	-0,04	-580

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbuddet.

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

Ånm. Ændringen i indkomstforskellene målt ved Ghi-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

Tabel 3C.7 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af personskatterne på ca. 5 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	2021-niveau, 2025-regler	Ændring	Umiddel- bart mer- provenu	Efter tilbage- løb og ad- færd	Dynamisk provenu				Arbejdsudbud				Selvfinan- sierungs- grad	Ændring i Gini- koefficient	Æn- dring i BNP ⁽¹⁾			
					Timeeffekt		Delta- gelses- effekt	Timeeffekt		Delta- gelses- effekt								
					Substi- tutions- effekt	I alt		Substi- tutions- effekt	I alt									
					Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.								
2021-niveau	Gld. regler	Pct.-point/ kr.											Pct.	Pct.-point	Mio. kr.			
Eksperiment			Umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr.															
1. Højere AM-bidrag	8 pct.	+0,42	5.000	3.850	3.705	-150	-150	-315	160	5	-660	-680	-1.370	690	10	3,8	0,00	-580
2. Lavere personfradrag	46.600 kr.	-2.900	5.040	3.880	4.140	260	135	-15	150	125	1.060	630	-140	770	430	-6,7	0,10	855
3. Højere bundskattesats	12,10 pct.	+0,39	5.000	3.850	3.575	-275	-250	-435	185	-25	-1.130	-1.040	-1.790	750	-90	7,2	-0,02	-1.005
4. Lavere sats (og maks.) for beskæftigelsesfradrag ⁽²⁾	10,65 pct. (-8.200)	2,10	5.000	3.850	3.585	-265	40	-195	230	-305	-1.270	-220	-1.280	1.050	-1.050	6,9	-0,01	-730
5. Lavere maksimum for beskæftigelsesfradrag	41.600 kr.	-10.300	4.985	3.840	3.360	-480	-215	-450	235	-265	-2.390	-1.480	-2.410	940	-920	12,5	-0,05	-1.585
6. Højere topskattesats	15 pct.	+4,12	4.995	3.845	2.380	-1.465	-1.445	-1.700	250	-20	-3.150	-3.090	-3.480	390	-60	38,1	-0,27	-4.700
7. Lavere topskattegrænse	552.500 kr.	-60700	5.015	3.865	2.360	-1.505	-1.460	-1.710	250	-45	-5.010	-4.870	-5.520	640	-140	38,9	-0,19	-5.200
8. Lavere sats for pensionsfradrag (afskaffelse)	12 pct. / 32 pct.	-11,56/ -30,62	4.995	3.850	3.535	-315	-70	-305	235	-245	-1.270	-470	-1.380	920	-810	8,1	-0,06	-965

1) De opgjorte virkninger på BNP afspejler den isolerede BNP-virkning af de skønnede ændringer i arbejdsudbudet.

2) Ved ændringer i satsen for hhv. beskæftigelses- og jobfradrag ændres maksimumbeløbet 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 arbejdsudbudet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Beregningerne tager udgangspunkt i 2025-regler.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen, 2018-data fremskrevet til 2022 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2021.

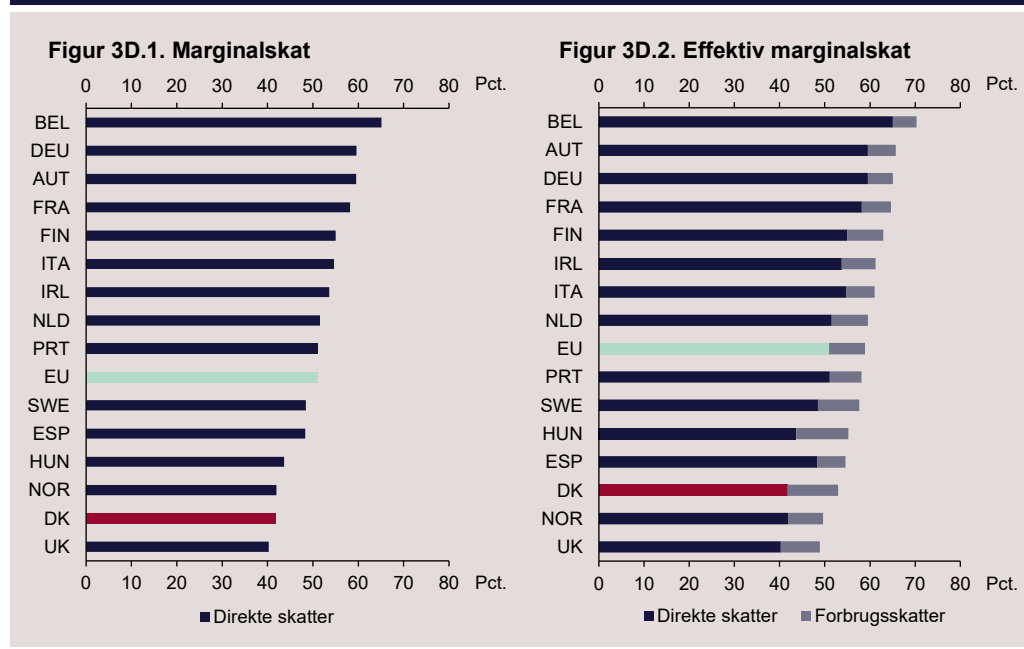
Appendiks 3D. Effektive marginal- og gennemsnitsskatter i internationalt perspektiv

Dette appendiks giver et overblik over de effektive marginal- og gennemsnitsskatter for gennemsnitslønnede og lavtlønnede set i et internationalt perspektiv.

Gennemsnitslønnede

For gennemsnitslønnede i Danmark udgør den *direkte marginalskat* på arbejdsindkomst knap 42 pct., mens den *effektive marginalskat* (inkl. forbrugsskatter) er på ca. 53 pct., jf. figur 3D.1 og figur 3D.2. Både den direkte og den effektive marginalskat er lavere for gennemsnitslønnede danskere end på EU-plan. Samtidig ændres Danmarks placering blandt de udvalgte lande kun marginalt, når der tages højde for forbrugsskatter. Den direkte marginalskat for gennemsnitslønnede i Danmark er således en anelse lavere end i Norge, mens den effektive marginalskat er lidt højere.

Marginalskat og effektiv marginalskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2020

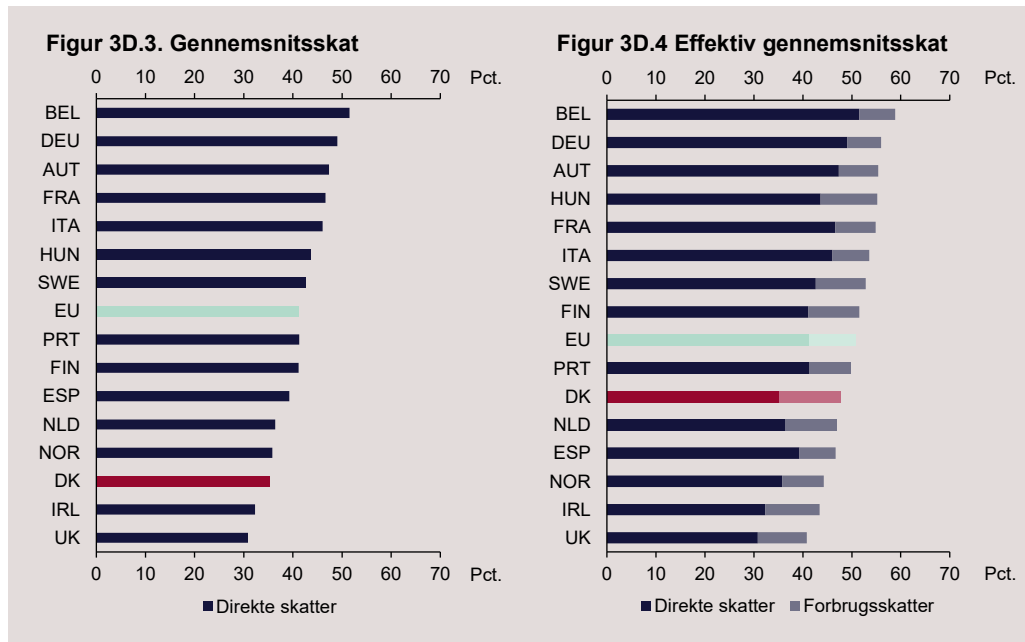


Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalsatten for gennemsnitslønnede i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis den direkte marginalskat og den effektive marginalskat.

Kilde: OECD.Stat, Eurostat samt egne beregninger.

Den direkte gennemsnitsskat på arbejdsindkomst for gennemsnitslønnede udgør godt 35 pct. i Danmark, hvilket er et stykke under EU-gennemsnittet, jf. figur 3D.3. Når der tages højde for forbrugsskatter, ligger den effektive gennemsnitsskat på knap 48 pct. for gennemsnitslønnede danskere, hvilket fortsat er under EU-gennemsnittet. Danmarks placering blandt de udvalgte lande er dog tre pladser højere end for den direkte gennemsnitsskat, jf. figur 3D.4.

Gennemsnitsskat og effektiv gennemsnitsskat for gennemsnitslønnede i udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2020



Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for gennemsnitslønnede i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis gennemsnitsskatten og den effektive gennemsnitsskat.

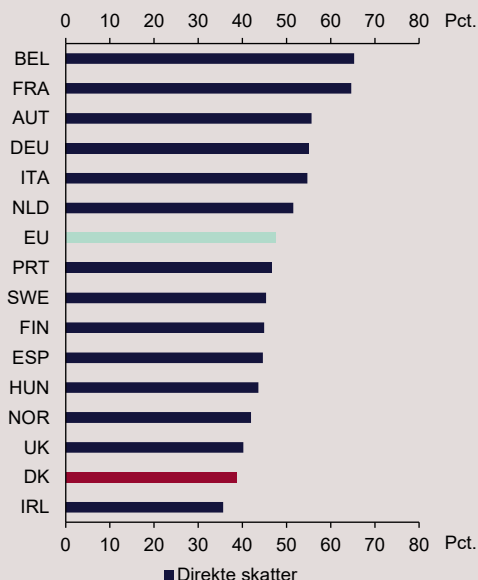
Kilde: OECD.Stat, Eurostat samt egne beregninger.

Lavtlønnede

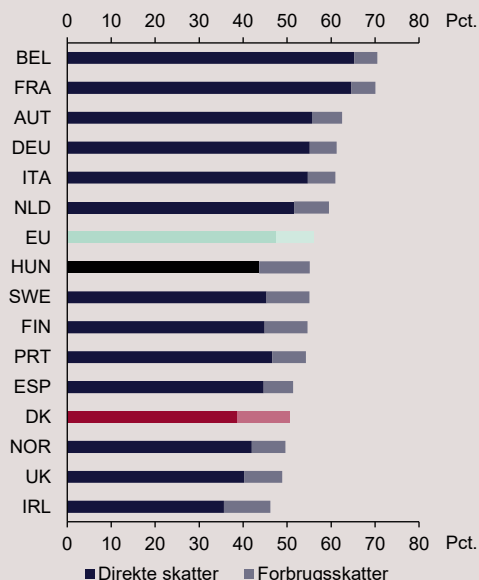
For lavtlønnede i Danmark udgør den direkte marginalsat på arbejdsindkomst knap 39 pct., mens den effektive marginalsat (inkl. forbrugsskatter) er på ca. 50½ pct., jf. figur 3D.5 og figur 3D.6. Både den direkte og effektive marginalsat for lavtlønnede ligger under gennemsnittet for EU-landene. Samtidig ændres Danmarks placering blandt de udvalgte lande kun i beskedent omfang, når der tages højde for forbrugsskatter. Den direkte marginalsat for lavtlønnede i Danmark er således lavere end i UK og Norge, mens den effektive marginalsat er højere. Samtidig ligger Danmark under fx Sverige og Finland både med hensyn til den direkte og den effektive marginalsat for lavtlønnede.

Marginalskat og effektiv marginalskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2020

Figur 3D.5. Marginalskat



Figur 3D.6. Effektiv marginalskat



Anm.: Den effektive marginalskat er beregnet med udgangspunkt i marginalskatten for lavtlønnede i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis marginalskatten og den effektive marginalskat.

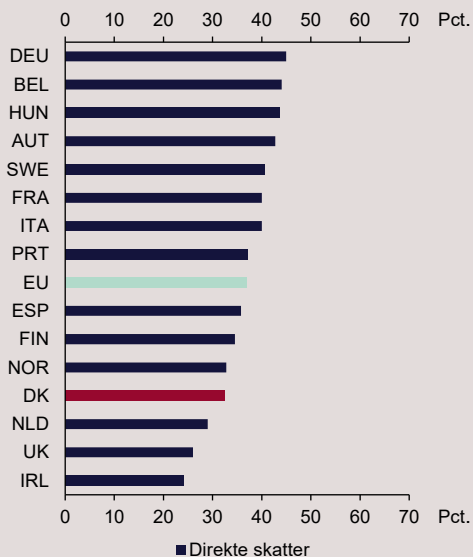
Kilde: OECD.Stat, Eurostat samt egne beregninger.

Den direkte gennemsnitsskat på arbejdsindkomst for lavtlønnede udgør ca. 32½ pct. i Danmark, hvilket er lidt under det norske niveau og en del under EU-gennemsnittet, jf. figur 3D.7. Når der tages højde for forbrugsskatter er den effektive gennemsnitsskat kun en anelse lavere end på EU-plan. Samtidig "overhaler" Danmark både Norge og Spanien i den indbyrdes placering blandt de udvalgte lande, jf. figur 3D.8. Danmark ligger dog under fx Sverige og Finland både med hensyn til den direkte og den effektive gennemsnitsskat for lavtlønnede.

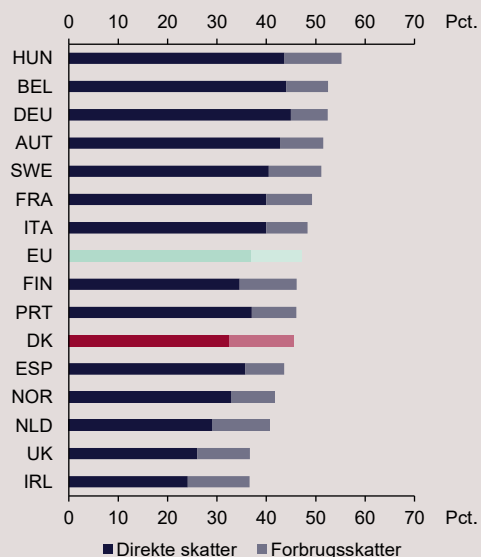
Det bemærkes, at der ved sammenligning af effektive marginal- og gennemsnitsskatter for forskellige indkomstgrupper på tværs af lande er taget udgangspunkt i de gennemsnitlige forbrugsskatteandele i de enkelte lande, dvs. uden hensyntagen til om forbrugsskatteandelen eventuelt er forskellig for henholdsvis lavt-, gennemsnits- og højtstående. I Danmark er der ikke stor variation i forbrugsskatteandelen på tværs af indkomster, jf. også kapitel 4, men det samme er ikke nødvendigvis tilfældet i de andre EU-lande.

Gennemsnitsskat og effektiv gennemsnitsskat for lavtlønnede i udvalgte EU-lande, Storbritannien og Norge, 2020

Figur 3D.7. Gennemsnitsskat



Figur 3D.8. Effektiv gennemsnitsskat



Anm.: Den effektive gennemsnitsskat er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitsskatten for lavtlønnede i 2020 og den gennemsnitlige forbrugsskat for 2019, der er seneste år med tilgængelige data. Landene er rangeret efter niveauet for henholdsvis gennemsnitsskatten og den effektive gennemsnitsskat.

Kilde: OECD.Stat, Eurostat samt egne beregninger.

4. Forbrugsskatternes adfærdsvirkninger

4.1 Indledning

Moms og afgifter er knyttet til husholdningernes forbrug af varer og tjenester og kaldes derfor populært *forbrugsskatter*. Forbrugsskatterne udgør en væsentlig indtægtskilde for det offentlige, men opkræves også med det formål at påvirke forbrugsadfærden, herunder fx begrænse forbruget af usunde eller forurenende varer.

Forbrugsskatterne påvirker adfærden både via afledte effekter på forbruget og grænsehandlen, men også i form af virkninger på arbejdsudbuddet. De samlede konsekvenser for de offentlige finanser af ændringer i forbrugsskatterne afhænger af de såkaldte dynamiske provenuvirkninger, der følger af den ændrede adfærd, og som har en meget varierende størrelse. Størrelsesordenen af de forskellige afledte adfærdsvirkninger er illustreret for en række udvalgte, hypotetiske afgiftslempelser i *afsnit 4.2*.

Både borgere og virksomheder er formelt set pålagt moms og afgiftsbetaling, men i sidste ende betales forbrugsskatterne dog af borgerne – enten i form af højere forbrugerpriser eller lavere indkomster. Både husholdningernes forbrug og betalingen af forbrugsskatter målt i kroner stiger i takt med, at den disponible indkomst stiger. Målt i procent udgør forbrugsskatterne imidlertid nogenlunde den *samme andel af forbruget* for såvel personer med lave indkomster som personer med høje indkomster. Det betyder, at forbrugsskatterne – målt i procent af forbruget – samlet set er omtrent fordelingsmæssigt neutrale. De enkelte afgifter kan dog have meget forskellige fordelingsmæssige konsekvenser, *jf. afsnit 4.3*.

Forbrugsskatterne reducerer købekraften af husholdningernes disponible indkomster og virker derfor som en indirekte skat på arbejdsindkomst. Med andre ord påvirker forbrugsskatterne – ligesom indkomstskatterne – de økonomiske incitamenter til at arbejde og antages derfor også at have en afledt virkning på arbejdsudbuddet, *jf. afsnit 4.4*.

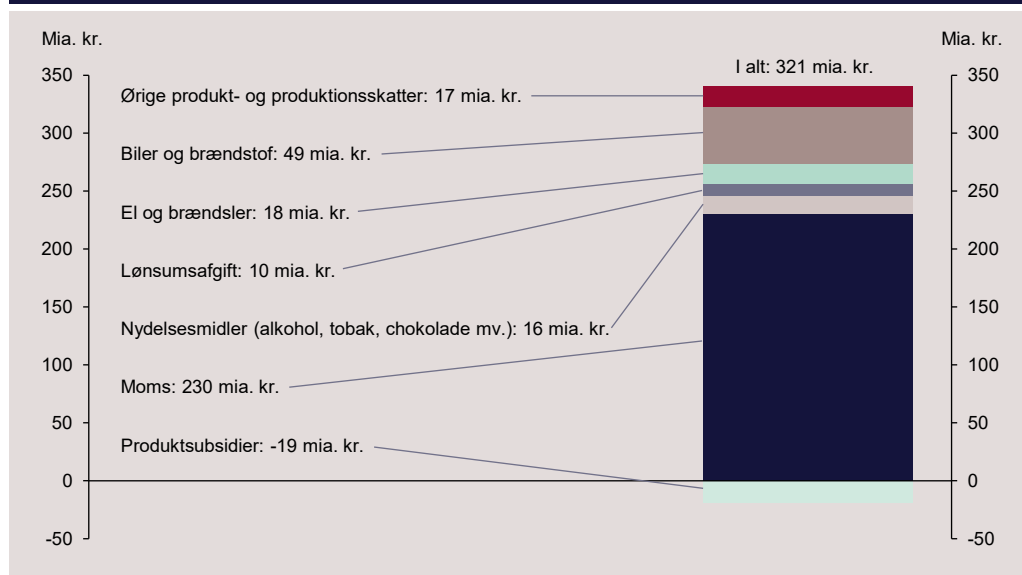
Ændringer i forbrugsskatterne påvirker BNP – både via ændringer i arbejdsudbuddet og et ændret afgiftsindhold i den samlede efterspørgsel. Virkningen på BNP i form af et ændret afgiftsindhold i sammensætningen af den samlede efterspørgsel afspejler imidlertid ikke en tilsvarende ændring i den grundlæggende produktion i økonomien. Virkningen på BNP er generelt ikke et retvisende udtryk for ændringer i den samlede *velstand* i samfundet. Effekten af en afgiftsændring på det generelle velstandsniveau bør i stedet belyses ved den såkaldte *samfundsøkonomiske virkning*, *jf. afsnit 4.5*.

4.2 Provenu- og adfærdsvirkninger ved hypotetiske afgiftsændringer

Hovedparten af de indirekte skatter kaldes populært *forbrugsskatter*, fordi skattebetalingen afhænger af forbruget af diverse moms- og afgiftsbelagte varer og tjenesteydelser. Forbrugsskatter opkræves både af fiskale hensyn (dvs. for at finansiere de offentlige udgifter) og ud fra adfældsregulerende hensyn – fx med henblik på at begrænse anvendelsen af usunde eller forurenende varer. Endvidere kan der også være fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatterne.

Statens samlede indtægter fra forbrugsskatter (netto) udgjorde ca. 321 mia. kr. i 2020, jf. figur 4.1. Heraf udgør momsprovenuet isoleret set omkring 230 mia. kr., hvilket svarer til ca. 70 pct. af de samlede indtægter fra forbrugsskatter (netto). Hertil kommer indtægter på i alt ca. 110 mia. kr. fra forskellige punktafgifter og produkt-skatte mv. Foruden moms og afgifter gives der også en række subsidier knyttet til produktionen af udvalgte varer og tjenesteydelser på ca. 19 mia. kr., der indgår i nettoopgørelsen af de samlede forbrugsskatter.

Figur 4.1. Offentlige indtægter fra forbrugsskatter i 2020 fordelt efter art



Anm.: Forbrugsskatterne (netto for produktsubsidier) er opgjort med udgangspunkt i nationalregnskabet og er defineret som summen af afgifter pålagt forbrug af varer og tjenester og andre produktionsskatte fratrasket produktsubsidier, indebetalinger til Garantifor-muen og Afviklingsfonden samt told (idet toldprovenuet primært tilgår EU). Nydelsesmidler omfatter varer omfattet af afgifter på spiri-tus, øl, vin, chokolade og sukkervarer mv., kaffe, konsumis og tobak. Afgifter på benzin, olieprodukter (herunder diesel), CO₂ og NO_x er opdelt efter hvor stor en del af provenuet, der kan henføres til "Biler og brændstof" henholdsvis "El og brændsler".

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks nationalregnskabstal for 2020 (juni-version).

Forbrugsskatterne påvirker borgernes adfærd – både via afledte effekter på størrelsen og sammensætningen af det private forbrug og grænsehandlen, men også i form af virkninger på *arbejdsudbuddet*.

Det er ret indlysende, at en særskilt afgift på fx spiritus – alt andet lige – vil føre til et lavere køb af spiritus i Danmark og en forøgelse af danskernes grænsehandel med spiritus i andre lande, sammenlignet med en situation uden en spiritusafgift.

Derimod er det formentlig mindre indlysende, hvorfor forbrugsskatter også formodes at påvirke arbejdsudbuddet. Forklaringen er helt overordnet, at forbrugsskatterne reducerer købekraften af husholdningernes disponible indkomster og derfor virker som en indirekte skat på arbejdsindkomst, jf. boks 4.1.

Boks 4.1. Hvorfor forbrugsskatter påvirker arbejdsudbuddet

En central årsag (om end langt fra den eneste) til at have et arbejde er at opnå en indkomst med henblik på at kunne forsøge sig selv og sin familie. Populært sagt vælger den enkelte at have et arbejde blandt andet for at kunne købe varer og tjenester nu og her – eller for at kunne spare op til et fremtidigt forbrug af varer og tjenester. Nyttens af at tjene penge til forbrug skal blandt andet holdes op mod de ulemper, der kan være forbundet med et lønnet arbejde, herunder at man har mindre tid til andre aktiviteter, fx gør-det-selv-arbejde.

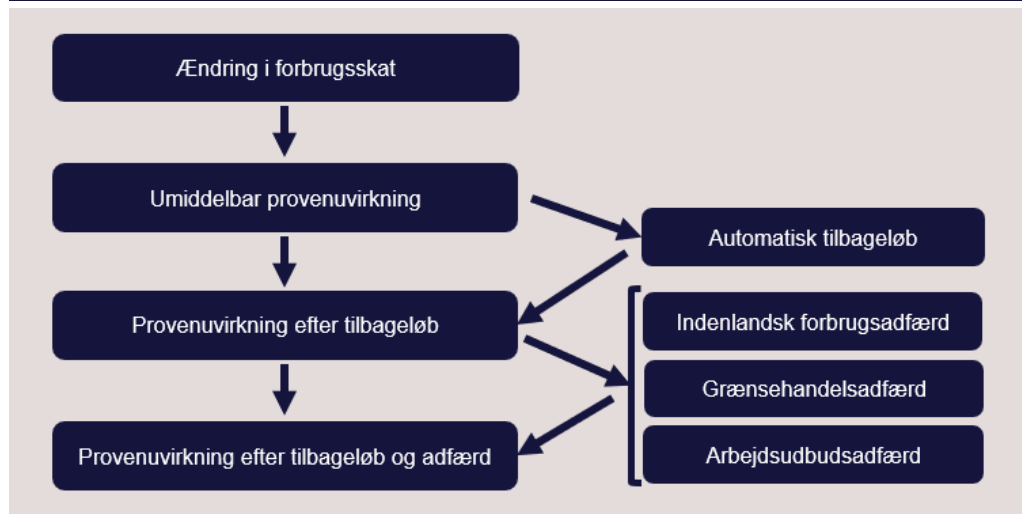
Det er ikke den samlede arbejdsindkomst (brutto), men den disponible indkomst *efter betaling af indkomstskatter* (og indkomstoverførsler), der er afgørende for, hvor mange penge husholdningerne har til rådighed til forbrug og opsparing. Indkomstskatterne reducerer således den gevinst – i form af øgede forbrugsmuligheder – som den enkelte har ved at arbejde.

Husholdningernes *reelle købekraft* afhænger imidlertid ikke kun af deres disponible indkomst, men også af prisen på de varer og tjenester, som husholdningerne ønsker at forbruge (enten nu eller i fremtiden). *Forbrugsskatter* medfører blandt andet højere forbrugerpriser og reducerer dermed købekraften af de disponible indkomster. I det lys udgør forbrugsskatterne derfor en indirekte skat på arbejdsindkomst. Det er den grundlæggende begrundelse for, at forbrugsskatterne – udfra en såkaldt *ækvivalensbetragtning* – må antages at påvirke de økonomiske incitamenten til at arbejde, ligesom det er tilfældet med indkomstskatterne.

Baggrunden for forbrugsskatternes påvirkning af arbejdsudbuddet er nærmere beskrevet i *appendiks 4A*.

Ændringer i de enkelte forbrugsskatter skønnes typisk at påvirke både husholdningernes forbrugsadfærd og arbejdsudbudsadfærd, og begge dele har afledte effekter på de offentlige finanser. De samlede provenu- og adfærdsmæssige konsekvenser er ofte forholdsvis komplicerede og er i det følgende illustreret med en række rent *hypotetiske* afgiftslempelser.

Helt overordnet kan den samlede virkning på de offentlige finanser af en ændret forbrugsskat opdeles i den *umiddelbare provenuvirkning*, det *automatiske tilbageløb* og de *afledte dynamiske provenuvirkninger af ændret adfærd*, jf. figur 4.2. De afledte adfærdsvirkninger kan (som nævnt) bestå af både ændret *forbrugsadfærd* (herunder *grænsehandelsadfærd*) og ændret *arbejdsudbudsadfærd*.

Figur 4.2. Provenuvirkninger af ændringer i forbrugsskatter

Anm.: Der fokuseres her på virkningen på de offentlige finanser, og der ses i den forbindelse bort fra de afledte virkninger af eventuelle ændringer i såkaldte *eksternaliteter* (eksterne omkostninger) forbundet med ændringer i forbruget af visse varer.

Den *umiddelbare provenuvirkning* afspejler principielt den direkte effekt på de offentlige finanser af en forhøjelse eller lempelse af en given forbrugsskat, når der ses helt bort fra afledte ændringer i forbrugets niveau og sammensætning samt i arbejdsudbuddet. I det følgende betragtes en hypotetisk lempelse af momsén på 1 mia. kr., lempelser af afgifterne på en række nydelsesmidler på 0,1 mia. kr. (inkl. moms), en lempelse af elafgiften på ½ mia. kr. (inkl. moms) og lempelser af en række bilafgifter på ½ mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, jf. søjle (1) i tabel 4.1.

Det *automatiske tilbageløb* afspejler, at en del af det umiddelbare mindreprovenu som følge af en forbrugsskattelempele vil komme tilbage i statskassen i form af øgede indtægter fra moms og afgifter via det højere forbrug, som lempelsen genererer – selvom adfærden i øvrigt antages uændret. Det afspejler en grundlæggende antagelse om, at øget købekraft – hvad enten denne skyldes lavere indkomstskatter eller forbrugsskatter – vil omsættes i et højere *samlet* forbrug af varer og tjenester. Også ved uændret forbrugsadfærd, dvs. ved en uændret sammensætning af forbruget på forskellige varer og tjenesteydelser, vil den øgede købekraft som følge af en forbrugsskattelempele *automatisk* indebære et øget moms- og afgiftsprovenu – et såkaldt *automatisk tilbageløb*. Baseret på ministeriernes sædvanlige regneprincipper antages den såkaldte *tilbageløbsfaktor* for forbrugsskatter (som udgangspunkt) at udgøre 21 pct. af det umiddelbare mindreprovenu¹.

¹ Se fx afsnit 2.5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*, Skatteministeriet. For afgifter på visse varer, fx spiritus og øl, er det forudsatte tilbageløb lidt lavere end 21 pct., fordi en del af afgiften betales af udlændinge.

En hypotetisk nedsættelse af momsen, der indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr., skønnes således at give anledning til et automatisk tilbageløb på 210 mio. kr. (0,21*1.000 mio. kr.), hvorved mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb udgør 790 mio. kr., jf. søjle (2) i tabel 4.1.

Tabel 4.1. Samlede provenuvirkninger af hypotetiske afgiftslempelser

	Umiddelbar provenuvirkning ¹⁾	Provenu efter tilbageløb ²⁾	Dynamisk provenu			Provenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansierungsgrad
			Forbrugsadfærd ³⁾	Arbejdsudbud	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)+(4)	(6)= (2)+(5)	(7)=- (5)/(2)
			Mio. kr.				Pct.
Moms	-1.000	-790	0	30	30	-760	4
<i>Afgifter på nydelsesmidler</i>							
Afgift af spiritus	-100	-80	58	0	60	-25	71
Afgift af vin	-100	-80	19	4	25	-55	29
Afgift af øl	-100	-80	18	0	20	-60	23
Afgift af kaffe	-100	-80	7	2	10	-70	11
Afgift af chokolade og slik	-100	-80	15	2	15	-60	22
Afgift af konsum-is	-100	-80	12	2	15	-65	17
Tobaksafgift ⁴⁾	-100	-80	84	-5	80	0	99
<i>Afgifter på energi</i>							
Elafgift	-500	-395	122	-1	120	-275	31
<i>Afgifter på biler mv.</i>							
Registreringsafgift, lav sats	-500	-395	53	27	80	-315	20
Registreringsafgift, mellem sats	-500	-395	98	41	140	-255	35
Registreringsafgift, høj sats	-500	-395	202	79	280	-115	71
Registreringsafgift, første skalaknæk	-500	-395	53	27	80	-315	20
Registreringsafgift, anden skalaknæk	-500	-395	162	72	235	-160	59
Registreringsafgift, bundfradrag, alle biler	-500	-395	54	27	80	-315	20
CO2-tillæg, lavt	-500	-395	58	28	85	-310	22
Grøn ejerafgift	-500	-395	96	27	125	-270	31

Anm.: Af illustrative hensyn er det dynamiske provenu vist med større detaljeringsgrad (dvs. mindre afrundet) end sædvanligt.

1) De umiddelbare provenuvirkninger for *afgifter på nydelsesmidler* og *afgifter på energi* er opgjort inkl. moms. *Afgifter på biler mv.* tillægges ikke moms (der lægges dog moms oveni bilens nettopris, før registreringsafgiften beregnes, mens grøn ejerafgift er uden moms).

2) En lempelse af *afgifter på nydelsesmidler* vil i et vist omfang tilfalde udlændinge, der køber disse produkter i forbindelse med ferieophold mv. i Danmark. Det indebærer, at tilbageløbsfaktoren for afgifter på nydelsesmidler kan være lavere end 21 pct.

3) Den dynamiske provenuvirkning afledt af ændret forbrugsadfærd er opgjort som den samlede provenuvirkning knyttet til ændret forbrug, herunder ændret grænsehandel, der ligger udover det automatiske tilbageløb.

4) Provenuvirkningerne for tobaksafgiften er beregnet med afsæt i en ændring af den fra 1. januar 2022 gældende sats.

Kilde: Egne beregninger.

De *dynamiske provenuvirkninger* omfatter (i modsætning til det automatiske tilbageløb) de afledte effekter på de offentlige finanser, der følger af ændret adfærd. Ændringer i forbrugsskatterne giver overordnet anledning til to typer af adfærdseffekter: For det første ændringer i forbrugsadfærden – hvilket både omfatter ændringer i den indenlandske forbrugssammensætning og grænsehandlen – og for det andet ændringer i arbejdsudbudsadfærden.

Den *ændrede forbrugsadfærd* afspejler, at en nedsættelse af afgiften på en særskilt vare typisk vil påvirke de relative priser på de forskellige varer og tjenester og dermed ændre sammensætningen af forbruget, så forbruget af nogle varer og tjenester øges, mens forbruget af andre varer og tjenester reduceres. Nedsættelser af afgifter på visse varer, fx spiritus og tobak, påvirker også de relative priser på sammenlignelige varer i Danmark og udlandet, hvilket kan ændre omfanget af grænsehandlen, jf. også kapitel 7. De forskellige afgiftsændringer giver anledning til ret forskellige ændringer i forbrugssammensætningen (og grænsehandlen), jf. søjle (3) i tabel 4.1². Det medfører en del variation i de dynamiske provenuvirkninger knyttet til ændret forbrugsadfærd³.

Denne variation afspejler blandt andet forskelle i prisfølsomheden, herunder mulighederne for at substituere mellem forbrug af forskellige varer og tjenester, samt niveauet af de berørte afgifter. En hypotetisk nedsættelse af momsen antages isoleret set ikke at have nogen dynamisk provenuvirkning fra ændret forbrugsadfærd. Det skyldes, at moms er en generel afgift, der opkræves af næsten alle varer og tjenesteydelser, hvorved en ændring af momssatsen må antages ikke at have nogen nævneværdig virkning på forbrugssammensætningen. Derimod er der en betydelig dynamisk provenuvirkning af fx spiritusafgiften og tobaksafgiften (hvilket blandt andet afspejler ændret grænsehandel) samt af den høje sats for registreringsafgiften.

De samlede dynamiske provenuvirkninger af ændringer i forbrugsskatter omfatter også de afledte virkninger på de offentlige finanser knyttet til ændret *arbejdsudbud*, jf. søjle (4) i tabel 4.1. En lempelse af forbrugsskatterne indebærer en reduktion af den effektive beskatning af arbejdsindkomst og vurderes derfor som hovedregel at føre til en forøgelse af arbejdsudbuddet. Der er dog ret store forskelle på de afledte arbejdsudbudsvirkninger af de betragtede, forskellige afgiftsændringer. De afledte arbejdsudbudsvirkninger af hypotetiske nedsættelser af momsen og afgifter på nydelsesmidler skønnes således at være relativt beskedne, mens der skønnes at være større afledte arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i bilafgifterne, herunder navnlig den høje sats for registreringsafgiften. Beregningen af arbejdsudbudsvirkninger som følge af ændringer i forbrugsskatter er nærmere beskrevet i afsnit 4.4.

Når den samlede dynamiske provenuvirkning fratrækkes provenuvirkningen efter tilbageløb, fås *provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd*, jf. søjle (6) i tabel 4.1, der angiver det samlede, strukturelle mindreprovenu

² Den dynamiske provenuvirkning fra ændret forbrugsadfærd opgøres teknisk set som den del af de samlede afledte provenuvirkninger af ændringer i forbruget og grænsehandelen, der ligger *udover* det automatiske tilbageløb.

³ Det bemærkes, at der er forskel i den absolutte størrelse af de betragtede, hypotetiske afgiftsnedsættelser i tabel 4.1. Det skal der tages højde for i forbindelse med en sammenligning af de afledte dynamiske provenuvirkninger via ændret forbrugsadfærd. Det samme gør sig gældende ved sammenligning af de afledte dynamiske provenuvirkninger via ændret arbejdsudbudsadfærd.

forbundet med de betragtede, hypotetiske forbrugsskattenedsættelser⁴. En hypotetisk nedsættelse af momsen, der indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr., skønnes fx at indebære et mindreprovenu efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd på 760 mio. kr. Det er dette mindreprovenu, der afspejler den samlede virkning på de offentlige finanser, dvs. det strukturelle finansieringsbehov.

De dynamiske provenuvirkninger, der følger af ændret forbrugsadfærd og arbejdsudbud, afspejler de såkaldte *strukturvirkninger* på de offentlige finanser ved ændringer i skatter og afgifter – i modsætning til provenuvirkningerne af det automatiske tilbageløb, som ville indtræde også uden ændringer i adfærden. Størrelsesordenen af de dynamiske provenuvirkninger måles ofte ved *selvfinansieringsgraden*, der konkret angiver den dynamiske provenuvirkning målt i procent af provenuvirkningen efter automatisk tilbageløb⁵, jf. søjle (7) i tabel 4.1.

Opgjort på denne måde skønnes en reduktion af momsen at have en selvfinansieringsgrad på 4 pct. (beregnet som $-30/-790 \approx 4$ pct.). Det indebærer, at ved en hypotetisk momsreduktion svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr. skønnes 4 pct. af mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb (på 790 mio. kr.) at komme tilbage til statskassen via afledte adfærdssænderinger. Tilsvarende skønnes en hypotetisk nedsættelse af kaffeafgiften med 100 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning at indebære en selvfinansieringsgrad på 11 pct. – dvs. at 11 pct. af mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb (på 79 mio. kr.) skønnes at komme tilbage til statskassen via afledte adfærdssænderinger. Selvfinansieringsgraden ved ændringer i kaffeafgiften er således højere end ved ændringer i momsen.

4.3 Forbrugsskatters fordelingsmæssige konsekvenser

Det er som hovedregel virksomhederne, der formelt set indbetaler forbrugsskatterne til Skattestyrelsen. I sidste ende er det dog ikke virksomhederne, men *husholdningerne*, der bærer den reelle økonomiske byrde af forbrugsskatterne – enten via *højere forbrugerpriser* eller via *lavere indkomster*. Hvorvidt forbrugsskatterne omsættes i højere forbrugerpriser eller lavere indkomster, afhænger af konkurrencesituationen på de markeder, hvor de forskellige moms- og afgiftsbelagte varer og tjenester bliver handlet, jf. boks 4.2.

På indenlandske markeder, hvor konkurrencen er begrænset, vil forbrugsskatterne typisk indebære højere forbrugerpriser. Det skyldes, at virksomhederne, i det omfang det er muligt, vil forsøge at få dækket omkostningerne forbundet med forbrugsskatterne ved at lade køberne af varerne betale for skatterne via højere priser⁶.

⁴ Der er dog her set bort fra eventuelle virkninger på de offentlige finanser af afledte effekter på såkaldte *eksternaliteter* forbundet med ændringer i forbruget af visse varer – fx offentlige udgifter forbundet med øget bilkørsel og større tobaksforbrug etc.

⁵ De viste selvfinansieringsgrader udgør teknisk set såkaldte *ukompenserede* selvfinansieringsgrader. Det betyder, at der i beregningen af de dynamiske virkninger af de enkelte, hypotetiske forbrugsskatteændringer ikke er forudsat konkret finansiering via andre skatter eller afgifter – eller andre finansieringskilder, der påvirker husholdningernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv. Dermed forudsættes implicit finansiering via det finanspolitiske råderum, hvor ændringer i råderummet fx kan antages at give sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug, der ikke påvirker borgernes adfærd.

⁶ Køberen af varer og tjenester kan også være andre virksomheder, der bruger de pågældende varer som input i deres egen produktion.

Priserne på de forskellige moms- og afgiftsbelagte varer og tjenester bliver således højere, end de ville have været uden moms og afgifter.

På markeder, der er karakteriseret ved international konkurrence, kan det være svært eller umuligt for virksomhederne at øge salgsprisen. I disse tilfælde indebærer forbrugsskatterne i stedet lavere indkomster i form af en isoleret reduktion af det generelle lønniveau for medarbejderne og/eller lavere afkast til virksomhedsejerne, jf. også boks 4.2.

Boks 4.2. Forbrugsskatter overvæltes i højere priser eller nedvæltes i lavere indkomster

Forbrugsskatterne reducerer husholdningernes forbrugsmuligheder. Det sker enten via højere forbrugerpriser, hvilket reducerer købekraften af de disponible indkomster, eller via lavere lønninger og dermed lavere disponible indkomster.

Virksomheder, der formelt skal betale en given forbrugsskat, vil forsøge at dække omkostningen ved at lægge afgiften oveni salgsprisen. Dermed bliver salgsprisen højere, end den ellers ville have været. Virksomheder, der anvender moms- og afgiftsbelagte varer i produktionen af egne varer, vil tilsvarende forsøge at øge salgspriserne. På den måde skubbes betalingen af moms og afgift over på husholdningerne via højere forbrugerpriser. Det kaldes også for *overvæltning*.

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

Der gøres i det følgende som udgangspunkt to beregningstekniske (og forsimplende) antagelser: Dels at der er fuldkommen konkurrence på både inden- og udenlandske markeder for varer og tjenester, dels at varer produceret og konsumeret i Danmark ikke er i konkurrence med udlandet. Givet disse antagelser vil de forbrugsskatter, der hviler på varer og tjenester handlet på de indenlandske markeder, blive *overvæltet* fuldt ud i højere priser på danske husholdningers forbrug. Endvidere vil de forbrugsskatter, der i sidste ende hviler på den danske eksport, generelt blive *nedvæltet* via lavere indkomster for medarbejdere og virksomhedsejere.

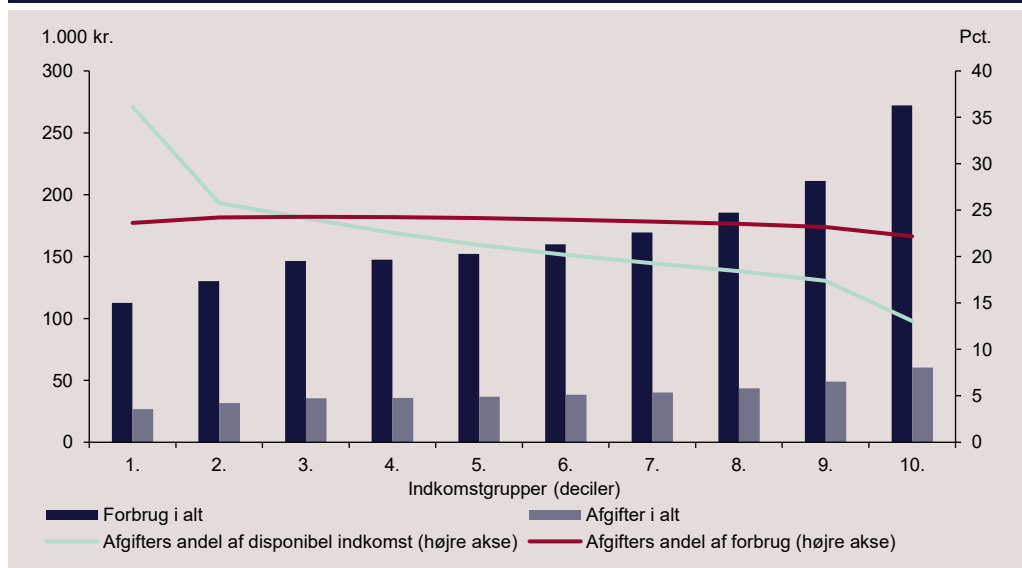
En mere detaljeret beskrivelse af metoden til beregning af husholdningernes betaling af forbrugsskatter fremgår af *appendiks 4B*.

De overordnede fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatterne kan belyses ved at vise, hvordan skattebetalingen er fordelt på tværs af indkomstgrupper. Opgjort i *kroner* er både husholdningernes faktiske forbrug og betalingen af forbrugsskatter i gennemsnit stigende med indkomsten, jf. de mørkeblå og gråblå søjler i figur 4.3.

Målt i procent af den disponible indkomst er forbrugsskatterne i gennemsnit faldende med indkomsten, jf. den lyseblå kurve i figur 4.3. Det skyldes hovedsageligt, at personer øverst i indkomstfordelingen har en positiv nettoopsparing – dvs. at forbruget er lavere end den disponible indkomst – mens det modsatte gør sig gældende i bunden af indkomstfordelingen. Der kan argumenteres for, at det samlede forbrug set over et livsforløb bør svare til den disponible (livs)indkomst (hvis der ses bort fra et ønske om at efterlade arv). For at opnå et udtryk for de fordelingsmæssige konsekvenser, der tager højde for forskelle i opsparing, opgøres afgiftsbetalingen derfor typisk i pct. af forbruget, jf. boks 4.3 nedenfor.

Målt i procent af forbruget udgør de samlede forbrugsskatter en nogenlunde konstant andel på ca. 23-24 pct. (og i gennemsnit godt 23½ pct.) på tværs af indkomstgrupper, jf. den røde kurve i figur 4.3. Det indebærer, at afgiftsbyrden af det afholdte forbrug er omtrent den samme for de forskellige indkomstgrupper. Overordnet set er forbrugsskatterne med andre ord fordelingsmæssigt nogenlunde neutrale – vel at mærke når fordelingsvirkningerne opgøres ved at måle forbrugsskatterne i procent af forbruget på tværs af indkomstgrupper.

Figur 4.3. Privat forbrug og forbrugsskatter fordelt på indkomstgrupper



Anm.: Indkomstdeciler er opgjort på baggrund af familieækvivalerede indkomster. Forbruget er opgjort pr. familiemedlem.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-18, en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen på 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2020, samt Danmarks Statistiks input-output-label og BASTA-matrice, 2018, jf. også appendiks 4B.

Boks 4.3. Fordelingsvirkninger af forbrugsskatter måles i forhold til forbruget

Fordelingsvirkningerne af *indkomstskatter* tager udgangspunkt i skatternes størrelse i forhold til de *disponible indkomster*. Ved opgørelse af de fordelingsmæssige konsekvenser af *forbrugsskatter* er det derimod mere retvisende at måle skatterne i procent af *forbruget*.

Forskellen mellem den disponible indkomst og forbruget svarer til *opsparingen*. Opsparingen er et udtryk for, hvor stor en del af den disponible indkomst, der kan anvendes til forbrug på et senere tidspunkt. Negativ opsparing (eller nedsparing) er omvendt udtryk for fremrykning af forbrug til nutiden, som modsvares af et mindre forbrug i fremtiden.

Den enkeltes opsparingstilbøjelighed kan udtrykkes ved *forbrugskvoten*. Eksempelvis er en forbrugskvotepå 1 et udtryk for, at en person anvender hele sin disponible indkomst til forbrug, dvs. hverken øger eller reducerer sin aktuelle opsparing. Sammenhængen mellem forbrugskvotepå 1 og løbende indkomst skal ses i sammenhæng med det typiske opsparingsmønster over livsforløbet, idet personer med forbrugskvoter forskellig fra 1 tidsforskyder dele af deres forbrug ved enten at forbruge mere, end de tjener i dag (forbrugskvotepå større end 1), eller udskyde forbrug til et senere tidspunkt (forbrugskvotepå mindre end 1).

Forbrugskvoten afhænger således typisk af alderen, idet folk ofte optager lån i de yngre år som studerende mv., sparer op som erhvervsaktiv og bruger af deres opsparing som pensionist. Samtidig er forbrugskvoten typisk faldende med indkomsten, dvs. at personer med relativt høje indkomster alt andet lige sparer mere op end personer med lavere indkomster. Det betyder samlet set, at forbruget og forbrugsskatterne i den nedre del af indkomstfordelingen udgør en større andel af den disponible indkomst end i den øvre del af indkomstfordelingen.

Forholdet mellem den lyseblå og den røde kurve i *figur 4.3* afspejler således forbrugskvoten. I den konkrete opgørelse har personer i det 1. og 2. indkomstdecil i gennemsnit et forbrug, der overstiger den *aktuelle* disponible indkomst. Omvendt har personer øverst i indkomstfordelingen i gennemsnit et forbrug, der er mindre end den aktuelle disponible indkomst.

Ved at opgøre de fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatterne i procent af forbruget (og ikke den løbende indkomst) fås et udtryk for fordelingsvirkningerne, hvor der tages højde for forskelle i forbrugskvoter. Det afspejler, at en ændring i forbrugsskatterne ikke kun påvirker købekraften af den del af de disponible indkomster, der aktuelt anvendes på forbrug, men også påvirker købekraften af husholdningernes opsparing og gæld. Skal man skønne over de mere permanente fordelingsvirkninger af en ændring i forbrugsskatterne, er det således nødvendigt at korrigere for forskelle i opsparing, jf. fx "*The distributional effects of consumption taxes in OECD countries*", OECD Tax Policy Studies, 2014.

Forbrugsskatternes umiddelbare fordelingsvirkning kan korrigeres for forskelle i opsparing ved at sætte den enkelte husholdnings samlede forbrug lig den disponible indkomst og justere den konkrete afgiftsbetaling med samme faktor (forbrugskvoten). Det antages hermed, at forbrugskvoten over tid er 1 på tværs af indkomstgrupper, og at skatteindholdet af det tidsforskudte forbrug er det samme som i det faktiske forbrug. Ligeledes antages det, at afkastet af opsparing eller omkostningerne ved at servicere gæld (fx renteudgifter) svarer til husholdningernes diskonteringsfaktor. Metoden tager i udgangspunktet ikke højde for arv.

Den aktuelle opgørelse i figur 4.3 omfatter alene fordelingsvirkningerne af de knap 90 pct. af husholdningernes endelige betaling af forbrugsskatter, der antages at medføre højere forbrugerpriser. Analysen omfatter således ikke den resterende del af betalingen af forbrugsskatter, der påhviler eksporten og dermed forudsættes at indebære lavere indkomster. Imidlertid antages nedvæltning af forbrugsskatter via generelt lavere indkomster at påvirke alle personer i befolkningen nogenlunde proportionalt, dvs. med samme relative ændring af de disponible indkomster, hvilket indebærer en nogenlunde neutral virkning på indkomstfordelingen.

Det skal understreges, at der generelt knytter sig en betydelig usikkerhed til fordelingen af forbrugsskattebetalingen, jf. boks 4.4 nedenfor. Det gælder særligt i 1. og 10. indkomstdecil, hvor det anvendte datagrundlag omfatter relativt få observationer. Ligeledes indgår i 1. og 10. indkomstdecil forholdsvis mange selvstændige, hvis opgjorte disponible indkomster ikke nødvendigvis afspejler de reelle forbrugsmuligheder. Endvidere omfatter opgørelsen ikke lønsumsafgiften, der især hviler på forbruget af tjenesteydelser, og som i relativt stort omfang bæres af personer i de øverste indkomstdeciler. Det marginale fald i skattebelastningen fra 9. til 10. indkomstdecil bør på den baggrund fortolkes med en vis forsigtighed, jf. figur 4.3.

Fordelingsmæssige konsekvenser af konkrete forbrugsskatter

Mens de samlede forbrugsskatter overordnet set er fordelingsmæssigt omtrent neutrale (målt i procent af forbruget), kan de enkelte afgifter isoleret set have meget forskellige fordelingsmæssige konsekvenser. Som illustration vises i det følgende virkningerne – målt i procent af de disponible indkomster – af to hypotetiske afgiftslempelser. Det drejer sig om henholdsvis en nedsættelse af momsen, svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr., jf. figur 4.4, og en nedsættelse af kaffeafgiften svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 100 mio. kr. (inkl. moms), jf. figur 4.5.

De mørkeblå søjler i figur 4.4 og 4.5 viser den umiddelbare betaling – før korrektion for forskelle i opsparing – af henholdsvis moms og kaffeafgift målt i procent af de disponible indkomster, mens de lyseblå søjler viser fordelingen af afgiftsbetalingen efter korrektion for opsparing (dvs. hvor forbruget er normeret, så det svarer til den disponible indkomst), jf. boks 4.3.

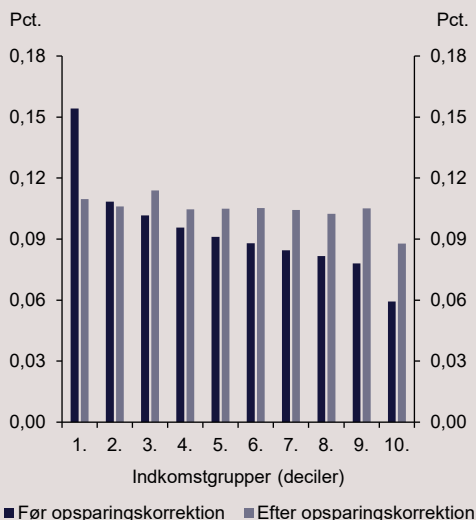
Den umiddelbare momsbetaling (før opsparingskorrektion) udgør en aftagende del af den disponible indkomst, jf. de mørkeblå søjler i figur 4.4. Det afspejler både, at betalingen af moms er omtrent proportional med husholdningernes aktuelle forbrug⁷, og at husholdningerne i den nederste del af indkomstfordelingen har en højere forbrugskvote (lavere opsparingskvote) end husholdningerne øverst i indkomstfordelingen. Når momsbetalingen korrigeres for forskelle i opsparing, vil en reduktion af momsen med 1 mia. kr. udgøre omtrent den samme andel af de disponible indkomster i alle indkomstdeciler⁸, jf. de lyseblå søjler i figur 4.4.

⁷ Momsen er en værdiafgift på 25 pct. (svarende til 20 pct. af den endelige salgspris), der pålægges langt den overvejende del af det private forbrug, bortset fra enkelte typer varer og tjenester (herunder fx finansielle ydelser, der i stedet pålægges lønsumsafgift).

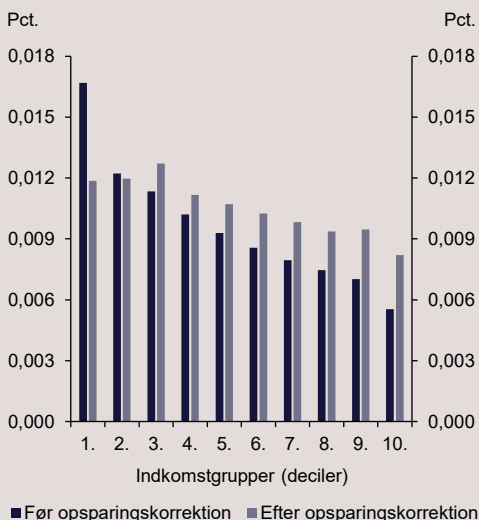
⁸ Momsbetalingen udgør – også efter korrektion for opsparing – en lidt lavere andel af indkomsterne i 10. indkomstdecil end for resten af befolkningen. Det afspejler blandt andet, at husholdninger i 10. decil kan have et større end gennemsnitligt forbrug af fx finansielle ydelser, som ikke er momsbelagt, men hvoraf der i stedet betales lønsumsafgift.

Afgiftsændringer i pct. af disponibel indkomst ved hypotetisk nedsættelse af moms med 1 mia. kr. og kaffeafgift med 100 mio. kr. (inkl. moms) i umiddelbar provenuvirkning

Figur 4.4. Incidens af moms



Figur 4.5. Incidens af kaffeafgift



Anm: Fordelingsvirkningerne er opgjort i forhold til de familieækvivalerede disponible indkomster.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-18, samt en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen på 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

Den umiddelbare betaling af kaffeafgift udgør ligeledes (og i højere grad end moms) en aftagende andel af den disponible indkomst, jf. de mørkeblå søjler i figur 4.5. Fordelingsvirkningen afspejler, at betalingen af kaffeafgift målt i kroner udgør nogenlunde det samme beløb på tværs af indkomstfordelingen⁹. Også når afgiftsbetalingen korrigeres for forskelle i opsparing, vil en reduktion af kaffeafgiften med 100 mio. kr. udgøre en mindre andel af de disponible indkomster for personer i den øverste del af indkomstfordelingen, jf. de lyseblå søjler i figur 4.5.

Det skal bemærkes, at betaling af moms og afgifter ikke indgår i de disponible indkomster, der – pr. definition – opgøres som de samlede indkomster fratrukket indkomstskatter, men før betaling af forbrugsskatter. Ændringer i forbrugsskatterne har derfor ikke nogen direkte virkning på indkomstforskellene målt ved *Gini-koefficienten*. Det afspejler, at opgørelsen af indkomstforskellene som udgangspunkt søger at sammenligne befolkningens (nominelle) forbrugsmuligheder og ikke betydningen af befolkningens konkrete forbrugsvalg.

⁹ Kaffeafgiften består af en række forskellige satser, der pålægges forskellige typer kaffe efter vægt, jf. *LoV om forskellige forbrugsafgifter*. Fx pålægges rå kaffe 6,39 kr. pr kg, brændt kaffe 7,67 kr. pr. kg og kaffeekstrakter uden indhold af andre bestanddele end kaffe 16,61 kr. pr. kg. Herudover pålægges visse kaffeholdige produkter afgift efter produktets indhold af kaffe.

Forbrugsskatter reducerer imidlertid (som nævnt) købekraften af husholdningernes disponible indkomster, dvs. de *reale* forbrugsmuligheder, via højere forbrugerpriser mv. Forbrugsskatterne kan dermed også påvirke de relative forskelle mellem husholdningernes købekraft – i det omfang der er forskelle i forbrugsmønster og dermed i afgiftsbetalingen på tværs af indkomstfordelingen.

Med henblik på at kunne beregne en konkret fordelingsvirkning af en afgiftsændring, kan man beregningsteknisk opgøre virkningen på Gini-koefficienten af en *ækvivalent ændring* i de disponible indkomster – dvs. en hypotetisk ændring i husholdningernes disponible indkomster, der har samme fordelingsprofil som ændringen i afgiftsbetalingen (og hvor der ses bort fra betalingen af andre afgifter).

Eksempler på således opgjorte *ækvivalente virkninger* på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten af ændringer i udvalgte forbrugsskatter fremgår af *tabel 4.2*, der omfatter de samme afgifter som i *tabel 4.1*. For direkte at kunne sammenligne størrelsesordenen af fordelings effekterne er der her (modsat i *tabel 4.1*) for alle de betragtede afgifter taget udgangspunkt i den samme størrelse hypotetiske afgiftslempelser på 5 mia. kr. Der er med andre ord foretaget en *normering* af effekten på Gini-koefficienten. Det skal dog understreges, at ikke alle de betragtede afgifter har en størrelse, der i praksis ville muliggøre en lempelse på 5 mia. kr. De hypotetiske ændringer skal således alene betragtes som illustrative for de enkelte afgifters fordelingsmæssige egenskaber.

Blandt de betragtede, udvalgte afgiftsændringer skønnes en hypotetisk nedsættelse af tobaksafgiften at indebære den relativt set største ækvivalente *reduktion* af indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten, mens en reduktion af den høje sats for registreringsafgiften skønnes at indebære den forholdsmæssigt største ækvivalente *forøgelse* af indkomstforskellene. Det bemærkes, at de således opgjorte ækvivalente fordelingsvirkninger afspejler den *umiddelbare* fordeling af afgiftsændringen i pct. af den disponible indkomst – dvs. fordelingen af afgiftsbetalingen *før* korrektion for forskelle i opsparing.

Tabel 4.2. Ækvivalent virkning på indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten af hypotetiske afgiftslempelser på 5 mia. kr.

	Ændring i Gini-koefficient
	<i>Pct.-point</i>
Moms	-0,05
<i>Afgifter på nydelsesmidler</i>	
Afgift af spiritus	-0,09
Afgift af vin	-0,03
Afgift af øl	-0,08
Afgift af kaffe	-0,07
Afgift af chokolade og slik	-0,06
Afgift af konsum-is	-0,06
Tobaksafgift	-0,15
<i>Afgifter på energi</i>	
Elafgift	-0,08
<i>Afgifter på biler mv.</i>	
Registreringsafgift, lav sats	-0,03
Registreringsafgift, mellem sats	0,00
Registreringsafgift, høj sats	0,07
Registreringsafgift, første skalaknæk	-0,03
Registreringsafgift, anden skalaknæk	0,05
Registreringsafgift, bundfradrag, alle biler	-0,03
CO ₂ -tillæg, lavt	-0,02
Grøn ejerafgift	-0,02

Anm.: Det er forudsat, at hele den umiddelbare provenuvirkning tilfalder husholdningerne. For at øge sammenligneligheden af virkningerne på Gini-koefficienten betragtes her alene hypotetiske afgiftslempelser med en umiddelbar provenuvirkning på 5 mia. kr. Det skal understreges, at der er tale om en rent illustrativ beregning, idet ikke alle de betragtede afgifter har en størrelse, der i praksis ville muliggøre en hypotetisk lempelse på 5 mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

Datagrundlaget for fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatter

Datagrundlaget for beregning af de fordelingsmæssige konsekvenser af forbrugsskatter er som hovedregel væsentlig mere usikkert end datagrundlaget til beregning af fordelingsvirkninger af fx indkomstskatter. Således findes der – med enkelte undtagelser – ikke registerbaserede oplysninger om de enkelte husholdningers faktiske forbrug af varer og tjenester og dermed heller ikke om husholdningernes betaling af forbrugsskatter.

Skatteministeriets skøn over fordelingen af husholdningernes betaling af forbrugsskatter er i stort omfang baseret på Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse, der er en årlig stikprøvebaseret undersøgelse af danskerne forbrugsmønstre. Det indebærer betydelig usikkerhed i opgørelsen af forbrugsskattebetalingen, navnlig i den nedre og øvre del af indkomstfordelingen, hvor det anvendte datagrundlag omfatter relativt få observationer, jf. boks 4.4. For så vidt angår bilafgifterne og elafgiften benyttes dog registerdata fra henholdsvis Digitalt

Motorregister (DMR) og Energinet samt Bygnings- og Boligregistret (BBR), som muliggør mere sikre fordelingsberegninger på disse områder.

Boks 4.4. Metode til beregning af fordelingen af forbrugsskattebetaling

For langt størstedelen af forbrugsskatternes vedkommende har Skatteministeriet ikke adgang til registerbaserede oplysninger om de enkelte husholdningers afgiftsbetaling. Det drejer sig blandt andet om moms, der pålægges det meste forbrug, samt afgifterne på en lang række nydelsesmidler, såsom alkohol og tobak. For disse afgifter bruger Skatteministeriet *Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelser* for årene 2015-2018 til at skønne over husholdningernes afgiftsbetaling. Undersøgelsen anvendes til at estimere sammenhængen mellem på den ene side forbruget af en række varer (og den deraf følgende forbrugsskattebetaling) og på den anden side husholdningernes disponible indkomster samt antallet af voksne og børn.

De estimerede sammenhænge matches på en repræsentativ stikprøve af befolkningen, hvorved de samlede forbrugsskatteprovenu (som giver sig udslag i højere priser) kan fordeles på de enkelte personer i befolkningen. Som et hypotetisk eksempel, hvor der fx findes 10 personer, der hver især betaler 100 kr. i moms, tildeles hver person 10 pct. af det samlede momsprovenu.

Den anvendte metode vurderes at være mindst robust i den nedre og øvre del af indkomstfordelingen. Det betyder fx, at det marginale fald i skattebelastningen fra 9. til 10. indkomstdecil i *figur 4.3 ovenfor* bør fortolkes med en række forbehold. Blandt andet omfatter Forbrugsundersøgelsen forholdsvis få observationer i enderne af indkomstfordelingen, som samtidig er kendetegnet ved at omfatte relativt mange selvstændige, for hvem den opgjorte disponible indkomst ikke nødvendigvis afspejler de reelle forbrugsmuligheder. Desuden er det ikke alle forbrugsskatter, der indgår i opgørelsen bag *figur 4.3*, herunder især lønsumsafgiften, der pålægges forbruget af finansielle tjenesteydelser.

For nogle forbrugsskatter udnytter Skatteministeriet andre datakilder end forbrugsundersøgelsen. Fx opgøres afgifter knyttet til anskaffelse og ejerskab af personbiler, herunder registreringsafgift og grøn ejerafgift, med udgangspunkt i *Digitalt Motorregister (DMR)*, som indeholder detaljerede oplysninger om hver enkelt personbil i Danmark, herunder om brugeren og ejeren. Data fra DMR – samt oplysninger om, hvilke personer, der bliver beskattet af at have fri bil til rådighed fra en arbejdsgiver – bruges til at skønne over den endelige belastning (incidens) af bilafgifterne, jf. *kapitel 3 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* for en nærmere metodebeskrivelse.

Skatteministeriets incidensanalyse af elafgiften tager udgangspunkt i oplysninger fra Energinet om befolkningens elforbrug for 2015. Via oplysninger om elmålerens placering er det muligt at koble elforbruget til bopælsadresser og sommerhuse via oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og ejerregisteret. Analysen er baseret på konkrete oplysninger om elforbruget for ca. 85 pct. af befolkningen. For de resterende 15 pct. af befolkningen er elforbruget imputeret med afsæt i en statistisk regression. Metoden er dokumenteret i *kapitel 5 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*.

4.4 Forbrugsskatters virkning på arbejdsudbuddet

Forbrugsskatterne reducerer købekraften af husholdningernes disponible indkomster og antages derfor at virke som en indirekte skat på arbejdsindkomst (og anden indkomst). Forbrugsskatterne øger både den effektive marginalskat og den effektive gennemsnitsskat, *jf. boks 3.1 i kapitel 3*, og antages derfor – ligesom indkomstskatterne – at påvirke de økonomiske incitamenter til at arbejde.

Arbejdsudbuddet påvirkes generelt både gennem *timeeffekten* (ændring i antallet af arbejdstimer for beskæftigede personer) og *deltagelseseffekten* (ændring i antallet af personer, som er i beskæftigelse).

Forbrugsskatterne under ét vurderes dog kun at have begrænset betydning for deltagelseseffekten. Det skyldes, at forbrugsskatterne samlet set udgør en omtrent konstant andel af forbruget på tværs af alle indkomstgrupper, *jf. afsnit 4.3*. Dermed påvirker forbrugsskatterne den reale købekraft af den disponible indkomst nogenlunde lige meget for henholdsvis beskæftigede og ikke-beskæftigede, hvilket indebærer, at de økonomiske incitamenter til at være i arbejde (målt ved nettokompensationsgraden¹⁰) er omtrent uafhængig af forbrugsskatterne set under ét. Det gælder dog ikke nødvendigvis for de enkelte forbrugsskatter, der isoleret set godt kan have en deltagelseseffekt på arbejdsudbuddet (udover timeeffekten).

Virkningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring forudsættes som hovedregel at svare til virkningen af en provenuækvivalent¹¹ ændring af indkomstskatterne, som har samme *incidens* – dvs. hvor virkningen på husholdningernes købekraft (målt i pct. af den disponible indkomst) har samme fordelingsprofil. Idet en reduktion af fx momsens har omtrent samme incidens som en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget, så forudsættes den afledte virkning på arbejdsudbuddet af en momsnedsættelse omtrent at svare til arbejdsudbudsvirkningen af en provenuækvivalent nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget, *jf. nærmere nedenfor*.

Dette beregningsprincip forudsætter generelt, at der er en kausal sammenhæng mellem størrelsen af de disponible indkomster og forbruget af den pågældende afgiftsbelagte vare eller tjeneste – dvs. at incidensen af afgiften afhænger af indkomstens størrelse. Hvis den observerede incidens også er drevet af andre faktorer (fx alder eller uddannelse), kan det være nødvendigt at korrigere den anvendte metode. For de fleste afgifter vurderes det dog rimeligt at forudsætte en kausal sammenhæng mellem niveauet for den disponible indkomst og forbruget af den afgiftsbelagte vare.

¹⁰ Nettokompensationsgraden måler det relative forhold mellem den disponible indkomst som henholdsvis overførselsmodtager og som beskæftiget.

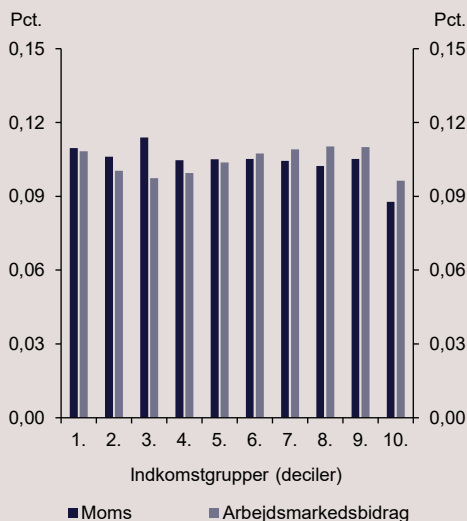
¹¹ To skatteændringer siges at være *provenuækvivalente*, når de indebærer den samme umiddelbare provenuvirkning for staten. En kombination af indkomstskatteændringer er således provenuækvivalent med en afgiftsændring, hvis indkomstskatteændringerne tilsammen medfører den samme umiddelbare provenuvirkning for staten som afgiftsændringen.

Ud fra dette overordnede beregningsprincip – og med udgangspunkt i fordelings- og arbejdsudbudsvirkningerne af ændringer i indkomstskatterne, *jf. kapitel 3* – kan der principielt skønnes over arbejdsudbudsvirkningen af enhver hypotetisk afgiftsændring, hvis incidensen af den pågældende afgiftsændring kan fastlægges.

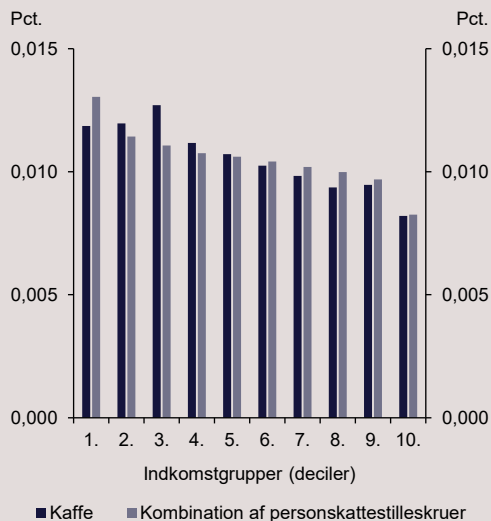
Fx har en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget, svarende til et umiddelbart mindreprovenu på 1 mia. kr., nogenlunde den samme fordelingsprofil i pct. af de disponible indkomster som en provenuækvivalent reduktion af momsen (hvor fordelingsprofilen er korrigeret for forskelle i opsparing), *jf. figur 4.6*. Tilsvarende skønnes en indkomstskattelempe – i form af en kombination af lavere bundskattesats og højere personfradrag – at have omtrent samme fordelingsprofil som en reduktion af kaffeafgiften, *jf. figur 4.7*.

Fordelingsvirkninger ved hypotetisk nedsættelse af moms (1 mia. kr.) og kaffeafgift (100 mio. kr. inkl. moms) sammenlignet med en kombination af indkomstskattenedsættelser

Figur 4.6. Reduktion af moms



Figur 4.7. Reduktion af kaffeafgift



Anm.: Der er foretaget en opsparingskorrektion af fordelingsvirkningerne for moms og kaffeafgift, *jf. figur 4.4 og 4.5 samt boks 4.2*. Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-18, samt en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen på 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

I *tabel 4.3 nedenfor* er vist de dynamiske provenuvirkninger af arbejdsudbudsadfærden for de samme hypotetiske afgiftslempelser som i *tabel 4.1* (i afsnit 4.2) – samt det isolerede bidrag til selvfinansierungsgraden fra ændringen i arbejdsudbuddet. De afledte ændringer i arbejdsudbuddet – og de tilhørende dynamiske provenuvirkninger – skønnes som udgangspunkt via den ovennævnte provenuækvivalens-metode *jf. søjle (3) i tabel 4.3*.

Udover den direkte effekt på arbejdsudbuddet, som afspejler incidensen af den umiddelbare provenuvirkning af en forbrugsskatteændring (korrigeret for forskelle i opsparing), er der imidlertid også en mere indirekte, afledt virkning på arbejdsudbuddet, der grundlæggende afspejler betydningen for forbrugerne af ændringer i forbrugsadfærden. Dette betegnes som *omstillingsgevinsten*, jf. nærmere omtale nedenfor. Virkningen på arbejdsudbuddet via omstillingsgevinsten er dog typisk meget beskeden, jf. søjle (4) i tabel 4.3.

Tabel 4.3. Arbejdsudbudsadfærd ved hypotetiske afgiftslempelser

	Umiddelbar provenuvirkning	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk provenu (arbejdsudbud)			Arbejdsudbuddets selvfinansierungsgrad (6) = -(5)/(2)	Arbejdsudbud
			Direkte effekt	Fra omstillingsgevinst	I alt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = -(5)/(2)	(7)
			Mio. kr.			Pct.	Fuldtids-personer
Moms	-1.000	-790	30,0	0,0	30	4	130
<i>Afgifter på nydelsesmidler</i>							
Afgift af spiritus	-100	-80	0,1	0,0	0	0	0
Afgift af vin	-100	-80	3,8	0,0	4	5	20
Afgift af øl	-100	-80	0,2	0,0	0	0	0
Afgift af kaffe	-100	-80	1,5	0,0	2	2	10
Afgift af chokolade og slik	-100	-80	2,0	0,0	2	3	10
Afgift af konsum-is	-100	-80	1,7	0,0	2	2	10
Tobaksafgift	-100	-80	-5,1	0,0	-5	-7	-20
<i>Afgifter på energi</i>							
Elafgift	-500	-395	-0,8	0,0	-1	0	0
<i>Afgifter på biler mv.</i>							
Registreringsafgift, lav sats	-500	-395	26,5	0,1	27	7	120
Registreringsafgift, mellem sats	-500	-395	40,7	0,1	41	10	180
Registreringsafgift, høj sats	-500	-395	77,0	1,9	79	20	260
Registreringsafgift, første skalaknæk	-500	-395	26,5	0,1	27	7	80
Registreringsafgift, anden skalaknæk	-500	-395	70,3	1,4	72	18	270
Registreringsafgift, bundfradrag, alle biler	-500	-395	26,5	0,1	27	7	120
CO2-tillæg, lavt	-500	-395	27,7	0,1	28	7	130
Grøn ejerafgift	-500	-395	27,3	0,1	27	7	130

Anm: Se anm. mv. til tabel 4.1. Af illustrative hensyn er det dynamiske provenu vist med større detaljeringsgrad (dvs. mindre afrundet) end sædvanligt.

Kilde: Egne beregninger.

En reduktion af momsen med 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning skønnes at medføre en samlet forøgelse af arbejdsudbuddet med ca. 130 personer. Det indebærer en samlet dynamisk provenuvirkning fra ændret arbejdsudbud på ca. 30 mio. kr., *jf. søjle (5) i tabel 4.3*, og et isoleret bidrag til selvfinansierungsgraden på ca. 4 pct.-point, *søjle (6) i tabel 4.3*. På tilsvarende vis skønnes en nedsættelse af kaffeafgiften med 100 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu at indebære et isoleret bidrag til selvfinansierungsgraden via ændring i arbejdsudbuddet på 2 pct.-point.

En reduktion af den høje sats for registreringsafgiften med 500 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu skønnes at indebære en forøgelse af arbejdsudbuddet med godt 250 personer, mens den beregnede dynamiske provenuvirkning udgør knap 80 mio. kr., og det isolerede bidrag til selvfinansierungsgraden er på ca. 20 pct.-point. Det bemærkes, at omstillingsgevinsten skønnes at udgøre ca. 2 mio. kr. ud af den samlede dynamiske provenuvirkning på knap 80 mio. kr., hvilket svarer til et isoleret bidrag til selvfinansierungsgraden på ca. ½ pct.-point.

Virkning på arbejdsudbuddet af ændret forbrugsadfærd (omstillingsgevinst)

Som beskrevet ovenfor beregnes de afledte arbejdsudbudsvirkninger af højere (eller lavere) forbrugsskatter med udgangspunkt i den *umiddelbare provenuvirkning* (korrigeret for forskelle i opsparingen) af afgiftsændringen inkl. moms. Det modsvarer den byrde (eller gevinst), som forbrugerne umiddelbart oplever ved *uændret forbrugsadfærd*.

Forbrugerne vil imidlertid typisk *ændre* deres forbrugssammensætning som følge af en afgiftsændring – herunder ændre omfanget af deres grænsehandel, hvis der er tale om en afgiftsændring på grænsehandelsfølsomme varer. Ved en *forhøjelse* af afgiften på en given vare vil forbrugerne således reducere forbruget af den pågældende vare (til fordel for andre varer) og eventuelt øge grænsehandlen med den selvsamme vare – fordi forbrugerne herved kan *reducere den umiddelbare byrde* af afgiftsforhøjelsen. Ved en *nedsættelse* af afgiften på en given vare vil forbrugerne omvendt øge forbruget af den pågældende vare (på bekostning af andre varer) og eventuelt reducere grænsehandlen med varen. Herved kan forbrugerne *øge den umiddelbare gevinst* ved afgiftsnedsættelsen.

Den ændrede forbrugsadfærd indebærer i begge tilfælde (både ved en afgiftsforhøjelse og en afgiftsnedsættelse), at forbrugeren isoleret set opnår en højere nytte, end hvis forbrugsadfærden var uændret (for ellers ville forbrugeren jo ikke ændre adfærd). Den isolerede værdi af den øgede nytte (opgjort i kroner) via ændret forbrugsadfærd betegnes som *omstillingsgevinsten*.

Omstillingsgevinsten vil reducere den umiddelbare byrde ved en afgiftsforhøjelse og forøge den umiddelbare gevinst ved en afgiftsnedsættelse – og vil dermed også kunne have en afledt effekt på arbejdsudbuddet.

Fx skønnes en hypotetisk forhøjelse af den højeste sats for registreringsafgiften med et umiddelbart merprovenu på 500 mio. kr. at give anledning til en omstillingsgevinst, som kan skønnes til knap 14 mio. kr., *jf. række (1) i tabel 4.4*. Det afspejler, at forbrugerne søger at reducere byrden af den højere afgift ved at reducere forbruget af de biler, som er omfattet af afgiftsforhøjelsen, til fordel for køb af andre biler (eller andre varer), som ikke er omfattet af afgiftsforhøjelsen. Den umiddelbare byrde ved afgiftsforhøjelsen for forbrugerne på 500 mio. kr. reduceres således svarende til ca. 14 mio. kr. som følge af den ændrede forbrugsadfærd. Mens den umiddelbare byrde ved afgiftsforhøjelsen *reducerer* arbejdsudbuddet, svarende til en afledt dynamisk provenuvirkning på ca. -80 mio. kr., så vil omstillingsgevinsten mindske den umiddelbare byrde og isoleret set *øge* arbejdsudbuddet, svarende til en positiv dynamisk provenuvirkning på godt 2 mio. kr.

Tabel 4.4. Omstillingsgevinster og afledt arbejdsudbud ved hypotetiske ændringer af den høje sats for registreringsafgiften

	Umid- delbart pro- venu	Pro- venu efter til- bage- løb	Omstil- lings- gevinst	Dynamisk provenu fra arbejdsud- bud			Arbejds- udbuddets selvfinan- sierings- grad
				Umid- delbart	Fra om- stillings- gevinst	I alt	
				<i>Mio. kr.</i>			<i>Pct.</i>
(1) Forhøjelse af høj sats for registreringsafgift	500	395	14	-77,0	2,1	-75	-19,0
(2) Nedsættelse af høj sats for registreringsafgift	-500	-395	13	77,0	1,9	79	20,0

Anm.: For en uddybning af beregningen af omstillingsgevinsten henvises til *appendiks 4C*.
Kilde: Egne beregninger.

En hypotetisk nedsættelse af den højeste sats for registreringsafgiften med et umiddelbart mindreprovenu på 500 mio. kr. vil også give anledning til en omstillingsgevinst, som kan skønnes til ca. 12½ mio. kr., *jf. række (2) i tabel 4.4*. Det afspejler, at forbrugerne søger at øge gevinsten af den lavere afgift ved at øge forbruget af biler, som er omfattet af afgiftsnedsættelsen (på bekostning af køb af andre biler eller andre varer). Den umiddelbare gevinst ved afgiftsforhøjelsen for forbrugerne på 500 mio. kr. øges således svarende til ca. 12½ mio. kr. som følge af den ændrede forbrugsadfærd. Den umiddelbare gevinst ved afgiftsnedsættelsen *øger* arbejdsudbuddet, svarende til en afledt dynamisk provenuvirkning på ca. 77 mio. kr., og omstillingsgevinsten skønnes isoleret set at *øge* arbejdsudbuddet *yderligere*, svarende til en dynamisk provenuvirkning på knap 2 mio. kr.

Når der er tale om relativt små afgiftsændringer, vil de isolerede virkninger på arbejdsudbuddet som følge af de afledte virkninger på forbrugsadfærden typisk være meget beskedne. Det afspejler sig ved, at de isolerede dynamiske provenuvirkninger af omstillingsgevinsterne for de fleste hypotetiske afgiftslempelser kun har marginal betydning for de samlede afledte adfærdsvirkninger, *jf. søjle (4) i tabel 4.3 ovenfor*. Ved relativt små afgiftsændringer kan ændringen i arbejdsudbuddet derfor med god tilnærmelse beregnes alene med udgangspunkt i den umiddelbare provenuvirkning, dvs. uden at der tages højde for omstillingsgevinster. Ved mere markante

afgiftsændringer kan de afledte virkninger af omstillingsgevinster dog have en væsentlig betydning for de beregnede arbejdsudbudsvirkninger. Beregningen af omstillingsgevinster er nærmere forklaret i *appendiks 4C*.

Alternativ beregning af forbrugsskatters arbejdsudbudsvirkning

Virkningen på arbejdsudbuddet som følge af en afgiftsændring forudsættes som udgangspunkt – som beskrevet ovenfor – at kunne skønnes via en kombination af indkomstskatteændringer med samme incidens.

Alternativt kan virkningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring estimeres *direkte* ved at anvende de samme adfærdsmønstre, som normalt benyttes til at skønne over virkningerne på arbejdsudbuddet af ændringer i indkomstskatterne. Det gøres konkret ved på personniveau at beregne ændringerne i den *effektive* marginalskat og den *effektive marginalløn*, hvor der tages højde for, at den marginale indkomst belastes af både indkomstskatter og forbrugsskatter, *jf. boks 4.5*. Det betyder fx, at to personer med samme *direkte* marginalskat kan have forskellige effektive marginalsatter, hvis deres forbrug er forskelligt.

Boks 4.5. Forbrugsskatternes betydning for tilskyndelsen til at arbejde

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

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

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

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

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

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

En nedsættelse af forbrugsskatterne, *c*, vil reducere den effektive marginalskat, *m*, og isoleret set øge arbejdsudbuddet blandt de beskæftigede via substitutionseffekten.

En nedsættelse af forbrugsskatterne har dog også en indkomsteffekt, idet den effektive gennemsnitsskat reduceres, *jf. boks 3.1 i kapitel 3*, hvilket isoleret set reducerer arbejdsudbuddet for de beskæftigede.

En forbrugsskatteændring kan på den måde omregnes til en ændring i den effektive marginalløn, som igen kan omregnes til en skønnet ændring i timearbejdsudbuddet – efter samme princip som ved ændringer i indkomstskatterne, jf. fx kapitel 3 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*.

Forskellen mellem de to beregningsmetoder kan belyses ved at betragte en hypotetisk nedsættelse af momsen med 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning. En fordel ved at betragte momsen som regneeksempel er, at momsen i udgangspunktet udgør nogenlunde den samme andel af forbruget for alle indkomstgrupper, og at en moms-nedsættelse derfor vil indebære en nogenlunde proportional forøgelse af købekraften på tværs af indkomstfordelingen. Det betyder, at der med god tilnærmelse kan ses bort fra eventuelle *deltagelseeffekter* på arbejdsudbuddet, og at sammenligningen af de to beregningsmetoder derfor kan fokusere på *timeeffekten*¹².

Med Skatteministeriets sædvanlige regneprincipper antages en nedsættelse af momsen at have nogenlunde de samme afledte arbejdsudbudsvirkninger som en provenuækvivalent nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget, idet en nedsættelse af momsen har nogenlunde samme incidens (samme fordelingsprofil målt som procent af de disponible indkomster) som en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget, jf. figur 4.6 ovenfor.

En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning skønnes at indebære en forøgelse af arbejdsudbuddet med 130 personer og en selvfinansierungsgrad på 3,8 pct., jf. række (1) i tabel 4.5. Hvis den afledte adfærdsvirkning beregnes direkte med den samme model, der benyttes til estimation af ændringer i timearbejdsudbuddet af indkomstskatteændringer, skønnes en nedsættelse af momsen med 1 mia. kr. at indebære en forøgelse af arbejdsudbuddet med 110 personer og en tilhørende selvfinansierungsgrad på 3,2 pct., jf. række (2) i tabel 4.5.

Forskellene i resultaterne af de to metoder afspejler primært, at en provenuækvivalent nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget indebærer en lidt større nedsættelse af den effektive marginalsat på arbejdsindkomst end en nedsættelse af momsen, fordi en moms-nedsættelse i højere grad påvirker købekraften af anden indkomst end aktuel arbejdsindkomst, herunder blandt andet aktie- og kapitalindkomst og udbetalinger fra pensionsopsparinger¹³. For en nærmere forklaring af årsagerne til, at arbejdsudbudsvirkningen for moms er lidt lavere end for arbejdsmarkedsbidraget henvises til afsnit 4.5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*.

¹² Deltagelseeffekten (ændringen i antallet af personer i beskæftigelse) afhænger – som nævnt – i udgangspunktet af ændringer i *nettokompensationsgraden*, som måler det relative forhold mellem den disponible indkomst som henholdsvis overførselsmodtager og som beskæftiget. Ved at beregne forholdet mellem købekraften (efter betaling af forbrugsskatter) som henholdsvis overførselsmodtager og beskæftiget kan man opgøre ændringen i den effektive (eller reale) nettokompensationsgrad ved en afgiftsændring, som principielt kan omregnes til en skønnet deltagelseeffekt efter samme metoder som ved en indkomstskatteændring.

¹³ En moms-nedsættelse vil have lige stor virkning på købekraften af en persons disponible indkomst, uanset hvad der er kilden til den disponible indkomst. Dvs. en moms-nedsættelse indebærer på den ene side en nedsættelse af den effektive sat på arbejdsindkomst, men indebærer på den anden side også en lavere effektiv sat på kapitalindkomst og udbetalinger fra private pensioner. Den sidstnævnte virkning indebærer således en éngangsgevinst for den opsparing, som allerede er foretaget (fx pensionsopsparing), hvilket isoleret set ikke umiddelbart styrker incitamentet til at arbejde. En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget påvirker i modsætning hertil primært skatten på arbejdsindkomst

Tabel 4.5. Virkning på arbejdsudbuddet ved en hypotetisk nedsættelse af momsen med 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning med sædvanlige regneprincipper og alternativ metode

	Umiddelbar provenuvirkning	Timeeffekt			Dynamisk provenu	Arbejdsudbuddets selvfinansierungsgrad
		I alt	Heraf substitutionseffekt	Heraf indkomsteffekt		
	Mia. kr.	Fuldtidspersoner			Mio. kr.	Pct.
(1) Nedsættelse af AM-bidrag (Sædvanlige regneprincipper)	-1	130	270	-140	30	3,8
(2) Direkte virkning af momsnedsættelse i adfærdsmodel (Alternativ metode)	-1	110	250	-140	25	3,2

Anm.: Der er set bort fra deltagelseeffekten. Arbejdsudbudsvirkningerne er afrundet til nærmeste 10 personer. Med den alternative beregningsmetode er ændringen beregnet direkte i de adfærdsmodeller, der benyttes ved indkomstskatteændringer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-18 og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (lovmodellen).

Overordnet set peger analysen på, at en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget og en nedsættelse af momsen har nogenlunde samme afledte effekter på arbejdsudbuddet, hvilket umiddelbart understøtter princippet om, at virkningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring kan skønnes via en kombination af indkomstskatteændringer med samme incidens.

4.5 Forbrugsskatters virkning på BNP og samfundsøkonomi

Værdiskabelsen i et land er grundlæggende bestemt af omfanget af produktionen samt den pris, produktionen kan afsættes til. Produktionen afhænger af økonomiens strukturelle kapacitet, som er bestemt af tre fundamentale faktorer – arbejdskraft, kapital og produktivitet. Prisen afhænger af markedsforholdene samt af skatter og afgifter. Værdiskabelsen (ekskl. værdien af hjemmeproduktion) opgøres traditionelt i nationalregnskabet, typisk målt ved *bruttofaktorindkomsten* (BFI) eller *bruttonationalproduktet* (BNP).

BFI opgøres i såkaldte *faktorpriser* som summen af aflønning af arbejdskraft og kapital. BNP opgøres grundlæggende på samme måde som BFI, men i *forbrugerpriser*, dvs. BNP indeholder også *forbrugsskatter* og *produktionsskatter*¹⁴.

Øges mængden af arbejdskraft eller kapital – eller effektiviteten af anvendelsen af arbejdskraft og/eller kapital, dvs. produktiviteten – vil det øge produktionen og dermed værdiskabelsen i økonomien. Det indebærer en

(og størrelsen af overførslerne via satsreguleringen), men påvirker kun i begrænset omfang den effektive skat på indkomst fra allerede foretaget opsparing. En større andel af den umiddelbare provenuvirkning ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget retter sig på kort sigt således direkte mod en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst og mod en forøgelse af de satsregulerede indkomstoverførsler.

¹⁴ Værdiskabelsen kan også måles ved *bruttoværditilvæksten* (BVT), som grundlæggende opgøres på samme måde som BFI, men i *basispriser*. Det betyder, at BVT – udover aflønning af arbejdskraft og kapital – også indeholder *produktionsskatter netto*.

stigning i både BFI og BNP. En ændring i forbrugsskatterne vil typisk påvirke *arbejdsudbuddet*, jf. afsnit 4.4, og vil derfor også påvirke både BFI og BNP via størrelsen af produktionen.

En ændring i forbrugsskatterne påvirker imidlertid typisk også husholdningernes *forbrugsadfærd*, fordi forbrugerpriserne ændres. Fordi BNP – til forskel fra BFI – er opgjort i forbrugerpriser (inkl. forbrugs- og produktions-skatte) påvirkes BNP derfor også af de afledte virkninger på forbrugsadfærden mv., fordi prisen på produktionen ændres, når der sker et skift i sammensætningen af efterspørgslen. Ændringer i forbrugsskatterne har dermed via ændret forbrugsadfærd mv. en virkning på BNP, som ligger udover de ændringer, der påvirker omfanget af produktionen i økonomien.

Hverken de afledte virkninger på BFI, BNP eller andre nationalregnskabsopgørelser er imidlertid retvisende mål for, hvordan en forbrugsskatteændring påvirker *borgernes velfærd eller velstand*. Derfor vises også den såkaldte *samfundsøkonomiske virkning* af en forbrugsskatteændring. Den samfundsøkonomiske virkning sigter netop på at vise virkningen på samfundets økonomiske velstand eller velfærd, jf. boks 4.6, mens BNP sigter på at vise den økonomiske værdiskabelse i samfundet.

Boks 4.6. Den samfundsøkonomiske virkning af skatte- og afgiftsændringer

Den samfundsøkonomiske virkning sigter på at måle nettoeffekten på samfundets økonomiske velfærd af en skatte- eller afgiftsændring. Den samfundsøkonomiske virkning udgør (definitivt) *forskellen* mellem:

- Nettovirkningen for de offentlige finanser inklusive afledte adfærdsvirkninger af den konkrete skatte- eller afgiftsændring og
- nettovirkningen for de offentlige finanser af en individuel såkaldt *lumpsum skat* – dvs. en skat eller overførsel, som den enkelte borger ikke kan ændre gennem sin adfærd – og som har den egenskab, at *de enkelte borgers nytte samlet set er uændret*.

Den centrale egenskab ved den samfundsøkonomiske virkning er således at måle virkningen på de offentlige finanser af en skatte- eller afgiftsændring i en situation, hvor de enkelte borgers nytte (og den økonomiske fordeling) som udgangspunkt fastholdes uændret. Det er hermed muligt at foretage en sammenligning af forskellige skatte- og afgiftsændringer, som er *uafhængig* af disse ændrings fordelingsvirkninger.

Det øgede (eller mindskede) offentlige provenu, som måles med den samfundsøkonomiske virkning, kan anvendes til at øge (eller mindske) borgernes velfærd, men den målte virkning er uafhængig af provenuets konkrete anvendelse.

Dette afsnit fokuserer på, hvordan ændringer i forbrugsskatte konkret påvirker værdiskabelsen i samfundet målt ved BFI og BNP samt virkningen på den økonomiske velfærd målt ved den samfundsøkonomiske virkning. For at illustrere lighederne og forskellene mellem de forskellige mål tages der udgangspunkt i de afledte

virksomheder af en hypotetisk lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. (i umiddelbar provenuvirkning inkl. moms)¹⁵, jf. tabel 4.6.

Tabel 4.6. Virkning på BNP, BFI og samfundsøkonomi ved lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Mio. kr.	Ukompenseret lempelse		Kompenseret lempelse		
	BFI	BNP	BFI	BNP	Samfunds- økonomi
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Ændret arbejdsudbud	4	4	41	50	22
Ændret forbrugsadfærd	-	188	-	185	168
Automatisk afgiftstilbageløb	-	56	-	-	-
Samlet virkning	4	249	41	234	190
Eksternaliteter	-	-	-	-	-34
Samlet virkning inkl. eksternalitet	4	249	41	234	156

Anm.: Virkningen på BNP og samfundsøkonomi opgøres i faste priser, mens BFI kun findes som løbende priser i nationalregnskabet. En ændring af den danske spiritusafgift har afledte ændringer på udenlandske husholdningers forbrugsadfærd, som også påvirker BNP og samfundsøkonomi i Danmark. Det bemærkes, at afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Kilde: Egne beregninger.

Virkningen på BFI afspejler alene den afledte virkning på arbejdsudbuddet af afgiftslempelsen. Det skyldes, at BFI som nævnt opgøres eksklusive værdien af forbrugsskatter, og virkningerne af ændret forbrugsadfærd, som påvirker betalingen af forbrugsskatter, påvirker derfor som udgangspunkt ikke BFI.

Forbrugsskatterne indgår i BNP, og virkningen på BNP afspejler udover virkningen på arbejdsudbuddet derfor også virkningerne af forbrugsadfærden samt virkning af det automatiske tilbageløb.

Den samfundsøkonomiske virkning afspejler også de afledte virkninger på arbejdsudbuddet og forbrugsadfærden, men opgørelsen heraf (som sigter på at afspejle de danske borgeres velfærdsgevinst) afviger på en række punkter fra virkningen på BNP, jf. *nærmere forklaring nedenfor*. Den samfundsøkonomiske virkning omfatter derudover også virkningen af såkaldte eksternaliteter, som ikke medregnes i virkningen på BNP.

Opgørelsen af BFI og BNP samt den samfundsøkonomiske virkning afhænger overordnet af, om den betragtede lempelse af spiritusafgiften (og af skatte- og afgiftsændringer generelt) beregnes som en såkaldt *ukompenseret* eller *kompenseret* ændring. *Venstre del af tabel 4.6* viser virkningen af ukompenserede lempelser, mens *højre del* viser virkningen af kompenserede lempelser.

¹⁵ Af illustrative hensyn tages der i dette afsnit udgangspunkt i de afledte virkninger af en hypotetisk lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. fremfor en lempelse på 100 mio. kr. som i kapitlets øvrige afsnit.

At en afgiftslempelse er *ukompenseret* betyder, at der ikke er forudsat konkret finansiering via andre skatter eller afgifter – eller andre finansieringskilder, der påvirker husholdningernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv.¹⁶ Det har den implikation, at borgernes købekraft øges, hvilket isoleret set reducerer den afledte arbejdsudbudsvirkning (på grund af indkomsteffekten), og derudover giver anledning til et automatisk tilbageløb af moms og afgifter i opgørelsen af BNP.

Afgiftslempelsen kan alternativt forudsættes at være *kompenseret*. Ved en kompenseret afgiftsændring menes i denne sammenhæng, at afgiftslempelsen forudsættes at være finansieret gennem en (individuel, såkaldt lumpsum-) skat fra husholdningerne, som har den egenskab, at de enkelte husholdningers *nytte* samlet set ikke påvirkes af afgiftslempelsen¹⁷. Det indebærer, at arbejdsudbudsvirkningen bliver større, fordi indkomsteffekten neutraliseres, og samtidig vil der ikke være et automatisk tilbageløb i virkningen på BNP. Den samfundsøkonomiske virkning beregnes pr. definition (altid) som virkningen af en kompenseret skatteændring (hvor den enkeltes nytte er uændret), jf. også boks 4.7.

Overordnet set er der følgende forskelle mellem opgørelsen af den afledte virkning på BNP og den samfundsøkonomiske virkning:

- For det *første* opgøres virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud med udgangspunkt i den afledte ændring i lønsummen, mens den samfundsøkonomiske virkning opgøres som den afledte dynamiske provenuvirkning for de offentlige finanser af substitutionseffekten i arbejdsudbuddet, jf. boks 4.8.
- For det *andet* har de afledte effekter af ændret forbrugsadfærd ikke samme virkning på BNP og samfundsøkonomien, hvilket skyldes flere forskellige faktorer, jf. boks 4.9.
- For det *tredje* indgår det automatiske tilbageløb i virkningen på BNP, når skatteændringen forudsættes at være *ukompenseret*, mens det ikke indgår i den samfundsøkonomiske virkning, der pr. definition beregnes ved *kompenserede* skatteændringer.
- For det *fjerde* medregnes betydningen af de *eksternaliteter*, der fremkommer af husholdningernes ændrede forbrugsadfærd, ikke i virkningen på BNP, men medregnes i den samlede samfundsøkonomiske virkning, jf. boks 4.10.

Disse forskelle beskrives nærmere i det følgende med udgangspunkt i tabel 4.6. I tabel 4.7 nedenfor er desuden vist de afledte BNP-effekter og de samfundsøkonomiske virkninger af de samme eksempler på afgiftsændringer, som har været vist tidligere i kapitlet.

¹⁶ Dermed forudsættes finansiering via det finanspolitiske råderum – implicit i form af lavere offentlige udgifter, hvor ændringen samtidig forudsættes ikke at påvirke borgernes adfærd.

¹⁷ Konkret forudsættes borgerne at blive opkrævet (eller få tildelt) en såkaldt *kompensation*, der neutraliserer nyttegevinsten (eller -tabet), som afgiftsændringen giver den enkelte borger. Denne form for kompensation adskiller sig fra en såkaldt *fiskal kompensation*, der neutraliserer afgiftsændringens virkning på de offentlige finanser.

Boks 4.7. Kompenserede og ukompenserede skatte- og afgiftsændringer

Ved beregninger af afledte provenu- og adfærdsvirkninger af skatte- og afgiftsændringer forudsættes det typisk, at der er tale om såkaldte *ukompenserede ændringer*. At en skatte- eller afgiftslempe er *ukompenseret* betyder, at der ikke er forudsat konkret finansiering via andre skatter eller afgifter – eller andre finansieringskilder, der påvirker husholdningernes adfærd gennem ændringer i indkomster og købekraft mv. Dermed forudsættes implicit finansiering via det finanspolitiske råderum, hvor ændringer i råderummet fx kan antages at give sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug, der ikke påvirker borgernes adfærd.

Det har isoleret set den implikation, at borgernes købekraft øges, dvs. ukompenserede skatte- og afgiftsændringer påvirker balancen mellem det private forbrug og det offentlige forbrug. En ukompenseret lempelse af en skat vil isoleret set indebære en mekanisk forøgelse af BNP svarende til det *automatiske tilbageløb*, fordi privatforbruget indeholder forbrugsskatter, mens offentligt forbrug ikke indeholder forbrugsskatter. Omvendt vil en stramning af skatterne mekanisk reducere BNP gennem det automatiske tilbageløb. Det automatiske tilbageløb er isoleret set ikke et udtryk for en forøgelse af den økonomiske velstand eller af borgernes velfærd, men afspejler reelt blot en ændret sammensætning af efterspørgslen.

Alternativt kan en skatte- eller afgiftsændring antages at være *kompenseret*. I samfundsøkonomiske analyser har en *kompenseret* skatteændring den betydning, at borgerne kompenseres for nyttegevinsten (eller -tab) som skatteændringen påfører *borgerne*. Det antages konkret, at skatte- eller afgiftsændringen sammenlignes med en individuel lumpsum-skat (eller indkomstoverførsel), der sikrer, at borgeren er lige så godt stillet som ved den konkrete skatte- eller afgiftsændring. Der sammenlignes med andre ord med en lumpsum-skat, som netop har den samme virkning på den enkelte borgers nytte som skatteændringen (en såkaldt *ækvivalerende variation*).

Denne form for kompensation adskiller sig fra en såkaldt *fiskal kompensation*, hvor det forudsættes, at en skattelempe finansieres (eller provenuet fra en skattestramning disponeres) gennem andre skatter, således at *statens* nettoprovenu er uændret.

Indkomsteffekten for husholdningerne ved ændringer i forbrugs- og indkomstskatter neutraliseres som følge af kompensationen til borgerne. En kompenseret marginal skatteændring vil derfor – i modsætning til en ukompenseret skatteændring – ikke påvirke BNP gennem det automatiske tilbageløb. Ved beregning af den samfundsøkonomiske virkning bliver husholdningerne pr. definition kompenseret for en skatteændring, og der indgår derfor heller ikke et automatisk tilbageløb i den samfundsøkonomiske virkning.

Idet indkomsteffekten neutraliseres, når der er tale om en kompenseret skatteændring, afspejler de afledte arbejdsudbudsvirkninger alene substitutionseffekten. Virkningerne på arbejdsudbuddet af en kompenseret skatteændring er derfor generelt set større end ændringer af en ukompenseret skatteændring, *jf. også boks 4.8*.

Ændret arbejdsudbud

En hypotetisk lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes at øge arbejdsudbuddet, hvilket isoleret set øger BNP, BFI og samfundsøkonomi på forskellig vis, *jf. første række i tabel 4.6*. Betragtes en ukompenseret lempelse af spiritusafgiften, skønnes både BFI og BNP at blive øget med ca. 4 mio. kr. som følge af arbejdsudbudsvirkningen, mens en kompenseret lempelse indebærer en væsentligt større forøgelse med henholdsvis 41 og 50 mio. kr. Forskellen afspejler, at indkomsteffekten (som isoleret set trækker i retning af en reduktion af arbejdsudbuddet) neutraliseres ved en kompenseret ændring, *jf. boks 4.7 ovenfor*.

Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud skønnes til 22 mio. kr. Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud måles som den *dynamiske provenuvirkning* af substitutionseffekten i arbejdsudbudsvirkningen, mens virkningen på BNP og BFI tager udgangspunkt i *lønsumsvirkningen* af ændringen i arbejdsudbuddet, *jf. boks 4.8*.

Boks 4.8. Værdiskabelse og velfærd af ændret arbejdsudbud

Virkningen på BFI og BNP af ændret arbejdsudbud opgøres som den afledte ændring i lønsummen (inklusive pension) opregnet med en faktor på henholdsvis 1,8 og 2,2. Disse opregningsfaktorer afspejler, at den øgede lønsum giver anledning til en øget kapitalanvendelse og dermed øget kapitalafkast, idet det beregningsteknisk forudsættes, at forholdet mellem arbejdskraft og kapital på lang sigt er uændret. Forskellen på virkningen på BFI og BNP afspejler, at BNP indeholder virkningen af forbrugsskatter, fordi BNP opgøres i forbrugerpriser. Virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud er således større end virkningen på BFI.

Bidraget til den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud beregnes – til forskel fra BNP og BFI – som den afledte dynamiske provenuvirkning for de offentlige finanser (alene) af substitutionseffekten. Indkomsteffekten indregnes ikke, fordi den neutraliseres, når skatteændringen pr. definition er kompenseret i den samfundsøkonomiske virkning.

Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud tager principielt højde for, at borgernes gevinst ved øget arbejde – som udgøres af den ekstra løn efter skat – på marginalen opvejes af tabet ved mindre fritid og gør-det-selv arbejde. Nettogevinsten for samfundet udgøres derfor alene af den afledte skatteindtægt for det offentlige og ikke af hele ændringen i lønsummen.

De konkrete beregninger af bidraget til BFI, BNP og samfundsøkonomi er gennemgået nærmere i *appendiks 4E*.

Ændret forbrugsadfærd

En lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes isoleret at øge BNP med 188 mio. kr. som følge af ændret forbrugsadfærd ved en ukompenseret ændring og marginalt mindre (med 185 mio. kr.) ved en kompenseret ændring¹⁸, jf. *anden række i tabel 4.6*. Den samfundsøkonomiske virkning fra ændret forbrugsadfærd skønnes derimod til 168 mio. kr. De væsentligste forskelle i opgørelsen, jf. *også boks 4.9 og appendiks 4D*, er at:

- De afledte virkninger på de offentlige finanser af ændret forbrugsadfærd er i BNP opgjort eksklusive afgifter, hvor det for den samfundsøkonomiske virkning er opgjort inklusive afgifter.
- De danske husholdningernes gevinst ved at ændre deres forbrugsadfærd er i opgørelsen af BNP dobbelt så stor som i opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning.
- I den samfundsøkonomiske virkning indgår – til forskel fra BNP – ikke udlændinges gevinst ved at ændre deres forbrugsadfærd, mens der indregnes en såkaldt *bytteforholdseffekt fra udlændinge*.

Boks 4.9. Værdiskabelse og velfærd af ændret forbrugsadfærd

Husholdningernes ændrede *forbrugsadfærd* som følge af en skatteændring påvirker økonomien gennem adskillige kanaler.

For det *første* påvirkes de offentlige finanser af den afledte virkning på husholdningernes *forbrugssammensætning*, i det omfang afgiftsindholdet i den samlede efterspørgsel ændres. Dette påvirker dog ikke produktionsværdien i faktorpriser, medmindre der sker ændringer i selve erhvervsstrukturen.

For det *andet* påvirker forbrugsskatterne *grænsehandlen* – herunder både danskernes køb i udlandet og udlændinges køb i Danmark. De afledte virkninger af danskernes ændrede grænsehandel kan for grænsehandelsfølsomme varer, herunder spiritus, overstige virkningen af ændret forbrugssammensætning af danskernes indenlandske forbrug. Det skyldes, at der ikke er dansk forbrugsskat på varer købt i udlandet, og afgiftsindholdet påvirkes relativt mere ved ændret grænsehandel end ved ændret forbrugssammensætning af indenlandske varer.

For det *tredje* indebærer ændrede forbrugsskatter en gevinst for husholdningerne ved at ændre deres forbrugsadfærd (både indenlandske og udenlandske), som kan benævnes *BNP-virkningen af omstilling*. I opgørelsen af BNP udgør gevinsten den nominelle ændring i markedsprisen på afgiftsvaren ganget med ændringen i grundlaget for afgiftsvaren.

Når der foretages kompenserende forbrugsskatteændringer, kompenseres husholdningerne med et beløb, der dels neutraliserer det automatiske tilbageløb, jf. *boks 4.7*, dels neutraliserer gevinsten ved at ændre deres forbrugsadfærd. Forskellen mellem bidraget til BNP-virkningen af ændret forbrugsadfærd af en ukompenseret og kompenseret skatteændring afspejler derved de afledte virkninger af neutraliseringen af gevinsten.

¹⁸ Forskellen på 3 mio. kr. (=188 - 185 mio. kr.) mellem BNP-virkningen af ændret forbrugsadfærd ved henholdsvis en ukompenseret og kompenseret ændring i forbrugsskatterne afspejler, at der ved beregning af en kompenseret ændring tages hensyn til, at husholdningerne har en gevinst ved at ændre deres forbrugsadfærd. Dette er forklaret nærmere i *appendiks 4D*.

Boks 4.9. Værdiskabelse og velfærd af ændret forbrugsadfærd (fortsat)

Forbrugsskatternes afledte virkning på husholdningernes forbrugssammensætning og grænsehandel påvirker også den samfundsøkonomiske virkning. I den samfundsøkonomiske virkning opgøres den afledte virkning på de offentlige finanser inkl. afgifter, mens de i BNP opgøres ekskl. afgifter.

De indenlandske husholdningernes gevinst ved at ændre deres forbrugsadfærd indregnes i den samfundsøkonomiske virkning med en værdi svarende til *halvdelen af BNP-virkningen af omstilling*. Denne gevinst omtales også som *omstillingsgevinsten*.

Til forskel fra BNP, indregnes de *udenlandske* husholdningers omstillingsgevinst ikke i den samfundsøkonomiske virkning, men der indregnes en såkaldt *bytteforholdseffekt fra udlændinge*. Denne effekt afspejler, at en lempelse i forbrugsskatterne medfører et umiddelbart mindreprovenu fra udlændinges forbrug af afgiftswaren, uden at øge de danske borgers velfærd gennem øget købekraft, dvs. at bytteforholdet forværres. Omvendt vil en stramning af forbrugsskatterne medføre en *positiv* bytteforholdsgevinst fra udlændinge og dermed alt andet lige bidrage positivt i den samfundsøkonomiske virkning.

De konkrete beregninger er gennemgået nærmere i *appendiks 4D*.

Automatisk tilbageløb

En *ukompenseret* lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes at give et automatisk tilbageløb på 56 mio. kr., hvilket kun indregnes i BNP, *jf. tredje række i tabel 4.6*. Det automatiske tilbageløb er isoleret set ikke udtryk for en forøgelse af den økonomiske velstand eller af borgernes velfærd, men afspejler reelt blot en ændret sammensætning af efterspørgslen, idet en ukompenseret forbrugsskatteændring beregningsteknisk indebærer en forøgelse af borgernes købekraft og dermed af privatforbruget og en reduktion af det offentlige forbrug, *jf. boks 4.7*. Det indebærer isoleret set en mekanisk forøgelse af BNP, fordi privatforbruget indeholder forbrugsskatter – hvilket øger BNP – mens det offentlige forbrug ikke indeholder forbrugsskatter. Omvendt forudsættes det, at en stramning af forbrugsskatterne mekanisk reducerer BNP gennem det automatiske tilbageløb¹⁹.

Når lempelsen af spiritusafgiften forudsættes at være kompenseret, indgår der ikke et automatisk tilbageløb i BNP-virkningen. I beregningen af den samfundsøkonomiske virkning forudsættes afgiftslempelsen pr. definition at være kompenseret.

Eksternaliteter

Forbruget af en vare kan have afledte effekter for andre end dem, der er involveret i forbruget af varen, fx i form af forurening eller sundhedsmæssige omkostninger. Disse effekter kaldes også *eksternaliteter*, *jf. boks 4.10*. Eksternaliteter i forbindelse med produktion og forbrug af varer medregnes som udgangspunkt ikke i

¹⁹ I nuværende konsekvensberegninger for ændringer i personskatter medregnes det automatiske tilbageløb som udgangspunkt ikke i skøn for BNP-virkningerne.

virkningen på BNP²⁰, men påvirker borgernes velfærd og indgår derfor i opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning. Bidraget til den samfundsøkonomiske virkning gennem eksternaliteter opgøres som udgangspunkt som virkningen på nytteomkostningen for øvrige borgere og ressourcetrækket på det offentlige område.

En lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes at indebære en eksternalitet i form af en isoleret forringelse af de offentlige finanser med 34 mio. kr. Dette beløb dækker over øgede udgifter til sundhedsvæsenet, sygedagpenge mv. og repræsenterer et samfundsøkonomisk tab. Den samlede samfundsøkonomiske virkning inklusive eksternaliteter skønnes dermed samlet at være 156 mio. kr.

Der foreligger i praksis ikke altid skøn over eksternaliteterne forbundet med forbruget af varer og tjenester – eller betydningen heraf vurderes at være begrænset. Derfor indgår der ikke altid eksternaliteter i skøn over de samfundsøkonomiske virkninger.

Boks 4.10. Eksternaliteter

Eksternaliteterne forbundet med forbruget af et gode udgøres af de afledte effekter, det pågældende forbrug har på parter, som ikke er involveret i selve forbruget af godet.

Hvis forbruget af et gode fx medfører et ressourcetræk på det offentlige område eller et nytte-tab (eller -gevinst) for øvrige borgere (dvs. borgere der hverken er involveret i salget eller forbruget af godet), er der tale om en eksternalitet. De borgere, som forbruger godet, forudsættes at have taget højde for både positive og negative afledte effekter af forbruget, og disse afledte effekter betragtes derfor ikke som en eksternalitet.

Ved fx indtagelse af spiritus har forbrugeren taget højde for glæden ved at være beruset og indregnet risikoen for tabt livskvalitet som følge af en evt. ulykke. Nytteomkostningerne der påføres andre borgere, fx i form af større tilbøjelighed til at begå hærværk og ressourcetrækket på det offentlige område forbundet med evt. ulykker, betegnes som en negativ eksternalitet ved indtagelse af spiritus.

Eksempelvis opgøres ressourcetrækket på det offentlige område ved indtagelse af visse nydelsesmidler som de såkaldte *eksterne helbredsomkostninger*. Disse omkostninger udgør omkostningerne i sundhedsvæsenet, som ikke bæres af forbrugeren selv, samt lavere skatteindtægter og øgede udgifter til dagpenge mv. i forbindelse med sygdom. Det er således omkostninger, som vil skulle finansieres enten via øgede skatteindtægter eller lavere offentligt forbrug på andre områder.

De afledte virkninger af ændrede forbrugsskatter gennem eksternaliteter medregnes ikke (systematisk) i virkningen på BNP, BFI eller andre nationalregnskabsmål, fordi eksternaliteterens virkning på værdiskabelsen i økonomien ikke nødvendigvis værdiansættes, eller bevillingerne på det offentlige område samlet set fastsættes uafhængigt af omfanget af de eksterne effekter. Eksternaliteter påvirker imidlertid borgernes velfærd og bør derfor medregnes i den samfundsøkonomiske virkning.

²⁰ Eksternaliteter indgår ikke i de skønnede afledte BNP-virkninger af konkrete initiativer. Faktisk realiserede eksternaliteter – fx i form af øget sygefravær knyttet til øget alkoholforbrug – vil dog i praksis kunne påvirke det målte BNP i nationalregnskabet.

Forskellige forbrugsskatters virkning på BNP og samfundsøkonomi

I *tabel 4.7* nedenfor er vist de afledte virkninger på BNP af både ukompenserede og kompenserede ændringer samt de samfundsøkonomiske virkninger (eksklusive værdien af eksternaliteter) for de samme hypotetiske afgiftslempelser som i *tabel 4.1* og *tabel 4.3*.

En ukompenseret nedsættelse af momsen med 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning skønnes at øge BNP med 325 mio. kr., *jf. første række i tabel 4.7*, hvoraf 116 mio. kr. skyldes øget arbejdsudbud, mens 209 mio. kr. af stigningen tilskrives det automatiske tilbageløb. En kompenseret nedsættelse af momsen skønnes at øge BNP med 284 mio. kr. gennem øget arbejdsudbud. Den samfundsøkonomiske virkning skønnes at blive øget med 110 mio. kr. Det bemærkes, at en momsreduktion ikke skønnes at have nogen nævneværdig afledt virkning af ændret forbrugsadfærd. Det skyldes, at moms er en generel afgift, der opkræves af næsten alle varer og tjenesteydelser, så en ændring af momssatsen har ikke nogen nævneværdig virkning på forbrugssammensætningen, *jf. også afsnit 4.2*.

En ukompenseret reduktion af den høje sats for registreringsafgiften med 500 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning skønnes at øge BNP med 588 mio. kr., hvor 282 mio. kr. skyldes øget arbejdsudbud, 200 mio. kr. ændret forbrugsadfærd og 105 mio. kr. automatisk tilbageløb. Forudsættes reduktionen i stedet at være kompenseret, skønnes BNP at blive øget med 559 mio. kr. hvoraf 362 mio. kr. skyldes øget arbejdsudbud, mens 198 mio. kr. af stigningen tilskrives ændret forbrugsadfærd.

En reduktion af den høje sats for registreringsafgiften skønnes at øge samfundsøkonomien med 381 mio. kr. Heraf kan 147 mio. kr. tilskrives øget arbejdsudbud, mens ændret forbrugsadfærd øger samfundsøkonomien svarende til 234 mio. kr.

Tabel 4.7. Virkning på BNP og samfundsøkonomi i forbrugerpriser ved lempelser af forskellige afgifter

	Umiddelbar provenu-virkning	Virkning på BNP, ukompenseret lempelse				Virkning på BNP, kompenseret lempelse			Samfundsøkonomisk virkning		
		Arb. udb.	For- brugs- adf.	Auto. tilbage- løb	I alt	Arb. udb.	For- brugs- adf.	I alt	Arb. udb.	For- brugs- adf.	I alt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Mio. kr.	Mio. kr.				Mio. kr.			Mio. kr.		
Moms	-1.000	116	0	209	325	284	0	284	110	0	110
<i>Nydelsesmidler</i>											
Afgift af spiritus	-100	1	62	19	82	17	61	78	7	61	69
Afgift af vin	-100	14	20	21	55	31	20	50	13	22	34
Afgift af øl	-100	2	21	20	42	18	21	38	7	19	27
Afgift af kaffe	-100	6	12	21	39	23	11	34	10	12	21
Afgift af chokolade mv.	-100	8	16	21	44	24	16	40	10	17	27
Afgift af konsumis	-100	7	16	21	43	23	15	39	10	17	27
Tobaksafgift	-100	-17	85	21	88	0	84	84	0	106	106
<i>Energi</i>											
Elafgift	-500	2	165	107	274	86	164	250	36	203	239
<i>Registrerings- afgift</i>											
Lav sats	-500	85	93	105	282	168	92	260	76	115	190
Mellem sats	-500	144	120	105	368	224	119	344	92	149	240
Høj sats	-500	282	200	105	588	362	198	559	147	234	381
1. skalaknæk	-500	86	94	105	285	171	93	264	77	116	193
2. skalaknæk	-500	257	178	105	540	336	176	512	136	210	345
Bundfradrag	-500	85	94	105	284	169	93	262	76	116	192
<i>Andre afgifter på biler mv.</i>											
CO2-tillæg, lavt	-500	93	100	105	298	178	99	277	79	124	203
Grøn ejerafgift	-500	86	109	105	300	175	109	285	79	137	217

Anm.: Se anm. til tabel 4.1. Af illustrative hensyn er virkningerne i tabellen afrundet til nærmeste mio. kr. (hvor der normalt afrundes mindst til nærmeste 10 mio. kr.). Afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

1) Virkningen på BFI afspejler kun virkningen fra arbejdsudbuddet ekskl. afgifter.

2) Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort eksklusiv eksternaliteter, fx eksterne helbreds- og miljøomkostninger.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 4.11. Finansministeriets brug af REFORM-modellen

Finansministeriet opgør som udgangspunkt effekter på strukturelt BNP af politiske tiltag, der påvirker erhvervslivets produktivitet, herunder også visse tiltag på skatte- og afgiftsområdet¹. Til brug for BNP-beregningerne anvendes typisk den anvendte generelle ligevægtsmodel REFORM.

REFORM-modellen er en statisk multisektor CGE-model, der beskriver de langsigtede strukturvirkninger på dansk økonomi. Modellen indeholder 73 brancher, som hver er beskrevet med deres egen produktionsfunktion. Virksomhederne i hver branche sælger varer og tjenester til hinanden til brug som input i produktion og investeringer samt til offentligt og privat forbrug. Endvidere importeres og eksporteres input til produktion og investeringer samt varer og tjenester til endelig anvendelse. Omfanget af disse strømme er fastlagt på basis af nationalregnskabsdata for den pågældende branche.

REFORM-modellens styrke er en detaljeret beskrivelse af samspillet mellem økonomiens forskellige brancher, der gør det muligt at skønne over produktivitetseffekter af brancheforskydninger som følge af fx ændrede afgifter eller sektorspecifik regulering, der påvirker de relative priser i økonomien.

I REFORM måles produktivitetseffekterne som ændringer i strukturelt BNP i markedspriser. I beregningerne forudsættes fiskal (lumpsum) kompensation af tiltag på skatte- og afgiftsområdet, og BNP-effekterne opgøres som forskellen mellem BNP i faste priser før og efter afgiftsændringen.

REFORM-modellen kan derved opgøre dels virkningen af ændret forbrug, dels virkningen af brancheforskydninger på strukturelt BNP.

1) *Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger* (Erhvervsministeriet, maj 2021) følger et krav om, at Finansministeriet skal kvantificere BNP-effekter (virkningen på strukturelt BNP) af ny lovgivning, hvis BNP-effekten vurderes at være større end 100 mio. kr., eller hvis den direkte erhvervsøkonomiske konsekvens er større end 50 mio. kr.

Appendiks 4A. Forbrugsskatter og adfærd

Den centrale begrundelse for, at forbrugsskatter antages at påvirke arbejdsudbuddet, er, at forbrugsskatter reducerer størrelsen af det forbrug, en given arbejdsindkomst kan omsættes til. Derfor virker forbrugsskatter som en indirekte skat på arbejde, *jf. boks 4.1*.

Mens der er en omfattende empirisk litteratur om sammenhængen mellem indkomstskatter og arbejdsudbud, findes der ikke et tilsvarende empirisk grundlag for arbejdsudbudsvirkningen af forbrugsskatter. Imidlertid må en ændring i forbrugsskatterne ud fra et *ækvivalensprincip* forudsættes at have nogenlunde samme virkning på arbejdsudbuddet som en indkomstskatteændring, der påvirker borgernes købekraft på samme måde. I modsat fald ville det teoretisk være muligt at øge arbejdsudbuddet ved at omlægge beskatning fra indkomstskat til forbrugsskatter, selvom borgernes forbrugsmuligheder var uændrede.

Forbrugsskatter påvirker husholdningernes adfærd på flere måder. For det *første* påvirker en forbrugsskat på en given vare prisforholdet mellem denne og andre varer. Det har betydning for den mængde af varen, som husholdningerne efterspørger. Størrelsen af denne effekt afhænger af, i hvor høj grad den pågældende vare kan udskiftes med de øvrige varer (substitueres), og i hvor høj grad den pågældende vare skal forbruges sammen med øvrige varer (varens komplementaritet med øvrige varer).

For det *andet* har forbrugsskatter betydning for den relative pris mellem fritid og det samlede forbrug. Forbrugsskatter øger den effektive beskatning af arbejdsindkomst ved at udhule købekraften af den disponible indkomst. Derfor reducerer forbrugsskatterne det reale forbrug, der kan opnås ved at arbejde en time mere (og samtidig opgive en times fritid).

Forbrugsbeskatningen påvirker dermed både forbrugssammensætningen og arbejdsudbuddet, *jf. figur 4A.1*. Husholdningerne vil i en situation uden forbrugsskatter vælge den mængde fritid og forbrug – og dermed det arbejdsudbud, der finansierer forbruget – som maksimerer deres nytte, *jf. punkt A*. Denne kombination af forbrug og fritid (c_0, h_0) ligger på grænsen af husholdningernes forbrugsmuligheder (den mørkeblå linje).

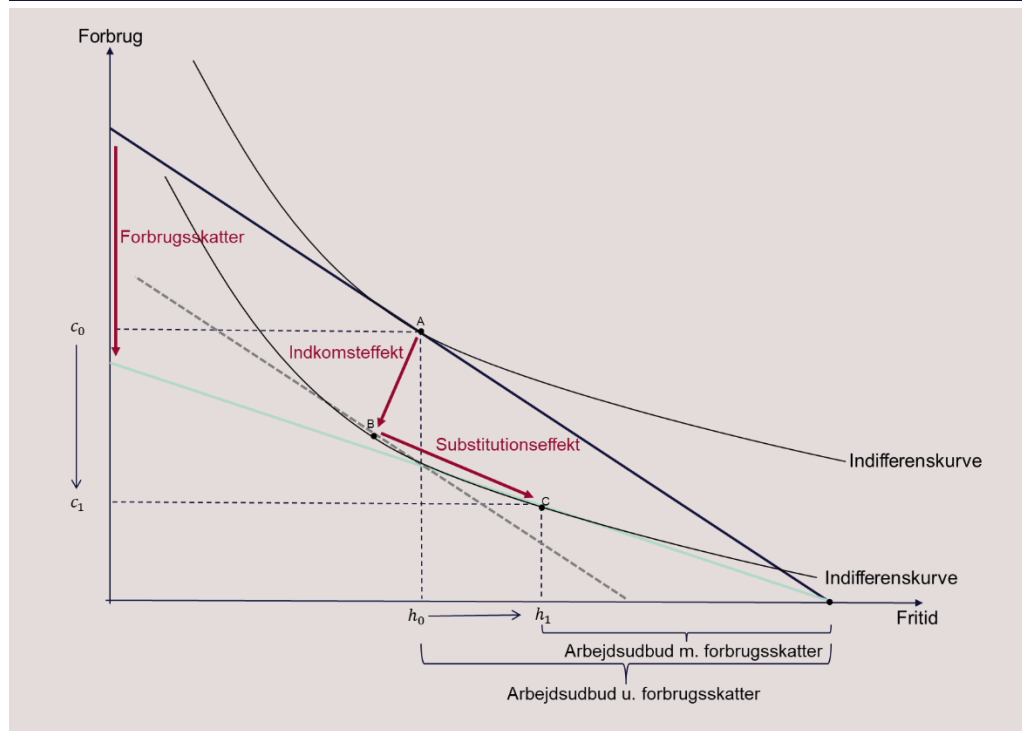
Indførelse af forbrugsskatter (illustreret med den røde pil til venstre i figuren) indebærer, at husholdningerne ikke længere kan vælge den kombination af forbrug og fritid, som de ville have valgt i fravær af forbrugsskatter. Husholdningernes arbejdsindkomst kan således omsættes til mindre reelt forbrug, når forbrugsskatter overvæltes i højere forbrugerpriser.

Samtidig er den samlede tid, der kan allokeres mellem fritid og arbejde konstant. Derfor indskrænkes husholdningernes forbrugsmuligheder (den lyseblå linje), når der indføres forbrugsskatter. Det vil derfor være en anden kombination af forbrug og fritid (c_1, h_1), som nu maksimerer husholdningernes nytte, *jf. punkt C*.

Arbejdsudbuddet påvirkes dels via *indkomsteffekten*, dels via *substitutionseffekten*. Førstnævnte virker ved, at forbrugsskatter gør det dyrere at afholde et givent forbrug af varer og tjenester. Derfor afspejler forbrugsbeskatningen et reelt indkomsttab og medfører, at et større arbejdsudbud er nødvendigt for at fastholde et givent forbrug. Indkomsteffekten trækker derfor i retning af et *øget* arbejdsudbud, når forbrugsskatterne stiger.

Substitutionseffekten virker ved, at den relative pris mellem forbrug og fritid bliver forskudt. Når forbrug bliver dyrere relativt til fritid, vil husholdningerne substituere forbrug til fritid og dermed *reducere* deres arbejdsudbud. Den samlede virkning på arbejdsudbuddet af forbrugsskatterne afhænger derfor af størrelsen på henholdsvis indkomst- og substitutionseffekterne. Når substitutionseffekten dominerer, vil øget beskatning trække i retning af et lavere arbejdsudbud, jf. eksemplet i figur 4A.1. Omvendt vil øget beskatning medføre større arbejdsudbud, hvis indkomsteffekten er større end substitutionseffekten.

Figur 4A.1. Illustration af forbrugsskatters virkning på arbejdsudbudsadfærden



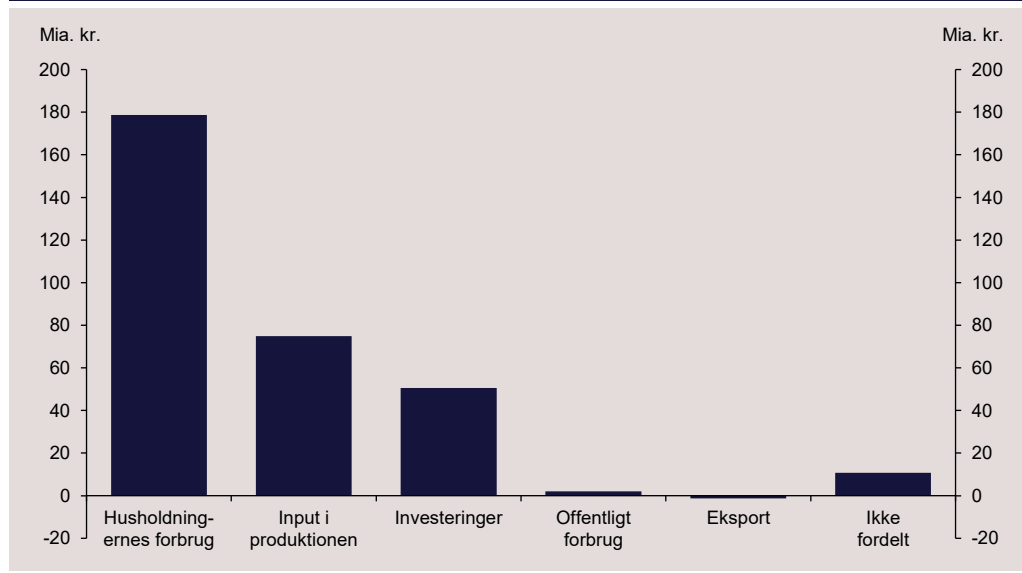
Kilde: Egen illustration.

Appendiks 4B. Beregning af husholdningernes betaling af forbrugsskatter

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

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

De samlede forbrugsskatter skønnes at udgøre i alt 316 mia. kr. i 2018, opgjort netto for produktsubsidier. Den *umiddelbare* fordeling af disse forbrugsskatter afspejler de umiddelbare anvendelser i økonomien, *jf. figur 4B.1*. Af de i alt 316 mia. kr. kan 179 mia. kr. knyttes direkte til husholdningernes forbrug af varer og tjenester, mens 75 mia. kr. kan henføres til input i produktionen af andre varer, og 51 mia. kr. umiddelbart kan henføres til investeringer. Endelig kan en mindre del henføres til det offentlige forbrug og eksport, og ca. 11 mia. kr. (som hovedsageligt udgøres af lønsumsafgift) er ikke fordelt.

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

Anm.: Overgangen fra den umiddelbare til den endelige skattebetaling er beregnet på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabeller, BASTA-matricen og egne skøn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel samt BASTA-matrice, 2018.

Den umiddelbare fordeling af forbrugsskatterne afspejler imidlertid ikke den endelige fordeling, fordi afgifterne på input i produktionen (på 75 mia. kr.) og på investeringer (på 51 mia. kr.) i sidste ende hviler på enten husholdningernes forbrug, den offentlige sektors forbrug eller eksporten. Det hænger blandt andet sammen med, at virksomheder, der anvender moms- og afgiftsbelagte varer i produktionen, vil forsøge at øge salgspriserne på deres egne produkter for at få dækket omkostningerne ved de højere inputpriser. Givet de overordnede antagelser i analysen, vil alle afgifter på indenlandsk producerede og konsumerede varer medføre højere forbrugerpriser, mens afgifter på eksporten vil nedvæltes i lavere indkomster.

Det betyder, at de i alt ca. 126 mia. kr. af forbrugsskatterne, der umiddelbart hviler på henholdsvis input i produktionen og investeringerne – hvilket i analysen er benævnt de *indirekte forbrugsskatter* – vil blive givet videre til de aktører, der i sidste ende er slutbrugerne af de skattebelagte varer og tjenester generelt (i form af højere priser eller lavere indkomster), jf. tabel 4B.1.

Tabel 4B.1. Endelig fordeling af forbrugsskatter

	Husholdningernes forbrug	Offentligt forbrug	Eksport	Ikke fordelt	I alt
		<i>Mia. kr.</i>			
Direkte forbrugsskatter	179	2	-1	11	190
Indirekte forbrugsskatter	61	47	18	0	126
- Input i produktion	26	30	12	0	68 ¹⁾
- Investeringer	35	17	6	0	58 ¹⁾
Forbrugsskatter i alt	240	49	17	11	316
Udlændinges forbrug i DK	-14	-	-	-	-14
Offentligt forbrug	-	-49	-	-	-49
Forbrugsskatter som bæres af husholdningerne	226	0	17	11	253

Anm.: Produktionskatter er opgjort netto for subsidier og inklusive PSO-afgift. NGO'er og andre non-profit organisationer er inkluderet i den offentlige sektor, men udgør kun en ganske lille andel. Vægtafgift af virksomhedernes motorkøretøjer indgår ikke i input-output-tabellerne, men er forudsat overvæltet på husholdningerne.

1) Umiddelbart udgør de indirekte forbrugsskatter på *input i produktionen* i alt ca. 75 mia. kr., hvoraf 6 mia. kr. dog overvæltes på *investeringer*, hvorved de indirekte forbrugsskatter på investeringer udgør i alt 52+6 = 58 mia. kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabel, 2018.

De indirekte forbrugsskatter på *input i produktionen* udgør umiddelbart i alt ca. 75 mia. kr., som kan fordeles på anvendelses kategorier på baggrund af Danmarks Statistiks input-output-tabeller. 6 mia. kr. overvæltes på investeringerne, mens de resterende 68 mia. kr. er fordelt på henholdsvis husholdningernes forbrug (26 mia. kr.), offentligt forbrug (30 mia. kr.) og eksporten (12 mia. kr.)²¹.

De indirekte forbrugsskatter på *investeringer* udgør samlet set 58 mia. kr., inkl. de 6 mia. kr., der overvæltes fra afgifter på input i produktionen. Heraf antages 60 pct. (svarende til 35 mia. kr.) at påhvile husholdningers forbrug, 30 pct. (svarende til 17 mia. kr.) at påhvile det offentlige forbrug, mens de resterende 10 pct. (6 mia. kr.) påhviler eksporten. Fordelingen af de indirekte forbrugsskatter på investeringerne kan ikke beregnes via input-output-tabeller, men er i stedet – med nogen usikkerhed – fordelt skønsmæssigt på baggrund af investeringernes art, herunder om investeringerne primært vedrører bolig, eksport etc. Fx udgøres omkring halvdelen af den forudsatte belastning af husholdningerne af skatter på boliginvesteringer, der belaster husholdningerne via boligforbruget.

De samlede indirekte forbrugsskatter, der via flere led overføres til husholdningerne, skønnes at udgøre i alt ca. 61 mia. kr., jf. tabel 4B.1. Idet husholdningernes umiddelbare betaling af forbrugsskatter er på 179 mia. kr., kan den endelige skattebetaling som følge af højere forbrugerpriser opgøres til i alt ca. 240 mia. kr.

²¹ Vægt- og ejeravgifter, der påhviler virksomhederne, indgår ikke i input-output-tabellerne, men antages overvæltet på husholdningerne.

Af husholdningernes samlede forbrug i 2018 (på ca. 1.000 mia. kr.) kan ca. 5 pct. henføres til udlændinge, der opholder sig i Danmark, herunder turister mv. Det indebærer, at de danske husholdningers andel af forbrugsskatterne skal reduceres med ca. 14 mia. kr. fra 240 til ca. 226 mia. kr., jf. tabel 4B.1. Det svarer til en gennemsnitlig forbrugsskattebetaling som følge af højere forbrugerpriser på knap 23½ pct. af de danske husholdningers forbrug.

I alt 49 mia. kr. af forbrugsskatterne påhviler det offentlige forbrug. Denne offentlige merudgift modsvares dog af de tilsvarende højere offentlige indtægter, hvorved denne del af forbrugsskatterne ikke belaster husholdningerne.

Derimod bæres de 17 mia. kr. af de endelige forbrugsskatter, der skønnes at kunne henføres til eksporten, i sidste ende af husholdningerne gennem lavere indkomster, jf. tidligere omtale. Det svarer til ca. 5 pct. af de samlede forbrugsskatter, der hviler på danske husholdninger.

De resterende 11 mia. kr. (eller ca. 4 pct.) af forbrugsskatterne på husholdningerne er ikke fordelt. Denne rest omfatter lønsumsafgiften og andre produktionsskatter, som i sidste ende også bæres af danske husholdninger gennem enten lavere indkomster eller højere priser. Fordelingen mellem priser og indkomster af denne ret beskedne del af skattebetalingen er ikke analyseret nærmere.

I alt skønnes 253 mia. kr. af de samlede forbrugsskatter på 316 mia. kr. at påhvile husholdningerne, enten gennem højere priser eller lavere indkomster. Det svarer til ca. 26 pct. af de danske husholdningers forbrug.

Appendiks 4C. Virkning på arbejdsudbuddet af omstillingsgevinst ved afgiftsændringer

Beregningen af de afledte arbejdsudbudsvirkninger tager udgangspunkt i den umiddelbare provenuvirkning af en afgiftsændring (inkl. moms), som er den byrde – eller gevinst – forbrugerne umiddelbart oplever ved uændret forbrugsadfærd. Imidlertid vil forbrugerne ofte ændre deres forbrugssammensætning som følge af en afgiftsændring samt – hvis der er tale om afgifter på grænsehandelsfølsomme varer – ændre omfanget af deres grænsehandel.

Den ændrede forbrugsadfærd som følge af en afgiftsændring, vil altid stille forbrugeren bedre. Hvis det ikke var tilfældet, kunne forbrugeren alternativt undlade at ændre sin forbrugsadfærd efter afgiftsændringen. Forbrugeren opnår altså højere nytte ved at ændre sin forbrugsadfærd, og *omstillingsgevinsten* betegner den samlede ændring i nyften (opgjort i kroner) via ændret forbrugssammensætning og grænsehandelsadfærd.

Omstillingsgevinsten medfører, at forbrugerne – hvis der er tale om en afgiftsstigning – kan reducere den umiddelbare byrde af afgiftsforhøjelsen, dels ved at reducere forbruget af den afgiftsbelagte vare til fordel for andre varer (dvs. ændre forbrugssammensætningen), dels ved at øge grænsehandlen af den pågældende vare.

Tilpasningen i forbruget og grænsehandlen ved en afgiftsstigning reducerer dermed den *endelige byrde* på forbrugerne. Det modsatte er tilfældet ved en afgiftsnedsættelse. Her vil den afledte adfærdsvirkning på forbrugssammensætningen og grænsehandlen trække i retning af, at den *endelige gevinst* ved afgiftsnedsættelsen overstiger den umiddelbare provenuvirkning. Der er altså tale om en delvis afbødning af det nytteforbrug af en afgiftsstigning medfører – eller en forstærkning af den nyttegevinst der følger af en afgiftsreduktion. I begge tilfælde er omstillingsgevinsten (som nævnt) positiv for forbrugeren.

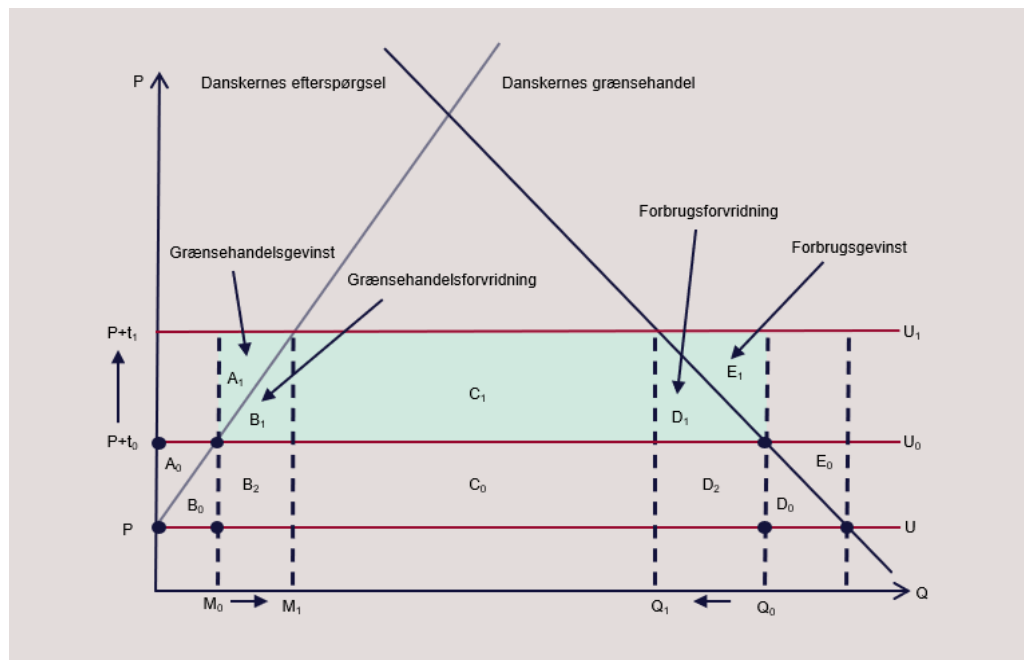
Når der er tale om relativt små afgiftsændringer, er den isolerede virkning på arbejdsudbuddet som følge af de afledte virkninger på forbrugssammensætningen og grænsehandlen imidlertid beskeden. Derfor kan ændringen i arbejdsudbuddet (ved små afgiftsændringer) med god tilnærmelse beregnes alene med udgangspunkt i den umiddelbare provenuvirkning.

Ved større afgiftsændringer kan de afledte virkninger på forbrugssammensætningen og grænsehandlen imidlertid have en mærkbar betydning for størrelsen af den endelige byrde eller gevinst for forbrugerne. Det kan i større omfang påvirke de beregnede arbejdsudbudsvirkninger.

Beregning af omstillingsgevinst ved en afgiftsforhøjelse

Beregningseksemplet tager udgangspunkt i en situation, hvor der i forvejen eksisterer en afgift på en grænsehandelsfølsom vare, som fx vin, jf. figur 4C.1. Den eksisterende afgift udgør t_0 , mens det nuværende samlede forbrug for danskerne er givet ved Q_0 , hvor udbuddet er lig efterspørgslen. Samtidig er prisen i Danmark givet ved $P+t_0$. Afgiften giver anledning til en grænsehandel på M_0 , så det indenlandske afgiftspligtige salg udgør Q_0-M_0 . Afgiftsprovenuet for staten svarer til summen af arealerne B_2 , C_0 og D_2 . Der er i illustrationen set bort fra udlændinges køb af den givne vare i Danmark.

Figur 4C.1. Illustration af en afgiftsforhøjelse på en grænsehandelsfølsom vare



Anm.: Den samlede omstillingsgevinst består af summen af grænsehandelsgevinsten og forbrugsgevinsten.
Kilde: Egen illustration.

Agiften på t_0 indebærer både en forbrugsforvridning (svarende til arealet D_0) og en grænsehandelsforvridning (svarende til arealet B_0). Forvridningerne medfører et tab for forbrugerne i form af lavere nytte forbundet med, at forbruget af den pågældende vare er lavere, og mængden af grænsehandel er højere (fx omkostninger forbundet med grænsehandel i form af transportomkostninger og tidsforbrug mv.) end det niveau, som forbrugerne ville efterspørge, hvis varen ikke var pålagt nogen afgift.

En forhøjelse af afgiften fra t_0 til t_1 vil føre til en (yderligere) reduktion af det samlede forbrug for danske husholdninger fra Q_0 til Q_1 og en (yderligere) forøgelse af grænsehandlen fra M_0 til M_1 . Det umiddelbare tab for forbrugerne udgøres af arealerne D_1+E_1 , A_1+B_1 samt C_1 . Ved at reducere forbruget og øge grænsehandlen opstår en forbrugsgevinst svarende til arealet E_1 , og en grænsehandelsgevinst svarende til arealet A_1 . Det er med andre ord muligt for forbrugerne at undgå noget af det umiddelbare nyttetab, som opstår ved, at prisen ($P+t_1$) for forbruget mellem Q_1 og Q_0 er højere end forbrugernes betalingsvillighed illustreret ved danskernes efterspørgsel efter varen. Det samme argument gælder for stigningen i grænsehandlen illustreret ved efterspørgslen efter grænsehandel.

Den samlede forbrugsforvridning øges svarende til arealet D_1 , mens grænsehandelsforvridningen øges svarende til arealet B_1 , jf. figur 4C.1. Arealet C_1 medfører ikke en yderligere forvridning, idet afgiftsprovenuet pr. definition kommer tilbage til forbrugerne via andre kanaler.

Det umiddelbare merprovenu for staten – dvs. provenuvirkningen af afgiftsforhøjelsen uden ændret forbrugssammensætning og grænsehandel – svarer til det lysegrønne areal i figur 4C.1, dvs. summen af arealerne A_1 , B_1 , C_1 , D_1 og E_1 , jf. også tabel 4C.1. Dette svarer også til den umiddelbare byrde for forbrugerne.

Forbrugernes endelige byrde svarer til den umiddelbare provenuvirkning fratrukket den samlede omstillingsgevinst, der er forbundet med en ændret indenlandsk forbrugssammensætning (svarende til arealet E_1) og øget grænsehandel (svarende til arealet A_1). Den endelige byrde for forbrugerne kan således opgøres som summen af arealerne C_1 , B_1 og D_1 , jf. første søjle i tabel 4C.1.

Tabel 4C.1. Oversigt over de samfundsøkonomiske virkninger af en afgiftsforhøjelse

	Forbrugere	Stat	Samfundsøkonomi i alt
Umiddelbart provenu	$-(A_1+B_1+C_1+D_1+E_1) < 0$	$A_1+B_1+C_1+D_1+E_1 > 0$	0
Omstillingsgevinst	$A_1+E_1 > 0$	$-(A_1+B_1+B_2+D_1+D_2+E_1) < 0$	$-(B_1+B_2+D_1+D_2) < 0$
Netto	$-(B_1+C_1+D_1) < 0$	$C_1-B_2-D_2 > 0$	$-(B_1+B_2+D_1+D_2) < 0$

Anm.: Der er her set bort fra eventuelle sparede eksterne omkostninger ved et lavere vinforbrug, fx sundhedsmkostninger.

Kilde: Egen illustration.

For staten indebærer det ændrede forbrug og den øgede grænsehandel isoleret set et mindre provenu svarende til summen af arealerne A_1 , B_1 , B_2 , D_1 , D_2 og E_1 , som skal fratrækkes det umiddelbare merprovenu ved afgiftsforhøjelsen. Provenuet for staten efter ændringer i forbrugernes forbrugs- og grænsehandelsadfærd kan således opgøres som arealet C_1 fratrukket B_2 og D_2 , jf. anden søjle i tabel 4C.1.

Forbrugernes endelige byrde ved afgiftsforhøjelsen bliver på grund af omstillingsgevinsten (forbrugs- og grænsehandelsgevinsterne) mindre end den umiddelbare byrde, men stadig højere end det endelige provenu for

staten opgjort efter forbrugsadfærd. Således vil en forhøjelse af fx vinafgiften medføre en samfundsmæssig omkostning (når der ses bort fra eventuelle eksternaliteter, fx sparede sundhedsomkostninger), som svarer til summen af arealerne B_1 , B_2 , D_1 og D_2 , jf. sidste søjle i tabel 4C.1.

Arbejdsudbudsvirkninger med og uden omstillingsgevinst

I tabel 4C.2 nedenfor er vist eksempler på betydningen for arbejdsudbuddet af at medregne omstillingsgevinsten ved forskellige hypotetiske forhøjelser af vinafgiften.

Tabel 4C.2. Effekter af omstillingsgevinsten på arbejdsudbudsvirkningen ved hypotetiske afgiftsforhøjelser af vinafgiften

Gennemsnitlig afgiftsstigning pr. flaske vin (inkl. moms)	0,50 kr.	2,50 kr.	5 kr.	15 kr.
(1) Umiddelbar byrde for danske forbrugere (mio. kr.)	98,0	489,8	979,6	2.938,7
(2) Umiddelbart provenu efter tilbageløb for danske forbrugere ¹ (mio. kr.)	77,4	386,9	773,9	2.321,6
(3) Dynamisk provenu af arbejdsudbudsvirkning (mio. kr.)	-3,8	-19,1	-38,1	-115,9
(4) Selvfinsieringsgrad herfra (pct.), $-(3)/(2)*100$	4,9	4,9	4,9	4,9
(5) Forbrugerens omstillingsgevinst (mio. kr.)	0,4	8,9	35,4	318,6
(6) Dynamisk provenu af arbejdsudbudsvirkning (mio. kr.)	0,0	0,3	1,4	12,4
(7) Selvfinsieringsgrad herfra (pct.), $-(6)/(2)*100$	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5
(8) Endelig byrde for forbrugerne (mio. kr.), (1)-(5)	-97,6	480,9	944,2	2.620,1
(9) Dynamisk provenu af arbejdsudbudsvirkning (mio. kr.), (3)+(6)	-3,8	-18,7	-36,7	-102,0
(10) Selvfinsieringsgrad fra arbejdsudbud (pct.), (4)+(7)	4,9	4,8	4,7	4,4
Relativ afvigelse mellem den umiddelbare byrde og den endelige byrde (pct.), $[(8)/(1) - 1]*100$	-0,4	-1,8	-3,6	-10,8

Anm.: Der kan i udgangspunktet opgøres en gennemsnitlig afgiftsbetaling (ekskl. moms) på 11,3 kr. pr. liter bordvin med 6-15 pct. alkohol. Det svarer til 10,6 kr. (inkl. moms) pr. flaske med 0,75 liter bordvin. Prisen for forbrugeren skønnes at udgøre 35,3 kr. i gennemsnit pr. flaske vin. Incidensen ved en ændring af vinafgiften svarer omtrent til incidensen af en provenuækvivalent ændring af bundskatten (80 pct.) og personfradraget (20 pct.). Denne ændring af indkomstskatterne skønnes at medføre en selvfinsieringsgrad fra den afledte ændring i arbejdsudbuddet på knap 5 pct., jf. også tabel 4.3. Arbejdsudbudsvirkningen ved små afgiftsændringer af vinafgiften vurderes tilsvarende i udgangspunktet at indebære en selvfinsieringsgrad på knap 5 pct. Tilbageløbsfaktoren forudsættes at udgøre 21 pct. Provenuvirkninger er afrundet i mindre grad end sædvanligt for at illustrere virkningen af omstillingsgevinsten.

1) Provenuet afviger fra det samlede provenu opgjort efter tilbageløb, idet udlændinge bærer en byrde på ca. 2 pct. af den umiddelbare stramning, hvoraf der ikke mistes tilbageløb.

Kilde: Skatteministeriet.

Ved en lille afgiftsforhøjelse, svarende til en prisstigning på ca. 50 øre til i alt knap 36 kr. pr. flaske vin, er omstillingsgevinsten meget lille, og den beregnede arbejdsudbudsvirkning og selvfinsieringsgrad påvirkes derfor stort set ikke heraf, jf. første søjle i tabel 4C.2.

Ved en meget stor afgiftsforhøjelse, svarende til en prisstigning på ca. 15 kr. til i alt 50 kr. pr. flaske, svarer omstillingsgevinsten til knap 11 pct. af den umiddelbare provenuvirkning. I dette tilfælde indebærer indregningen

af forbrugernes omstillingsgevinst i grundlaget for husholdningernes arbejdsudbudsbeslutning, at den beregnede forøgelse af arbejdsudbuddet og dermed af selvfinansieringsgraden bliver knap 11 pct. lavere end den umiddelbare beregning, *jf. sidste søjle i tabel 4C.2.*

Omstillingsgevinstens betydning for den samlede arbejdsudbudsvirkning er stigende med størrelsen af den betragtede afgiftsændring. Det skyldes, at gevinsten beregnes som halvdelen af den absolutte ændring i afgiften ganget med den absolutte ændring i forbruget (og grænsehandlen) af varen, *jf. ligning (1).*

$$(1) \quad \text{Omstillingsgevinst} = \frac{1}{2} \cdot |\Delta t| \cdot (|\Delta Q_{\text{forbrug}}| + |\Delta Q_{\text{grænsehandel}}|),$$

hvor Δt er ændringen i afgiftssatsen, $\Delta Q_{\text{forbrug}}$ angiver ændringen i det samlede forbrug for danske husholdninger og $\Delta Q_{\text{grænsehandel}}$ angiver ændringen i grænsehandlen.

Dette betyder, at så længe ændringen i afgiftssatsen, Δt , er lille, uanset om satsen i udgangspunktet er høj eller lav, vil forbrugs- og grænsehandelsgevinsterne også være små. Derfor kan ændringen i arbejdsudbuddet ved små afgiftsændringer med god tilnærmelse beregnes alene med udgangspunkt i den umiddelbare provenuvirkning.

Appendiks 4D. Virkning på BNP og samfundsøkonomi af ændret forbrugsadfærd

Dette appendiks forklarer beregningerne af forbrugsskatternes virkning på BNP og samfundsøkonomien gennem ændret forbrugsadfærd ved ændringer i forbrugsskatterne. Virkningen på BNP forklares med udgangspunkt i en *ukompenseret* ændring i en forbrugsskat. Efterfølgende illustreres det, hvordan en *kompenseret* ændring i forbrugsskatterne påvirker BNP, og afslutningsvis forklares den samfundsøkonomiske virkning af en ændring i forbrugsskatterne.

Forbrugsskatternes virkning på husholdningernes forbrugsadfærd har ofte betydelige afledte virkninger på den økonomiske værdiskabelse opgjort ved BNP og borgernes velfærd. Virkningen på BNP afspejler primært ændringer i husholdningernes forbrugssammensætning, fordi forbrugsskatterne påvirker varernes relative priser, så der anvendes mindre af en afgiftsbelagt vare, end hvis varen ikke var afgiftsbelagt. Hertil påvirker forbrugsskatterne både danskernes og udlændinges grænsehandel, hvilket også har indflydelse på Danmarks BNP og de danske borgers velfærd.

Virkningen på BNP af de afledte effekter af en forbrugsskatteændring på danskernes forbrug kan opgøres som summen af følgende elementer:

- (a) *Virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser*, som udgør virkningen på de offentlige finanser af ændringer i sammensætningen af husholdningernes forbrug.
- (b) *BNP-virkningen af omstilling*, som udgør den nominelle ændring i prisen på afgiftsvaren gange ændringen i grundlaget for afgiftsvaren.
- (c) *Det automatiske tilbageløb*, som udgør virkningen på de offentlige finanser af ændringer i husholdningernes købekraft (som følger af en ufinansieret/ukompenseret forbrugsskatteændring).

Virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser skyldes skatteændringens virkning på varernes relative priser. Når en forbrugsskat ændres, kan forbrugerne opnå højere personlig velfærd ved at ændre deres forbrugssammensætning hen mod de varer, der falder i pris. Hvis fx spiritusafgiften lempes, vil spiritus blive relativt billigere, og forbrugerne opnår dermed højere velfærd ved at øge spiritusforbruget og reducere ølforbruget samt forbruget af andre varer. Forbrugerne opnår med andre ord en gevinst ved at substituere hen mod afgiftsvaren, der er blevet relativt billigere. Adfærdsvirkningen kaldes derfor også for *substitutionseffekten*.

Substitutionseffekten af husholdningernes forbrugsadfærd påvirker værdiskabelsen opgjort ved BNP i den danske økonomi, også hvis det forudsættes, at økonomiens strukturelle produktionskapacitet ikke påvirkes af forbrugsskatterne. Hvis fx spiritusafgiften lempes, vil BNP blive øget svarende til merprovenuet, som staten

opnår gennem forbrugernes adfærdssændring, fordi spiritus er relativt højere afgiftsbelagt og dermed har en højere relativ pris til produktionsomkostningen end øl og andre varer.

Husholdningernes ændrede forbrugsadfærd har udover virkningen på de offentlige finanser også en virkning på BNP gennem den såkaldte *BNP-virkning af omstilling*. Denne effekt opgøres som den nominelle ændring i markedsprisen på afgiftsvaren gange ændringen i grundlaget (mængden) for afgiftsvaren og indgår i BNP, fordi BNP i nationalregnskabet opgøres i faste priser ved Laspeyres mængdeindeks kædet med foregående års priser. Når BNP i faste priser beregnes ud fra foregående års priser, vil ændringen i forbruget af afgiftsvaren blive opgjort til prisen før ændringen i forbrugsskatten²².

Det automatiske tilbageløb opstår ved ukompenserede skatteændringer. Ukompenserede skattelemper finansieres ved at reducere det finanspolitiske råderum, mens skattestramninger øger råderummet. En ukompenseret skatteændring antager implicit, at ændringer i det finanspolitiske råderum giver sig udslag i en tilsvarende ændring i en type offentligt forbrug²³, der ikke påvirker borgernes adfærd.

BNP-virkningen af *automatisk tilbageløb* afspejler, at en lempelse (stramning) af skatterne ved uændret adfærd helt automatisk vil medføre en forøgelse (reduktion) af borgernes disponible indkomster, hvilket alt andet lige vil øge (mindske) det private forbrug, som så vil føre til højere (lavere) indtægter fra moms og forbrugsskatter mv. Det automatiske tilbageløb øger (mindsker) det finanspolitiske råderum, som medfører en tilsvarende ændring i det offentlige forbrug. BNP øges (reduceres) dermed svarende til det automatiske tilbageløb, jf. også *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren af 26. april 2019*. Da virkningen alene sker som følge af ændret indkomst, kaldes effekten også for *indkomsteffekten*. Det automatiske tilbageløb for ændringer i forbrugsskatter sættes normalt til 21 pct. af den umiddelbare provenuvirkning for de danske husholdninger i Skatteministeriets beregninger, jf. *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*.

Den *samfundsøkonomiske virkning* kan beregnes med de samme elementer som anvendes i beregningen af BNP i faste priser. Den samfundsøkonomiske virkning afspejler (til forskel fra BNP) altid virkningen af en *ukompenseret* ændring i forbrugsskatterne, hvilket neutraliserer *indkomsteffekten* af skatteændringen, dvs. det automatiske tilbageløb. I tilfældet hvor afgiftsvaren ikke handles over landegrænser, er den samfundsøkonomiske virkning en sammensætning af virkningen af ændret forbrugsadfærd på de offentlige finanser og husholdningernes omstillingsgevinst. For tilfældet hvor grænsehandlen påvirkes af forbrugsskatteændringen, er beregningen af den samfundsøkonomiske virkning mere omfattende og bliver gennemgået senere.

²² I praksis vil forbrugerne værdsætte det ekstra forbrug til en værdi mellem den gamle forbrugerpris og den nye forbrugerpris, hvilket den samfundsøkonomiske beregning tager højde for, men det er pr. definition ikke tilfældet ved opgørelsen af BNP i faste priser. Effekten er forklaret og illustreret nærmere i figur 4D.1.

²³ Det bemærkes, at der antages samme anvendelse for alle skatteændringer, selvom skatteændringer i praksis ofte har en konkret anvendelse eller besparelse. Den konkrete anvendelse eller besparelse kan have forskellige adfærdsmæssige virkninger. Hvis evalueringen af en skatteændring sker med afsæt en konkret anvendelse eller besparelse, kan evalueringen blive arbitrær. Det er derfor analytisk mest hensigtsmæssigt at forudsætte samme kilde til anvendelse eller finansiering.

Virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser opgøres eksklusiv afgifter i BNP, mens virkningen i den samfundsøkonomiske virkning opgøres inklusiv afgifter, da dette i højere grad afspejler borgernes nyttegevinst ved øget offentligt forbrug. Det forudsættes dermed implicit, at borgerne har samme nyttegevinst ved marginale ændringer i det private og offentlige forbrug. Hvis borgerne derimod ikke har samme nyttegevinst ved marginale ændringer i offentligt forbrug som ved marginale ændringer i privat forbrug, ville det være forbundet med en samfundsøkonomisk gevinst at ændre i udgifterne til offentligt forbrug.

I den samfundsøkonomiske virkning indregnes kun omstillingsgevinsten, der svarer til halvdelen af BNP-virkningen af omstilling, der medregnes i virkningen på BNP. Årsagen til dette bliver forklaret nærmere senere.

Den samfundsøkonomiske virkning opgjort i forbrugerpriser udgør (i tilfældet, hvor afgiftsvaren ikke handles over landegrænser) summen af:

- (a) *Virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser* / $(1 - TF)$
- (b) *BNP-virkning af omstilling* / 2,

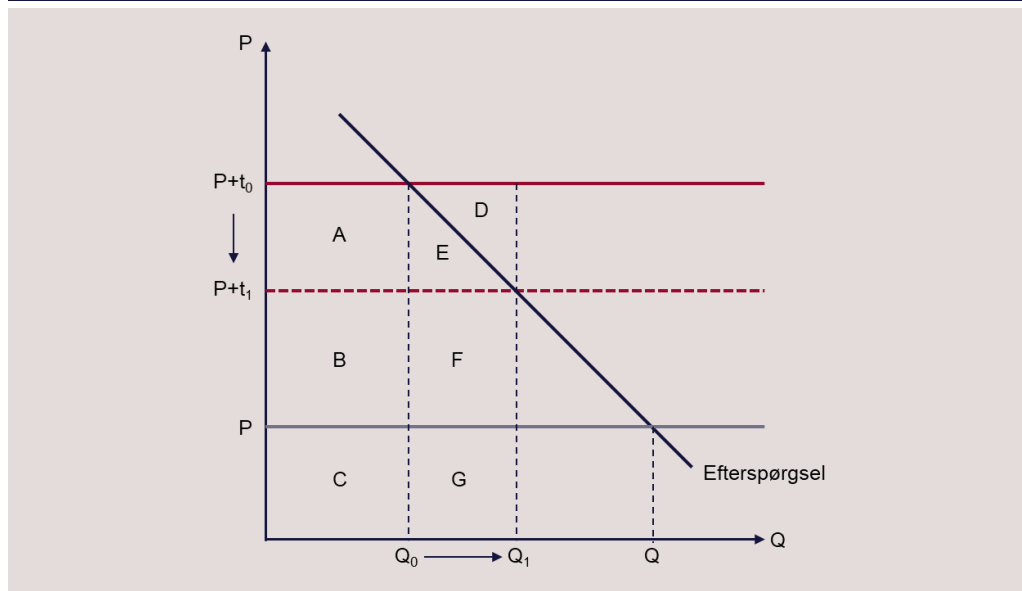
hvor TF betegner *tilbageløbsfaktoren for forbrugsskatter*, der normalt sættes til 21 pct. ved ændringer i forbrugsskatterne. Virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser ved ændret forbrugsskat divideres med $(1 - TF)$ for at omregne provenuvirkningen fra faktorpriser til forbrugerpriser.

Virkning på BNP i faste priser ved en lempelse af en forbrugsskat

I det følgende afsnit gennemgås beregningen for virkningen på BNP i faste priser ved en lempelse af en forbrugsskat. Der tages udgangspunkt i det simple tilfælde, hvor der forudsættes ikke at eksistere særligt tætte komplementærvarer eller substitutter til afgiftsvaren, som samtidigt har et afvigende afgiftsindhold i forhold til gennemsnitsafgiften for alle øvrige varer. Desuden antages det, at afgiftsvaren ikke handles over landegrænser.

For afsnittets gennemgående eksempel med en lempelse af spiritusafgiften gælder disse forudsætninger dog ikke, idet øl forudsættes at være tæt substitut til spiritus, samt at der er en betydelig grænsehandel med spiritus.

I figur 4D.1 er virkningerne af en lempelse af en forbrugsskat illustreret i et pris- og mængdediagram for afgiftsvaren. Den efterspurgte mængde af afgiftsvaren aflæses på x-aksen og varens markedspris på y-aksen. Efterspørgslen for afgiftsvaren er den aftagende kurve, idet efterspørgslen efter varen er faldende, når varens pris stiger.

Figur 4D.1. Virkning på efterspørgslen af afgiftsvaren ved en lempelse af en forbrugsskat

Kilde: Egen illustration.

Markedsprisen for afgiftsvaren $P + t_0$ er prisen, forbrugerne betaler for varen²⁴, hvilket er lig med summen af varens nettopris P , tillagt forbrugsskat t_0 . Dermed falder markedsprisen, når forbrugsskatterne på varen lempes, mens markedsprisen omvendt stiger, når forbrugsskatterne øges. I figuren er lempelsen af forbrugsskatten illustreret ved, at markedsprisen falder fra $P + t_0$ til $P + t_1$. Når markedsprisen falder, stiger efterspørgslen efter afgiftsvaren i mængde fra Q_0 til Q_1 .

Selve værdien (markedspris $\times$ mængde) af efterspørgslen for afgiftsvaren før og efter lempelsen af forbrugsskatten, i både løbende og faste markedspriser, kan aflæses i figur 4D.1 ved hjælp af arealerne markeret med bogstaverne fra A til G, jf. tabel 4D.1. Værdien af forbruget af afgiftsvaren før lempelsen af forbrugsskatten er lig med arealet af A, B og C, jf. række (iii) og (iv) i søjle (1) i tabel 4D.1. Arealet af A og B svarer til det offentlige provenu, og arealet af C er værdien af forbruget som går til producenterne til at dække produktionsomkostningerne. Værdien af det samlede forbrug af afgiftsvaren efter lempelsen af forbrugsskatten – i løbende priser – er lig med arealet af B, C, F og G, jf. række (iii) i søjle (2) i tabel 4D.1, dvs. den nye mængde ganget med den nye pris.

Afgiftsændringen medfører en stigning i værdien af forbruget med arealet af F og G og en reduktion med arealet A, dvs. $P + t_1$ ganget med Q_1 fratrukket $P + t_0$ ganget med Q_0 . Dette fremgår også af række (iii) i tabel

²⁴ Markedspriser kaldes derfor også forbrugerpriser.

4D.1. I hvilket omfang, lempelsen af forbrugsskatten giver et større forbrug af afgiftsvaren, afhænger af prisfølsomheden for afgiftsvaren.

Tabel 4D.1. Virkning på forbruget af afgiftsvaren ved en lempelse af en forbrugsskat

	Før afgiftsændring	Efter afgiftsændring	Forskel i forhold til før afgiftsændring
	(1)	(2)	(3)
(i) Forbrug af afgiftsvaren	Q_0	Q_1	$Q_1 - Q_0$
(ii) Markedspris for afgiftsvaren	$P + t_0$	$P + t_1$	$t_1 - t_0$
(iii) Værdien af forbrug i løbende markedspriser	A+B+C	B+C+F+G	F+G-A
(iv) Værdien af forbrug i faste markedspriser	A+B+C	A+B+C+D+E+F+G	D+E+F+G
(v) Afgiftsprovenu fra forbrug	A+B	B+F	F-A

Anm.: Bogstaverne i søjlerne (1) til (3) betegner de tilsvarende mængder, priser og markerede arealer i figur 4D.1.

Kilde: Egne beregninger.

Værdien af forbruget af afgiftsvaren opgøres (ligesom BNP i faste priser) i foregående års priser. Dermed opgøres ændringen i privatforbrug i faste priser som foregående års pris og ændringen i mængde. Forskellen bliver da arealet D, E, F og G, jf. række (iv) i tabel 4D.1. Afgiftsprovenuet fra afgiftsvaren reduceres brutto svarende til arealet A og øges brutto svarende til arealet F, jf. sidste række i tabel 4D.1.

Der er dog endnu en afledt virkning på BNP via ændret forbrugsadfærd, som ikke kan aflæses i figur 4D.1. I det samlede forbrug indgår også forbruget af *andre varer*, fordi det forudsættes, at et mer- eller mindreforbrug af afgiftsvaren i løbende markedspriser modsvares af et mindre- eller merforbrug af andre varer i løbende priser. Ændringen i forbruget af andre varer i faste priser svarer til ændringen i løbende priser, da der ikke er ændret i afgiftsindholdet i prisen for andre varer, og prisen for andre varer dermed er uændret. Ændret forbrug af andre varer ændrer afgiftsprovenuet herfra svarende til deres afgiftsindhold, her benævnt τ . Effekterne på andre varer ved en lempelse af forbrugsskatten er opsummeret i tabel 4D.2.

Tabel 4D.2. Virkning på efterspørgslen af andre varer ved en lempelse af en forbrugsskat

	Før afgiftsændring	Efter afgiftsændring	Forskel i forhold til før afgiftsændring
Værdien af forbrug af afgiftsvaren i løbende priser, jf. række (iii) tabel 4D.1.	A+B+C	B+C+F+G	F+G-A
Værdien af forbrug af andre varer i faste priser	Z	$Z - (F+G-A)$	A-F-G
Værdien af afgifter fra forbrug af andre varer	$\tau \times Z$	$\tau \times (Z - (F+G-A))$	$\tau \times (A-F-G)$

Anm.: Variablen Z betegner forbruget af andre varer før afgiftsændringen, mens de resterende bogstaver i tabellens anden til fjerde søjle betegner de tilsvarende markerede arealer i figur 4D.1. Parameteren τ betegner afgiftssatsen for andre varer.

Kilde: Egne beregninger.

Virkningen på BNP i faste priser er lig med ændringen i værdien af det samlede forbrug i faste priser tillagt værdien af afgiftsprovenuet, der bruges til offentligt forbrug. Ligesom for andre varer er prisen for offentligt forbrug uændret, og ændringen i offentligt forbrug i faste priser svarer derfor til provenuvirkningen ved afgiftsændringen. Alle de nødvendige værdier kan findes i sidste søjle af *tabel 4D.1 og 4D.2*, og den samlede virkning på BNP ved en lempelse af en forbrugsskat er dermed summen af:

- (I) Ændringen i forbrug af afgiftsvaren i faste priser, dvs. arealet af D, E, F og G, *jf. række (iv) i tabel 4D.1.*
- (II) Ændringen i afgiftsprovenuet af afgiftsvaren, dvs. arealet af F fratrukket A, *jf. række (v) i tabel 4D.1.*
- (III) Ændringen i forbruget af andre varer i faste priser, dvs. arealet A fratrukket F og G, *jf. anden række i tabel 4D.2.*
- (IV) Ændringen i afgiftsprovenuet af andre varer, dvs. arealet A fratrukket F og G ganget med afgiftssatsen for andre varer τ , *jf. sidste række i tabel 4D.2.*

Den samlede virkning på BNP er dermed udtrykt ved:

$$\begin{aligned} \text{Virkning på BNP i faste priser} &= \overbrace{D + E + F + G}^{(I) \text{ Ændring i forbrug af afgiftsvaren i faste priser}} + \overbrace{F - A}^{(II) \text{ Ændring i afgiftsprovenu af afgiftsvaren}} + \overbrace{A - F - G}^{(III) \text{ Ændring i forbrug af andre varer i faste priser}} + \overbrace{\tau \times (A - F - G)}^{(IV) \text{ Ændring i afgiftsprovenu af andre varer}} \\ &= D + E + F + \tau \times (A - F - G). \end{aligned}$$

Flytter man rundt på leddene i den ovenstående ligning, kan BNP-virkningen opdeles i henholdsvis virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser (a), BNP-virkning af omstilling (b) og det automatiske tilbageløb (c), dvs.:

$$(D.1) \quad \text{Virkning på BNP i faste priser} = \underbrace{F - \tau \times (F + G)}_{(a)} + \underbrace{D + E}_{(b)} + \underbrace{\tau \times A}_{(c)}.$$

Det bemærkes, at arealerne D og E, som udgør *BNP-virkningen af omstilling*, danner en firkant, hvor arealet E svarer til værdien af *omstillingsgevinsten*, som forbrugeren opnår ved at ændre sit forbrug. Arealet D medregnes i virkningen på BNP i faste priser, fordi BNP i nationalregnskabet opgøres i kædet værdier af foregående års priser. Man skal derfor bruge prisen *før* afgiftsændringen til at beregne BNP-virkningen i faste priser, selvom prisen på afgiftsvaren er ændret som følge af afgiftsændringen.

Virkning på BNP i faste priser ved en *ukompenseret* lempelse af spiritusafgiften

En lempelse af spiritusafgiften øger danskernes forbrug af spiritus gennem ændret forbrugssammensætning og mindre køb af spiritus i udlandet. Derudover øger udlændinge ligeledes deres køb af spiritus i Danmark. /

tabel 4.8 er den samlede BNP-virkning af ændret forbrugsadfærd ved en hypotetiske lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. i umiddelbart provenu opgjort til 188 mio. kr., imens virkningen fra det automatiske tilbageløb opgøres til 56 mio. kr.

En hypotetisk lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. i umiddelbart provenu skønnes at øge de offentlige finanser med 32 mio. kr. gennem danskernes ændrede forbrugssammensætning af varer solgt i Danmark (indenrigshandel), jf. søjle (1) i tabel 4D.3. BNP-virkningen af omstilling for danskernes indenrigshandel skønnes til 10 mio. kr., mens det automatiske tilbageløb af afgiftslempelsen er 56 mio. kr., hvilket er hele virkningen fra det automatiske tilbageløb, da der ikke er automatisk tilbageløb af danskernes og udlændinges grænsehandel.

BNP-virkningen af afgiftslempelsen som følge af ændringer i danskernes indenrigshandel (inklusiv det automatiske tilbageløb) kan dermed skønnes til:

$$\text{Virkning på BNP i faste priser} = (a) + (b) + (c) = 32 + 10 + 56 = 98.$$

En lempelse af spiritusafgiften øger også salget af spiritus i Danmark, fordi danskerne flytter en del af deres spirituskøb i udlandet (danskernes grænsehandel) til Danmark. Danskernes mindskede grænsehandel skønnes at øge de offentlige finanser med 89 mio. kr. gennem øget spiritussalg i Danmark, mens BNP-virkningen af omstillingen er 19 mio. kr., jf. søjle (2) i tabel 4D.3.

Tabel 4D.3. BNP-virkning af danskernes og udlændinges forbrugsadfærd og det automatiske tilbageløb, hvis spiritusafgiften lempes med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Danskernes indenrigshandel	Danskernes grænsehandel	Udlændinges grænsehandel i Danmark	I alt
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Mio. kr.			
(a) Virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser	32	89	31	152
(b) BNP-virkning af omstilling	10	19	6	35
Ændret forbrugsadfærd i alt	42	108	37	188
(c) Automatisk tilbageløb	56	-	-	56
Samlet BNP-virkning ekskl. arbejdsudbud	98	108	37	244

Anm.: Den samlede virkning på BNP af ændret forbrugsadfærd og automatisk tilbageløb er opdelt efter de afledte virkninger af danskernes ændrede forbrugsadfærd i første og anden søjle og udlændinges ændrede forbrugsadfærd i tredje søjle. Det er i provenuberegningen forudsat, at øl er en tæt substitut til spiritus, at de danske husholdninger køber en del af deres spiritus i udlandet, mens udlændinge også køber spiritus i Danmark. Det bemærkes, at afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.
Kilde: Egne beregninger.

For både danskernes og udlændinges grænsehandel er BNP-virkningen af ændret forbrugsadfærd lig virkningen for de offentlige finanser samt BNP-virkningen af omstilling. Dette gælder fordi det beregningsteknisk er

antaget, at udenrigshandlens priselasticitet er uendelig, og nettoeksporten dermed er uændret, når danskernes eller udlændinges grænsehandel ændres.

I tilfældet hvor spiritusafgiften lempes, mindskes danskernes grænsehandel (import), og dansk eksport reduceres, således at ændringen i nettoeksporten er 0. Reduktionen i den danske eksport frigiver produktionskapacitet fra produktionen af eksportvarer, som i stedet bruges til produktion af varer, som sælges indenlandsk. Varerne, som sælges indenlandsk, indeholder forbrugsskatter, mens der ikke er forbrugsskatter på varer, som eksporteres. Det medfører, at virkningen på BNP svarer til indholdet af forbrugsskatter af ændringen i danskernes grænsehandel (samtidig BNP-virkningen af omstilling). Tilsvarende gælder det for udlændinge, at når deres grænsehandel i Danmark (dvs. dansk eksport) øges, reduceres den øvrige eksport tilsvarende. Grænsehandlen med spiritus til udlændinge har et højere afgiftsindhold end den øvrige eksport, og virkningen på BNP svarer dermed til det offentlige provenu af ændringen i udlændinges grænsehandel i Danmark (samtidig BNP-virkningen af omstilling).

BNP-virkningen af afgiftslempelsen som følge af ændringer i danskernes grænsehandel kan dermed beregnes som:

$$\text{Virkning på BNP i faste priser} = (a) + (b) + (c) = 89 + 19 + 0 = 108,$$

hvor (c) altid er 0, fordi der ikke er automatisk tilbageløb af danskernes grænsehandel.

For udlændinges grænsehandel gælder det ligeledes, at en lempelse i spiritusafgiften øger salget af spiritus i Danmark. Udlændinges øget køb af spiritus i Danmark skønnes at øge de offentlige finanser med 31 mio. kr., mens BNP-virkningen af omstillingen er 6 mio. kr., jf. søjle (3) i tabel 4D.3.

Ligesom for danskernes grænsehandel, antages det, at udlændinges øgede grænsehandel i Danmark (dansk eksport) ikke har indvirkning på nettoeksporten, og BNP-virkningen af lempelsen i spiritusafgiften som følge af ændringerne i udlændinges grænsehandel udgør dermed:

$$\text{Virkning på BNP i faste priser} = (a) + (b) + (c) = 31 + 6 + 0 = 37.$$

For BNP-virkningen af udlændinges grænsehandel i Danmark er (c) altid 0. Dette skyldes, at det automatiske tilbageløb tilfalder de offentlige finanser i udlændinges hjemland, fordi deres forbrug af andre varer hovedsageligt foretages i hjemlandet.

Afgiftslempelsen af spiritusafgiften for 300 mio. kr. skønnes samlet at øge BNP med 244 mio. kr., jf. søjle (4) i tabel 4D.3, hvor 152 mio. kr. kan tilskrives danskernes og udlændinges ændrede forbrugsadfærd, 35 mio. kr. BNP-virkning af omstilling, og 56 mio. kr. det automatiske tilbageløb.

Virkning på BNP i faste priser ved en kompenseret lempelse af spiritusafgiften

En skatte- eller afgiftsændring kan alternativt antages at være kompenseret. I samfundsøkonomiske analyser har en kompenseret skatteændring den betydning, at borgerne kompenseres for nyttegevinsten (eller -tab) som skatteændringen påfører borgerne. BNP-virkningen af en kompenseret skatteændring svarer – som for den samfundsøkonomiske virkning – til forskellen mellem virkningen af en ukompenseret skatteændring og virkningen af kompensationen.

Ved en kompenseret lempelse af spiritusafgiften antages det konkret, at afgiftslempelsen sammenlignes med en individuel lumpsum-overførsel uden adfærdsvirkninger, der sikrer, at borgeren er lige så godt stillet som ved den konkrete lempelse af spiritusafgiften. Beregningerne for BNP-virkningen af en kompenseret lempelse af spiritusafgiften for 300 mio. kr. i umiddelbart provenu er illustreret i tabel 4D.4 for danskere og tabel 4D.5 for udlændingene.

Tabel 4D.4. BNP-virkning af danskernes ændrede forbrugsadfærd, hvis spiritusafgiften lempes med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Ukompenseret lempelse			Kompensation			Kompenseret lempelse
	Stat	Danskere	I alt	Stat	Danskere	I alt	(7)=(3)-(6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)-(6)
Umiddelbar virkning ¹⁾	-269	269	0	-283	283 ²⁾	0	0
Automatisk tilbageløb	56	-	56	56	-	56	0
Automatisk tilbageløb af omstillingsgevinst	-	-	-	3	-	3	-3
Ændret forbrugsadfærd ³⁾	121	29	150	-	-	-	150
I alt	-91	298	207	-224	283	60	147

Anm.: Det bemærkes, at afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

1) Den umiddelbare virkning svarer for staten til den umiddelbare provenuvirkning, mens det for danskerne svarer til virkningen på deres købekraft.

2) Kompensationen svarer til den konkrete afgiftsændrings virkning på danskernes købekraft (269 mio. kr.) og omstillingsgevinsten (29/2 = 14,5 mio. kr.).

3) Virkningen af ændret forbrugsadfærd svarer for staten til provenuvirkningen af ændret forbrugsadfærd, mens det for danskerne svarer til BNP-virkningen af omstilling.

Kilde: Egne beregninger.

En ukompenseret lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes at øge BNP gennem danskernes forbrugsadfærd og det automatiske tilbageløb med 207 mio. kr., jf. søjle (3) i tabel 4D.4. Den ukompenserede afgiftslempelse øger de danske borgeres nytte med et beløb svarende til 283 mio. kr., hvilket svarer til summen

af virkningen på danskernes købekraft på (knap) 269 mio. kr. og omstillingsgevinsten, der svarer til halvdelen af BNP-gevinsten ved omstilling på 29 mio. kr., *jf. søjle (2) i tabel 4D.4.*

Hvis staten kompenserer borgerne med et beløb svarende til 283 mio. kr. gennem en indkomstoverførsel, medfører det et automatisk tilbageløb på 59 mio. kr., hvor 3 mio. kr. af det automatiske tilbageløb kan tilskrives kompensationen for danskernes omstillingsgevinst, *jf. søjle (4) i tabel 4D.4.* Kompensationens samlede virkning på statens provenu og borgernes købekraft er opgjort til 60 mio. kr., *jf. søjle (6) i tabel 4D.4.*

Ved en kompenseret lempelse af spiritusafgiften for 300 mio. kr. skønnes danskernes ændrede forbrugsadfærd isoleret set at øge BNP med 147 mio. kr., *jf. søjle (7) i tabel 4D.4,* og er beregnet som forskellen mellem virkningen af den ukompenseret afgiftslempelse (207 mio. kr.), og virkningen på 60 mio. kr. ved at overføre 283 mio. kr. som kompensation til de danske borgere.

Også udlændinge, som forbruger spiritus i Danmark, skal kompenseres, når BNP-virkningen for en kompenseret lempelse af spiritusafgiften opgøres. Virkningerne af kompensationen og BNP-virkningen af en kompenseret lempelse af spiritusafgiften er opgjort i *tabel 4D.5.*

Tabel 4D.5. BNP-virkning af udlændinges ændrede grænsehandel, hvis spiritusafgiften lempes med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Ukompenseret lempelse			Kompensation			Kompenseret lempelse
	Stat	Udlændinge	I alt	Stat	Udlændinge	I alt	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)-(6)
Umiddelbar virkning	-31	31	0	-34	34	0	0
Automatisk tilbageløb	-	-	-	-	-	-	-
Ændret grænsehandel ³⁾	31	6	37	-	-	-	37
I alt	0	37	37	-34	34	0	37

Anm.: Det bemærkes, at afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

1) Den umiddelbare virkning svarer for staten til den umiddelbare provenuvirkning, mens det for udlændinge svarer til virkningen på deres købekraft.

2) Kompensationen svarer til den konkrete afgiftsændrings virkning på udlændinges købekraft (31 mio. kr.) og omstillingsgevinsten ($6/2 = 3$ mio. kr.).

3) Virkningen af ændret grænsehandel svarer for staten til provenuvirkningen af udlændinges ændrede grænsehandel, mens det for udlændinge svarer til BNP-virkningen af omstilling.

Kilde: Egne beregninger.

Udlændinges ændrede grænsehandel skønnes isoleret set at øge BNP med 37 mio. kr. ved både en ukompenseret og kompenseret lempelse af spiritusafgiften for 300 mio. kr., *jf. søjle (3) og (7) i tabel 4D.5.* Det gælder generelt for alle afgiftsændringer, at BNP-virkningen af udlændinges ændrede grænsehandel ikke påvirkes af, om

afgiftsændringen er ukompenseret eller kompenseret. Dette skyldes, at det automatiske tilbageløb tilfalder de offentlige finanser i udlændinges hjemland, fordi deres forbrug af andre varer hovedsageligt foretages i hjemlandet.

BNP skønnes dermed samlet at blive øget med 244 mio. kr. ($=207+37$ mio. kr.) ved en ukompenseret lempelse af spiritusafgiften for 300 mio. kr., mens BNP øges med (knap) 185 mio. kr. ($=147+37$ mio. kr.) ved en kompenseret lempelse.

Samfundsøkonomisk virkning af en forbrugsskattelempelse

Den samfundsøkonomiske virkning ved lempelse af en forbrugsskat kan beregnes ud fra de samme elementer, der indgår i beregningen af virkningen på BNP.

I den økonomiske litteratur opgøres *velfærdseffekten* ved en ændring i en forbrugsskat normalt som summen af *brugergevinsten* og virkningen på det offentlige provenu. I figur 4D.1 er brugergevinsten arealet af A og E, hvilket også fremgår af række (i) i tabel 4D.6. Arealet A svarer til det umiddelbare provenutab for det offentlige, mens arealet E er husholdningernes velfærdsgevinst ved at ændre forbrugsadfærd.

Husholdningernes ændrede adfærd øger imidlertid også det offentlige provenu svarende til arealet F, og ændringen i det offentlige provenu via afgiftsvaren er dermed arealet af F fratrukket arealet af A, hvilket også fremgår af række (v) i tabel 4D.1. Markedet for alle øvrige varer påvirkes også, og ændringen i det offentlige provenu via andre varer er $\tau \times (A - F - G)$, jf. sidste række i tabel 4D.2. Den samlede virkning på det offentlige provenu via afgiftsvaren og andre varer er dermed $F - A + \tau \times (A - F - G)$, jf. række (ii) i tabel 4D.6.

Det automatiske tilbageløb skal ikke medregnes i velfærdseffekten, fordi det automatiske tilbageløb ikke påvirker samfundets reelle velstand, men alene er en effekt, der skyldes beregningstekniske forudsætninger for måden, hvorpå BNP er opgjort, samt hvordan en skatteændring kompenseres. Dermed er velfærdseffekten ved en lempelse af en forbrugsskat $E + F - \tau \times (F + G)$, jf. række (iv) i tabel 4D.6, og velfærdseffekten kan opgøres som summen af *halvdelen* af BNP-virkningen af omstilling²⁵, dvs. areal E, og virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser, dvs. værdien $F - \tau \times (F + G)$.

²⁵ Husholdningernes velfærdsgevinst følger det marginale forbrug ved markedsprisen, og for en lineær efterspørgselskurve bliver velfærdsgevinsten en retvinklet trekant med et areal svarende til halvdelen af den nominelle ændring i prisen på afgiftsvaren multipliceret med ændringen i grundlaget (mængden) for afgiftsændringen.

Tabel 4D.6. Forskel mellem BNP og velfærdseffekten ved en lempelse af en forbrugsskat

		Forskel i forhold til før afgiftsændring
(i)	Brugergevinst	$A + E$
(ii)	Afgiftsprovenu fra forbrug	$F - A + \tau \times (A - F - G)$
(iii)	Automatisk tilbageløb	$\tau \times A$
(iv)=(i)+(ii)-(iii)	Velfærdseffekt	$E + F - \tau \times (F + G)$
(v)	Virkning på BNP i faste priser, jf. ligning (D.1)	$F - \tau \times (F + G) + D + E + \tau \times A$
(vi)=(v)-(iv)	BNP-virkningens overvurdering af velfærdseffekten	$\tau \times A + D$

Anm.: Bogstaverne i tabellens tredje søjle betegner de tilsvarende markerede arealer i figur 4D.1. For velfærdseffekten gælder, at E er opgjort i forbrugerpriser, mens $F - \tau \times (F + G)$ er opgjort i faktorpriser. I beregningen af den samfundsøkonomiske virkning bør virkningen opgøres i samme prisbegreb.

Kilde: Egne beregninger.

Sammenlignes den samfundsøkonomiske virkning med virkningen på BNP fra ligning (D.1), ses det, at BNP-virkningen overvurderer samfundets velfærdsgevinst ved en lempelse af en forbrugsskat svarende til arealet D og det automatiske tilbageløb $\tau \times A$, jf. række (vi) i tabel 4D.6.

Den samfundsøkonomiske virkning bør principielt opgøres i samme prisbegreb. Omstillingsgevinsten, dvs. værdien af E, er opgjort i forbrugerpriser, hvor virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser, dvs. værdien $F - \tau \times (F + G)$ er opgjort i faktorpriser. Alt efter om virkningen skal afspejle borgernes eller det offentliges gevinst ved en skatteændring, kan virkningen opgøres i henholdsvis forbrugerpriser eller faktorpriser. Dette gøres ved at omregne virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser, som er opgjort i faktorpriser, til forbrugerpriser eller omregne omstillingsgevinsten, som er opgjort i forbrugerpriser, til faktorpriser. Den samfundsøkonomiske virkning i forbrugerpriser er dermed

$$(D.2) \quad \text{Samfundsøkonomisk virkning i forbrugerpriser} = \underbrace{(F - \tau \times (F + G)) / (1 - \tau)}_{(a)/(1-\tau)} + \underbrace{E}_{(b)/2},$$

og den samfundsøkonomiske virkning i faktorpriser er

$$(D.3) \quad \text{Samfundsøkonomisk virkning i faktorpriser} = \underbrace{F - \tau \times (F + G)}_{(a)} + \underbrace{(1 - \tau) \times E}_{(1-\tau) \times (b)/2}.$$

Her betegner (a) virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser fra beregningen af BNP-virkningen, mens (b) betegner BNP-virkningen af omstilling. Den samfundsøkonomiske virkning opgjort i begge prisbegreber kan anvendes, men den samfundsøkonomiske virkning i forbrugerpriser foretrækkes, da det er denne virkning, som bedst afspejler borgerne nyttegevinst ved en skatteændring.

Der er også andre forskelle på den samfundsøkonomiske virkning og BNP, som ikke er med i gennemgangen af metoden. Fx kan såkaldte *eksternaliteter* i form af forbrugsskatternes afledte virkning på miljø og helbred (i modsætning til BNP) medregnes i den samfundsøkonomiske virkning.

De afledte virkninger af udlændinges grænsehandel ved en ændring i en forbrugsskat påvirker også samfundsøkonomien. For det *første* indregnes virkningen på de offentlige finanser som følge af udlændinges ændrede grænsehandel i den samfundsøkonomiske virkning, fordi provenuvirkningen påvirker danskernes velfærd.

For det *andet* indgår udlændinges omstillingsgevinst, til forskel fra de danske borgeres omstillingsgevinst, ikke i den samfundsøkonomiske virkning. Dette skyldes, at den samfundsøkonomiske virkning kun måler virkningen på danskernes velfærd.

For det *tredje* indgår den såkaldte *bytteforholdseffekt fra udlændinge* i opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning. Denne effekt afspejler, at en lempelse i forbrugsskatterne medfører et umiddelbart mindreprovenu fra udlændinges forbrug af afgiftsvaren, uden at øge de danske borgeres velfærd gennem øget købekraft, dvs. at bytteforholdet forværres. Omvendt vil en stramning af forbrugsskatterne medføre en *positiv* bytteforholdsgevinst fra udlændinge og dermed bidrage positivt i den samfundsøkonomiske virkning.

Den samfundsøkonomiske virkning i forbrugerpriser af udlændinges grænsehandel er dermed

$$(D.4) \quad \text{Samfundsøkonomisk virkning i forbrugerpriser} = (a)/(1 - \tau) + (d)/(1 - \tau),$$

og den samfundsøkonomiske virkning i faktorpriser af udlændinges grænsehandel er

$$(D.5) \quad \text{Samfundsøkonomisk virkning i faktorpriser} = (a) + (d).$$

Her betegner (a) virkningen af ændret grænsehandel for de offentlige finanser fra beregningen af BNP-virkningen, mens (d) betegner bytteforholdseffekten fra udlændinge.

Samfundsøkonomisk virkning ved en lempelse af spiritusafgiften

Samfundsøkonomien påvirkes (ligesom BNP) af en lempelse af spiritusafgiften gennem husholdningernes forbrugsadfærd. Virkningen på samfundsøkonomien er – ligesom i opgørelsen af virkningen på BNP – her beregnet i forbrugerpriser, dvs. i priser med produktions- og forbrugsskatter.

Den samlede samfundsøkonomiske virkning ved en lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes til 134 mio. kr., jf. sidste række i tabel 4D.7. Den samfundsøkonomiske virkning via danskernes forbrugsadfærd

kan udtrykkes ved de samme effekter, der indgår i virkningen på BNP. I den samfundsøkonomiske virkning af danskernes adfærdssændring indgår dog ikke det automatiske tilbageløb, fordi den samfundsøkonomiske virkning, pr. definition, er beregnet som virkningen af en kompenseret skatteændring.

Tabel 4D.7. Virkning på BNP og samfundsøkonomi af danskernes og udlændinges forbrugsadfærd ved lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

	Virkning på BNP, ukompenseret lempelse			Samfundsøkonomisk virkning		
	Danskernes indenrigs- og grænsehandel	Udlændinges grænsehandel i Danmark	I alt	Danskernes indenrigs- og grænsehandel	Udlændinges grænsehandel i Danmark	I alt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Mio. kr.			Mio. kr.		
(a) Virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser	121	31	152	153	39	193
(b) Virkning af omstilling ¹⁾	29	6	35	15	-	15
(c) Automatisk tilbageløb	56	-	56	-	-	-
(d) Bytteforholdseffekten fra udlændinge	-	-	-	-	-39	-39
Samlet virkning	207	37	244	168	0	168
Eksternaliteter	-	-	-	-34	-	-34
Samlet virkning inkl. eksternalitet	207	37	244	134	0	134

Anm.: Det bemærkes, at afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

1) Virkning af omstilling opgøres som BNP-virkningen af omstilling for BNP, imens der for den samfundsøkonomiske virkning er tale om omstillingsgevinsten.

Kilde: Egne beregninger.

I stedet for BNP-virkningen af omstilling indregnes *omstillingsgevinsten* for danskerne i den samfundsøkonomiske virkning. Omstillingsgevinsten i den samfundsøkonomiske virkning svarer til halvdelen af BNP-virkningen af omstilling, og er et udtryk for borgenes nyttegevinst ved at omlægge deres forbrug. Ved en lempelse af spiritusafgiften for 300 mio. kr. er omstillingsgevinsten beregnet til 15 mio. kr., jf. søjle (4) i tabel 4D.7.

Den samfundsøkonomiske virkning i forbrugerpriser af *danskernes* ændrede forbrugsadfærd udgør 168 mio. kr., hvilket er summen af:

- (a) $\text{Virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser} / (1 - \text{TF}) = 121 / (1 - 0,21) = 153.$
- (b) $\text{BNP-virkningen af omstilling} / 2 = 29 / 2 = 15.$

Tilbageløbsfaktoren for forbrugsskatter TF er i Skatteministeriets beregninger normalt 21 pct. Virkningen af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser divideres med $(1 - TF)$, dvs. $(1-0,21)$, for at omregne værdien af den afledte provenuvirkning fra faktorpriser til forbrugerpriser. BNP-virkningen af omstilling er opgjort i forbrugerpriser og skal derfor ikke omregnes.

En lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes dermed at have en samfundsøkonomisk virkning på 168 mio. kr. som følge af ændringer i danskernes forbrugsadfærd, *jf. femte række i tabel 4D.7*. Danskernes ændrede forbrugsadfærd skønnes at indebære en eksternalitet i form af et isoleret ressourceforbrug på de offentlige finanser med 34 mio. kr. (i forbrugerpriser), og den samlede samfundsøkonomiske virkning inklusive eksternaliteter skønnes dermed samlet at være 134 mio. kr.

Den samfundsøkonomiske virkning i forbrugerpriser via *udlændinges* adfærdsændring er skønnet til i alt at udgøre 0 mio. kr., *jf. søjle (5) i tabel 4D.7*, hvilket er beregnet som summen af:

- *Virkning af ændret forbrugsadfærd for de offentlige finanser* $/ (1 - TF) = 31 / (1-0,21) = 39$.
- *Bytteforholdseffekten fra udlændinge* $/ (1 - TF) = -31 / (1-0,21) = -39$.

Både adfærdsvirkningen for de offentlige finanser og bytteforholdseffekten fra udlændinge divideres med $(1 - TF)$ for at omregne værdien af disse provenueffekter fra faktorpriser til forbrugerpriser. Den samfundsøkonomiske virkning omfatter (til forskel fra BNP-virkningen) *bytteforholdseffekten fra udlændinge*, og ved en lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes denne effekt at medføre et samfundsøkonomisk tab på 39 mio. kr.

Appendiks 4E. Virkning på BNP og samfundsøkonomi af ændret arbejdsudbud

En ændring i forbrugsskatterne påvirker arbejdsudbuddet og lønsummen, og ændringen har dermed afledte virkninger på de offentlige finanser i form af dynamiske provenuvirkninger, jf. afsnit 4.4.

Ved en hypotetisk *ukompenseret* lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. skønnes lønsummen samlet at stige med 9 mio. kr. gennem øget timearbejdsudbud (timeeffekten), hvor substitutionseffekten isoleret set indebærer en stigning på 22 mio. kr., mens indkomsteffekten isoleret set indebærer en reduktion af lønsummen med 13 mio. kr., jf. række (i)-(iii) i tabel 4E.1. Derudover reduceres lønsummen isoleret set med 7 mio. kr. som følge af ændret antal af beskæftigede (deltagelseeffekten), jf. række (iv) i tabel 4E.1. Samlet set skønnes lønsummen dermed at stige med 2 mio. kr. Virkningen på BNP af ændret arbejdsudbud opgøres som den afledte ændring i lønsummen opregnet med en faktor på 2,2, og BNP skønnes dermed at blive øget med 4 mio. kr. gennem arbejdsudbuddet.

Tabel 4E.1. Virkning på BNP og samfundsøkonomi gennem arbejdsudbuddet ved en lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. i umiddelbar provenuvirkning

Dynamiske virkninger af ændret arbejdsudbud		Lønsum	Provenu
(i)	Timeeffekt	9	6
	<i>Heraf</i>		
(ii)	- Substitutionseffekt	22	17
(iii)	- Indkomsteffekt	-13	-11
	Deltagelseeffekt		
(iv)	a) Hvis lempelsen er ukompenseret	-7	-6
(v)	b) Hvis lempelsen er kompenseret ¹⁾	1	0
	Virkning på BNP		
(vi)=2,2*((i)+(iv))	a) Hvis lempelsen er ukompenseret	4	-
(vii)=2,2*((ii)+(v))	b) Hvis lempelsen er kompenseret	50	-
(viii)=((ii)+(v))/0,79	Samfundsøkonomisk virkning	-	22

Anm.: Afgiftslempelsens dynamiske virkninger på lønsummen og provenuet er beregnet ved brug af Lovmodellen.
1) De dynamiske provenuvirkninger af deltagelseeffekten ved en kompenseret lempelse af spiritusafgiften er beregnet ved hjælp af en ændring i personfradraget som en approksimation for lumpsum-kompensationen til borgerne.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-18 og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen (Lovmodellen).

Når afgiftslempelsen forudsættes at være *kompenseret*, neutraliseres indkomsteffekten i timearbejdsudbuddet, der dermed alene ændres som følge af substitutionseffekten. Ved en kompenseret lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr. øges lønsummen fra ændringen i timearbejdsudbuddet derfor isoleret set med 22 mio. kr., jf. *række (ii) i tabel 4E.1*. Ved en kompenseret lempelse ændres også deltagelseseffekten, der i eksemplet skønnes at indebære en lønsumsstigning på 1 mio. kr., jf. *række (v) i tabel 4E.1*. Samlet skønnes en kompenseret lempelse af spiritusafgiften dermed at øge lønsummen med i alt 23 mio. kr., hvilket medfører en stigning i BNP med 50 mio. kr. gennem ændret arbejdsudbud, jf. *række (vi) i tabel 4E.1*.

Den samfundsøkonomiske virkning af ændret arbejdsudbud opgøres som den *dynamiske provenuvirkning* af en kompenseret afgiftsændring, dvs. summen af:

- Den dynamiske provenuvirkning af den afledte ændring i timearbejdsudbuddet (alene) som følge af substitutionseffekten, samt
- den dynamiske provenuvirkning af deltagelseseffekten ved en kompenseret lempelse.

Ved en hypotetisk lempelse af spiritusafgiften med 300 mio. kr., er den dynamiske provenuvirkning af ændringen i timearbejdsudbuddet som følge af substitutionseffekten skønnet til 17 mio. kr., jf. *række (ii) i tabel 4E.1*, mens den dynamiske provenuvirkning af deltagelseseffekten skønnes til 0 mio. kr., jf. *række (v) i tabel 4E.1*.

Den samlede provenuvirkning udgør dermed 17 mio. kr. Provenuvirkningen divideres med $(1-0,21)$ for at omregne værdien fra faktorpriser til forbrugerpriser, så den samfundsøkonomiske virkning (i forbrugerpriser) af lempelsen i spiritusafgiften skønnes dermed at være 22 mio. kr., jf. *række (viii) i tabel 4E.1*.

Appendiks 4F. Stilleskrueberegninger for forbrugsskatter

Tabel 4F-1 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske stramminger af forbrugsskatterne

2021-niveau	Gældende regler	Ændring	Umiddelbart merprovenu	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk Provenu				Provenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansieringsgrad		Ændring i Gini-koefficient	BNP (ukompenseret)	Samfundskonomi		
					Indenlandsk	Grænsehandel	Direkte	Af omsættingsgevinst		Arbejdsudbud	I alt					
															Arbejdsudbud	I alt
Ekspertiment																
2025-regler																
Mio. kr.																
Fuldtids-personer																
Pct.																
Pct.-point																
Mio. kr.																
1a. Højere moms	25 pct. ¹⁾	+0,13	1.000	790	0	0	-30	0	-30	760	-130	4	4	0,01	-325	-110
1b. Højere moms	25 pct. ¹⁾	+0,40	3.000	2.365	0	0	-90	0	-90	2.275	-400	4	4	0,03	-985	-335
1c. Højere moms	25 pct. ¹⁾	+0,67	5.000	3.930	0	0	-150	0	-150	3.780	-670	4	4	0,05	-1.650	-555
2a. Højere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	+10	100	80	-15	-50	0	0	-65	15	0	0	79	0,00	-80	-75
2b. Højere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	+30	300	245	-49	-163	0	0	-215	30	10	0	87	0,01	-235	-235
2c. Højere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	+50	500	405	-91	-296	-1	0	-390	20	10	0	95	0,01	-390	-415
3a. Højere afgift på vin	11,26 kr./l ³⁾	+0,54	100	80	-9	-11	-4	0	-25	55	-20	5	31	0,01	-55	-35
3b. Højere afgift på vin	11,26 kr./l ³⁾	+2,72	500	395	-55	-62	-19	0	-135	260	-70	5	34	0,00	-265	-185
3c. Højere afgift på vin	11,26 kr./l ³⁾	+5,45	1.000	795	-131	-141	-38	1	-310	485	-150	5	39	0,00	-520	-395
3d. Højere afgift på vin	11,26 kr./l ³⁾	+16,34	3.000	2.385	-644	-628	-114	12	-1.375	1.010	-400	4	58	0,02	-1.420	-1.475
4. Højere afgift på øl	48,74 kr. ²⁾	+5,17	100	80	-5	-16	0	0	-20	60	0	0	27	0,00	-40	-30
5. Højere afgift på kaffe	7,67 kr./kg ⁴⁾	+2,5	100	80	-15	0	-2	0	-15	65	-10	2	20	0,00	-35	-25
6. Højere afgift på chokolade og slik	25,78 kr./kg ⁵⁾	+0,9	100	80	-8	-8	-2	0	-20	60	-10	3	23	0,00	-45	-25
7. Højere afgift på konsumis	6,98 kr./l ⁶⁾	+1,44	100	80	-18	0	-2	0	-20	60	-10	2	25	0,00	-40	-30
8. Højere afgift på tobak	39,30 kr. ⁷⁾	+0,41	100	80	-33	-53	5	0	-80	0	20	-6	101	0,00	-88	-108

Anm.: Beregningerne tager medmindre andet er anført, udgangspunkt i gældende regler. Alle beregninger er behøvet med en vis usikkerhed, blandt andet som følge af det anvendte datagrundlag. Alle provenuvirkninger er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Skattenih-seriet afrunder i lande sammenhænge provenuskvinder (også under hensyntagen til størrelsen på den hele detaljegråd skal her illustrere forskellene i de enkelte forbrugsskatters egenkaber. Den afledte virkning på arbejdsudbuddet af en forbrugsskatten- dring forudsættes at svare til en kombination af personskatteændringer med samme incidens. Arbejdsudbudsvirkninger er opgjort i antal fuldtidspersoner er afrundet til nærmest 10. Selvfinansieringsgradene er afrundet til nærmeste hele pct. Ændringen i indkomstfor- skellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Virkningen på Gini-koefficienten er opgjort med to decimaler. Ændring i BNP og den samfunds- økonomiske virkning er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort eksklusiv eksterne omkostninger – fx helbreds- og miljøomkostninger.

- Momsen udgør 20 pct. af salgsprisen på en vare, svarende til 25 pct. af prisen ekskl. moms.
- Såsen svarer til det kronebeløb, der pålægges i afgift på varen for hver liter ren ethanol (alkohol)
- Vinafgiften består af en række forskellige satser. Den viste sats er gældende for bordin (alkoholprocent mellem 6 og 15), der udgør omtrent 95 pct. af det samlede salg.
- Kaffeafgiften består af en række forskellige satser. Den viste sats er gældende for brændt kaffe.
- Den viste sats er et væglet gennemsnit af de forskellige satser, der pålægges chokolade og sukkervarer mv.
- Den viste sats er gældende for en pakke cigaretter med 20 stk. og inkluderer den afslatte forhøjelse, der træder i kraft 1. januar 2022. Beregningerne omfatter dog alle typer tobak.
- Den viste sats er gældende for en pakke cigaretter med 20 stk. og inkluderer den afslatte forhøjelse, der træder i kraft 1. januar 2022. Beregningerne omfatter dog alle typer tobak.

Kilde: Danmarks Statistiks Forbudsundersøgelse 2015-2018 samt en tilskrivelse på 33,3 pct. af befolkningen, 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

Tabel 4F.3 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af forbrugsskatterne

2021-niveau	Gældende regler	Ændring	Umiddelbart mindre-provenu	Dynamisk Provenu				Provenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansieringsgrad		BNP (ukompenseret)	Samfundskonomi		
				Indenlandsk	Grænsehandel	Arbejdsudbudsadfærd			Arbejdsudbud	I alt				
						Direkte	Af omstillingsgevinst							
													I alt	
Eksperiment				2025-regler				Fuldtids-personer		Mio. kr.				
1a. Lavere moms	25 pct. ¹⁾	-0,13	-1.000	0	0	30	0	30	130	4	4	325	110	
1b. Lavere moms	25 pct. ¹⁾	-0,40	-3.000	0	0	90	0	90	400	4	4	970	330	
1c. Lavere moms	25 pct. ¹⁾	-0,67	-5.000	-3.970	0	0	149	0	150	670	4	4	1.610	550
2a. Lavere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	-10	-100	-80	13	45	0	0	60	-25	0	71	80	70
2b. Lavere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	-30	-300	-245	33	121	0	0	155	-90	0	63	250	190
2c. Lavere spiritusafgift	150 kr. ²⁾	-50	-500	-405	46	177	1	0	225	-180	0	55	420	290
3a. Lavere afgift på vin	11,26 kr. / ³⁾	-0,54	-100	-80	9	10	4	0	25	-55	20	5	55	35
3b. Lavere afgift på vin	11,26 kr. / ³⁾	-2,72	-500	-395	34	45	19	0	100	-300	80	5	280	160
3c. Lavere afgift på vin	11,26 kr. / ³⁾	-5,45	-1.000	-795	48	73	38	1	160	-635	160	5	565	300
4. Lavere afgift på øl	48,74 kr. ²⁾	-5,17	-100	-80	4	14	0	0	20	-60	0	23	40	25
5. Lavere afgift på kaffe	7,67 kr. / kg. ⁴⁾	-2,5	-100	-80	7	0	2	0	10	-70	10	2	40	20
6. Lavere afgift på chokolade og slik	25,78 kr. / kg. ⁵⁾	-0,91	-100	-80	7	8	2	0	15	-60	10	3	45	25
7. Lavere afgift på konsumis	6,98 kr. / ⁶⁾	-1,44	-100	-80	12	0	2	0	15	-65	10	2	45	25
8. Lavere afgift på tobak	39,30 kr. ⁷⁾	-0,41	-100	-80	32	52	-5	0	80	0	-20	-7	88	106

Anm.: Beregningerne tager, medmindre andet er anført, udgangspunkt i gældende regler. Alle beregninger er behæftet med en vis usikkerhed, blandt andet som følge af det anvendte datagrundlag. Alle provenuvirkninger er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Skatteministeriet afrunder i andre sammenhænge provenuskon yderligere (også under hensyntagen til størrelsen), så den høje detallegrad skal her illustrere forskellene i de enkelte forbrugsskatters egenskaber. Den afledte virkning på arbejdsudbuddet af en forbrugsskatteændring forudsættes at svare til en kombination af personskatteændringer med samme incidens. Arbejdsudbudsvirkningen opgjort i antal fuldtidspersoner er afrundet til nærmest 10. Selvfinansieringsgradene er afrundet til nærmeste hele pct. Ændringen i indkomsskellene målt ved Gini-koefficienten er opgjort uden adfærdsvirkninger, dvs. ekskl. de ændringer i arbejdsudbuddet, som de hypotetiske skattelettelser giver anledning til. Virkningen på Gini-koefficienten er opgjort med to decimaler. Ændring i BNP og den samfundsøkonomiske virkning er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Den samfundsøkonomiske virkning er her opgjort eksklusiv eksterne omkostninger – fx helbreds- og miljøomkostninger.

1) Momsen udgør 20 pct. af salgsprisen på en vare, svarende til 25 pct. af prisen ekskl. moms.

2) Sæsen svarer til det kronebeløb, der pålægges i afgift på varen for hver liter ren ethanol (alkohol).

3) Vinafgiften består af en række forskellige satser. Den viste sats er gældende for bordvin (alkoholprocent mellem 6 og 15), der udgør omtrent 95 pct. af det samlede salg.

4) Kaffeafgiften består af en række forskellige satser. Den viste sats er gældende for brændt kaffe.

5) Den viste sats er et væglet gennemsnit af de forskellige satser, der pålægges chokolade og sukkervarer mv.

6) Den viste sats er gældende for sukkerholdig konsumis (sukkerindhold over 0,5 g / l).

7) Den viste sats er gældende for en pakke cigaretter med 20 stk. og inkluderer den afaltte forhøjelse, der træder i kraft 1. januar 2022. Beregningerne omfatter dog alle typer tobak.

Kilde: Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse 2015-2018 samt en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen, 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2020.

Tabel 4F.4 Virkninger på arbejdsudbud, dynamisk provenu og fordeling ved hypotetiske lempelser af forbrugsskatterne, fortsat

2021-niveau	Gældende regler	Ændring	Umiddelbart mindre-provenu	Dynamisk Provenu					Provenu efter tilbageløb og adfærd			Selvforsæringsgrad		Ændring i Gini-koefficient	BNP (ukompense-ret)	Sam-fundsøko-nomi
				Forbrugsadfærd	Arbejdsudbudsadfærd	Provenu		Arbejds-udbud	Fuldtids-personer	Pct.	Mio. kr.					
						I alt	Af om-stillings-gevinst									
												Inden-landsk handel	Grænse-handel			
Eksperiment				2025-regler		Pct.-point/Kr.		Mio. kr.		Fuldtids-personer		Pct.		Mio. kr.		
1. Lavere registreringsafgift, lav sats	25 pct.	-4,5	-505	-400	54	0	27	0	80	-320	7	20	0,00	280	190	
2. Lavere registreringsafgift, mellem sats	85 pct.	-4	-520	-410	102	0	42	0	145	-265	10	35	0,00	370	240	
3. Lavere registreringsafgift, høj sats	150 pct.	-20	-490	-385	198	0	75	2	275	-110	20	71	0,01	590	380	
4. Højere nedre skalaknæk for registreringsafgift	65.000 kr.	+4.800	-495	-395	53	0	26	0	80	-315	120	7	20	0,00	285	195
5. Højere øvre skalaknæk for registreringsafgift	202.200 kr.	+23.700	-500	-395	162	0	70	1	235	-160	270	18	59	0,00	540	345
6. Højere bundfradrag i registreringsafgift, alle biler	21.700 kr.	+2.900	-505	-395	54	0	27	0	80	-315	120	7	20	0,00	285	190
7. Lavere CO2-tillæg, lavt tillæg	250 kr./g	-25	-495	-395	58	0	27	0	85	-310	130	7	22	0,00	300	205
8. Lavere grøn eler afgift ¹⁾	1.150 kr. ²⁾	-13,5 pct.	-490	-390	95	0	27	0	120	-265	130	7	31	0,00	300	215
9a. Lavere eler afgift	79,6 øre/kWh	-4,3	-510	-410	124	0	-1	0	125	-285	0	0	30	-0,01	275	240
9b. Lavere eler afgift	79,6 øre/kWh	-8,5	-1.015	-815	234	0	-2	0	230	-585	0	0	28	-0,02	550	470
9c. Lavere eler afgift	79,6 øre/kWh	-25,6	-3.050	-2.445	546	0	-5	0	540	-1.905	-10	0	22	-0,05	1.695	1.310

Årm.: Beregningerne tager, medmindre andet er anført, udgangspunkt i gældende regler. Alle beregninger er behæftet med en vis usikkerhed, blandt andet som følge af det anvendte datagrundlag. Alle provenuvirkninger er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Skattenihieret afunder i andre sammenhænge provenuskon ydeligene (også under hensyntagen til størrelsen) på den hel detaljegrade skal her illustrere forskellene i de enkelte forbrugsskatters egenbidrag. Den afledte virkning på arbejdsudbuddet af en forbrugsafskænn- dring forudsættes at svare til en kombination af personskatterændringer med samme incidens. Arbejdsudbuds-virkningen er afrundet til nærmest 10. Selvfølnæringsgradene er afrundet til nærmest hele pct. Ændringen i Gini-koefficienten er afrundet til nærmest 5 mio. kr. Den samfundsekonomske virkning er her opgjort eksklusiv eksterne omkostninger – fx helbreds- og miljøomkostninger.

1) Provenuet er opgjort med bilbestanden fremskrevet til 2035 givet en satsændring fra 2021.

2) Den viste eler afgift er et gennemsnit. Eler afgiften varierer efter brændstoftype og -forbrug.

Kilde: Digitalt Motorregister, Bygge- og boligregister, Energinet samt en tilkøbe på 33,3 pct. af befolkningen, 2018-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2020.

5. Det nye ejendomsvurderingssystem

5.1 Indledning

Det hidtidige ejendomsvurderingssystem har vist sig udfordret. Grund- og ejendomsvurderingerne har generelt været for upræcise, uensartede og uigennemskuelige og er desuden blevet kritiseret af Rigsrevisionen, *jf. afsnit 5.2*. Derfor blev det i 2013 besluttet at suspendere ejendomsvurderingerne. Den lange suspensionsperiode har betydet, at grund- og ejendomsværdierne aktuelt er betydeligt lavere end de markedspriser, som grunde og boliger handles til i dag.

For at rette op på udfordringerne blev et *Ekspertudvalg om ejendomsvurdering* (også kendt som *Engbergudvalget*) nedsat i 2013. I kølvandet på ekspertudvalgets anbefalinger blev *Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger* (forkortet ICE) oprettet, og efterfølgende indgik et bredt flertal i Folketinget et forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem i november 2016, *jf. afsnit 5.3*.

De nye vurderinger af grund- og ejendomsværdier for ejerboliger er baseret på et bedre datagrundlag og en bedre statistisk model end det gamle vurderingssystem. Det giver mere præcise, ensartede og gennemskuelige vurderinger, *jf. afsnit 5.4*. De nye ejendomsvurderinger for ejerboliger er samlet set væsentligt højere og tættere på niveauet for de faktiske handelspriser. De højere ejendomsværdier medfører dog ikke tilsvarende forøgelser af ejendomsværdiskatten, fordi ejendomsværdiskattesatsen nedsættes mærkbart, når det nye boligbeskatningssystem implementeres i 2024, *jf. kapitel 6*.

Grundværdierne for ejerboliger bliver generelt også betydeligt højere med de nye vurderinger. Det gælder især for ejerlejligheder, hvorved de nye vurderinger retter op på skævheden i grundværdierne mellem ejerlejligheder og enfamiliehuse. Grundværdien udgør således en betydeligt større andel af ejendomsværdien for enfamiliehuse end for lejligheder – end hvad der økonomisk kan begrundes. De nye vurderinger af grundværdierne er baseret på sammenhængen mellem handlede priser på grunde og handelspriserne på hele ejendomme (den såkaldte grundværdikurve), *jf. afsnit 5.5*.

I februar 2021 vedtog Folketinget at ændre lovgivningen for vurdering af erhvervsejendomme – herunder særligt metoden til fastsættelse af grundværdier for erhvervsejendomme, *jf. afsnit 5.6*. Den nye metode tager afsæt i grundværdier for ejerboliger i samme lokalområde. Erhvervsejendommene kan dog ikke fuldt ud sammenlignes med ejerboliger, hvorfor deres grundværdier nedskales mærkbart afhængigt af erhvervstypen. De generelt højere grundværdier for både ejerboliger og erhvervsejendomme medfører ikke forøgelser af det samlede grundskyldsprovenu, da grundskyldspromillerne nedsættes tilsvarende fra og med 2024.

5.2 Baggrund for det nye vurderingssystem

De offentlige ejendomsvurderinger danner grundlag for den løbende ejendomsbeskatning i Danmark, dvs. grundskylden og ejendomsværdiskatten¹, jf. *kapitel 6*. Derfor er det afgørende, at vurderingerne af grund- og ejendomsværdier er så retvisende som muligt og opfattes som rimelige af skatteyderne.

Med det hidtidige ejendomsvurderingssystem, som blev suspenderet i 2013, blev ejendomsværdien for en given ejerbolig fastlagt med udgangspunkt i den gennemsnitlige handelspris for sammenlignelige ejendomme i området. Til brug for vurderingen af både grund- og ejendomsværdien blev der på den baggrund beregnet et vurderingsforslag. Selvom disse vurderingsforslag tog afsæt i en statistisk model, var forslagsmodellen ikke fuldt systemunderstøttet og automatiseret. Derfor blev der løbende i vurderingsprocessen foretaget manuelle korrektioner baseret på subjektive og vurderingsfaglige skøn.

Det hidtidige ejendomsvurderingssystem viste sig imidlertid at være præget af en række udfordringer, som svækkede tilliden til vurderingerne. Problemerne blev blandt andet klarlagt af Rigsrevisionen, som i august 2013 offentliggjorde en beretning, der konkluderede, at de offentlige ejendomsvurderinger var for upræcise, uensartede og uigennemskuelige. Kritikken medvirkede til, at det i 2013 blev besluttet at suspendere de offentlige vurderinger. Sidenhen har SKATs 2011-vurderinger af ejerboliger og 2012-vurderinger af erhvervsejendomme dannet grundlag for opkrævningen af ejendomsskatter².

Efterfølgende blev der i oktober 2013 nedsat et *Ekspertudvalg om ejendomsvurdering* (også kendt som *Engbergudvalget* efter formanden Peter Engberg Jensen). Ekspertudvalget fremlagde i september 2014 dets anbefalinger til, hvordan kvaliteten af ejendomsvurderingerne kan forbedres. En af udvalgets væsentligste anbefalinger var, at der skulle udvikles en bedre statistisk estimeringsmodel for ejerboliger, som værdiansætter ejendommen på baggrund af faktiske handelspriser for sammenlignelige ejendomme i nærområdet samt objektive data for den pågældende ejendom, fx tag- og murmateriale.

Med afsæt i ekspertudvalgets anbefalinger blev det i 2014 besluttet at oprette *Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger* (ICE) under Skatteministeriet. ICE skulle arbejde videre med vurderingsmodellerne for både ejerboliger og erhvervsejendomme.

To af de centrale udfordringer ved det hidtidige ejendomsvurderingssystem er, at det under ét medfører for lave ejendoms- og grundvurderinger i store dele af landet, samt at det medfører skævheder i grundvurderinger mellem enfamiliehuse og lejligheder.

¹ Den samlede ejendomsbeskatning omfatter herudover også den såkaldte dækningsafgift for henholdsvis offentlige ejendomme og erhvervsejendomme. Her er det forskellen mellem ejendoms- og grundvurderingerne, der fastlægger beskatningsgrundlaget. Det omlægges dog med de nye erhvervsvurderinger, så der i stedet svares dækningsafgift af grundværdien.

² Siden 2015 er de videreførte 2011-vurderinger dog nedjusteret med en variabel rabat på mellem 2,5 og 5 pct. Foruden rabatten afviger vurderingen kun fra 2011-vurderingen i de tilfælde, hvor ejendommen er opført eller ændret siden 2011.

For lave vurderinger i det hidtidige vurderingssystem

Vurderingerne af ejendomsværdier og grundværdier i det hidtidige vurderingssystem er generelt for lave i forhold til de faktiske priser, som ejerboliger og grunde handles til i dag, *jf. tabel 5.1*. Beslutningen om at suspendere ejendomsvurderingerne i 2013 er den primære årsag til, at de aktuelle ejendomsvurderinger ligger væsentligt under de nuværende boligpriser. Målt på ejendomsværdierne var handelspriserne for enfamiliehuse i starten af 2020 således i gennemsnit ca. 37 pct. højere end 2011-vurderingerne, mens priserne for ejerlejligheder lå ca. 96 pct. over 2011-vurderingerne. Dette er til dels et geografisk fænomen, da ejerlejligheder i højere grad er placeret i områder – primært de større byer – hvor boligpriserne er steget mest siden 2011. Det bemærkes, at SKAT på daværende tidspunkt sigtede efter, at 2011-vurderingerne skulle ligge ca. 5 pct. under de realiserede handelspriser.

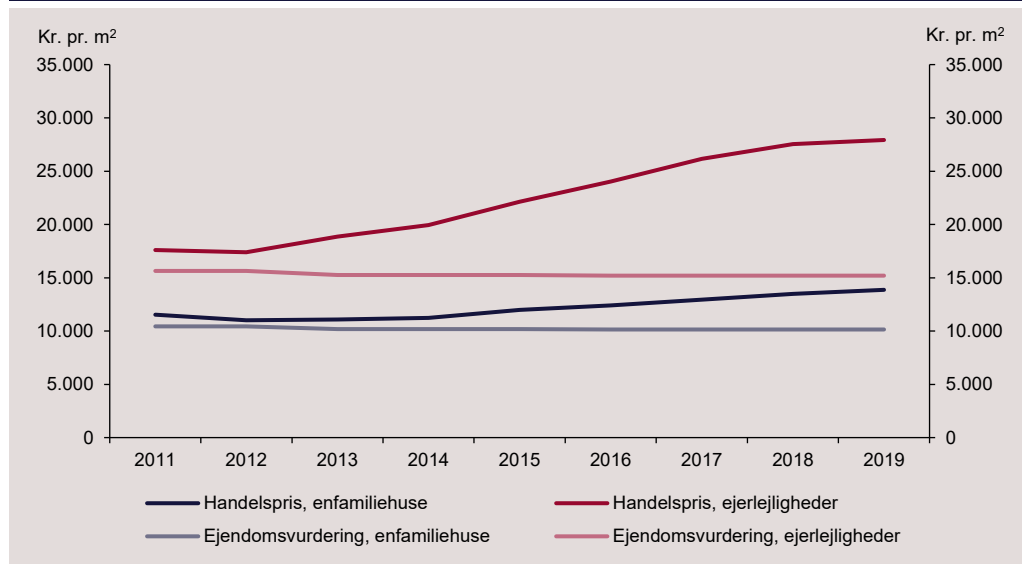
Tabel 5.1. Ejendomsværdi ifølge 2011-vurdering og handelspriser primo 2020

Kr. pr. m ²	Ejendomsværdi (2011-vurdering)	Handelspris (2020)	Forskel (pct.)
Enfamiliehuse	10.400	14.300	37
Ejerlejligheder	15.600	30.600	96
Ejerboliger i alt	11.400	17.300	52

Anm.: Afrundet til nærmeste 100 kr. pr. m² boligareal. Handelspriser pr. m² er udregnet som et vægtet gennemsnit efter antallet af ejendomme pr. kommune.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

I den periode, hvor vurderingerne har været fastholdt på samme niveau, er priserne for både ejerlejligheder og enfamiliehuse vokset betydeligt, *jf. figur 5.1*. Siden 2012 er kvadratmeterprisen steget med ca. 30 pct. for enfamiliehuse og 76 pct. for ejerlejligheder. Samtidig er forskellene mellem handelspriserne og 2011-vurderingen af ejendomsværdierne vokset betydeligt for både enfamiliehuse og ejerlejligheder.

Figur 5.1. Udviklingen i ejendomsværdier og handelspriser, 2011-2019

Anm.: Vurderinger og handelspriser opgjort i kr. pr. m² er beregnet som et vægtet gennemsnit ud fra antallet af ejendomme pr. kommune. Ejendomsværdien er givet ved 2011-vurderingen.

Kilde: Skatteministeriet og Finans Danmark.

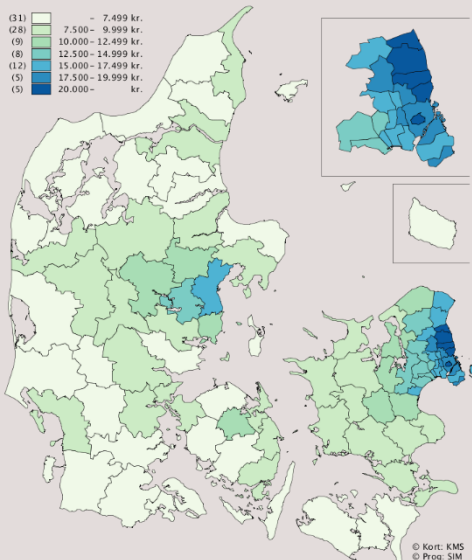
Skævheder i grundvurderinger i det hidtidige vurderingssystem

2011-vurderingerne for ejerboliger er ikke kun karakteriseret ved at være for lave. Der er også skævheder mellem grundværdierne for ejerlejligheder og enfamiliehuse. Korrigeret for kvalitet og stand bør selve bygningens værdi pr. m² være omtrent den samme for ejerlejligheder og enfamiliehuse. Derfor bør grundværdien pr. m² boligareal også være den samme for ejerlejligheder og enfamiliehuse, der har samme ejendomsværdi og skønnede bygningsværdi pr. m². Dette er dog ikke tilfældet med 2011-vurderingerne, hvilket indikerer tydelige skævheder i vurderingerne. De nye vurderinger retter op på disse skævheder og vil sikre mere ensartede vurderinger, *jf. afsnit 5.5 nedenfor*.

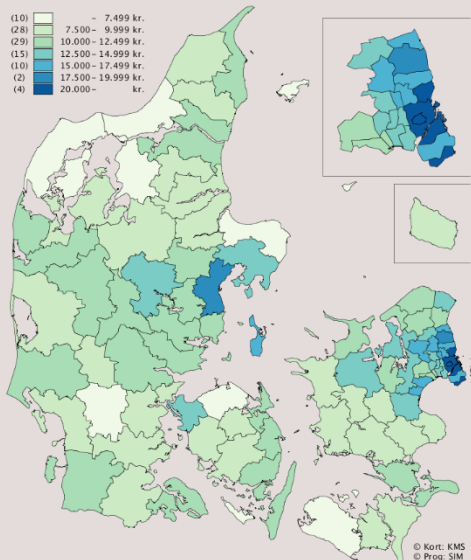
Ejendomsværdien pr. m² boligareal er med 2011-vurderingerne højere for ejerlejligheder (godt 15.600 kr.) end for enfamiliehuse (godt 10.400 kr.). Der er dog store geografiske forskelle på tværs af landet, idet ejendomsværdierne er klart højest i hovedstadsområdet og Aarhus, *jf. figur 5.2 og 5.3*. De højere kvadratmeterpriser på ejerlejligheder skyldes hovedsageligt, at ejerlejligheder oftere ligger i dyrere boligområder end enfamiliehuse.

Ejendomsværdi pr. m² boligareal med 2011-vurderinger

Figur 5.2. Enfamiliehuse



Figur 5.3. Ejerlejligheder



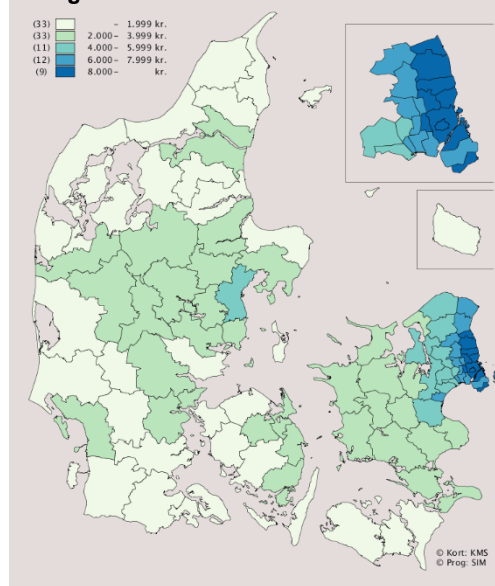
Anm.: Ejendomsværdi pr. m² boligareal med 2011-vurderinger er opgjort i gennemsnit for hver kommune.
Kilde: Skatteministeriet.

Ifølge 2011-vurderingerne er grundværdien pr. m² boligareal imidlertid *lavere* for ejerlejligheder (godt 2.500 kr.) end for enfamiliehuse (knap 3.500 kr.), selvom ejendomsværdierne som nævnt er væsentligt højere for ejerlejligheder.

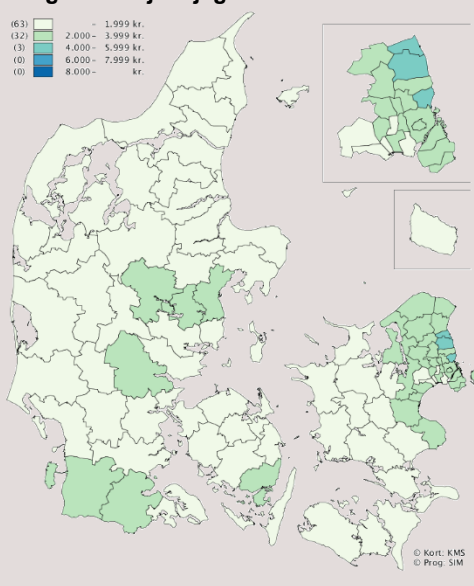
Grundværdierne for enfamiliehuse varierer betydeligt mere på tværs af landet end grundværdierne for ejerlejligheder. Derfor er der også stor forskel mellem kommunerne, hvad angår forholdet mellem enfamiliehusets og ejerlejlighedens grundværdi pr. m² boligareal, jf. figur 5.4 og 5.5. Ifølge 2011-vurderingerne er grundværdien pr. m² boligareal for enfamiliehuse i mange hovedstadskommuner mere end tre gange så høj som for ejerlejligheder, mens grundværdierne for de to boligtyper er omtrent på samme niveau i mange kommuner uden for hovedstadsområdet.

Grundværdi pr. m² boligareal med 2011-vurderinger

Figur 5.4. Enfamiliehuse



Figur 5.5. Ejerlejligheder



Anm.: Grundværdi pr. m² boligareal med 2011-vurderinger er opgjort i gennemsnit for hver kommune.

Kilde: Skatteministeriet.

Det ovenstående billede kan dog siges at være sløret af, at lejligheder generelt har en højere ejendomsværdi pr. m² end enfamiliehuse. Derfor er det ikke nødvendigvis ønskværdigt, at grundværdierne pr. m² boligareal skal være eksakt den samme på tværs af enfamiliehuse og lejligheder.

For at få et klarere billede af skævheden i vurderingen af grundværdierne for henholdsvis enfamiliehuse og ejerlejligheder kan fokus også rettes mod grundværdiens andel af ejendomsværdien, idet ejendomsværdien er summen af værdien af grunden og selve bygningen. Således vil forskelle i grundværdiens andel af ejendomsværdien udtrykke forskelle i bygningsværdiens andel, idet den del af ejendomsværdien, som ikke udgøres af grundværdien, er givet ved bygningsværdien, jf. følgende udtryk:

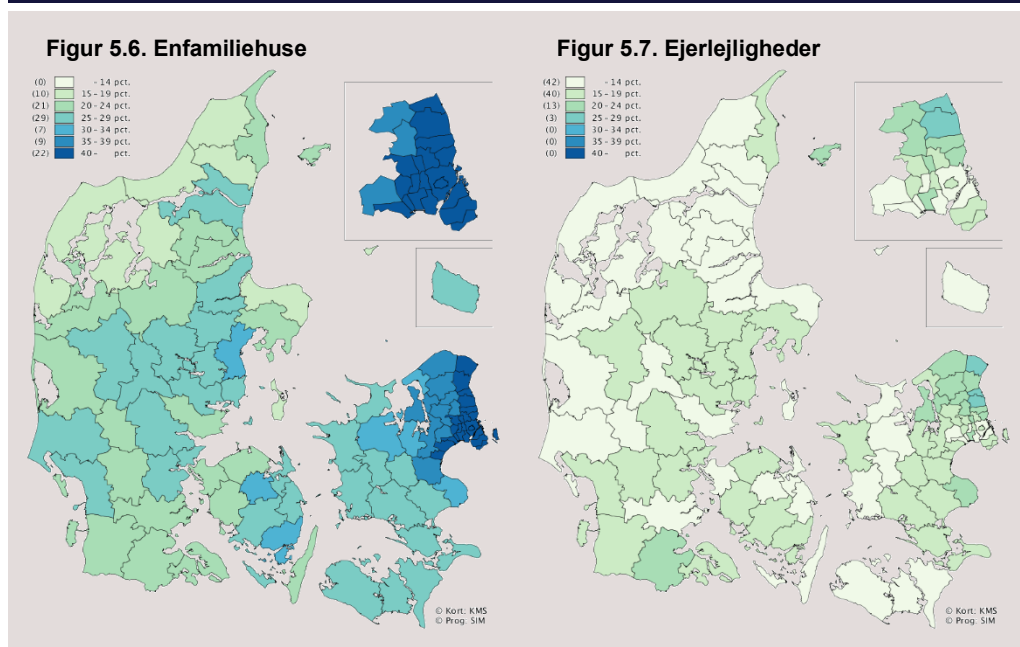
$$\text{Ejendomsværdi} = \text{Grundværdi} + \text{bygningensværdi} \quad (1)$$

Samtidig gælder det generelt, at for enfamiliehuse og ejerlejligheder med samme ejendomsværdi og bygningsværdi pr. m² boligareal bør grundværdien pr. m² boligareal også være den samme. Dvs. hvis en boligkøber vælger at købe en mindre ejerlejlighed, der har den samme ejendomsværdi som et større hus, er det et udtryk for, at ejerlejlighedens grund er værdiansat højere end enfamiliehusets grund. Med andre ord er tilvalget

af fx en bedre beliggenhed (højere grundværdi) sket på bekostning af boligarealet (lavere bygningsværdi) ved en given ejendomsværdi.

Bygningsværdien pr. m² er omtrent den samme for enfamiliehuse og ejerlejligheder med ensartede bygningskarakteristika. Dermed burde grundværdien udgøre omtrent den samme andel af ejendomsværdien for de to boligtyper. Dette er imidlertid langt fra tilfældet med 2011-vurderingerne, idet grundværdien over hele landet udgør en langt mindre andel af ejendomsværdien for ejerlejligheder end for enfamiliehuse, jf. figur 5.6 og 5.7. For enfamiliehuse udgør grundværdien i gennemsnit 34 pct. af ejendomsværdien, mens andelen for ejerlejligheder kun udgør 16 pct. i gennemsnit.

Grundværdi som andel af ejendomsværdi med 2011-vurderinger



Kilde: Skatteministeriet.

Når grundværdien med 2011-vurderingerne udgør en systematisk mindre andel af ejendomsværdien for ejerlejligheder end for enfamiliehuse, så svarer det principielt til, at boligejerne vurderer, at bygningsværdien pr. m² boligareal er væsentligt større for ejerlejligheder end for enfamiliehuse. Boligejernes vurdering af bygningsværdierne pr. m² boligareal bør dog i økonomisk forstand være nogenlunde ens for ejerlejligheder og enfamiliehuse, når der korrigeres for kvalitet og stand. Alligevel er grundværdierne for ejerlejligheder systematisk lavere

– også når ejerlejligheder og enfamiliehuse med samme ejendomsværdi og skønnede bygningsværdi sammenlignes. Det indikerer klart, at grundværdierne for ejerlejligheder er systematisk undervurderede sammenlignet med enfamiliehuse i det hidtidige ejendomsvurderingssystem.

Skævheden i grundvurderingerne gør sig særligt gældende i de større byområder, hvor grundværdiandelen er markant højere for enfamiliehuse end for ejerlejligheder. Fx udgør grundværdien over 40 pct. af ejendomsværdien for enfamiliehuse i mange kommuner i hovedstadsområdet, mens grundværdien for lejligheder i flere af disse kommuner udgør under 20 pct. af ejendomsværdien. Det hænger sammen med, at grundværdiandelen for ejerlejligheder i større byområder kun ligger få pct.-point over grundværdiandelen i landområderne, mens den ligger markant højere for enfamiliehuse i de tættere befolkede områder end i de mere tyndt befolkede.

5.3 Tilbagebetalingsordning for ejerboliger og erhvervsejendomme

Med *Forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem* (november 2016) blev det besluttet, at der skulle etableres et nyt ejendomsvurderingssystem, som *Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger* (ICE) skulle udvikle. De nye vurderingsmodeller skal være baseret på et bedre datagrundlag end det eksisterende. Dermed bliver de nye vurderinger mere præcise, ensartede og gennemskuelige. Ejendomme, der ikke på tilfredsstillende vis kan vurderes ud fra statistiske beregninger, vil blive omfattet af manuel behandling og kontrol.

De nye, mere retvisende vurderinger af grund- og ejendomsværdier forventes under ét at være væsentligt højere end de aktuelle vurderinger, jf. afsnit 5.2.

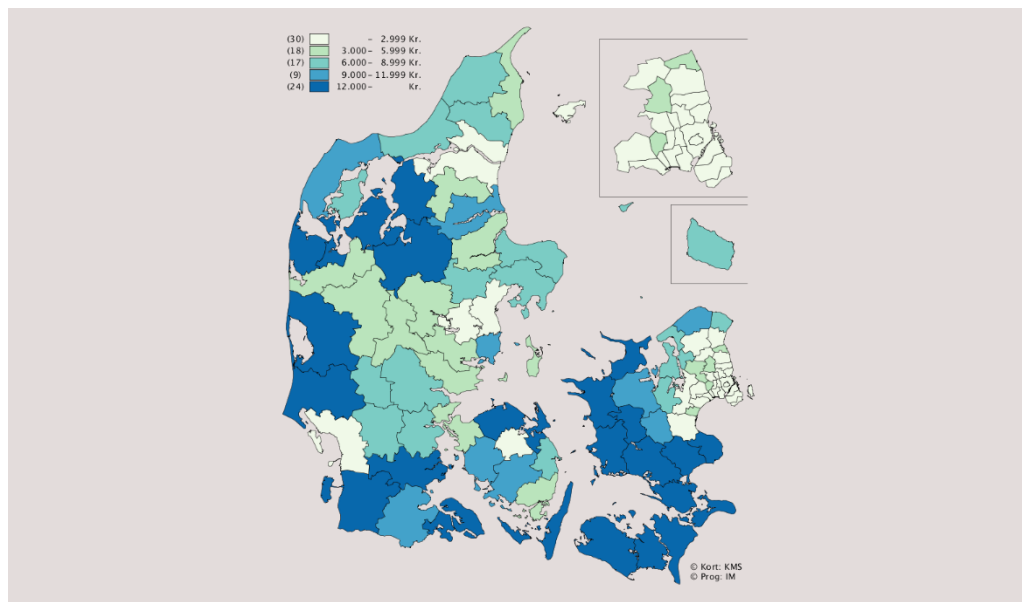
Selvom de nye vurderinger under ét bliver højere end 2011-vurderingerne, har en række boligejere siden 2011 ikke desto mindre betalt boligskat – både grundskyld og ejendomsværdiskat – af for høje vurderinger. Med forliget om det nye ejendomsvurderingssystem indgået i november 2016 blev det aftalt, at disse boligejere skal have den for meget betalte boligskat tilbagebetalt (inkl. renter). Tilbagebetalingen sker i takt med, at de nye vurderinger udsendes.

Tilbagebetalingsbeløbene beregnes ved at tilbageskrive 2020-vurderingerne til 2011 med lokale boligprisindeks. I forbindelse med beregningen af tilbagebetalingsbeløbet reduceres de tilbageskrevne vurderinger desuden med et forsigtighedsnedslag på 20 pct. Dette forsigtighedsnedslag indebærer en kraftig forøgelse af både antal modtagere af tilbagebetaling og størrelsen af tilbagebetalingsbeløbene.

Det skønnes foreløbigt, at der samlet set skal tilbagebetales ca. 14 mia. kr. (opgjort i 2021-niveau) til boligejerne inkl. renter. Tilbagebetalingerne forventes aktuelt at omfatte ca. 715.000 ejerboliger. Det svarer til en gennemsnitlig tilbagebetaling (inkl. renter) på ca. 19.500 kr. (2021-niveau) pr. berørt ejerbolig. Det forventes

navnlig at være boligejere uden for de større byområder, der skal have penge tilbage, jf. figur 5.8. Boligejere, der har betalt boligskat af for lave vurderinger af grund- og ejendomsværdier i samme periode, får ikke en regning med tilbagevirkende kraft.

Figur 5.8. Gennemsnitlig tilbagebetaling af boligskat for nuværende ejerboliger pr. kommune



Anm.: Omfatter helårsboliger (enfamiliehuse og ejerlejligheder) i perioden 2011–2020. Betalinger er opgjort i 2021-niveau. Der er tale om skøn baseret på foreløbige vurderinger, hvorfor tallene kan ændre sig. Tilbagebetalingsbeløbene vil desuden (på grund af rentetilskrivning) afhænge af, hvor hurtigt vurderingerne udsendes.
Kilde: Skatteministeriet.

I forbindelse med lovændringerne omkring vurderingen af erhvervsjendomme – vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i februar 2021 – blev det besluttet ikke at etablere en lignende ordning for erhvervsjendomme (herunder andelsboliger). Det skal ses i sammenhæng med, at grunde under erhvervsjendomme i det hidtidige vurderingssystem i vidt omfang blev undervurderet. Det forventes derfor, at relativt få ejere af erhvervsjendomme ville blive tilbudt et positivt kompensationsbeløb i forbindelse med en tilbagebetalingsordning, idet de nye grundvurderinger for erhvervsjendomme for langt hovedparten af erhvervsjendommene forventes at blive højere end 2012-vurderingerne.

I stedet for en tilbagebetalingsordning er det besluttet at fremrykke tidspunktet for, hvornår ejere af erhvervsjendomme kan klage over deres videreførte vurdering fra det hidtidige vurderingssystem, dvs. den vurdering

som er gældende frem til udsendelsen af de nye vurderinger for erhvervsejendomme. Dermed får ejere af erhvervsejendomme – som allerede i dag mener, deres vurdering er for høj – mulighed for at klage over vurderingen og dermed opnå en eventuel tilbagebetaling, hvis de får medhold i deres klage.

5.4 Nye vurderingsmodeller: Ejendomsværdier for enfamiliehuse og ejerlejligheder

De nye vurderingsmodeller har til formål at levere vurderinger, der har en højere træfsikkerhed, større ensartethed og er mere gennemskuelige for boligejerne end de eksisterende vurderinger.

Et væsentligt element ved de nye vurderingsmodeller er, at datagrundlaget forbedres og udvides betydeligt. Fremover kan langt flere ejendomme vurderes på baggrund af en statistisk beregningsmodel. Dermed styrkes systemunderstøttelsen og automatiseringen af vurderingsprocessen. Når vurderingerne i højere grad er baseret på objektive data, bliver resultaterne mindre afhængige af den enkelte sagsbehandlers vurderingsfaglige skøn. Samtidig bliver vurderingerne mere gennemskuelige, idet den enkelte boligejer nemmere vil kunne se, hvordan vurderingsmyndigheden er nået frem til den konkrete vurdering.

Ejendomsvurderingerne skal ansætte den forventelige kontantværdi i fri handel for en ejendom i en given kategori under hensyn til alder, størrelse, beliggenhed og øvrige karakteristika. De nye vurderinger af ejendomsværdien bør derfor i udgangspunktet afspejle den pris, som ejendommen kan sælges til på et frit marked mellem to uafhængige parter (dvs. sælger og køber).

Der vil altid være en vis grænse for, hvor træfsikker en vurdering kan blive, idet der ikke eksisterer én objektivt "sand" ejendomsværdi for en konkret ejendom. Selvom vurderingerne sigter mod at ramme markedsprisen, vil handelsprisen ved et konkret salg altid afspejle en række andre faktorer – herunder fx hvor ivrige køber og sælger er for at handle ejendommen, samt om begge parter har råd til at vente på det rigtige tilbud. Der vil således altid være en vis usikkerhed og tilfældig variation i de konkrete handelspriser, som ikke kan eller skal indfanges med ejendomsvurderingerne. Endelig er det ikke muligt at tage højde for den specifikke stand og kvalitet af den konkrete ejendom, når dennes ejendomsværdi skal vurderes. Det vil kræve, at vurderingsmyndigheden får fysisk adgang til boligen. Der kan også være udfordringer forbundet med kvaliteten af de data, som fremgår af fx Bygnings- og Boligregistret (BBR). Alligevel er handelspriserne et vigtigt pejlemærke for vurderingernes træfsikkerhed.

De nye vurderinger af en boligs ejendomsværdi er baseret på information om det lokale prisniveau og den pågældende ejendoms karakteristika. Fastsættelsen af ejendomsværdien foregår i to trin. Først beregnes en kva-

kvadratmeterpris på baggrund af handlede ejendomme i nærområdet via en såkaldt *naboprismodel*. Derefter justeres denne kvadratmeterpris via en *korrektionsmodel*, der tager højde for, hvordan den vurderede bolig adskiller sig fra de handlede ejendomme i nærområdet.

Med *naboprismodellen* skønnes kvadratmeterprisen på baggrund af de nærmest beliggende ejendomme, der er omsat i fri handel inden for seks år op til vurderingsterminen. Når ejendomsværdien for et parcel- eller rækkehus skal vurderes, så udvælges der 15 referenceejendomme, mens der ved vurdering af ejerlejligheder udvælges 10 referenceejendomme. Der skal færre referenceejendomme til at vurdere en ejerlejlighed, fordi ejerlejligheder er mere homogene end andre ejendomstyper – herunder fx enfamiliehuse.

Referenceejendommenes kvadratmeterpriser – der altså er baseret på konkrete handler – fremskrives til vurderingstidspunktet med et lokalt boligprisindeks og vægtes efter den geografiske afstand til den pågældende vurderingsejendom, idet de nærmest beliggende referenceejendomme tillægges højest vægt, jf. boks 5.1. Handelspriserne for de solgte ejendomme i naboområdet afspejler en lang række faktorer – herunder afstand til skoler, infrastruktur og indkøbsmuligheder mv. – som dermed indgår indirekte i vurderingen af en ejendoms værdi.

Kvadratmeterprisen ifølge naboprismodellen afspejler dog ikke nødvendigvis fuldt ud den vurderede boligs ejendomsværdi, fordi den pågældende bolig kan adskille sig fra referenceejendommene på en række parametre, som kan have betydning for ejendomsværdien. Via *korrektionsmodellen* korrigeres kvadratmeterprisen for, hvordan den vurderede bolig adskiller sig fra referenceejendommene med hensyn til fx alder, bygningsmaterialer og lokale geografiske forhold, såsom afstand til større veje, afstand til kyst mv.

Boks 5.1. Udvælgelse og vægtning af referenceejendomme i naboprismodellen

I forbindelse med vurderingen af ejendomsværdien for et givet enfamiliehus udvælger naboprismodellen 15 nærliggende referenceejendomme, som er blevet handlet inden for de seneste seks år op til vurderingsterminen. Det konkrete enfamiliehus kan også selv indgå som ét af de 15 referenceejendomme, hvis det er handlet inden for de seneste seks år.

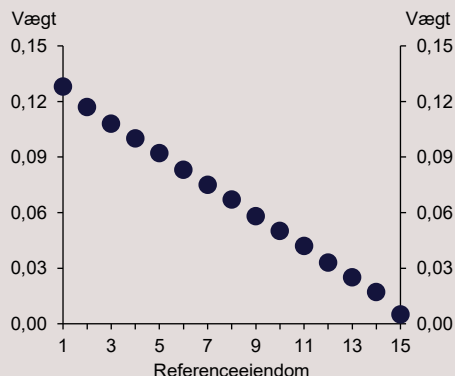
Dernæst fremskrives de observerede kvadratmeterpriser for referenceejendommene til vurderingstidspunktet med afsæt i et lokalt boligprisindeks, hvorefter de fremskrevne kvadratmeterpriser sammenvejes for at danne et skøn over den vurderede ejendoms kvadratmeterpris. Referenceejendommene rangordnes på en sådan måde, at den nærmest beliggende referenceejendom indgår med størst vægt i beregningen af den sammenvejede kvadratmeterpris.

I figur a er vist et hypotetisk eksempel på udvælgelse af referenceejendomme (de 15 røde markeringer) for en given vurderingsejendom (blå markering). Størrelsen af markeringerne angiver, hvor stor en vægt de forskellige referenceejendomme tillægges i beregningen af den sammenvejede kvadratmeterpris i naboområdet – jo større markering, desto højere vægt. Kvadratmeterprisen for den nærmest beliggende referenceejendom indgår med en vægt på ca. 13 pct. i beregningen af den sammenvejede kvadratmeterpris, mens den fjernest beliggende referenceejendom indgår med en vægt på ca. 0,5 pct., jf. figur b.

Figur a. Udvælgelse af referenceejendomme (illustration)



Figur b. Vægtning af referenceejendomme (illustration)



Vægtene er valgt ud fra et *trade-off* mellem på den ene side, at vurderingsmodellen skal have en høj grad af træfsikkerhed, og på den anden side at enkelte referenceejendomme ikke får for stor vægt. Ønsket om at begrænse indflydelsen fra enkelte referenceejendomme afspejles, at den observerede kvadratmeterpris i enkelte frie handler kan afvige markant fra de øvrige handler i nærområdet. Kvadratmeterprisen for den konkrete vurderingsejendom (hvis den er handlet inden for de seneste seks år) får således heller ikke en alt for dominerende vægt.

Referenceejendommene og deres rangordning/vægt er i udgangspunktet valgt ud fra den geografiske afstand til den ejendom, der skal vurderes. Der kan dog være en række forhold, der trækker i retning af, at en given ejendom er mindre oplagt som referenceejendom – fx hvis ejendommen ligger i en anden kommune end vurderingsejendommen. I så fald kan ejendommen indgå med mindre vægt eller slet ikke blive udvalgt som referenceejendom.

Korrektionsmodellen er baseret på en statistisk analyse af, hvilken indflydelse forskellige ejendoms karakteristika har på værdien af en ejendom. Korrektionen for hvert karakteristika er lille, hvis vurderingsejendommen og referenceejendommene ligner hinanden, mens justeringerne er større, hvis vurderingsejendommen og referenceejendommene er mere forskellige. Da der er forskel på, hvad der giver værdi til forskellige ejendomstyper, er der opstillet forskellige korrektionsmodeller for henholdsvis parcel- og rækkehuse, ejerlejligheder og sommerhuse.

Kombinationen af nabomodellen og korrektionsmodellen betyder, at de endelige ejendomsvurderinger er baseret på en metode, der både afspejler de lokale prisniveauer og vurderingsejendommens specifikke karakteristika. I boks 5.2 er vist et eksempel på, hvordan ejendomsværdien beregnes på baggrund af kvadratmeterprisen fra nabomodellen og korrektionsmodellen.

Boks 5.2. Hypotetisk eksempel på beregning af ejendomsværdi

Ejendomsværdien for et parcelhus i Silkeborg skal vurderes. Ejendommen har et boligareal på 240 kvadratmeter og et grundareal på 800 kvadratmeter.

Ved brug af *nabomodellen* er der beregnet en pris for ejendommen med den givne beliggenhed på 18.000 kr. pr. m² boligareal.

På nogle parametre ligner parcelhuset de referenceejendomme, der er anvendt til beregningen af den sammenvejede kvadratmeterpris – fx afstanden til kyst og afstanden til motorvej. Det er derfor ikke relevant at korrigere kvadratmeterprisen for disse faktorer.

På visse andre parametre adskiller parcelhuset sig dog fra referenceejendommene – fx er der flere badeværelser, ejendommen er ældre, den ligger tættere på en stor sø, og grundarealet er større. Det fører til de korrektioner af kvadratmeterprisen, der fremgår af *tabel a*.

Tabel a. Illustration af korrektioner til kvadratmeterprisen

	Korrektionsfaktor
(1) Antal badeværelser	1,022
(2) Ejendommens alder	0,975
(3) Afstand til stor sø	1,015
(4) Grundareal	1,030
(5) Korrektion i alt (1)*(2)*(3)*(4)	1,042

På baggrund af *korrektionsmodellen* opjusteres kvadratmeterprisen for parcelhuset således med 4,2 pct. til omkring 18.750 kr. ($\approx 18.000 \text{ kr. pr. m}^2 \cdot 1,042$), hvorefter den vurderede ejendomsværdi fastsættes til 4.500.000 kr. ($= 240 \text{ m}^2 \cdot 18.750 \text{ kr. pr. m}^2$).

De nye vurderinger af ejerboligers ejendomsværdier er på niveau med de faktiske handelspriser
Med de nye, foreløbige vurderinger bringes ejerboligernes ejendomsværdier op på niveau med de faktiske handelspriser, jf. *tabel 5.2*. Dette er i sagens natur langt fra overraskende, fordi de nye vurderinger af ejen-

domsværdierne netop er baseret på de realiserede handelspriser. Der er i øvrigt tale om en lidt grov sammenligning, idet de faktiske handelspriser alene er korrigeret for kommunemæssig placering – dvs. ikke ned på et mere detaljeret lokalniveau – og heller ikke er korrigeret for afvigelser i ejendoms karakteristika.

Tabel 5.2. Ejendomsværdier – 2011-vurdering, den foreløbige 2020-vurdering og handelspris primo 2020

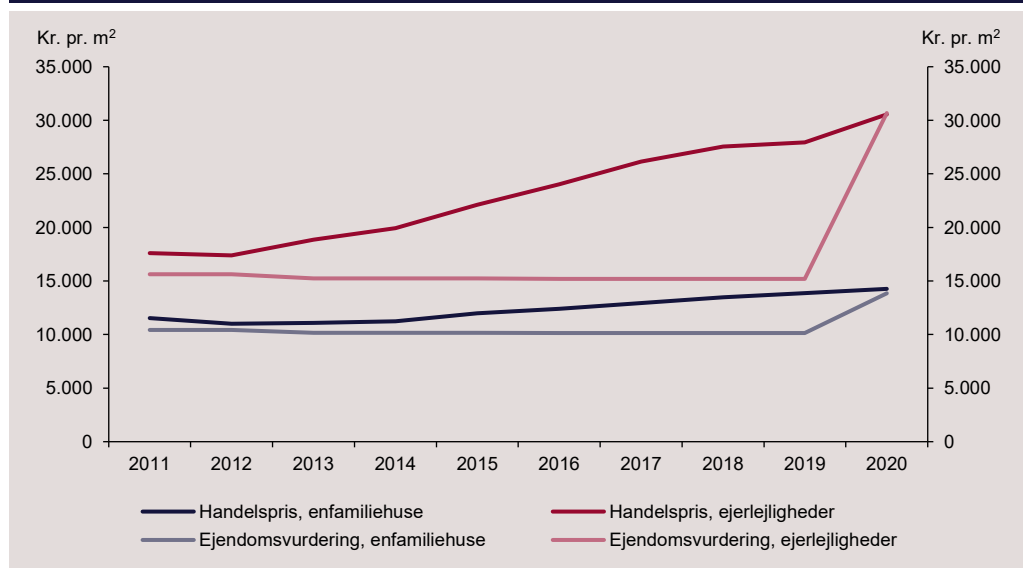
Kr. pr. m ²	2011-vurdering	2020-vurdering	Handelspris 2020	Handelspris ift. 2020-vurdering, pct.
Enfamiliehuse	10.400	13.800	14.300	+3,2
Ejerlejligheder	15.600	30.700	30.600	-0,5
Ejerboliger i alt	11.400	17.000	17.300	+1,8

Anm.: Afrundet til nærmeste 100 kr. pr. m² boligareal. Boligpriser pr. m² er udregnet som et vægtet gennemsnit efter antallet af ejendomme pr. kommune.

Kilde: Skatteministeriet og Finans Danmark.

Dermed vil de nye ejendomsvurderinger så at sige indhente det efterslæb i forhold til handelspriserne, som er blevet oparbejdet siden suspensionen af vurderingerne i 2013, jf. figur 5.9. Idet efterslæbet har været størst for ejerlejligheder, er det også ejendomsværdierne for ejerlejligheder, der stiger mest med de nye vurderinger.

Figur 5.9. Ejendomsværdiurderinger og handelspriser, 2011-2020

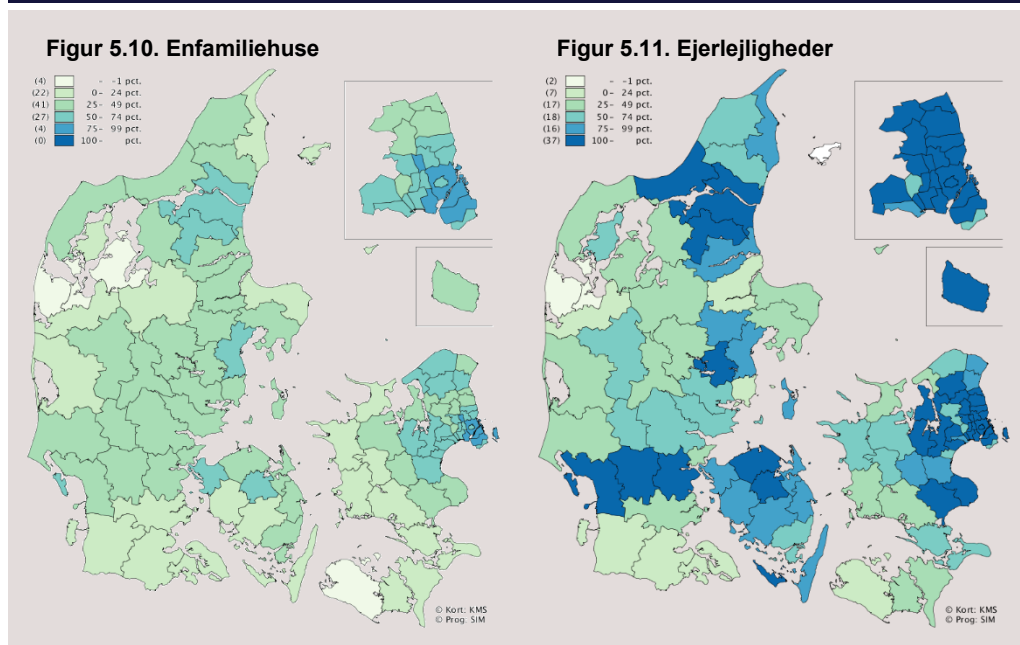


Anm.: Ejendomsværdiurderinger og handelspriser pr. m² er beregnet som et vægtet gennemsnit ud fra antallet af ejendomme pr. kommune.

Kilde: Skatteministeriet og Finans Danmark.

Ejendomsværdierne stiger mest i hovedstadsområdet og de største byer, hvor boligpriserne er steget mest over de seneste 10 år, jf. figur 5.10 og 5.11. Ejendomsværdierne stiger generelt mest for ejerlejligheder. Det skyldes primært, at priserne på ejerlejligheder er steget mere end priserne på enfamiliehuse, men også at ejerlejlighedernes ejendomsværdier som udgangspunkt var mere undervurderede i medfør af 2011-vurderingen end ejendomsværdierne for enfamiliehuse, jf. figur 5.9.

Stigning i ejendomsværdier fra 2011-vurderinger til de foreløbige 2020-vurderinger



Kilde: Skatteministeriet.

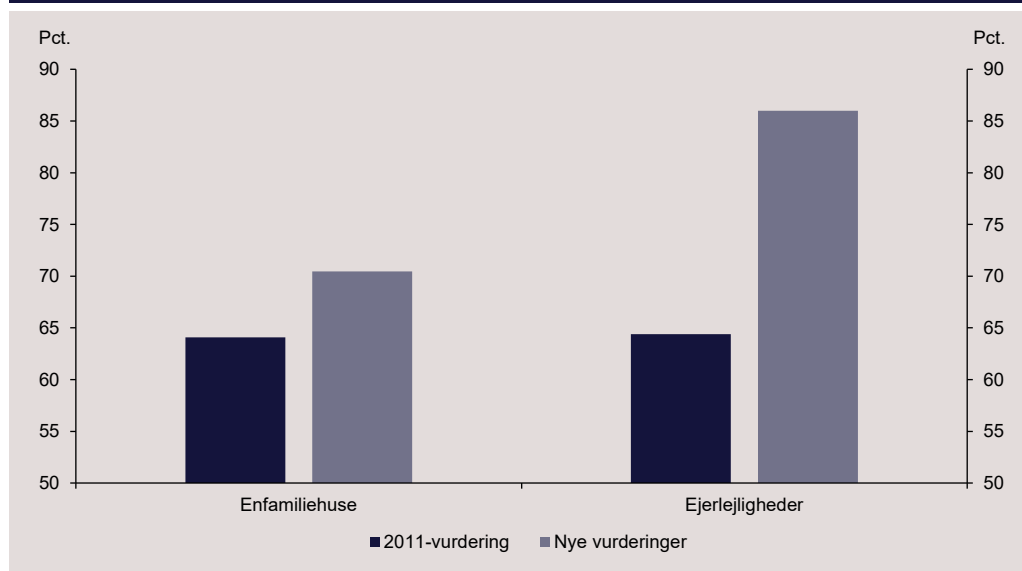
Det er ikke kun det gennemsnitlige niveau for de nye 2020-vurderinger af ejendomsværdierne, der ligger tæt på det gennemsnitlige niveau for handelspriserne. Træfsikkerheden for de enkelte boligers ejendomsværdi forventes også at blive forbedret væsentligt med de nye vurderinger.

Træfsikkerheden kan opgøres som den andel af de nyligt handlede ejendomme, hvor vurderingen af ejendomsværdien ligger inden for ± 20 pct. af den konstaterede handelspris. Det anses således som en indikation på høj træfsikkerhed, hvis en stor andel af de vurderede ejendomsværdier afviger mindre end 20 procent fra handelsprisen – vel at mærke set i lyset af den usikkerhed og variation, der altid vil være i handelsprisen for en specifik bolig.

Ud fra dette mål forventes træfsikkerheden at blive forbedret mærkbart med de nye vurderinger af ejendomsværdierne, jf. figur 5.12. De nye vurderinger af ejendomsværdierne for enfamiliehuse forventes foreløbigt at ligge inden for ± 20 pct. af den konstaterede handelspris i 70 pct. af tilfældene, hvilket er en forbedring fra 2011-vurderingerne, hvor det samme gjaldt i omtrent 64 pct. af tilfældene.

For ejerlejlighederne forventes træfsikkerheden, ifølge en foreløbig analyse, at blive forbedret endnu mere. Med de nye vurderingsmodeller skønnes ejendomsværdien at ligge inden for ± 20 pct. af handelsprisen for cirka 86 pct. af ejerlejlighederne, mens det samme kun gjaldt for 64 pct. af 2011-vurderingerne af ejerlejlighederne.

Figur 5.12. Træfsikkerhed for gamle og nye vurderinger af ejendomsværdi



Anm.: Træfsikkerheden opgøres som den andel af de nyligt handlede ejendomme, hvor vurderingen af ejendomsværdien ligger inden for ± 20 pct. af den konstaterede handelspris. Tallene for enfamiliehuse dækker over et vægtet gennemsnit af træfsikkerheden for henholdsvis parcelhuse, villalejligheder og rækkehuse (vægtet ud fra antal ejendomme). For ejerlejligheder er tallet for de nye vurderingers træfsikkerhed baseret på foreløbige opgørelser fra juni 2019. Træfsikkerheden er opgjort for vurderingen af ejendomsværdier.

Kilde: Skatteministeriet.

De opgjorte tal for træfsikkerheden af de nye vurderinger af ejendomsværdien er foreløbige og alene baseret på maskinelle beregninger, dvs. uden manuelle korrektioner, hvilket der er taget højde for i tallene for 2011-vurderingerne. Dette gør det svært at sammenligne træfsikkerheden direkte, men den foreløbige analyse peger ikke desto mindre på en forbedring i træfsikkerheden med de nye vurderinger.

5.5 Nye vurderingsmodeller: Grundværdier for enfamiliehuse og ejerlejligheder

Med det nye ejendomsvurderings- og boligskattesystem skal der fortsat fastlægges både en ejendomsværdi – der skal danne grundlag for ejendomsværdiskatten – og en grundværdi, som skal danne grundlag for grundskylden.

Ved grundværdien forstås værdien af grunden i ubebygget stand – givet en forudsætning om, at grunden anvendes til det bedste formål i økonomisk henseende. Grunden skal dermed værdiansættes ud fra, at grunden er udnyttet optimalt inden for de rammer, der er tilladt ifølge gældende lokalplaner mv. Det skal blandt andet være med til at sikre et incitament til en samfundsøkonomisk optimal udnyttelse af grunden.

Det betyder, at hvis det fx er tilladt at anvende grunden til både at opføre en ejerbolig og en erhvervsejendom, så skal grundværdien vurderes ud fra, hvilken anvendelse der giver den højeste grundværdi. Tilsvarende skal grunden som udgangspunkt vurderes ud fra, hvor intensivt det er muligt at bebygge grunden, og ikke ud fra hvor mange kvadratmeter ejendom, der rent faktisk er opført på grunden. Den faktiske udnyttelse og anvendelse lægges dog til grund for vurderingen, hvis den faktiske udnyttelse lovligt overstiger den planlagte udnyttelse ifølge lokalplaner mv. To nabogrunde vil altså opnå en forskellig grundværdi, selvom de er lige store, såfremt den ene må udnyttes mere intensivt end den anden.

Grundvurderinger for enfamiliehuse – grundværdikurven

En grundvurdering skal som nævnt afspejle grundens værdi i ubebygget stand. Ubebyggede grunde handles dog kun i relativt begrænset omfang i Danmark. Samtidig er der ofte stor variation i beliggenhedsværdien for grunde. Derfor er det ikke muligt at opstille vurderingsmodeller for grunde, der ligner modellerne for vurdering af den samlede ejendomsværdi.

I stedet er der udviklet en metode til vurdering af grundværdier for enfamiliehuse, der er baseret på en statistisk estimeret sammenhæng mellem handelspriser på grunde og hele ejendomme. Denne statistiske sammenhæng benævnes *grundværdikurven*. Ved hjælp af grundværdikurven kan værdien af en given grund estimeres ud fra ejendomsværdien.

Grundværdien skal afspejle anvendelsen til det bedste formål i økonomisk forstand. Det betyder i praksis, at grundværdien bliver vurderet som om, den var bebygget med et standardhus. Det sker ved, at der først beregnes en fiktiv ejendomsværdi, hvor grunden forudsættes bebygget med standardhuset. Dernæst beregnes grundværdien som den fiktive ejendomsværdi fratrullet bygningsværdien af standardhuset, jf. følgende udtryk:

$$\text{Grundværdi} = \text{Ejendomsværdi med standardhus} - \text{bygningsværdi af standardhus} \quad (2)$$

For enfamiliehus er standardhuset karakteriseret ved blandt andet at være et hus på 140 kvadratmeter, der har murstensvægge, tegltag, ét badeværelse mv., og som er bygget i 1970. Denne standardisering er valgt, da det typiske enfamiliehus i Danmark har disse karakteristika. Valget af standardhus har dog en meget begrænset betydning for vurderingen af grundværdien. Hvis der i stedet var valgt et hus opført i fx år 2000, så ville der blot skulle standardiseres efter et nyere opførelssår, men da grunden vurderes efter ubebygget stand, ændrer det ikke på grundværdien.

Efterfølgende korrigeres grundværdien for, hvordan den pågældende grund adskiller sig fra den typiske udnyttelse. Det kan fx være, hvis grunden har en højere tilladt bebyggelsesprocent end standardhuset, hvorved grunden kan bebygges mere intensivt.

Et hypotetisk eksempel på, hvordan grundværdien beregnes for et enfamiliehus, fremgår af boks 5.3.

Boks 5.3. Hypotetisk eksempel på vurdering af grundværdi for enfamiliehus

Grunden under et parcelhus i Viborg skal vurderes.

Huset er 110 m² og har murstensvægge, taget er belagt med tagpap, og der er to badeværelser. Huset er beliggende på en 500 m² grund.

Med den nye vurderingsmodel – dvs. nabomodellen i kombination med korrektionsmodellen – er ejendomsværdien fastsat til 1.100.000 kr.

Huset afviger imidlertid fra standardhuset med hensyn til en række karakteristika. Ejendomsværdien skal derfor korrigeres for flere forhold, når den fiktive ejendomsværdi (givet et standardhus på grunden) skal beregnes. I det givne tilfælde gælder der, at:

- Ved vurderingen af den fiktive ejendomsværdi *opjusteres* ejendomsværdien, da huset med 110 kvadratmeter er mindre end standardhuset på 140 kvadratmeter.
- Vurderingen *opjusteres* ligeledes, fordi taget ikke er et tegltag.
- Omvendt *nedjusteres* vurderingen, når der korrigeres for et ekstra badeværelse i forhold til standardhuset.

Samlet set vurderes den fiktive ejendomsværdi at være højere end den faktiske ejendomsværdi. Den fiktive ejendomsværdi med et standardhus vurderes til 1.350.000 kr., dvs. omtrent 9.600 kr. pr. m² ($\approx 1.350.000 \text{ kr.} / 140 \text{ m}^2$).

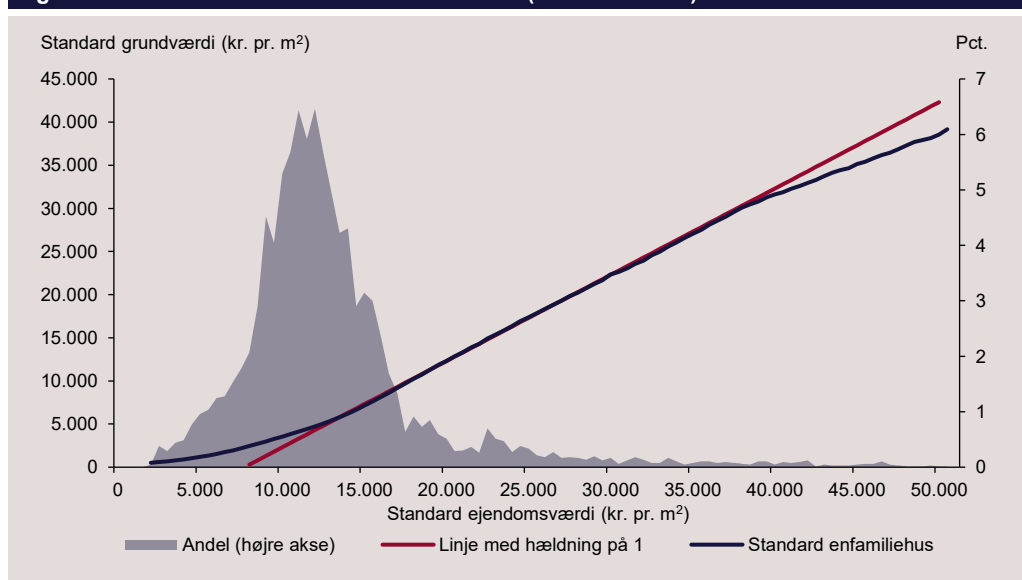
Boks 5.3. Hypotetisk eksempel på vurdering af grundværdi for enfamiliehuse (fortsat)

Med afsæt i denne standardejendomsværdi (opgjort i kr. pr. m²) kan standardgrundværdien (også opgjort i kr. pr. m²) aflæses på grundværdikurven, *jf. figur 5.13 nedenfor*. Det giver en standardgrundværdi på ca. 3.900 kr. pr. m² boligareal, hvilket samlet set svarer til ca. 550.000 kr. ($\approx 3.900 \text{ kr. pr. m}^2 \cdot 140 \text{ m}^2$).

Herefter korrigeres den beregnede standardgrundværdi, hvis grunden kan udnyttes anderledes end standardhuset. I eksemplet kan grunden udnyttes mere intensivt end med et standardhus, idet den tilladte bebyggelsesprocent er højere. Det øger grundvurderingen, så den endelige grundværdi fastsættes til 580.000 kr.

Grundværdikurven udtrykker sammenhængen mellem handelspriser for grundsalg i hele landet (y-aksen) og ejendomsværdier for et standardhus (x-aksen), *jf. figur 5.13*. Ejendomsværdien for den faktiske ejerbolig bestemmes ud fra naboprismodellen og korrektionsmodellen som beskrevet i *boks 5.1*. Herefter opgøres standardejendomsværdien via korrektioner, der tager højde for, hvordan den faktiske bolig afviger fra standardhusets karakteristika, *jf. boks 5.3*. Variationen i ejendomsværdien fremkommer altså alene ud fra standardhusets beliggenhed.

Figur 5.13. Grundværdikurve for enfamiliehuse (standardiseret)



Anm: Andelene på højreaksen viser fordelingen af de observerede grundsalg, der udgør datagrundlaget for grundværdikurven.
Kilde: Skatteministeriet.

Når grundværdikurven først er konstrueret, så kan standardgrundværdien aflæses for en given standardejendomsværdi. Det giver et skøn for, hvad værdien af grunden ville være, hvis den var bebygget med et standardhus og en typisk tilladt udnyttelse (dvs. bebyggelsesprocent). Ved at definere et standardhus holdes bygningsværdien konstant, jf. *det sidste led i udtryk (3) nedenfor*. I så fald vil enhver variation i den estimerede ejendomsværdi af et standardhus, jf. *det første led efter lighedstegnet i udtryk (3)*, kunne tilskrives variation i grundens beliggenhedsværdi og dermed grundværdien, jf. *det første led i udtryk (3)*:

$$\text{Grundværdi} = \text{Ejendomsværdi med standardhus} - \text{bygningsværdi af standardhus} \quad (3)$$

De grundværdier, der danner grundlag for grundværdikurven, stammer fra en række forskellige datakilder, herunder priser fra handler med ubebyggede grunde, priser på "nedrivningssalg" og vurderinger af grunde foretaget af ejendomsmæglere.

Grundværdikurven for et standard-enfamiliehus fremgår af *den blå kurve i figur 5.13*, der også viser fordelingen af grundsalg, som danner grundlaget for grundværdikurven. Hvis det var muligt at gennemføre en perfekt standardisering, hvor modellen tog højde for samtlige karakteristika for den konkrete bygning på grunden, ville hældningen på grundværdikurven principielt være 1, jf. *den røde linje i figur 5.13*. Det ville betyde, at enhver ændring i den standardiserede ejendomsværdi alene kunne tilskrives ændringer i beliggenheden og dermed grundværdien, da det standardiserede enfamiliehus er ens over hele landet, dvs. bygningsværdien er konstant.

I praksis er hældningen på grundværdikurven dog mindre end 1 i enderne, dvs. både ved meget lave og meget høje ejendomsværdier. Der er to årsager til, at hældningen på grundværdikurven er mindre end 1 for *lave* ejendomsværdier pr. m². For det første er ejendomme med lave ejendomsværdier typisk bygget i en lavere kvalitet end gennemsnittet. Det gælder selv efter, at væsentlige faktorer for ejendomsværdien, fx tagtype mv., er standardiseret ud. Samtidig er boligernes stand typisk ringere for ejendomme med lave ejendomsværdier. Da standardiseringen ikke kan tage højde for stand, vil en hældning på 1 for lave ejendomsværdier indebære for høje standardiserede bygningsværdier og dermed for lave grundværdier. For det andet er der i områder med lave ejendomsværdier, typisk et overudbud af huse, hvilket kan trykke ejendomsværdierne ned på et meget lavt niveau, og idet grundværdierne ikke kan blive negative, medfører det lavere bygningsværdier, end hvad standardiseringen umiddelbart kan tilsi.

På tilsvarende vis er hældningen på grundværdikurven mindre end 1 ved *høje* ejendomsværdier. Det skyldes navnlig, at byggekvaliteten og stand i områder med høje ejendomsværdier typisk er højere end gennemsnittet. Hvis der ikke tages højde for dette, vil de standardiserede bygningsværdier blive for lave og dermed vil grundværdierne blive for høje. Desuden er der ganske få meget dyre ejendomme, og disse ejendomme er præget af stor heterogenitet, hvor visse udvalgte ejendomme har en meget høj kvalitet. Det vil altid være svært at håndtere for en statistisk model, hvorfor relativt mange dyre ejendomme vil skulle udtages til manuel kontrol.

Grundvurderinger for ejerlejligheder – grundværdimodel baseret på empiri fra enfamiliehuse

Ved grundvurdering af ejerlejligheder er det vanskeligt at udarbejde en model, der er baseret på empiri om salg af ubebyggede ejerlejlighedsgrunde efter de samme principper som grundvurderinger for enfamiliehuse.

Ligesom det gælder for salg af grunde til enfamiliehuse, er antallet af salg af ubebyggede grunde til ejerlejligheder meget begrænset. Samtidig adskiller de få salg af ubebyggede grunde til ejerlejligheder, der rent faktisk finder sted, sig ved, at de typisk sker til investorer og ikke direkte til private. Parcelhusgrunde købes således i de fleste tilfælde af private, som ønsker at bo på grunden, hvorved prisen på parcelhusgrunden kan siges at afspejle et slutbrugerperspektiv. Ejerlejlighedsgrunde købes i modsætning hertil typisk af investorer, hvorved priserne på disse grundsalg ikke kan forventes at afspejle et slutbrugerperspektiv.

For at skabe konsistens er der udarbejdet en grundværdimodel for ejerlejligheder, der er baseret på empiri fra enfamiliehuse og dermed på slutbrugerperspektivet. Denne fremgangsmåde bygger på en forudsætning om, at ejerlejligheder og enfamiliehuse er substitutter for en potentiel boligkøber, og at boligmarkedet for helårsboliger (enfamiliehuse og ejerlejligheder) kan betragtes som ét samlet marked.

En boligkøber, der fx har 4 mio. kr. til rådighed i sit budget, og som ønsker at købe en bolig på 100 kvadratmeter, kan både finde ejerlejligheder og enfamiliehuse, der opfylder disse betingelser. Hvis bygningsværdien af en sådan lejlighed og et sådant hus også er den samme (og bygningsværdien pr. m² dermed er ens), bør grundværdierne vurderes ens. Det gælder generelt, at hvis en ejerlejlighed og et enfamiliehus har samme boligareal, samme ejendomsværdi og samme bygningsværdi pr. kvadratmeter boligareal, så vil de også have den samme grundværdi, jf. boks 5.4.

Boks 5.4. Sammenhæng mellem grundværdi for enfamiliehuse og ejerlejligheder

Ejendomsværdien, EV, af en given ejendom (enten enfamiliehus eller ejerlejlighed) er bestemt ved summen af bygningsværdien, BV, og grundværdien, GV. Den samlede ejendomsværdi, EV, kan derfor skrives som:

$$EV = BV + GV \quad (1)$$

Bygningsværdien (BV) er givet ved bygningsværdien pr. m², v_b , ganget med boligarealet i m², b . Bygninger varierer i kvalitet, dvs. v_b kan variere på tværs af boliger. Grundværdier varierer også ganske betydeligt – især som følge af forskelle i beliggenhed og i mindre omfang grundens størrelse. Grundværdien, GV, er givet ved ejendomsværdien fratrasket bygningsværdien:

$$GV = EV - BV = EV - v_b b \quad (2)$$

Hvis det forudsættes, at standen af huset og ejerlejligheden (bygningerne) er den samme, så er $v_{b,hus} = v_{b,lejlighed} = v_b$. I så fald er $GV_{lejlighed} = GV_{hus}$, når $b_{hus} = b_{lejlighed} = b$ og $EV_{hus} = EV_{lejlighed} = EV$. Dvs. at boliger med samme boligareal, b , og samme ejendomsværdi, EV, har samme grundværdi. Heraf kan følgende udtryk udledes:

$$GV_{lejlighed} = GV_{hus} \Rightarrow \frac{GV_{lejlighed}}{EV_{lejlighed}} = \frac{GV_{hus}}{EV_{hus}} \quad (3)$$

Dette udtryk siger i bund og grund blot, at grundværdiens andel af ejendomsværdien er den samme for ejerlejligheden og huset. Samtidig gælder der, at grundværdien pr. m² boligareal også udgør den samme andel af ejendomsværdien pr. m² boligareal for henholdsvis ejerlejligheden og huset (med samme boligareal), idet:

$$\frac{GV_{lejlighed}/b}{EV_{lejlighed}/b} = \frac{GV_{hus}/b}{EV_{hus}/b} \quad (4)$$

Grundværdien pr. m² boligareal, GV/b , (og grundværdiens andel af den samlede ejendomsværdi, GV/EV) vil således være ens for ejerlejligheder og huse med samme ejendomsværdi pr. m² boligareal, EV/b , og samme boligareal, b , jf. *eksempel 1 i tabel a*. Hvis ejendomsværdien er den samme, men boligarealet for ejerlejligheden er mindre, så udgør grundværdien for ejerlejligheden en større andel af den samlede ejendomsværdi, og grundværdien pr. m² boligareal er større, jf. *eksempel 2*. Hvis ejendomsværdien pr. m² er den samme, men ejendomsværdien er højere for ejerlejligheden, så kan det henføres til et større boligareal, mens grundværdien pr. m² boligareal er den samme, jf. *eksempel 3*.

Tabel a. Eksempler på sammenhængen mellem grundværdier for lejligheder og huse

Eksempel 1 – samme boligareal						
	Kr. pr. m ² v_b	m ² b	Kr. EV	Kr. GV	Kr. pr. m ² EV/b	Kr. pr. m ² GV/b
Hus	15.000	100	4.000.000	2.500.000	40.000	25.000
Lejlighed	15.000	100	4.000.000	2.500.000	40.000	25.000
Eksempel 2 – ejerlejlighed med mindre boligareal, men højere ejendomsværdi pr. m²						
	v_b	b	EV	GV	EV/b	GV/b
Hus	15.000	100	4.000.000	2.500.000	40.000	25.000
Lejlighed	15.000	80	4.000.000	2.800.000	50.000	35.000
Eksempel 3 – ejerlejlighed med højere boligareal, men samme ejendomsværdi pr. m²						
	v_b	b	EV	GV	EV/b	GV/b
Hus	15.000	100	4.000.000	2.500.000	40.000	25.000
Lejlighed	15.000	110	4.400.000	2.750.000	40.000	25.000

Hvis en boligkøber vælger at købe en mindre ejerlejlighed, der har den samme ejendomsværdi som et større hus, så er det et udtryk for, at køberen har værdiansat lejlighedens grund højere end husets grund – vel at mærke forudsat at de to bygninger er af samme kvalitet og dermed, at bygningsværdien pr. m² boligareal er ens. Med andre ord sker tilvalget af fx en bedre beliggenhed (højere grundværdi) på bekostning af boligarealet (lavere bygningsværdi). Dermed værdiansætter boligkøberen altså lejlighedens grund højere end husets grund på trods af, at husets grund typisk vil være større. Det skyldes, at det ikke kun er størrelsen på en grund, der giver den værdi, men i særdeleshed også grundens beliggenhed – herunder fx afstanden til større byer og havudsigt.

Ved at betragte enfamiliehuse og ejerlejligheder som substitutter kan statistisk viden om sammenhængen mellem grundværdi og ejendomsværdi for enfamiliehuse udnyttes til at værdiansætte grunde under ejerlejligheder ud fra lejlighedens ejendomsværdi. Den statistiske sammenhæng afdækkes af grundværdikurven for enfamiliehuse som beskrevet ovenfor. På den måde kan slutbrugerens værdiansættelse af bygningsværdien pr. m² enfamiliehus opgøres, og den empirisk baserede vurdering af bygningsværdien kan overføres til ejerlejligheder ved hjælp af en standardisering af ejendommens karakteristika.

I det lys fastsættes bygningsværdien for ejerlejligheder på baggrund af empiri for enfamiliehuse og grundværdikurven, hvilket giver en ensartet værdiansættelse af de to boligtyper.

For at kunne anvende empiri om bygningsværdier for enfamiliehuse til at fastlægge grundværdier for ejerlejligheder skal bygningerne være ensartede på tværs af de to boligtyper. Det sikres ved at standardisere enfamiliehusene og ejerlejligheder til samme bygningskarakteristika.

Vurderingen af den enkelte ejerlejligheds grundværdi sker med udgangspunkt i den samme metode som til vurderingen af grundværdierne for enfamiliehuse, men de to metoder er ikke helt ens, *jf. boks 5.5*. Først standardiseres ejerlejlighedens ejendomsværdi, hvorved der fremkommer en ejendomsværdi givet en standardlejlighed på grunden. Det giver et skøn for, hvad en standardlejlighed ville være værd med den givne beliggenhed. Herefter anvendes bygningsværdien for det standardiserede enfamiliehus – skaleret til samme bygningskarakteristika som den typiske ejerlejlighed – til at danne et skøn for bygningsværdien for den standardiserede ejerlejlighed. Der konstrueres altså en bygningsværdikurve ud fra bygningsværdien og ejendomsværdien for den standardiserede ejerlejlighed på baggrund af observerede grundsalg. Afslutningsvis fås grundværdien for den pågældende ejerlejlighed ved trække bygningsværdien fra den standardiserede ejendomsværdi.

Et hypotetisk eksempel på, hvordan grundværdien beregnes for en ejerlejlighed, fremgår af *boks 5.5*.

Boks 5.5. Eksempel på vurdering af grundværdi for ejerlejligheder

Grunden under en ejerlejlighed i Søborg skal vurderes.

Ejerlejligheden er 120 kvadratmeter og er opført i 1980.

Først bestemmes ejerlejlighedens standardiserede ejendomsværdi, som er ejerlejlighedens ejendomsværdi, hvis den havde karakteristika som den typiske ejerlejlighed, dvs. er omkring 100 kvadratmeter, nyopført mv.

Med naboprismodellen (beskrevet i *boks 5.1* for enfamiliehuse) vurderes ejendomsværdien af ejerlejligheden til 3.000.000 kr. Lejligheden afviger dog fra standardeerlejligheden med hensyn til størrelse og alder. Ejendomsværdien skal derfor korrigeres for disse forhold, når den standardiserede ejendomsværdi skal beregnes. I det givne tilfælde korrigeres følgende:

- Ved vurderingen af den standardiserede ejendomsværdi *nedjusteres* ejendomsværdien, da lejligheden med 120 kvadratmeter er større end standardeerlejligheden på 100 kvadratmeter.
- Omvendt *opjusteres* vurderingen, når der korrigeres for, at ejerlejligheden ikke er nyopført.

Samlet set vurderes den standardiserede ejendomsværdi at være lavere end den faktiske ejendomsværdi. Den standardiserede ejendomsværdi vurderes således til 2.800.000 kr.

Med afsæt i denne standardiserede ejendomsværdi findes en bygningsværdi ud fra en bygningsværdikurve for ejerlejligheder. Den standardiserede bygningsværdikurve er en statistisk sammenhæng imellem standardiserede ejendomsværdier og bygningsværdier for de samme grundsalg, som anvendes til at danne grundværdikurven for enfamiliehusene. Ligesom for enfamiliehuse udnytter man således information om konkrete grundsalg. For ejerlejlighederne udnytter man dog ikke direkte information om prisen på grunden, men i stedet en standardiseret bygningsværdi som fremkommer ved at trække værdien af grunden fra den standardiserede ejendomsværdi.

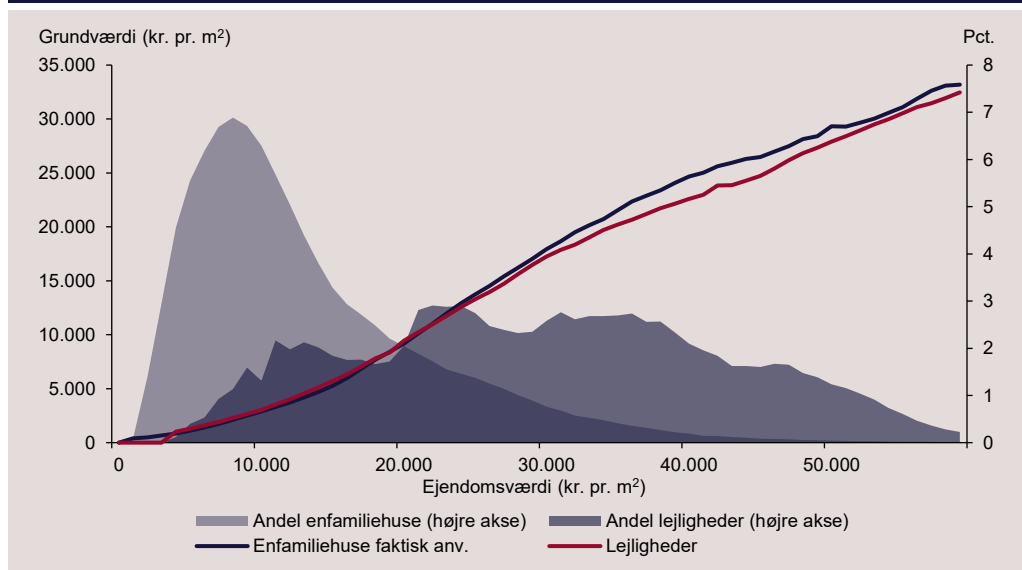
De standardiserede ejendomsværdier for grundene (med grundsalgsoplysninger) er beregnet ved fiktivt at placere en bolig på grunden med typiske karakteristika for ejerlejligheder og anvende naboprismodellen til at bestemme en ejendomsværdi.

I eksemplet udgør den skønnede bygningsværdi 1.700.000 kr. ved at anvende bygningsværdikurven. Afslutningsvis fastsættes grundværdien for lejligheden som den standardiserede ejendomsværdi minus lejlighedens bygningsværdi, dvs. i dette tilfælde til 1.100.000 kr.

De nye grundværdier for ejerlejligheder indebærer, at grundværdierne pr. m² boligareal bliver omtrent de samme for enfamiliehuse og ejerlejligheder, der har samme ejendomsværdier pr. m² boligareal, *jf. figur 5.14*, der også viser fordelingen af ejendomsværdierne for henholdsvis enfamiliehuse og ejerlejligheder.

Grundværdierne for de to boligtyper skal ikke nødvendigvis være helt ens, da bygningskarakteristika kan variere, selvom ejendomsværdien pr. m² boligareal er sammenfaldende. Beregningerne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med betydelig usikkerhed.

Figur 5.14. Grundværdi pr. m² boligareal – enfamiliehuse og ejerlejligheder, foreløbige 2020-vurderinger



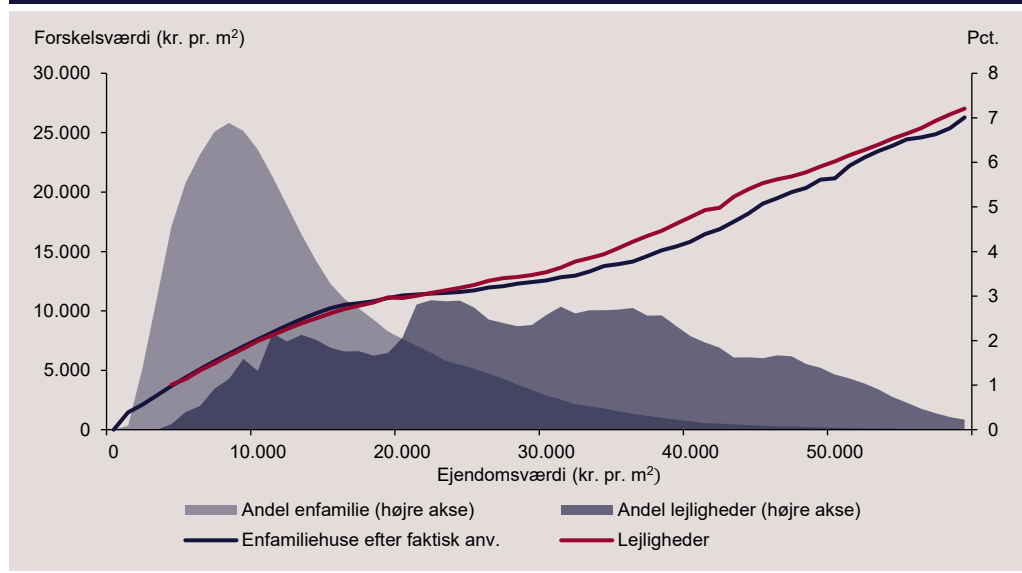
Anm.: Grundværdier er opgjort ud fra den faktiske udnyttelse. Beregningerne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med betydelig usikkerhed, da de er baseret på grundværdimodellen for ejerlejligheder før denne var færdigkalibreret.

Kilde: Skatteministeriet.

Da grundværdierne pr. m² boligareal er forholdsvis ens for enfamiliehuse og ejerlejligheder med samme ejendomsværdi pr. m² boligareal, er bygningsværdierne også ret ens, jf. figur 5.15. Dette illustrerer den centrale forudsætning for de nye grundvurderinger for ejerlejligheder – nemlig at enfamiliehuse og ejerlejligheder er substitutter for hinanden. Dermed opnås en ensartet vurdering af bygningsværdien for enfamiliehuse og ejerlejligheder og tillige en ensartet vurdering af grundværdien for de to boligtyper.

I figur 5.14 og 5.15 er der i de bagvedliggende beregninger taget udgangspunkt i, hvad der faktisk er bygget på grunden. For kun i det tilfælde kan forskelsværdien (dvs. ejendomsværdien minus grundværdien) fortolkes fuldt ud som den implicitte bygningsværdi, idet forskelsværdien ellers også vil omfatte værdien af, at grunden i praksis må udnyttes yderligere. Det er væsentligt i sammenligningen af grundværdier for ejerlejligheder og enfamiliehuse at tage udgangspunkt i den faktiske udnyttelse af grunden, fordi grunde med enfamiliehuse ofte er underudnyttede, dvs. bebygget i mindre grad end hvad der er tilladt, mens grunde med ejerlejligheder ofte er fuldt udnyttede.

Figur 5.15. Bygnings-/forskelsværdier¹⁾ pr. m² boligareal for enfamiliehuse og ejerlejligheder, foreløbige 2020-vurderinger



Anm.: Forskelsværdierne er opgjort ud fra den faktiske udnyttelse. Beregningerne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med betydelig usikkerhed, da de er baseret på grundværdimodellen for ejerlejligheder før denne var færdigkalkuleret.

1) Forskelsværdien er opgjort som ejendomsværdien minus grundværdien. For fuldt udnyttede ejendomme – eller når grundværdien er opgjort på baggrund af den faktiske udnyttelse af grunden – vil forskelsværdien og bygningsværdien være sammenfaldende.

Kilde: Skatteministeriet.

Højere ejendomsværdier kan navnlig henføres til højere grundværdier

De nye vurderinger af ejendomsværdierne ventes at være ca. 33 pct. højere for enfamiliehuse og ca. 97 pct. højere for ejerlejligheder, når der sammenlignes med 2011-vurderingerne. Det svarer til en forøgelse på 3.400 kr. pr. m² for enfamiliehuse og 15.100 kr. pr. m² for ejerlejligheder, *jf. tabel 5.2 ovenfor*. Når forøgelsen af ejendomsværdien pr. m² er størst for ejerlejligheder, så hænger det både sammen med, at de var mere undervurderede i udgangspunktet, og at handelspriserne for ejerlejligheder er steget mere end for enfamiliehuse over de seneste 10 år.

Undervurderingen af ejerlejlighedernes ejendomsværdier dækkede navnlig over en undervurdering af grundværdierne. Derfor vurderes en stor del af forøgelsen af ejerlejlighedernes ejendomsværdier fra 2011-vurderingen til 2020-vurderingen at kunne henføres til højere grundværdier. Det gælder også for enfamiliehuse, at en stor del af forøgelsen af ejendomsværdierne skønnes at kunne henføres til højere grundværdier. Det indebærer, at de implicitte bygningsværdier (dvs. ejendomsværdi minus grundværdi) kun forøges i mindre omfang med de nye vurderinger, *jf. tabel 5.3*.

Tabel 5.3. Sammenligning af 2011-vurderingen og nye, foreløbige 2020-vurderinger

Kr. pr. m ² boligareal	2011-vurderinger			2020-vurderinger		
	Ejendoms-værdi	Grund-værdi	Implicit forskelsværdi	Ejendoms-værdi	Grund-værdi	Implicit forskelsværdi
Enfamiliehuse	10.400	3.500	6.900	13.800	6.400	7.400
Ejerlejligheder	15.600	2.500	13.100	30.700	16.200	14.500
Ejerboliger i alt	11.400	3.300	8.100	17.000	7.500	9.500

Anm.: Afrundet til nærmeste 100 kr. Grundværdierne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med betydelig usikkerhed. Den implicitte forskelsværdi er beregnet som ejendomsværdien minus grundværdien.

Kilde: Skatteministeriet.

Det skal understreges, at i de områder, hvor grundværdierne forøges kraftigt, vil grundskyldspromillen blive tilsvarende markant nedsat, så grundskylden ikke stiger på kommuneniveau, *jf. kapitel 6*. Dog vil der være en omfordeling primært mellem ejerlejlighedsejere og husejere, fordi der med de nye vurderinger rettes op på de stærkt undervurderede grundværdier for ejerlejlighederne.

Grundværdien pr. m² boligareal er med de nye vurderinger i gennemsnit højere for ejerlejligheder end for enfamiliehuse. Det afspejler, at ejerlejligheder typisk er placeret i dyrere boligområder end enfamiliehuse.

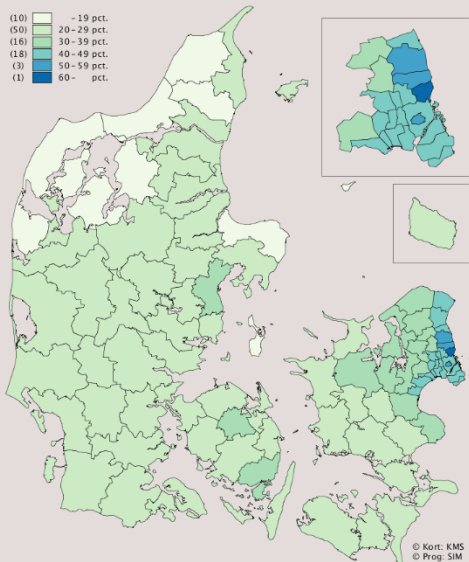
Grundværdierne kommer til at udgøre en større andel af ejendomsværdien

Grundværdien er primært bestemt af grundens beliggenhed. Derfor udgør grundværdien typisk en større andel af ejendomsværdien for ejendomme i områder med særlig god beliggenhed og høj efterspørgsel.

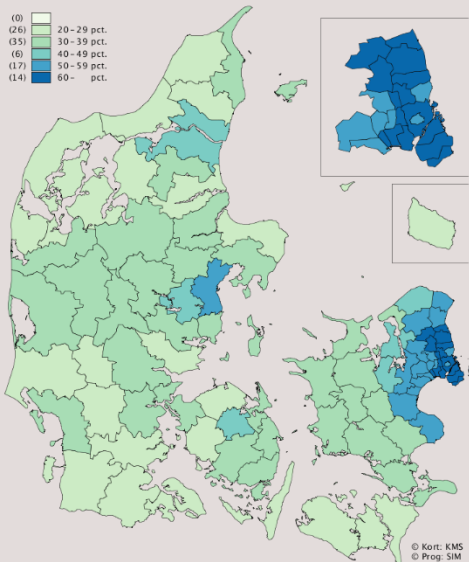
For enfamiliehusene betyder det, at navnlig enfamiliehuse i hovedstadsområdet, Odense, Aarhus og Aalborg ventes at få løftet grundværdiens andel af ejendomsværdien med de nye vurderinger, *jf. figur 5.16 og 5.17*.

Grundværdi som andel af ejendomsværdi – enfamiliehuse

Figur 5.16. 2011-vurderinger



Figur 5.17. Nye vurderinger



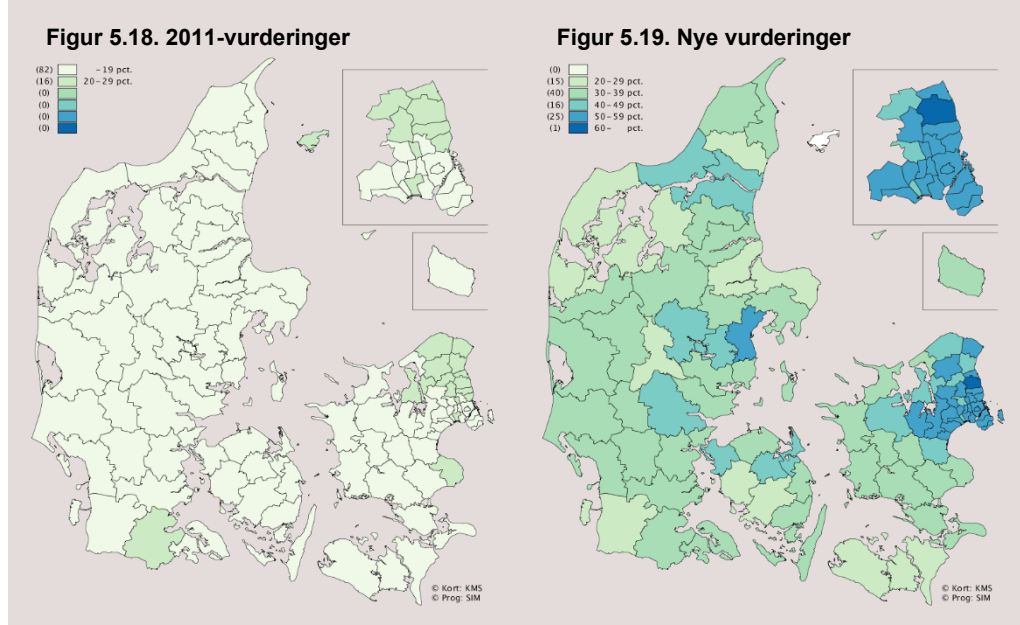
Kilde: Skatteministeriet.

For ejerlejligheder gælder, at forøgelsen af grundværdiens andel af ejendomsværdien (i kølvandet på de nye vurderinger) er mærkbart større end for enfamiliehuse, jf. figur 5.18 og 5.19. Det afspejler som allerede nævnt, at grundværdierne for ejerlejligheder med 2011-vurderingen er markant mere undervurderede end for enfamiliehuse.

Parallelt til enfamiliehusene er grundværdiens andel af ejendomsværdien med de nye vurderinger klart højest i de mest efterspurgte områder, dvs. særligt i hovedstadsområdet, Odense, Aarhus og Aalborg.

Det betyder, at der med de nye grundvurderinger rettes op på den skævhed, der har været mellem lejligheder og huse. Det ses ved, at der med de nye vurderinger kommer væsentligt større ensartethed mellem ejerlejligheder og enfamiliehuse med hensyn til, hvor stor en andel af ejendomsværdien der udgøres af grundværdien. Med 2011-vurderingerne udgør grundværdien en langt større andel af ejendomsværdien for enfamiliehuse end for ejerlejligheder, jf. figur 5.16 og 5.18. Med de nye vurderinger er billedet langt mere ensartet på tværs af landet, så grundværdien udgør den største andel omkring de større byer for både enfamiliehuse og lejligheder, jf. figur 5.17 og 5.19.

Grundværdi som andel af ejendomsværdi – ejerlejligheder



Anm.: Grundværdierne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med betydelig usikkerhed, da de er baseret på grundværdimodellen for ejerlejligheder før denne var færdigkalibreret.

Kilde: Skatteministeriet.

5.6 Nye vurderingsmodeller: Erhvervsejendomme

Forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem fra november 2016 beskriver principperne for fastlæggelse af nye vurderingsmodeller for erhvervsejendomme (inkl. leje- og andelsboliger). Disse principper har desværre vist sig ikke at kunne implementeres i praksis. Det hænger blandt andet sammen med, at datagrundlaget ikke er tilstrækkelig solidt. Der har således været behov for at udvikle mere enkle og gennemskuelige modeller for vurdering af erhvervsejendomme, der også omfatter leje- og andelsboliger.

I det lys vedtog Folketinget i februar 2021 en ny model for vurdering af erhvervsejendomme. Ifølge den nye model fastlægges grundværdien for en erhvervsejendom³ med afsæt i, hvad den pågældende grund ville være værd, hvis den alternativt var blevet udnyttet til ejerboliger. Derfor kaldes den nye vurderingsmodel for erhvervsejendommens grundværdi også for *alternativomkostningsmodellen*. I forbindelse med vedtagelsen af

³ Da erhvervsejendomme ikke betaler ejendomsværdiskat, fastsættes der ikke en ejendomsværdi for erhvervsejendommene. For nogle erhvervsejendomme betales der i dag dog dækningsafgift på baggrund af forskellen mellem ejendomsværdi og grundværdi, men det omlægges med den nye vurderingsmodel, så der i stedet svares dækningsafgift af grundværdien.

den nye model blev det besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe med ekspertdeltagelse om vurderinger af erhvervsgrunde, som skal analysere den vedtagne model samt alternative modeller for erhvervsvurderinger.

Ny model til vurdering af grundværdier for erhvervsjendomme

Modellen vedtaget på baggrund af *Forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem* (november 2016) til vurdering af erhvervsjendommens grundværdier benyttede ligeledes en indirekte metode. Det var den såkaldte *grundresidualmodel*, hvor grundværdier blev beregnet ved at opgøre indirekte ejendomsværdier (beregnet via huslejer) og fratrække skematiske bygningsværdier.

Der er blevet arbejdet intensivt med at udvikle en grundresidualmodel, men den har ikke været mulig at implementere. Med grundresidualmodellen blev for mange grundvurderinger enten negative eller meget høje, og det usikre datagrundlag medførte, at modellen ville blive for usikker.

Engbergudvalget afviste allerede i 2014, at der kunne opstilles en statistisk model, der direkte rammer handelspriser på erhvervsgrunde, idet der kun er få og usystematisk registrerede handler. Direkte handelspriser for grunde ville med andre ord ikke give et tilstrækkeligt solidt datagrundlag for erhvervsvurderingerne.

På den baggrund er der i stedet konstrueret en model for grundvurdering af erhvervsjendomme, som tager afsæt i ejerboligpriserne, hvor datagrundlaget er tilstrækkeligt solidt. Værdiansættelsen af erhvervsgrunde sker således med afsæt i, at der i stedet kunne være opført ejerboliger på den pågældende grund, dvs. ud fra alternativomkostningen ved ikke at opføre ejerboliger. Det valgte alternativ – dvs. ejerboliger – tager udgangspunkt i, at langt hovedparten af alle de ejendomme, der eksisterer i Danmark, i dag udnyttes til beboelse. Derfor må beboelse også anses som den mest sandsynlige alternative anvendelse til erhverv. Konkret udregnes det, hvad erhvervsgrunden ville være blevet vurderet til, hvis grunden var anvendt til bolig – vel at mærke under forudsætning af den højeste værdi af den faktiske og den tilladte udnyttelse af grunden.

De pågældende ejendomme kategoriseres desuden efter, om de er eller har tilladelse til at bygge i flere etager, så de kan sammenlignes med ejerlejligheder, eller kun er eller har tilladelse til erhverv i et plan, hvorved de kan sammenlignes med enfamiliehuse. På den måde sammenlignes en kontorejendom i flere etager med ejerlejligheder i flere etager, mens en butiksejendom i et plan sammenlignes med enfamiliehuse. For de mere pladskrævende erhvervstyper vil det ofte være grundarealet, der har størst betydning for grundværdien, mens det

for erhvervsejendomme, der anvendes til kontorer og butikker, ofte vil være etagearealet⁴. I det lys tager vurderingen af grundværdier for industri- og lagerejendomme udgangspunkt i grundarealet.

For at tage hensyn til, at erhvervsejendomme ikke kan anvendes til beboelse uden særlige tilladelser og ofte først efter store ombygninger, nedskales den grundværdi, der er beregnet på baggrund af ejerboligalternativet. Nedskaleringsfaktoren er afhængig af den specifikke erhvervstype. Der anvendes derfor flere forskellige varianter af alternativomkostningsmodellen. De forskellige varianter afspejler, at der er forskel på, hvad der er afgørende for en konkret erhvervsejendoms grundværdi.

Nedskaleringen er afstemt med en række forhold – herunder de relative forskelle i huslejeniveauer, afkastkrav, hvor intensivt det er muligt at bebygge typiske erhvervsgrunde, og at erhvervsejendomme typisk handles ekskl. moms. Derfor nedskales vurderingerne baseret på ejerboligalternativet fx med en faktor på godt 0,5 for butiks- og kontorejendomme, mens vurderingerne for industri- og lagerejendomme nedskales med en faktor på 0,4⁵. Modellens hovedprincipper er opsummeret i *figur 5.20*.

Figur 5.20. Ny model til at vurdere grunde for erhvervsejendomme: Alternativomkostningsmodel

Ny model til vurdering af erhvervs-ejendommens grundværdi	Konsekvenser af ny model
 Den nye model tager afsæt i, hvad grunden under en ejerbolig med tilsvarende størrelse og beliggenhed ville være værd (alternativ-omkostningsmodel).	• Bedre sammenhæng mellem vurdering af erhvervsejendomme og ejerboliger. • Mere gennemskuelige vurderinger, da der tages afsæt i ejerboligvurderinger, hvor der er mere systematisk variation inden for kommuner og mellem kommuner. • Modellen hviler på et betydeligt mere solidt datagrundlag end den tidligere vedtagne grundresidualmodel.
 Der gennemføres en række nedskaleringer, da ejerboligalternativet i visse tilfælde giver for høje erhvervsvurderinger.	• Rimelige vurderingsniveauer på tværs ved at nedskalere grundværdierne med afsæt i den tilladte bebyggelsesprocent og korrektion for moms – samt med et sigte på huslejeniveauer. • Fortsat en indirekte handelsprismetode som den hidtidige grundresidualmodel. • Grundværdien ansættes ud fra et slutbrugerperspektiv ligesom for ejerboliger.

⁴ Etagearealet beregnes ved sammenlægning af bruttoarealerne af alle etager, herunder blandt andet almindelige kældre og udnyttelige tagetager.

⁵ Specifikt nedskales vurderingen for butikker og kontorer med en faktor på 0,8, svarende til prisen ekskl. moms, og ganges med 2/3 på grund af husleje, typisk udnyttelsesgrad og afkastkrav, dvs. i alt $0,8 \cdot \frac{2}{3} \approx 0,53$. Vurderingen for industri og lager nedskales med en faktor på 0,8, svarende til prisen ekskl. moms, og ganges med 1/2 på grund af husleje og afkastkrav, dvs. i alt $0,8 \cdot \frac{1}{2} = 0,4$. Momsfaktoren på 0,8 afspejler, at ved en momssats på 25 pct., vil momsen udgøre 20 pct af prisen inkl. moms, mens prisen ekskl. moms udgør $(100 - 20 \text{ pct.}) = 80 \text{ pct.} (= 0,8)$ af prisen inkl. moms.

For erhvervsejendomme, der bliver benyttet til beboelse, foretages der ingen nedskalering af vurderingen af grundværdien i forhold til ejerboligalternativet. Grundværdien for beboelsesejendomme vil dermed være den samme, uanset om der er tale om grunde til fx lejelejlighedsbeboelse eller ejerlejlighedsbeboelse. Årsagen til dette er, at grundværdien skal ses ud fra slutbrugerens perspektiv, og at grundskylden ved lov kan overvælfes af udlejer til lejer via huslejen.

For slutbrugerne af en bolig, dvs. den eller de personer, der bor i en given bolig, er der ikke forskel på værdien af beboelsesretten, uanset om der er tale om en lejebolig eller en ejerbolig. Den eneste forskel er, at værdistigninger af grunden for lejeboliger ikke tilfalder beboeren, hvilket er tilfældet for ejerboliger. Erhvervsejendoms-ejeren betaler derfor avanceskat ved salg af ejendommen, mens der løbende betales ejendomsværdiskat af ejerboliger. Ejerboliger og lejeboliger er således perfekte substitutter i forhold til selve boligforbruget (dvs. beboelsesretten), og der ville ikke være et marked for ejerboliger købt af enkeltpersoner, hvis prisen på lejeboliger var markant lavere end ejerboliger, og lejeboligerne var frit tilgængelige (og omvendt).

Det er væsentligt her, at grunde vurderes i ubebygget stand, dvs. det er alene grunden, som vurderes og ikke bygningen på grunden. Leje- og ejerejendomme kan derfor godt være forskellige i forhold til kvaliteten af bygningerne, mens grundene stadig er ens i forhold til selve den grundlæggende funktion – at anvende grunden til beboelse. Det er derfor i et økonomisk perspektiv rimeligt, at leje- og ejerbeboelse beskattes ens med hensyn til grundværdien.

To hypotetiske eksempler på, hvordan grundværdien beregnes for en erhvervsejendom, fremgår af *boks 5.6*.

Boks 5.6. Eksempel på vurdering af grundværdier for to erhvervsejendomme

Ejendom A er en kontor-/butiksejendom med en bygning på 400 m², som også er den tilladte bygningstørrelse på grunden. Ejendom er kategoriseret som en erhvervsejendom i et plan.

Ejendom B er en industri-/lagerejendom med et grundareal på 1.200 m². Ejendommen er kategoriseret som pladskrævende erhverv, så grundværdien fastsættes på baggrund af grundarealet.

For begge ejendomme findes et standardiseret enfamiliehus med samme beliggenhed som erhvervsejendommene og en grund af standardstørrelse. Det standardiserede enfamiliehus har en grundværdi på 800.000 kr.

På baggrund af ovenstående oplysninger beregnes grundværdier for de to erhvervsejendomme som vist i *tabel a*.

Tabel a. To hypotetiske eksempler på fastsættelse af grundværdier for to erhvervsejendomme

	Erhvervs- ejendom A	Erhvervs- ejendom B
Faktiske forhold:		
Kategori	Butik og kontor	Industri og lager
Grundareal	Ikke relevant	1.200 m ²
Faktisk etageareal	400 m ²	Ikke relevant
Muligt etageareal	400 m ²	Ikke relevant
Standardiseret enfamiliehus med samme beliggenhed som ejendommen og en grund af standardstørrelse		
Grundareal	800 m ²	800 m ²
Etageareal	240 m ²	240 m ²
Grundværdi	800.000 kr.	800.000 kr.
Grundværdi pr. m ² grundareal	Ikke relevant	1.000 kr.
Grundværdi pr. m ² etageareal	3.333 kr.	Ikke relevant
Skalering		
Skaleringsfaktor	0,53	0,4
Skaleret grundværdi pr. m ² grundareal for det standardiserede enfamiliehus	Ikke relevant	400 kr.
Skaleret grundværdi pr. m ² etageareal for det standardiserede enfamiliehus	1.767 kr.	Ikke relevant
Grundværdi	707.000 kr.	480.000 kr.

Med de af Folketinget vedtagne skaleringer får erhvervsejendomme en skalering, som er i overensstemmelse med eller mere lempelig end deres huslejeniveau og afkastkrav, jf. tabel 5.4. Fx har butikker og kontorer et huslejeniveau (efter moms) på omkring 76 pct. af niveauet for beboelse, men en skalering på omkring 53 pct. Desuden forventer investorer et afkast fra kontorer og butikker på ca. 7 pct., hvilket er højere end afkastkravet på omkring 5 pct. for beboelse. Det højere afkastkrav afspejler en højere risiko forbundet med udlejning til butikker og kontorer og dermed en lavere værdifastsættelse af grunde anvendt til butik og kontor. Dette giver også anledning til en nedskalering af vurderingen for erhvervsgrunde i forhold til grunde under ejerboliger. Da industri- og lagerejendomme typisk både har en lavere husleje og et højere afkastkrav, nedskaleres disse ejendomme mere end for kontorer og butikker.

Skaleringen stemmer ikke præcis overens med hverken huslejeniveau eller afkastkrav, da den typiske mulige udnyttelsesgrad for erhvervsejendomme og ejerboliger også indgår i fastsættelsen af skaleringsfaktorerne. Typisk kan erhvervsejendomme som følge af en kommunal lokalplan udnytte grunden mere intensivt end ejerboliger. Der tages ligeledes højde for, at erhvervsejendomme typisk handles ekskl. moms.

Tabel 5.4. Illustration af grundværdier og skalering for ejendomme i et plan

Enfamiliehuse Indeks=100	Grundværdi 2012 (gns. pr. m ²)	Lejeniveau (gns. årlig leje pr. m ²) ¹⁾	Grundværdi 2021 (gns. pr. m ²), inkl. skalering	Gns. af- kastkrav	Skalering
Enfamiliehus	100	-	100	-	-
Lejebolig	79	100	95	4,9	1,0
Butik og kontor	20	95/76	50	6,9	0,53
Industri og lager	10	40/32	27	8,2	0,4

Anm.: Tallene omfatter ejendomme i et plan. Der er tale om foreløbige skøn, da datagrundlaget er under konsolidering. Der tages udgangspunkt i det samlede etageareal.

1) Tallene omfatter husleje før og efter moms. Der er ikke moms på leje til beboelse.

Kilde: Skatteministeriet. Huslejeniveauer og afkastkrav er baseret på markedsobservationer.

Skaleringsfaktorerne vil blive evalueret, når der foreligger mere konsoliderede grundvurderinger for erhvervsejendommene. Skaleringsfaktorerne kan eventuelt blive sat ned i forbindelse med evalueringen, hvorved erhvervsejendommene får en lavere grundvurdering og en lavere skattebetaling. I forlængelse af den vedtagne lovgivning er der også nedsat en arbejdsgruppe med ekspertdeltagelse, der skal se nærmere på alternativomkostningsmodellen og evalueringen af skaleringsfaktorerne.

De nye grundværdier skønnes for butiks- og kontorejendomme at udgøre omkring 50 pct. af grundværdien for ejerboliger inkl. nedskalering og omkring 27 pct. for industri- og lagerejendomme, jf. tabel 5.4. Når andelen er lavere end nedskaleringen, er det et udtryk for, at den gennemsnitlige erhvervsejendom har en mindre attraktiv beliggenhed end den gennemsnitlige ejerbolig.

Samlet set skaber alternativomkostningsmodellen – ved at fastsætte grundværdierne for erhvervsejendomme med afsæt i et ejerboligalternativ – en langt bedre sammenhæng mellem de forskellige værdifastsættelsesmodeller, end det har været tilfældet hidtil. Da der betales kommunal grundskyld med samme grundskyldspromille for ejerboliger og erhvervsejendomme (ekskl. land- og skovbrug), er det nødvendigt, at der er konsistens mellem vurderingerne, for at beskætningen bliver rimelig på tværs af de forskellige ejendomstyper.

De generelt højere grundværdier for erhvervsejendommene medfører ikke tilsvarende højere grundskyldsprovenu, da grundskyldspromillerne nedsættes fra 2024. Desuden indfases den højere grundskyld for erhvervsejendommene gradvist, idet grundskylden højest kan stige med 4,75 pct. af den fuldt indfasede grundskyldsbetaling om året henimod den fuldt indfasede grundskyld, dvs. grundskylden uden stigningsbegrænsning⁶. I forbindelse med boligskatteforliget i 2017 blev stigningsbegrænsningen for erhvervsejendomme oprindelig fastsat til 5 pct.⁷, mens nedsættelsen til de aktuelle 4,75 pct. blev vedtaget af Folketingets som en del af den nye vurderingsmodel for erhvervsejendomme.

Den lavere stigningsbegrænsningsprocent betyder, at for de erhvervsejendomme, som skal betale en højere grundskyld efter 2024, sker indfasningen henimod den fuldt indfasede grundskyld lidt langsommere. Endelig bliver erhvervsejendomme – ligesom ejerboliger – også beskattet ud fra et forsigtighedsprincip, hvorved den fastsatte grundværdi reduceres med 20 pct., når grundskylden skal beregnes. skal være blank

⁶ Stigningsbegrænsningen for almene boliger er dog på 4,5 pct. om året.

⁷ Med undtagelse af almene boliger.

6. Det nye boligskattesystem

6.1 Indledning

I Danmark består boligskatterne primært af ejendomsværdiskatten, der betales af den samlede ejendomsvurdering, og grundskylden, der betales med afsæt i grundens værdi, *jf. afsnit 6.2*. For at undgå, at boligejere fremover skal betale mere i boligskat som følge af de nye og generelt højere ejendomsvurderinger, indgik et bredt flertal i Folketinget et forlig om *Tryghed om boligbeskatningen* i maj 2017. Forliget indebærer et nyt boligskattesystem, som sikrer tryghed for boligejerne ved overgangen til de nye ejendomsvurderinger.

Det nuværende boligskattesystem og dets betydning for den effektive beskatning beskrives i *afsnit 6.3*. Selvom det grundlæggende er ejendoms- og grundvurderingerne, der udgør beskatningsgrundlaget for de to boligskatter, er der indført beskatningsregler, der betyder, at det ofte reelt ikke er de *gældende* ejendomsvurderinger, der udgør skattegrundlaget. I begyndelsen af 2000'erne blev der således indført et nominelt skattestop for ejendomsværdiskatten og en stigningsbegrænsning for grundskylden. Skattestoppet for ejendomsværdiskatten indebærer, at denne skat for langt de fleste boligejere ikke har fulgt boligpriserne de seneste 20 år.

I boligskatteforliget fra 2017 blev det forudsat, at de nye boligskatteregler skulle træde i kraft i 2021. Det har dog vist sig nødvendigt at justere tidsplanen, så skatteomlægningen udskydes til 2024. En udskydelse af skatteomlægningen uden kompensation til boligejerne ville have medført højere boligskatter, hvis de *gældende* boligskatteregler i 2020 blev videreført uændret til 2024. Derfor indgik forligskredsen bag boligskatteforliget *Aftale om Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* i maj 2020, hvor udskydelsen af skatteomlægningen suppleres med en kompensation til boligejere og lejere, *jf. afsnit 6.4*.

De isolerede provenumæssige konsekvenser af boligskatteforliget og aftalen om kompensation til boligejerne er en reduktion af de samlede boligskatteindtægter på skønsmæssigt ca. 10 mia. kr. i 2024 og ca. 24 mia. kr. i 2060, *jf. afsnit 6.5*. Det kan særligt tilskrives, at store stigninger i grundskylden aflyses. Relativt set (dvs. opgjort i pct.) er skattelettelsen størst i en række kommuner i landdistrikterne.

6.2 Baggrunden for de danske boligskatter

I Danmark består boligskatterne hovedsageligt af ejendomsværdiskat, der betales med udgangspunkt i den samlede vurdering (værdien af bygning og grund under ét), og grundskyld, der betales ud fra grundens værdi. Selvom de to skatter begge knytter sig til ejendom, så har de vidt forskellige begrundelser.

Ejendomsværdiskat – balance i beskatningen af kapitalafkast

Ejendomsværdiskatten har blandt andet til hensigt at sikre, at der er en omtrent skattemæssig ligestilling mellem boliginvesteringer og øvrige kapitalinvesteringer. Selvom mange betragter deres bolig som et forbrugsgode, er en bolig i økonomisk forstand også et kapitalgode. Det afspejler, at det at eje sin egen bolig er forbundet med to former for afkast.

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

For det *andet* består boligafkastet af de omkostninger, en boligejer sparer ved at eje sin bolig frem for at leje¹. Da denne del af afkastet er en sparet udgift, vil den i udgangspunktet være mindre synlig for den enkelte boligejer, men det er et vigtigt element i boligejernes økonomi.

Formålet med ejendomsværdiskatten er at beskatte begge former for afkast ved at eje en bolig. Ejendomsværdiskatten er derfor kun pålagt de ejendomme, der fungerer som bolig for ejeren (dvs. primært enfamiliehuse, ejerlejligheder og sommerhuse)².

Grundskylden indgår ikke i beskatningen af boligafkast, da den principielt allerede er kapitaliseret i jordpriserne og dermed er betalt af den "oprindelige" ejer. Dermed har grundskylden – så længe den er uændret – ikke betydning for det forventede afkast af en ejerbolig.

Når ejendomsværdiskatten fra 2024 og frem igen vil følge ejendomsvurderingerne, har det desuden den positive egenskab, at skatten dæmper udsving i boligpriserne. Det skyldes, at højere boligpriser – og derved højere ejendomsvurderinger – indebærer højere ejendomsværdiskat, hvilket isoleret set vil reducere boligprisstigningerne. Omvendt vil lavere boligpriser indebære lavere ejendomsværdiskat, hvilket mindsker et boligprisfald og

¹ Huslejen til en lejlighed vil normalt fastsættes, så den både dækker de løbende omkostninger ved boligen (vedligeholdelse) og sikrer en forrentning af udlejernes investerede kapital, der svarer til forrentningen af alternative investeringer. Boligejeren har selv udgifter til vedligeholdelse, men sparer den del af huslejen, der består af udlejerens kapitalforrentning. Hvis boligejeren ikke beskattes i overensstemmelse med den sparede lejeværdi (altså forrentningen af den investerede kapital), vil det medføre en forvridning mellem boligformer, da det vil være relativt billigere at eje frem for at leje. Ovenstående tager ikke højde for, at lejligheder er subsidieret på anden vis gennem huslejustrøking og boligikring/boligydelse til lejeren, og at der gælder særlige vilkår for almene boliger.

² Ejendomsværdiskatten er en såkaldt skematisk beskatning af boligafkastet, der beregnes direkte ud fra ejendomsværdien og ikke ud fra en opgørelse af det egentlige afkast.

medvirker til at holde hånden under boligpriserne i en lavkonjunktur. Ejendomsværdiskatten fungerer med andre ord som en automatisk stabilisator, der er med til at sikre en stabil udvikling i den danske økonomi.

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

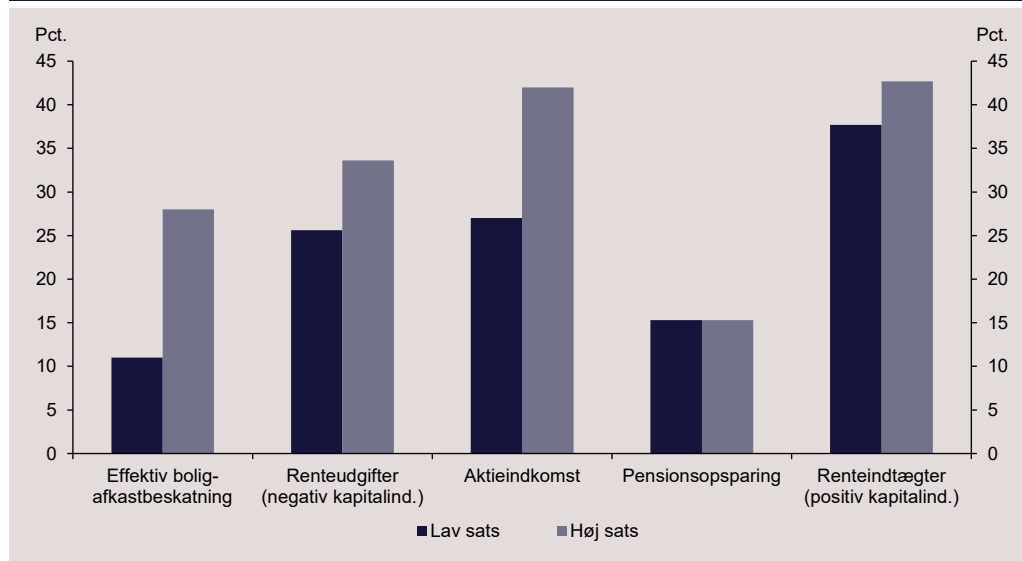
Hvis der er forskelle i beskattningen af forskellige kapitalafkast, så vil skattereglerne forvride husholdningernes investeringer i retning mod det lavest beskattede kapitalafkast. Dermed vil det optimale for den enkelte husholdning ikke længere svare til det optimale for samfundet som helhed.

I praksis beskattes de forskellige former for kapitalafkast ikke helt ens i Danmark, *jf. figur 6.1*. Denne forskellighed i kapitalbeskatningen afspejler politiske prioriteringer. Den effektive beskattning af boligafkast er lavere end beskattningen af de øvrige kapitalafkast og lavere end skatteværdien af rentefradraget, når der ses på ejendomsværdier under progressionsgrænsen i ejendomsværdibeskatningen³. Det betyder, at skattesystemet indebærer en vis tilskyndelse til at investere i ejerboliger frem for andre investeringer, herunder fx at starte nye virksomheder mv. Når der ses på ejendomsværdier over progressionsgrænsen, er den effektive boligbeskatning dog for høj i en skatteøkonomisk optik, når der sammenlignes med skatteværdien af rentefradraget – det gælder navnlig ved høje nettorenteudgifter.

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

Samtidig spiller rentefradraget en rolle i forhold til at sikre en balance mellem afkastet af investeringer og besparelsen ved at reducere gæld. Eksempelvis vil et lavt rentefradrag gøre det mere fordelagtigt at afdrage gæld frem for at spare op i aktier, hvilket er uhensigtsmæssigt for samfundet som helhed.

³ Ejendomsværdiskatten er progressiv, og progressionsgrænsen angiver beløbsgrænsen for, hvornår en ejendomsværdiskattepligtig ejerbolig skal betale ejendomsværdiskat efter den høje ejendomsværdiskattesats på aktuelt 3 pct., *jf. boks 6.1*.

Figur 6.1. Effektive skattesatser for forskellige typer af kapitalafkast, 2024

Anm.: Det årlige, normale boligafkast forudsættes at udgøre ca. 4 pct., hvilket svarer til det skønnede normale renteniveau på længere sigt, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2021* (april 2021). Således forudsættes det, at det årlige, normale boligafkast svarer til afkastet på en alternativ investering, idet man i stedet for boligkøb kunne have købt eksempelvis obligationer (og boet til leje). Den effektive almindelige ejendomsværdiskattesats forventes fra 2024 at udgøre ca. 0,55 pct. Derved kan den effektive, almindelige beskatning af boligafkast (fratrullet et forsigtighedsnedslag på 20 pct.) beregnes til ca. $0,55 \text{ pct.} / 4 \text{ pct.} \cdot 0,8 = 11,0 \text{ pct.}$ Den høje ejendomsværdiskattesats fastsættes ifølge aftalen til 1,4 pct. fra 2024 – denne betales af ca. 1 pct. af ejerboligerne. Det er derfor i helt overvejende grad den lave sats, som er relevant for en balanceret kapitalindkomstbeskatning. Den effektive høje beskatning af boligafkast er beregnet som $1,4 \text{ pct.} / 4 \text{ pct.} \cdot 0,8 = 28,0 \text{ pct.}$

Kilde: Skatteministeriet.

Den relativt lave skat på afkast af pensionsopsparing skal ses i lyset af, at denne form for opsparing er bundet i mange år, og at pensionsopsparing i et vist omfang modregnes i de offentlige pensioner og sociale ydelser såsom fx boligydelse. Allerede ved den nuværende relativt lave pensionsafkastskattesats på 15,3 pct. er der personer, for hvem det ikke kan betale sig at spare op i en bunden pensionsopsparing. Den høje aktieindkomstskattesats er fastlagt, så den for hovedaktionærer sikrer balance i forhold til topskatten⁴.

⁴ Hovedaktionærer kan vælge at tage indkomst ud af deres virksomhed enten som løn – typisk til topskat – eller som aktieudbytte efter, at der er betalt selskabsskat. Den højeste marginalsat udgør knap 56 pct. (ekskl. kirkeskat) i en kommune med gennemsnitlig kommunal indkomstskattesats. Hvis indkomsten i stedet tages ud som aktieudbytte, skal der betales først selskabsskat på 22 pct. og dernæst 42 pct. aktieindkomstskat af de tilbageværende 78 pct., hvilket svarer til en samlet marginalsat på ca. 55 pct. (idet $0,22 + (1 - 0,22) \cdot 0,42 = 55 \text{ pct.}$), dvs. tæt på den højeste marginalsat.

Grundskyld – en ikke-forvridende skat

Grundskylden er en generel skat på al jord i Danmark, dvs. den påhviler både ejerboliger, lejeboliger, andelsboliger og erhvervsjendomme. Da mængden af jord er tilnærmelsesvis konstant i Danmark, påvirker grundskylden kun udbuddet af jord i begrænset omfang. I det lys udgør grundskylden en (sjælden) ikke-forvridende skat. Det indebærer, at ændringer i grundskylden som udgangspunkt ikke påvirker husholdningernes og virksomhedernes adfærd, men derimod alene nedvæltes i jordpriserne.

Grundskylden sikrer endvidere, at samfundet får del i de værdistigninger på jord, der følger af den almindelige velstandsfremgang, herunder blandt andet via udbygning af den offentligt finansierede infrastruktur, kommunale institutioner, privat finansierede indkøbscentre mv. Fx vil udbygning af den offentlige transport i et specifikt område ofte indebære, at de nærvedliggende boliger bliver mere attraktive at bo i. Det vil alt andet lige øge de pågældende boligers grundværdi til gavn for de nuværende beboere i området. Grundskylden medfører dermed højere skattebetaling gennem de højere grundvurderinger, hvorved de nuværende boligejere er med til at finansiere de forbedringer, som skabte de højere lokale grundpriser. Omvendt medvirker grundskylden delvist til at kompensere beboerne i et område, hvor jordpriserne falder.

Hvis grundskylden øges (via højere grundskyldspromiller), vil de løbende omkostninger ved at eje jord umiddelbart stige, men da udbuddet af jord ikke ændres, vil de øgede skattebetalinger reducere jordprisen (og dermed den fremtidige ejers låneomkostninger). På den måde er det ikke usandsynligt, at de samlede omkostninger for nye grundejere er uændrede, selvom grundskyldspromillerne sættes op. En fremtidig ejer vil derfor betale mindre for jorden, men den højere grundskyld ændrer ikke i sig selv den økonomiske aktivitet i samfundet. I det lys vil nye, uventede forøgelser af grundskylden blive betalt af de nuværende – men ikke de fremtidige – grundejere. På samme måde vil en uventet nedsættelse af grundskyldspromillerne medføre en kapitalgevinst for de eksisterende ejere, mens kommende købere reelt ikke påvirkes heraf⁵.

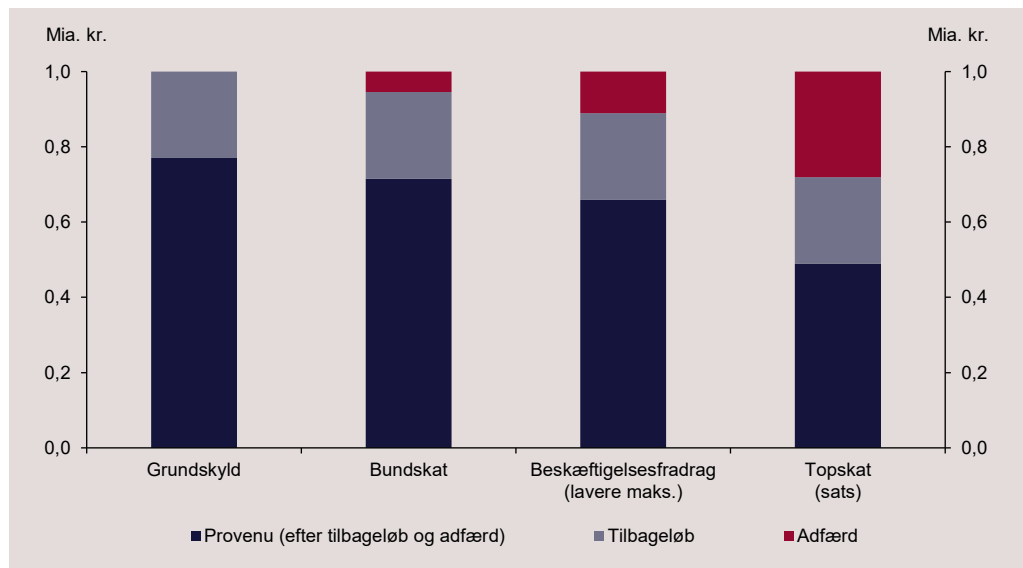
Til sammenligning medfører skatter på arbejdsindkomst fx lavere arbejdsudbud, mens selskabsskatten blandt andet medfører færre investeringer i Danmark, hvilket indebærer et samfundsøkonomisk tab. Det betyder også, at der kræves en større forhøjelse af fx topskatten end grundskylden (målt ved det umiddelbare merprovenu), hvis der skal sikres samme finansiering efter ændret adfærd.

Mere konkret skønnes en umiddelbar forøgelse af grundskylden på 1 mia. kr. at give et merprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd på ca. 0,77 mia. kr. Til sammenligning skønnes en forhøjelse af fx topskattesatsen – givet et umiddelbart merprovenu på 1 mia. kr. – at indebære merprovenu

⁵ Hvis lavere grundskyldspromiller finansieres af andre skattestigninger eller reduktion af offentlige ydelser/service, vil det medføre en omfordeling mellem nuværende og fremtidige boligejere.

efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd på knap 0,5 mia. kr., jf. figur 6.2. Forskellen afspejler, at en forhøjelse af topskatten påvirker arbejdsudbuddet negativt, hvorved en del af det umiddelbare merprovenu forsvinder. Noget tilsvarende gælder ikke for en forhøjelse af grundskylden.

Figur 6.2. Skatteforhøjelser svarende til et umiddelbart merprovenu på 1 mia. kr.



Anm.: De illustrerede stramninger af personskatter på 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning fremgår af *appendiks 3C*. For grundskylden er anvendt en selvfinansieringsgrad på 0. Der er således set bort fra eventuelle porteføljevirkninger af grundskylden, som kan betyde, at en højere grundskyld øger opsparingen i andre (produktive) aktiver, hvilket medfører et yderligere merprovenu og derved en negativ selvfinansieringsgrad.

Kilde: Skatteministeriet.

6.3 Den nuværende boligbeskatning

Boligskatterne i Danmark består som nævnt primært af ejendomsværdiskatten og grundskylden. Selvom det principielt er ejendomsvurderingen og grundvurderingen, som udgør beskatningsgrundlaget for de to boligskatter, er der dog indført beskatningsregler, som betyder, at det ofte ikke er de *gældende* ejendomsvurderinger, der udgør beskatningsgrundlaget. I begyndelsen af 2000'erne blev der således indført et nominelt ejendomsværdiskattestop og en stigningsbegrænsning for grundskylden, jf. *boks 6.1*.

Boks 6.1. Skattestop og stigningsbegrænsning, 2021-regler

Ejendomsværdiskatten er en statslig skat, der betales for ejendomme (eller den del heraf), der bebos af ejeren. Fra og med 2021 betales der 0,92 pct. (mod tidligere 1,0 pct.) af beskatningsgrundlaget op til en nominal grænse på 3,04 mio. kr. og 3 pct. herover. Ejendomsværdiskatten har dog siden 2001 været underlagt et nominelt skattestop, og beskatningsgrundlaget udgøres derfor reelt af den mindste værdi af:

- Gældende ejendomsvurdering (fratrullet 20 pct. i forsigtighedsnedslag fra 2021).
- 2001-ejendomsvurderingen + 5 pct. eller 2002-ejendomsvurderingen (under ét kaldet *skattestopsværdien*).

Grundskyld er en kommunal skat, der betales for alle ejendomme uanset anvendelse. Det er den enkelte kommune, der fastlægger grundskyldspromillen, som dog skal være mellem 16 og 34 promille. Grundskylden har siden 2003 været underlagt en stigningsbegrænsningsregel, som betyder, at beskatningsgrundlaget udgør den mindste værdi af:

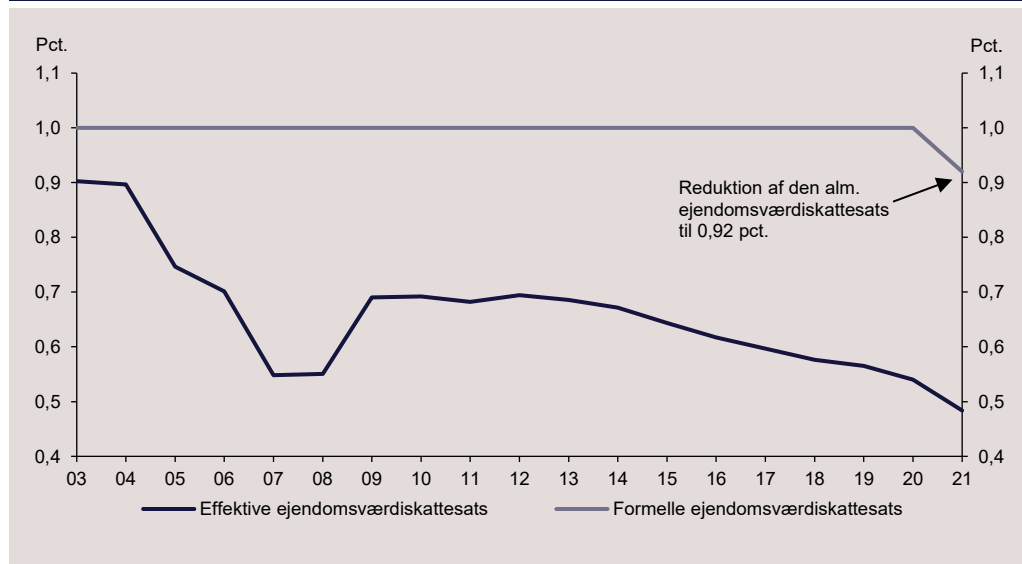
- Gældende grundvurdering (fratrullet 20 pct. i forsigtighedsnedslag fra 2021 for ejerboliger og fra 2022 for erhvervsjendomme).
- Sidste års beskatningsgrundlag tillagt en procentvis stigning på op til 7 pct. (2,8 pct. fra 2022-24). Denne procentvise stigning udregnes som stigningen i det kommunale skatteudskrivningsgrundlag + 3 pct. (også kaldet *skatteoftsværdien*).

Som følge af en forskelligartet udvikling i boligpriserne – herunder også grundværdierne – er ejendomsværdiskattestoppet og stigningsbegrænsningsreglen for grundskylden ikke kommet alle boligejere i Danmark lige meget til gode. Det har været stærkt medvirkende til, at der er sket en geografisk skævvridning af boligskatterne.

Ejendomsværdiskatten er blevet reelt udhulet og geografisk skævvredet

Ejendomsværdiskattestoppet har betydet, at ejendomsværdiskattebetalingen for langt de fleste boligejere ikke har fulgt prisen på deres bolig de seneste knap 20 år. Ejendomsværdiskatten er med andre ord gradvist blevet udhulet, da det nominelle skattestop har medført, at skattebetalingen i forhold til ejendommens værdi er faldet i takt med de højere boligpriser siden 2001.

Udhulingen af ejendomsværdiskatten har betydet, at den effektive beskatning af ejerboligers ejendomsværdi for nuværende er væsentligt lavere end den formelle beskatning, *jf. figur 6.3*. Selvom den almindelige ejendomsværdiskattesats formelt har været 1,0 pct. frem til 2020, hvorefter den blev nedsat til 0,92 pct. i 2021, så er den effektive beskatning i gennemsnit knap 0,5 pct. af ejendomsværdien i 2021. Det afspejler, at langt de fleste boliger beskattes af 2001-ejendomsvurderingen tillagt 5 pct. eller 2002-ejendomsvurderingen, *jf. boks 6.1*.

Figur 6.3. Formel og effektiv sats for ejendomsværdiskatten, 2003-2021

Anm.: Frem til og med 2011 er den effektive ejendomsværdiskattesats beregnet som forholdet mellem beskatningsgrundlagene og ejendomsværdierne ifølge de offentlige vurderinger for det pågældende år. Fra og med 2012 er den kommunale udvikling i boligpriserne lagt til ejendomsvurderingerne i forbindelse med beregningen af den effektive sats, så ejendomsværdierne afspejler boligpriserne trods fastfrysningen af de offentlige ejendomsvurderinger. I 2020 er den forventede prisudvikling for enfamiliehuse på landsplan baseret på *Danmarks Konvergensprogram 2021* (april 2021) anvendt som en proxy for prisudviklingen. I 2021 udgøres vurderingerne af de nye, foreløbige 2020-vurderinger for ejerboliger, der vil kunne ændre sig frem til udsendelsen af de endelige vurderinger. Der er ikke taget højde for eventuelle nedslag i ejendomsværdiskatten. Stuehuse er ikke medtaget, da der gælder særlige regler for vurderingerne heraf, ligesom ejendomme i udlandet ikke indgår. Stigningen i den effektive ejendomsværdiskat i 2009 skyldes det kraftige fald i boligpriserne, der fulgte i kølvandet på finanskrisen.

Kilde: Skatteministeriet.

Faldet i den effektive ejendomsværdibeskatning bliver mere tydeligt, når de nye 2020-ejendomsvurderinger danner beskatningsgrundlag i 2021. De nye vurderinger er mere retvisende og under ét væsentligt højere end 2011-vurderingerne i medfør af stigningen i boligpriserne siden 2011, jf. boks 6.2.

Boks 6.2. Nye 2020-ejendomsvurderinger for ejerboliger

Det tidligere ejendomsvurderingssystem viste sig udfordret på en række områder. Vurderingerne af både grund- og ejendomsværdier har generelt været for upræcise, uensartede og uigennemskuelige. Derfor blev det i 2013 besluttet at suspendere de offentlige ejendomsvurderinger. På det tidspunkt var vurderingerne set under ét lidt for lave sammenlignet med markedspriserne. Desuden har den lange suspensionsperiode betydet, at grund- og ejendomsværdierne i dag er betydeligt lavere end de aktuelle markedspriser. Det nye ejendomsvurderingssystem er beskrevet i *kapitel 5*.

På baggrund af et nyt vurderingssystem, der bygger på et markant større datagrundlag for vurderingerne, genindføres de løbende ejendomsvurderinger med 2020-vurderingerne for ejerboliger.

Med de nye vurderinger bringes ejerboligernes ejendomsværdier op på niveau med de faktiske handelspriser, *jf. tabel a*. Dermed vil de nye ejendomsvurderinger så at sige indhente det efterslæb i forhold til handelspriserne, som er blevet oparbejdet siden suspensionen af vurderingerne i 2013.

Tabel a. Ejendomsvurderinger for ejerboliger, 2011- og foreløbige 2020-vurderinger

Kr. pr. m ²	2011-vurdering	2020-vurdering	Handelspris 2020	Handelspris ift. 2020-vurdering, pct.
Enfamiliehuse	10.400	13.800	14.300	+3,2
Ejerlejligheder	15.600	30.700	30.600	-0,5
Ejerboliger i alt	11.400	17.000	17.300	+1,8

Anm.: Afrundet til nærmeste 100 kr. pr. m² boligareal. Boligpriser pr. m² er udregnet som et vægtet gennemsnit efter antallet af ejendomme pr. kommune. 2020-vurderingerne er baseret på foreløbige 2020-vurderinger for ejerboliger, der vil kunne ændre sig frem til udsendelsen af de endelige vurderinger.

Kilde: Skatteministeriet og Finans Danmark.

Grundværdierne forøges ligeledes markant, idet grundvurderingerne også har været suspenderet siden 2013. Forøgelsen af grundværdierne er klart størst for ejerlejligheder, *jf. tabel b*. Det hænger sammen med, at de både var mere undervurderede i udgangspunktet, og at handelspriserne for ejerlejligheder er steget mere end for enfamiliehuse i løbet af de seneste 10 år. Med de nye grundvurderinger rettes der således op på den skævhed i grundværdierne, som har været mellem lejligheder og huse, *jf. kapitel 5*.

Tabel b. Grundværdier for ejerboliger, 2011- og 2020-vurderinger

Kr. pr. m ² boligareal	2011-vurderinger	2020-vurderinger
Enfamiliehuse	3.500	6.400
Ejerlejligheder	2.500	16.200
Ejerboliger i alt	3.300	7.500

Anm.: Afrundet til nærmeste 100 kr. Grundværdierne for ejerlejligheder er foreløbige og forbundet med usikkerhed, da grundværdimodellen for ejerlejlighederne endnu ikke er helt færdigkalibreret.

Kilde: Skatteministeriet.

Samtidig har ejendomsværdiskattestoppet skabt ubalancer i den effektive beskatning på tværs af landet, *jf. tabel 6.1*. Den effektive ejendomsværdiskat er i dag markant lavere i de dele af landet, hvor boligpriserne er steget mest siden starten af 2000'erne. Den effektive ejendomsværdiskattesats er i dag lavest i Region Hovedstaden, hvor boligpriserne under ét er steget mest siden 2001, hvor ejendomsværdiskattestoppet trådte i kraft.

Tabel 6.1. Den effektive ejendomsværdiskattesats fordelt på regioner, 2003, 2011 og 2021

	2003	2011	2021
		<i>Pct.</i>	
Hovedstaden	0,85	0,65	0,39
Midtjylland	0,95	0,65	0,52
Nordjylland	0,95	0,71	0,55
Sjælland	0,88	0,72	0,56
Syddanmark	0,96	0,74	0,58
Hele landet	0,90	0,68	0,48

Anm.: Se anmærkning til figur 6.3.

Kilde: Skatteministeriet.

Den effektive grundskyld er også lavere end den formelle

Stigningsbegrænsningsreglen for grundskylden har – ligesom det er tilfældet med det nominelle skattestop for ejendomsværdiskatten – medført, at grundskyldsbetalingen for mange boligejere ikke har fulgt udviklingen i grundværdien siden 2003. Frem til 2008 steg grundværdierne kraftigt – herunder særligt i årene op til finanskrisesens udbrud – men denne stigning slog kun delvist igennem i form af en højere grundskyld som følge af stigningsbegrænsningen, *jf. figur 6.4*. Således udgjorde beskatningsgrundlagene mindre end 50 pct. af grundvurderingerne i 2008.

Fra 2008 og frem til 2011 faldt boligpriserne under ét – herunder også grundværdierne. Det bidrog til at skabe en bedre balance mellem beskatningsgrundlagene og grundvurderingerne. I 2011 udgjorde beskatningsgrundlagene således godt 70 pct. af grundvurderingerne.

Fra 2014 og frem er grundvurderingerne steget mere end beskatningsgrundlagene, hvilket (igen) har skabt en lidt større forskel mellem beskatningsgrundlagene og grundvurderingerne⁶. I 2021 vil de nye og mere retvisende 2020-vurderinger for ejerboliger danne beskatningsgrundlag for grundskylden, og da de nye grundvurderinger forventes at være markant højere end de gamle 2011-vurderinger, vil forskellen mellem beskatningsgrundlagene og grundvurderingerne blive forøget betydeligt. Beskatningsgrundlagenes andel af grundvurderingerne ventes således at falde fra ca. 75 pct. i 2020 til godt 40 pct. i 2021, *jf. figur 6.4*.

⁶ Da udviklingen i boligpriserne er anvendt som en proxy for udviklingen i grundværdierne fra og med 2012, kan de reelle grundværdier godt være steget mere end beskatningsgrundlagene for 2012-2020, end det er tilfældet i figur 6.4.

Figur 6.4. Skattegrundlaget for grundskylden som andel af grundvurderingerne, 2000-2021

Anm.: Figuren omfatter som udgangspunkt de samme ejendomsværdiskattepligtige ejerboliger, som indgår i figur 6.3, mens ejendomme på fx fremmed grund ikke indgår. Fra 2012 og frem er den kommunale udvikling i boligpriserne lagt til grundvurderingerne som proxy for udviklingen i grundværdierne i beregningen af skattegrundlagets andel af grundvurderingerne, så vurderingerne afspejler grundværdierne bedst muligt trods fastfrysningen af de offentlige ejendomsvurderinger. I 2020 er den forventede prisudvikling for enfamiliehuse på landsplan fra *Danmarks Konvergensprogram 2021* (april 2021) anvendt som en proxy for prisudviklingen af grundværdierne. I 2021 udgøres grundvurderingerne af de nye, foreløbige 2020-vurderinger for ejerboliger, der vil kunne ændre sig frem til udsendelsen af de endelige vurderinger. Før strukturreformen i 2007 indgår både kommunal og amtlig grundskyld.

Kilde: Skatteministeriet.

Den formelle grundskyldspromille varierer på tværs af kommuner – og derfor også på tværs af regioner. I 2021 ligger de gennemsnitlige grundskyldspromiller i intervallet 25-29 i landets fem regioner, mens den gennemsnitlige grundskyldspromille på landsplan udgør omtrent 26, jf. tabel 6.2.

I 2021 forventes den effektive grundskyldspromille at være ca. 11 på landsplan. Region Hovedstaden forventes at have den laveste effektive grundskyldspromille på ca. 9, mens de højeste effektive grundskyldspromiller forventes at udgøre ca. 13 i henholdsvis Region Nordjylland og Region Syddanmark. Denne geografiske forskel skal særligt ses i den sammenhæng, at boligpriserne – herunder også grundværdierne – er steget relativt mest i og omkring de større byer i løbet af de seneste ti års tid.

Tabel 6.2. Formel og effektiv grundskyldspromille fordelt på regioner, 2003, 2011 og 2021

	2003		2011		2021	
	Gns. faktisk grundskylds-promille	Gns. effektiv grundskylds-promille	Gns. faktisk grundskylds-promille	Gns. effektiv grundskylds-promille	Gns. faktisk grundskylds-promille	Gns. effektiv grundskylds-promille
Hovedstaden	24	23	25	20	25	9
Midtjylland	24	22	25	17	25	12
Nordjylland	25	24	28	20	29	13
Sjælland	23	21	25	17	26	12
Syddanmark	23	21	25	17	25	13
Hele landet	24	22	25	18	26	11

Anm.: Se anmærkning til figur 6.4.

Kilde: Skatteministeriet.

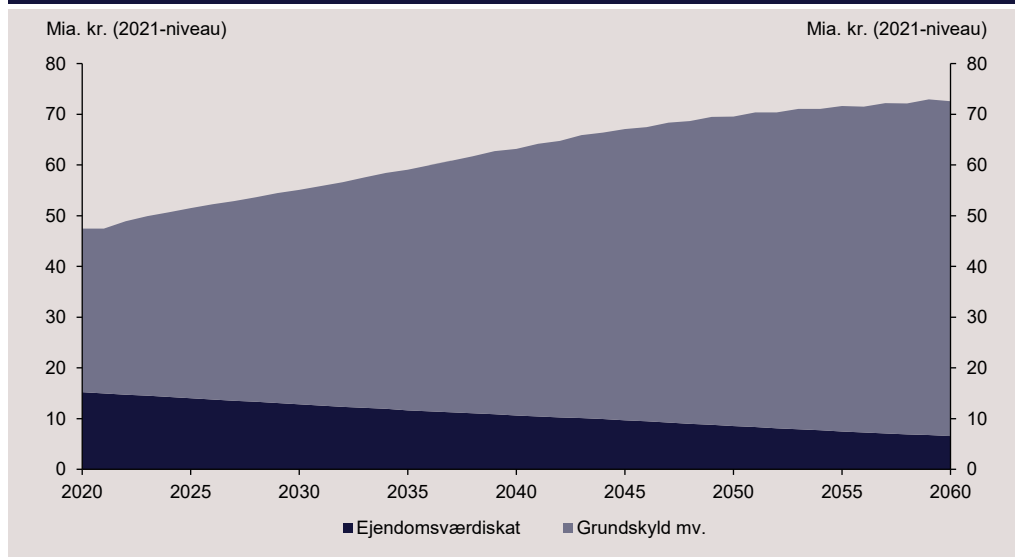
Ved ikrafttrædelsen af stigningsbegrænsningen for grundskyld i 2003 var forskellen mellem de formelle og effektive grundskyldspromiller relativt lille, idet forskellen udgjorde omtrent 2 promille-point på landsplan. I 2011 var forskellen øget til ca. 7 promille-point på landsplan. I 2021 forventes forskellen mellem de formelle og effektive grundskyldspromiller forøget markant, hvilket skal ses i lyset af fremgangen i boligpriserne – herunder også i grundværdierne – i løbet af de seneste ti års tid.

Uden nye regler forstærkes ubalancen mellem ejendomsværdiskat og grundskyld

Hvis 2020-boligskattereglerne⁷ blev videreført, ville stigningsbegrænsningsreglen for grundskylden indebære, at beskatningsgrundlaget fortsat ville kunne stige med op til 7 pct. om året, mens ejendomsværdiskatten fortsat ville blive udhulet reelt på grund af det nominelle skattestop. Samlet set ville boligskatterne stige med ca. 16 mia. kr. (opgjort i 2021-niveau) frem mod 2040 og ca. 25 mia. kr. frem mod 2060, jf. figur 6.5.

Således ville grundskylden med 2020-regler være steget med ca. 33 mia. kr. frem mod 2060, mens ejendomsværdiskatten ville være faldet reelt med knap 9 mia. kr. Det ville i betydeligt omfang have forstærket den ubalance mellem grundskylden og ejendomsværdiskatten, der allerede eksisterer i dag.

⁷ Med 2020-boligskatteregler menes det regelsæt, der var gældende på aftaletidspunktet for boligskatteforliget i maj 2017 og frem til og med 2020.

Figur 6.5. Boligskatter, hvis 2020-reglerne var blevet videreført, 2020-2060

Anm.: Grundskyld mv. omfatter ud over grundskylden de såkaldte dækningsafgifter for erhvervsejendomme og offentlige ejendomme.

Kilde: Skatteministeriet.

6.4 Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen

Fra 2021 vil de nye ejendomsvurderinger danne grundlag for beskatningen af ejerboliger, mens det på tilsvarende vis gælder fra 2022 for erhvervsejendomme. De nye vurderinger er mere retvisende og vil typisk være betydeligt højere end de fastfrosne vurderinger fra 2011. Hvis 2020-boligskattereglerne var blevet videreført, ville de som nævnt medføre betydeligt højere indtægter fra boligskatterne samlet set.

Tryghed om boligbeskatningen

For at undgå at boligejerne fremover skal betale mere i boligskat, herunder særligt grundskyld, som følge af de nye ejendomsvurderinger, indgik et bredt flertal i Folketinget (V, LA, K, S, DF, RV) i maj 2017 et forlig om *Tryghed om boligbeskatningen*. Forliget indeholder et nyt boligskattesystem, som sikrer tryghed for boligejerne ved overgangen til de nye ejendomsvurderinger, jf. boks 6.3.

Boks 6.3. Elementer i forliget Tryghed om boligbeskatningen



Konsekvenser af ny model

Indførelse af et forsigtighedsnedslag på 20 pct., der fratrækkes ejendoms- og grundvurderingen i beregningen af boligskatter. Dermed kommer den usikkerhed, der altid vil være ved en vurdering, ejendomsejerne til gode. Træder i kraft samtidig med, at de nye vurderinger udgør beskatningsgrundlag.



Lavere boligskattesatser

Både ejendomsværdiskattesatserne og den gennemsnitlige grundskyldspromille nedsættes markant ved boligskatteomlægningen.



Permanent skatterabat

Ingen boligejere skal ved overgangen til nye skatteregler betale mere i samlede boligskatter end ved gældende boligskatteregler. Rabatten gælder, så længe man ejer sin bolig.



Automatisk indefrysningsordning

Stigninger i boligskatterne efter 2017 indefrys, indtil ejendommen sælges. Dermed vil de betalte boligskatter ikke stige nominelt i ejerperioden.

For at de nye, højere vurderinger ikke skal medføre højere boligskatter, nedsættes de to ejendomsværdiskattesatser og den gennemsnitlige grundskyldspromille markant i forbindelse med boligskatteomlægningen. Der indføres et forsigtighedsprincip, således at der fratrækkes 20 pct. af henholdsvis ejendomsvurderingen (ejendomsværdiskatten) og grundvurderingen (grundskylden) i fastlæggelsen af beskatningsgrundlagene. Der indføres desuden en skatterabat, så ingen boligejer skal betale mere i samlet boligskat i 2024 med de nye boligskatteregler end med gældende boligskatteregler.

Fra og med 2018 er der herudover indført ordninger, der gør, at nominelle stigninger i boligskatterne efter 2017 indefrys, indtil den pågældende ejendom sælges. Med en *midlertidig* indefrysningsordning i 2018-2023 indefrys alene stigninger i grundskylden (ud over en bagatelgrænse på 200 kr. årligt). Ejendomsværdiskatten er ikke omfattet af den midlertidige indefrysningsordning, fordi det nominelle skattestop for denne del af boligbeskatningen gælder frem til 2023. Den form for indefrysning er rente- og gebyrfri. Fra og med 2. halvår 2021 gøres den midlertidige indefrysningsordning for grundskylden valgfri.

Fra 2024 indføres en *permanent* indefrysningsordning for ejerboliger som led i omlægningen af boligbeskatningen. Dermed indefrys nominelle stigninger i ejendomsværdiskatten og grundskylden under ét. Eventuelle indefrosne beløb fra den midlertidige indefrysningsordning videreføres i den permanente indefrysningsordning, medmindre ejeren aktivt fravælger dette. Efter skatteomlægningen forrentes de indefrosne beløb med en rente, der svarer til gennemsnittet af de effektive renter på alle udestående realkreditobligationer ligesom i den nuværende indefrysningsordning for pensionister. I 2021 svarer det til en rente på ca 0,5 pct.

Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen

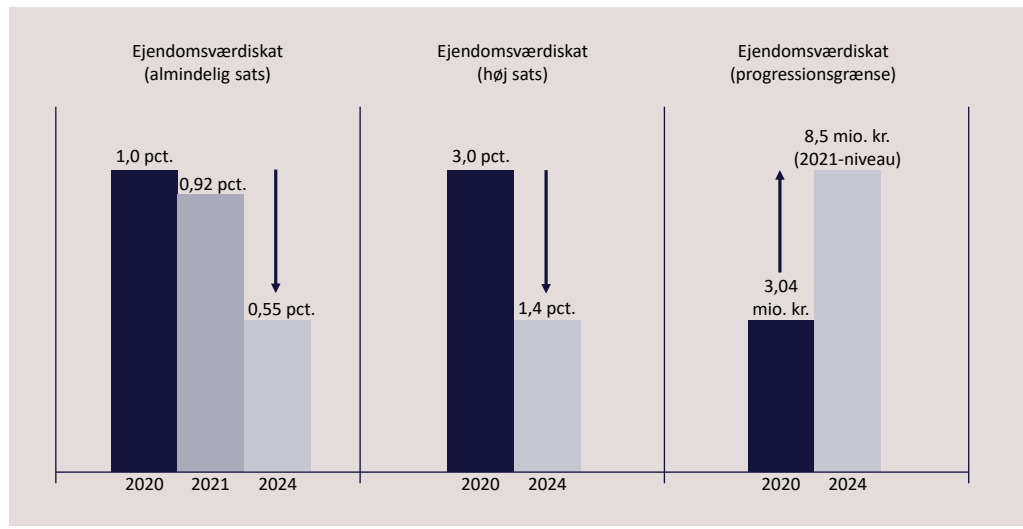
I boligskatteforliget fra 2017 blev det forudsat, at de nye boligskatteregler skulle træde i kraft i 2021. Efterfølgende har det vist sig nødvendigt at justere tidsplanen for implementering af boligskatteforliget, så boligskatteomlægningen udskydes til 2024.

En udskydelse af boligskatteomlægningen *uden* kompensation til boligejerne ville medføre højere boligskatter, hvis 2020-boligskattereglerne var blevet videreført uændret til 2024. Det skyldes både, at grundskylden ville fortsætte med at kunne stige op til 7 pct. årligt, og at en række boligejere ville skulle vente tre år på at få sat boligskatten ned.

Derfor indgik regeringen og forligskredsen bag boligskatteforliget en aftale om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (maj 2020), hvor udskydelsen af boligskatteforliget kombineres med en kompensation til boligejere og lejere.

Mere konkret indebærer aftalen blandt andet, at det nominelle skattestop for ejendomsværdiskatten videreføres frem til 2024. Desuden nedsættes ejendomsværdiskatten med godt 1 mia. kr. (før automatisk tilbageløb af moms og afgifter) allerede fra 2021, idet den almindelige ejendomsværdiskattesats reduceres fra 1,0 pct. i 2020 til 0,92 pct. i 2021, *jf. figur 6.6*.

I 2024 forventes den almindelige ejendomsværdiskattesats nedsat betydeligt til ca. 0,55 pct. parallelt med, at de nye vurderinger (fratrullet et forsigtighedsnedslag på 20 pct.) udgør beskatningsgrundlaget for alle boligejere. Tilsvarende er det allerede aftalt, at den høje ejendomsværdiskattesats reduceres fra 3,0 pct. til 1,4 pct. i 2024. Samtidig forhøjes progressionsgrænsen for ejendomsværdiskatten, så samme andel af boligejerne før og efter 2024 betaler progressiv ejendomsværdiskat. Det forventes at medføre en progressionsgrænse på ca. 8,5 mio. kr. (2021-niveau), *jf. figur 6.6*.

Figur 6.6. Satser og progressionsgrænsen for ejendomsværdiskatten, 2020-2024

Anm.: Den almindelige ejendomsværdiskattesats og progressionsgrænsen i 2024 er beregnet på baggrund af nye, foreløbige 2020-vurderinger fremskrevet til 2022 og kan således ændre sig frem mod ikrafttrædelsen af boligskatteforliget. Seneste fremskrivning er foretaget i forbindelse med kompensationsaftalen i maj 2020 og tager således ikke højde for, at boligpriserne i 2020 og 2021 er steget mere end forudsat i fremskrivningen. Den større stigning i boligpriserne indebærer, at den beregnede almindelige ejendomsværdiskattesats i 2024 vil kunne blive lavere end 0,55 pct. og progressionsgrænsen højere end 8,5 mio. kr. Progressionsgrænsen er opgjort før forsigtighedsprincippet og i 2021-niveau.

Kilde: Skatteministeriet.

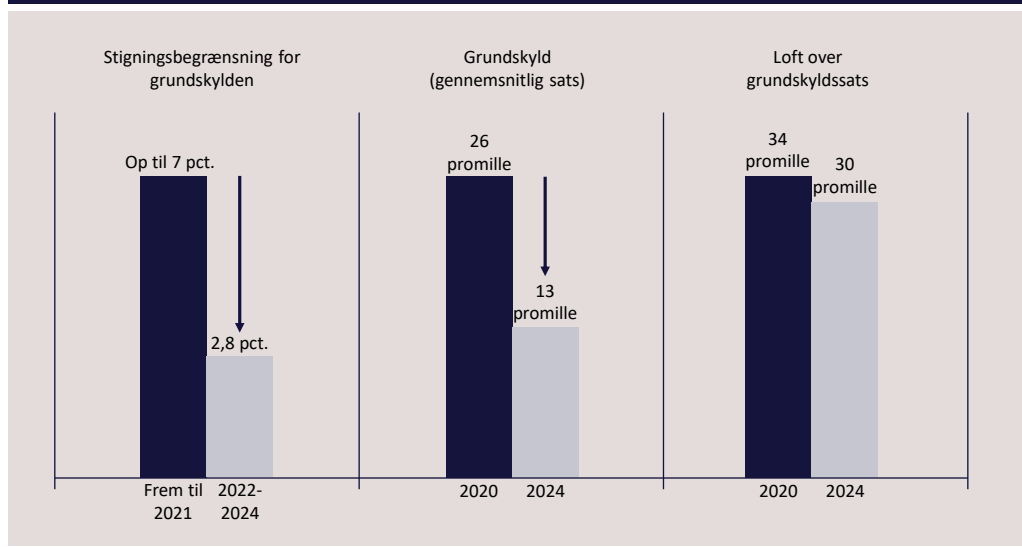
For at boligskatterne ikke skal stige mere frem mod skatteomlægningen i 2024, end det var forudsat i boligskatteforliget, kan grundskylden for den enkelte ejerbolig i medfør af kompensationsaftalen højst stige med 2,8 pct. om året fra 2022 og frem til 2024, jf. figur 6.7. Med reglerne inden kompensationsaftalen kunne grundskylden stige med op til 7 pct. årligt. De nominelle stigninger i grundskylden indefrysnes via den midlertidige indefrysningsordning, der som sagt gøres valgfri fra 2. halvår 2021.

I 2024 reduceres den gennemsnitlige grundskyldspromille markant. Grundskyldspromillerne fastsættes, så provenuet fra grundskylden i hver enkelt kommune er uændret ved ikrafttrædelsen af de nye boligskatteregler i 2024 målt i forhold til gældende boligskatteregler.

Det skønnes med væsentlig usikkerhed, at den vægtede gennemsnitlige grundskyldspromille omtrent halveres fra ca. 26 i 2021 til ca. 13 i 2024, jf. figur 6.7. De nye grundskyldspromiller fastsættes ved lov i 2023. Det nuværende loft over grundskyldspromillen på 34 nedsættes med skatteomlægningen i 2024, så grundskyldspromillen i de enkelte kommuner fremover ikke kan overstige 30. P.t. forventes kun én kommune at komme til at have en grundskyldspromille på 30 i 2024, mens 25 kommuner i dag har en grundskyldspromille på 30 eller derover.

Kommunerne kan ikke sætte deres grundskyldspromiller og dækningsafgiftssatser op i perioden 2021-2028, men de kan godt sætte dem ned.

Figur 6.7. Satser og stigningsbegrænsning for grundskylden, 2020-2024



Anm.: Den gennemsnitlige grundskyldspromille i 2024 er beregnet på baggrund af nye, foreløbige 2020-vurderinger fremskrevet til 2022 og kan således ændre sig frem mod ikrafttrædelsen af boligskatteforliget. Seneste fremskrivning er foretaget i forbindelse med kompensationsaftalen i maj 2020 og tager således ikke højde for, at boligpriserne i 2020 og 2021 er steget mere end tidligere forudsat. Den større stigning i boligpriserne indebærer at de beregnede grundskyldspromiller i 2024 under ét vil kunne blive lavere.
Kilde: Skatteministeriet.

Med kompensationsaftalen er der desuden indført samtidighed i beskatningsgrundlagene for henholdsvis ejendomsværdiskat og grundskyld, således at samme vurdering danner beskatningsgrundlag for både ejendomsværdiskatten og grundskylden i samme år. Indførelsen af samtidighed indebærer mere konkret, at en given vurdering vil danne beskatningsgrundlag for både ejendomsværdiskat og grundskyld i de to år, der følger efter året for vurderingsterminen⁸.

Provenumæssige konsekvenser ved kompensationsaftalen

Aftalen om kompensation til boligejerne indebærer isoleret set, at boligskatterne lempes varigt med ca. 1/2 mia. kr. efter automatisk tilbageløb (opgjort i 2020-niveau) sammenlignet med et forløb, hvor boligskatteomlægningen var blevet gennemført i 2021 som forudsat i boligskatteforliget fra 2017, jf. tabel 6.3.

⁸ Indførelsen af samtidighed indebærer, at en ny 2020-vurdering danner beskatningsgrundlag for både ejendomsværdiskatten og grundskylden i 2021 og 2022, mens 2020-vurderingen *uden* samtidighed ville danne beskatningsgrundlag for ejendomsværdiskatten i 2020 og 2021 og for grundskylden i 2021 og 2022.

I perioden 2021-2023 skønnes det, at kompensationsaftalen lempet boligskafterne med gennemsnitligt knap 1½ mia. kr. årligt efter tilbageløb – vel at mærke målt i forhold til et forløb, hvor boligskaftemlægnngen var blevet udskudt til 2024 uden kompensation. I perioden 2021-2030 skønnes kompensationsaftalen gennemsnitligt at lempe boligskafterne med ca. 1,8 mia. kr. efter tilbageløb.

Tabel 6.3. Provenuvirkning ved at udskyde boligskaftemlægnngen til 2024 med og uden kompensation til boligejerne, 2021-2030 og varigt

Mia. kr. (2020-niveau), efter tilbageløb	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Gns. 2021- 2030	Varigt
(1) Provenuvirkning ved udskydelse af boligskaftemlægnngen med kompensationsaftalen ¹⁾	2,3	3,2	2,5	-1,7	-1,2	-1,7	-1,1	-1,6	-1,0	-1,5	-0,2	-0,5
(2) Provenuvirkning ved udskydelse af boligskaftemlægnngen uden kompensation	3,2	4,5	4,5	0,3	0,8	0,3	0,9	0,4	1,0	0,5	1,6	1,4
Forskel (1)–(2)	-0,9	-1,3	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8	-2,0

Anm.: Beregningerne er foretaget på baggrund af nye, foreløbige 2020-vurderinger og kan således ændre sig frem mod ikrafttrædelsen af de nye boligskafterregler. Provenuvirkningerne er beregnet i forhold til et forløb, hvor boligskaftemlægnngen var blevet gennemført i 2021 som forudsat i boligskafteforliget fra 2017.
1) Fra 2024 og frem er der årligt afsat 100 mio. kr. (2020-niveau) til forbedringer af boligskaftetilskænkene for pensionister. Den konkrete udmøntning er endnu ikke fastlagt.
Kilde: Skatteministeriet.

Endvidere skønnes det varige boligskafteprovenu med kompensation at være ca. 2 mia. kr. lavere efter automatisk tilbageløb, end hvis boligskaftemlægnngen var blevet udskudt til 2024 uden kompensation. Denne forskel vil komme boligejere og lejere til gode.

6.5 Skattemæssige konsekvenser af boligskafteforliget og aftalen om kompensation til boligejerne

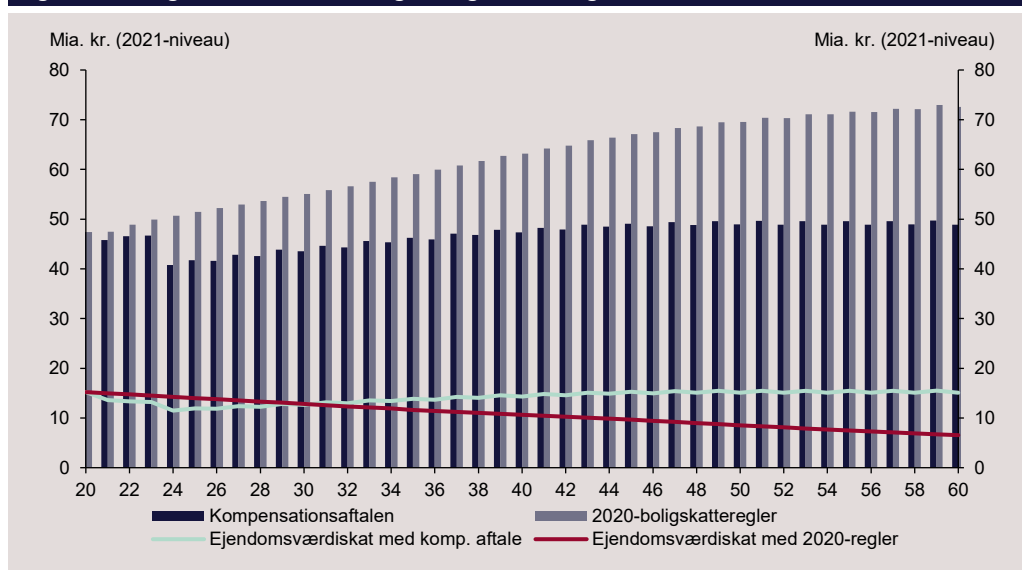
Med boligskafteforliget og aftalen om kompensation til boligejerne nedsættes boligskafterne fra 2021 sammenlignet med en videreførelse af 2020-boligskafterreglerne, jf. figur 6.8. Således skønnes de samlede boligskafter at blive ca. 10 mia. kr. lavere i 2024, mens indtægterne fra boligskafterne i 2060 skønnes at være ca. 24 mia. kr. lavere end med 2020-boligskafterregler.

De lavere indtægter fra boligskafterne kan særligt tilskrives, at store stigninger i grundskylden aflyses. Samlet set aflyses stigninger i grundskylden for godt 30 mia. kr. frem til 2060.

Omvendt forventes den samlede ejendomsværdiskattebetaling at være godt 8 mia. kr. *højere* i 2060 sammenlignet med videreførelse af 2020-regler, hvor ejendomsværdiskatten udhules år for år i medfør af det nominelle skattestop for denne del af boligbeskatningen. Fremover vil ejendomsværdiskatten følge udviklingen i boligpriserne for enfamiliehuse, som forudsættes at stige godt 2½ pct. årligt i perioden frem mod 2060.

Ejendomsværdiskatten vil frem mod 2060 udgøre en stabil andel af de samlede boligskatter (godt 30 pct.), mens en videreførelse af 2020-regler ville have forskudt balancen mellem ejendomsværdiskat og grundskyld, så ejendomsværdiskatten kun ville udgøre knap 10 pct. af de samlede boligskatter i 2060.

Figur 6.8. Boligskatter ved forskellige boligbeskatningsscenarier, 2020-2060

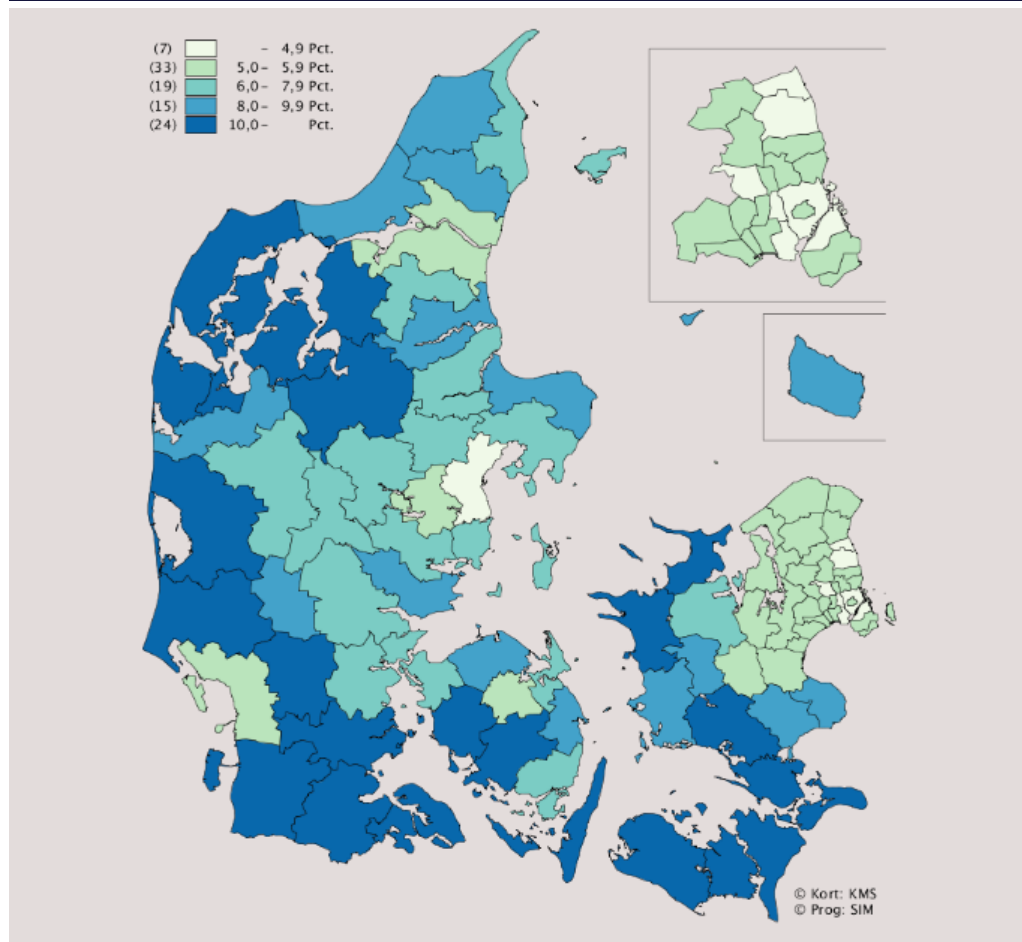


Anm.: Provenuskønnene er opgjort før automatisk tilbageløb.

Kilde: Skatteministeriet.

Med aftalen om kompensation af boligejerne nedsættes boligskatterne allerede fra og med 2021. Ejendomsværdiskatten sænkes således med godt 1 mia. kr. om året fra 2021, mens stigningsbegrænsningen for grundskylden højest kan udgøre 2,8 pct. årligt i perioden 2022-2024 for ejerboliger indtil ikrafttrædelsen af de nye boligskatteregler.

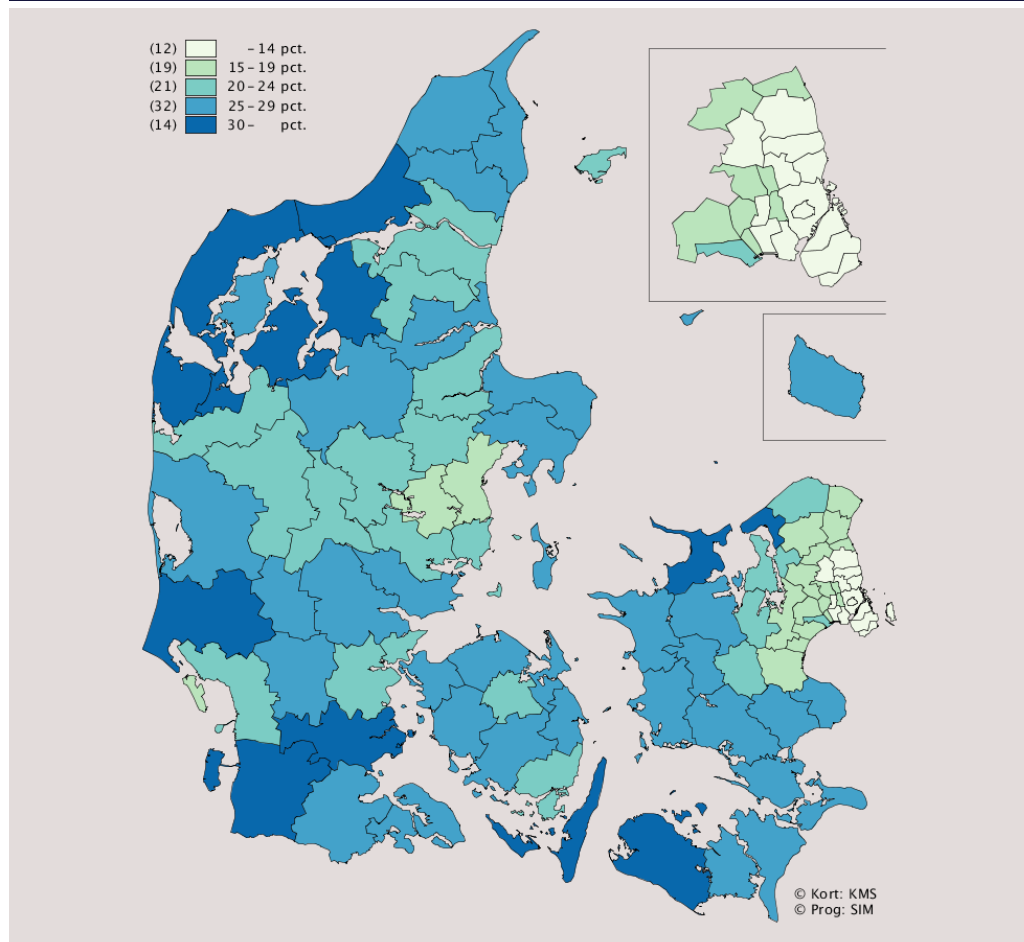
De samlede boligskatter for boligejerne bliver i gennemsnit 1.300 kr. lavere om året i 2021-2023 som følge af boligskatteforliget og kompensationsaftalen. Opgjort i absolutte termer, dvs. målt i kroner, vil den lavere boligskat være størst i hovedstadsområdet, mens skattelettelsen i relative termer, dvs. målt i procent, vil være størst i en række kommuner i landdistrikterne, jf. figur 6.9.

Figur 6.9. Skattelettelse for boligejere i procent, 2021-2023

Anm.: Omfatter helårsboliger (enfamiliehuse og ejerlejligheder). Skatterabatten er inkluderet. Skattelettelserne er opgjort i forhold til videreførelse af de skatteregler, der gjaldt ved indgåelse af boligskatteforliget i 2017. Der er tale om skøn baseret på nye, foreløbige 2020-vurderinger, hvorfor tallene kan ændre sig.

Kilde: Skatteministeriet.

Omlægningen af boligskatterne i 2024 giver boligejere en skattelettelse på i gennemsnit 4.000 kr. i 2024 sammenlignet med 2020-skattereglerne. Det svarer til en skattelettelse på gennemsnitlig godt 20 pct. Målt i procent er skattenedsættelsen størst i en række kommuner i landdistrikterne, hvor skattelettelsen er på mere end 30 pct., jf. figur 6.10.

Figur 6.10. Skattelettelse for nuværende boligejere i procent, 2024

Anm.: Omfatter helårsboliger (enfamiliehuse og ejerlejligheder). Skatterabatten er inkluderet. Lettelserne opgjort i forhold til videreførelse af de skatteregler, der gjaldt ved indgåelse af boligskatteforliget i 2017. Der er tale om skøn baseret på nye, foreløbige 2020-vurderinger, hvorfor tallene kan ændre sig.
Kilde: Skatteministeriet.

Typeeksempler

Virkningen af boligskatteomlægningen for typiske enfamiliehuse i seks udvalgte kommuner er illustreret i *tabel 6.4*. På tværs af kommuner får ejere af et typisk enfamiliehus en skattelettelse allerede i 2021. I 2024 vil boligskatterne være markant lavere i alle kommuner sammenlignet med videreførelse af 2020-skatteregler.

Tabel 6.4. Virkningen for et typisk enfamiliehus i udvalgte kommuner

Kr. (2021-niveau)	Guldborgsund	Haderslev	Brønderslev	Horsens	Herlev	Gentofte
Ejendomsvurdering 2020	900.000	1.100.000	1.100.000	1.700.000	3.900.000	8.700.000
Boligskat, 2020	12.600	13.200	13.600	17.300	39.200	63.900
Boligskat, 2021, nye regler	10.400	11.600	12.600	16.400	38.200	62.200
Boligskat, 2024, nye regler	8.000	8.400	9.700	14.100	34.700	60.300
- heraf skatterabat	-	-	-	-	-	3.300
Skattelettelse ift. 2020-regler, pct.	32	34	28	19	15	9

Anm.: Der er tale om skøn baseret på foreløbige 2020-vurderinger fremskrevet til 2022 og 2024, hvorfor tallene kan ændre sig. Se-neste fremskrivning er foretaget i forbindelse med kompensationsaftalen i maj 2020 og tager således ikke højde for, at boligpriserne i 2020 og 2021 er steget mere end tidligere forudsat. Boligskat omfatter både ejendomsværdiskat og grundskyld.
Kilde: Skatteministeriet.

Virkningen for typiske ejerlejligheder i fire udvalgte kommuner er illustreret i tabel 6.5. I alle eksemplerne får ejerne en skattelettelse allerede i 2021. I 2024 bliver boligskatten inkl. skatterabat også markant lavere sammenlignet med videreførelse af 2020-skatteregler.

I eksemplerne indebærer forliget, at disse boligtyper får en skatterabat, der sikrer, at boligskatten ikke stiger ved overgangen til de nye regler. Købere af en ejendom efter 1. januar 2024 vil imidlertid ikke overtage denne skatterabat, og de vil således skulle betale en højere boligskat. Dermed vil deres omkostning ved at eje boligen blive højere, hvilket må forventes at medføre et fald i boligprisen for disse typer ejendomme. Omlægningen forventes derfor også at bidrage til, at der vil ske en vis nedadgående korrektion af priserne for de ejendomme, hvor prisstigningerne siden indførelsen af skattestoppet for ejendomsværdiskatten i 2001 har været størst.

Tabel 6.5. Virkningen for en typisk ejerlejlighed i udvalgte kommuner

Kr. (2021-niveau)	Herning	Aalborg	Aarhus	København
Ejendomsvurdering 2020	1.400.000	1.700.000	2.400.000	3.000.000
Boligskat, 2020	10.100	10.400	14.000	15.100
Boligskat, 2021, nye regler	9.400	9.700	13.100	14.200
Boligskat, 2024, nye regler	8.900	9.200	12.500	13.500
- heraf skatterabat	3.000	4.800	8.200	11.300
Skattelettelse ift. 2020-regler i pct.	8	8	9	9

Anm.: Der er tale om skøn baseret på foreløbige 2020-vurderinger fremskrevet til 2022 og 2024, hvorfor tallene kan ændre sig. Se-neste fremskrivning er foretaget i forbindelse med kompensationsaftalen i maj 2020 og tager således ikke højde for, at boligpriserne i 2020 og 2021 er steget mere end tidligere forudsat. Boligskat omfatter både ejendomsværdiskat og grundskyld.
Kilde: Skatteministeriet.

Boligbeskatning for lejere, herunder særskilt stigningsbegrænsning for almene boliger

Erhvervsejendomme – herunder leje- og andelsboliger – grundskyldsbetaling er ligesom boligskafterne for ejerboliger omfattet af en skatterabat, som sikrer, at der ikke skal betales mere i grundskyld i omlægningsåret 2024 end under gældende regler. Skatterabatten for erhvervsejendomme udgøres fra 2025 og frem af en moderniseret stigningsbegrænsning, der højst er på 4,75 pct.⁹ om året henimod den fuldt indfasede grundskyldsbetaling.

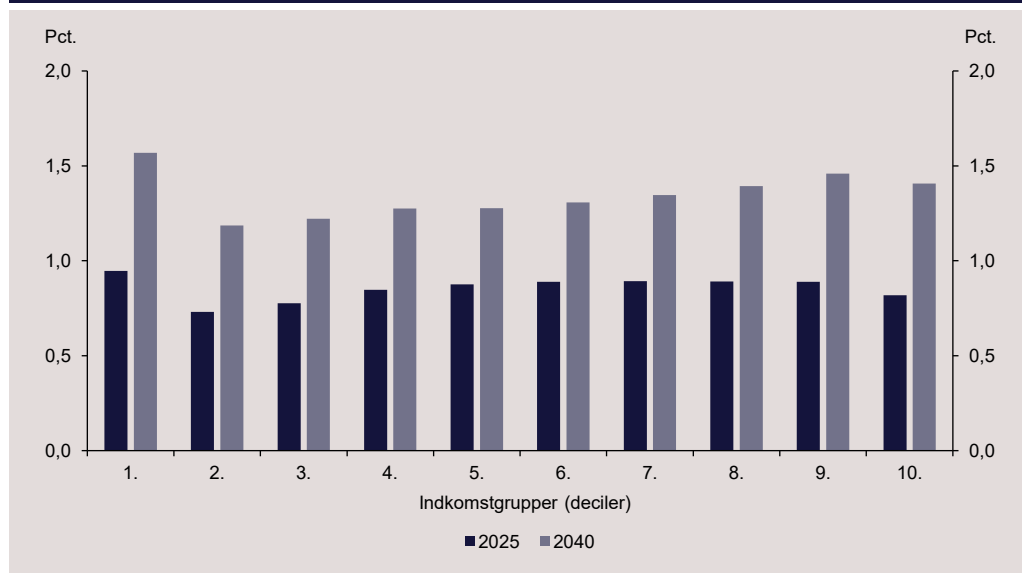
Det indebærer, at hovedparten af skatterabatterne for erhvervsejendomme er afviklet efter ca. 20 år. Denne stigningsbegrænsning sikrer, at grundskylden ikke kan stige pludseligt fra et år til et andet, og giver dermed lejerne trykthed om den del af deres husleje, der reelt går til at dække udlejers udgifter til grundskyld. Når rabatten ikke – ligesom det er tilfældet for ejerboliger – videreføres nominelt uændret indtil et ejendomssalg, så skyldes det, at erhvervsejendomme sjældent sælges.

Virkning på indkomstfordelingen

Hvad angår indkomstfordelingen skønnes kompensationsaftalen at indebære et løft i de disponible indkomster på knap 0,9 pct. i 2025 sammenlignet med, hvad de ville have været med 2020-boligskafteregler¹⁰. Stigningen i de disponible indkomster er nogenlunde jævnt fordelt på tværs af indkomstdeciler – dog med en lidt større stigning i 1. indkomstdecil (dvs. de 10 pct. af befolkningen med lavest disponibel indkomst), jf. figur 6.11. Frem mod 2040 forventes de disponible indkomster at stige op til ca. 1,5 pct. sammenlignet med 2020-boligskaftereglerne, mens fordelingsprofilen er omtrent den samme som i 2025.

⁹ Med undtagelse af almene boliger, der har en moderniseret stigningsbegrænsning på 4,5 pct. årligt.

¹⁰ For at tage højde for, at der med kompensationsaftalen er indført samtidighed i beskatningsgrundlagene for ejendomsværdiskat og grundskyld, afspejler virkningen på indkomstfordelingen et gennemsnit af virkningen i henholdsvis 2024 og 2025.

Figur 6.11. Boligforligets virkning på de disponible indkomster fordelt på indkomstdeciler

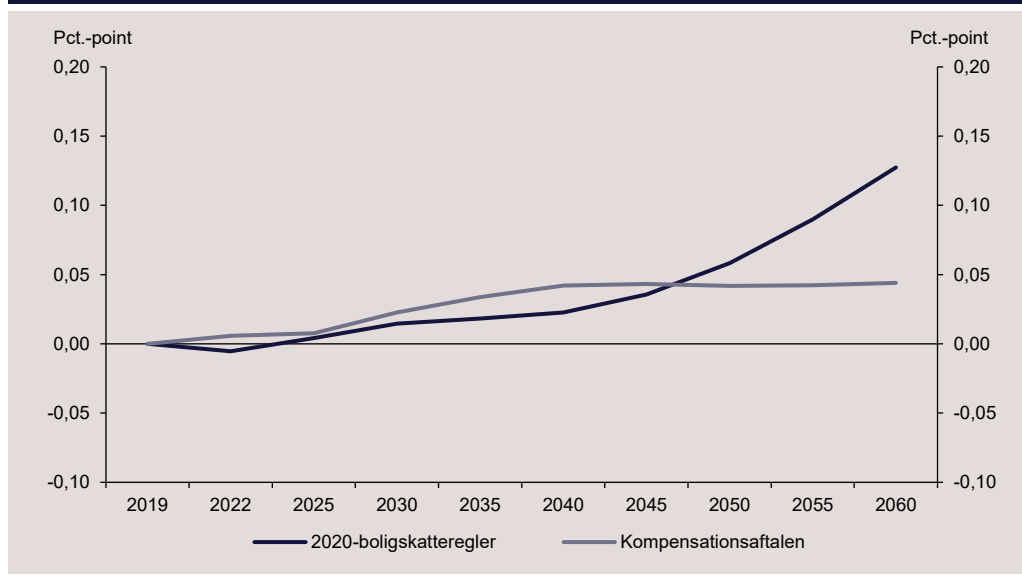
Anm.: Beregningerne er baseret på foreløbige 2020-vurderinger, hvorfor tallene kan ændre sig. Ændringerne i de disponible indkomster er beregnet på baggrund af ændringerne i skattebetalingerne for ejendomsværdiskat og grundskyld (inkl. skatterabat) i medfør af kompensationsaftalen sammenlignet med en videreførelse af 2020-boligskaftesreglerne. For lejere forudsættes det, at ændringer i grundskylden overvæltes i huslejen ud fra beboelsesandelen. Ændringer i skatterne for erhvervsejendomme, der ikke kan henføres direkte til personer, er fordelt ud på befolkningen på baggrund af fordelingen af de disponible ækvivalerede indkomster. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af familieækvivaleret disponibel indkomst i 2017. Fordelingsvirkningerne er opgjort som et gennemsnit for henholdsvis 2024/2025 og 2039/2040 for at tage højde for indførelsen af samtidighed i beskatningsgrundlagene for ejendomsværdiskat og grundskyld i medfør af kompensationsaftalen. Der er ikke taget højde for kapitaliseringseffekter i beregningerne.

Kilde: Skatteministeriet.

På baggrund af ovenstående skønnes kompensationsaftalen at indebære omtrent uændrede indkomstforskelle i 2025 målt ved Gini-koefficienten, jf. figur 6.12.

Frem til 2040 skønnes udviklingen i indkomstforskellene at være svagt større med kompensationsaftalen end ved en videreførelse af 2020-reglerne. Der er væsentlig usikkerhed omkring denne udvikling, da den blandt andet afhænger af i hvilken takt, skatterabatterne for ejerboliger falder bort, dvs. i hvilken takt de nuværende boligejere fraflytter deres bolig.

Figur 6.12. Virkningen på indkomstforskelle af kompensationsaftalen og videreførelse af 2020-boligskatteregler målt ved ændringen i Gini-koefficienten



Anm.: Figuren viser den isolerede virkning på indkomstforskellene – målt ved ændringer i Gini-koefficienten – af ændringer i boligskatterne (dvs. ejendomsværdiskat og grundskyld) i forhold til 2019 på de ækvivalerede disponible indkomster ved henholdsvis en videreførelse af 2020-regler og kompensationsaftalen. Se i øvrigt anmærkning til figur 6.11.

Kilde: Skatteministeriet.

På længere sigt (2060) skønnes kompensationsaftalen at medføre en større reduktion i indkomstforskellene end en situation med videreførelse af 2020-skatteregler i kombination med nye vurderinger – svarende til en reduktion af Gini-koefficienten på knap 0,1 pct.-point. Det afspejler, at 2020-boligskattereglerne indebærer en fortsat real udhuling af ejendomsværdiskatten¹¹, hvilket kommer boligejerne til gode, mens grundskylden under 2020-regler vil stige relativt kraftigt, hvilket belaster både boligejerne og lejerne.

Selv med kompensationsaftalen er der en beskeden fremadrettet stigning i indkomstforskellene. Det afspejler, at de nye grundvurderinger ventes at stige relativt mere for etageejendomme end for enfamiliehuse. Beboere i etageejendomme vil således – uanset nedsættelsen af grundskyldspromillerne – over tid skulle betale mere i grundskyld end i 2023. Det vurderes isoleret set at øge indkomstforskellene en smule, men betydeligt mindre, end hvis 2020-skattereglerne var blevet videreført.

¹¹ Jf. det nominelle boligskattestop for ejendomsværdiskatten.

7. Grænsehandel

7.1 Indledning

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

I 2020 faldt den traditionelle grænsehandel betydeligt. Faldet skal ses i lyset af coronapandemien, som har ført til grænselukninger og færre udenlandsrejser. For nydelsesmidler alene – herunder øl, tobak, chokolade og slik mv. – skønnes et fald på ca. 1 mia. kr. i 2020, *jf. afsnit 7.2*. Grænsehandlen i 2021 må ligeledes forventes at blive påvirket af pandemien.

Grænsehandlen med nydelsesmidler påvirker i særlig grad statens indtægter, fordi fx øl, vin, spiritus og tobak er belagt med afgifter for at begrænse forbruget ud fra helbredsmæssige hensyn. Grænsehandlen med nydelsesmidler har været aftagende set over en længere årrække og udgjorde knap 2½ mia. kr. i 2020, der dog var et særligt år på grund af coronapandemien. I 2019, der ikke var påvirket af pandemien, udgjorde grænsehandlen med nydelsesmidler knap 3½ mia. kr. Det svarer til et afgiftsprovenu på skønsmæssigt ca. ¾ mia. kr. (ekskl. moms), hvis varerne var købt i Danmark.

Coronapandemien har også påvirket danskernes handel i udenlandske netbutikker. Efter en årrække med stor vækst vendte udviklingen i 2020, hvor e-grænsehandlen faldt med ca. 5 mia. kr. til ca. 45 mia. kr. Det skyldes formentligt, at danskerne købte færre rejserelaterede ydelser som fx hotelophold i udlandet. E-handlen i danske netbutikker er derimod fortsat med at stige under pandemien, *jf. afsnit 7.3*.

Danskernes forbrugsmønstre på nettet har ændret sig væsentligt i 2020. Eksempelvis er andelen af danskere, der købte rejser på nettet næsten halveret, mens andelen, der købte dagligvarer på nettet, er steget med godt en tredjedel. Det skal ses i lyset af, at store dele af samfundet har været midlertidigt nedlukket.

Der er behov for en bred indsats for at sikre, at skatter og afgifter bliver afregnet korrekt, når der handles i udenlandske netbutikker. Fra 1. juli 2021 blev der indført en ny model for importmoms i EU, der moderniserer momsreglerne for e-grænsehandel, og som isoleret set indebærer et større momsprovenu til Danmark. Herudover indføres der fra og med 2024 EU-regler om at indsamle og udveksle betalingsoplysninger på tværs af lande med henblik på at reducere momssvig.

7.2 Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel er defineret som danske husholdningers indkøb foretaget i udlandet med henblik på at bringe varer fysisk med hjem til Danmark¹. I 2020 skønnes den samlede traditionelle grænsehandel at have udgjort ca. 4¾ mia. kr. (opgjort i 2021-niveau). Fra 2019 til 2020 vurderes den samlede værdi af grænsehandlen dermed at være faldet med ca. 3¼ mia. kr. (opgjort i 2021-niveau) svarende til et fald på godt 40 pct. Faldet i den traditionelle grænsehandel skal ses i sammenhæng med de midlertidige nedlukninger af grænserne og ændrede rejsemønstre som følge af coronapandemien. Danskernes traditionelle grænsehandel i 2021 må ligeledes forventes at blive påvirket af pandemien.

Godt halvdelen af danskernes traditionelle grænsehandel i 2020 var med *nydelsesmidler* (knap 2½ mia. kr.). Det er varer som øl, cigaretter, chokolade og slik, der typisk er pålagt punktafgifter i Danmark. De *andre varer* i grænsehandlen er fx tøj, madvarer og medicin (ca. 2¼ mia. kr.), jf. *appendiks 7A*. Set over en længere årrække har danskernes traditionelle grænsehandel udvist en faldende tendens. Det gælder både for nydelsesmidler og andre varer.

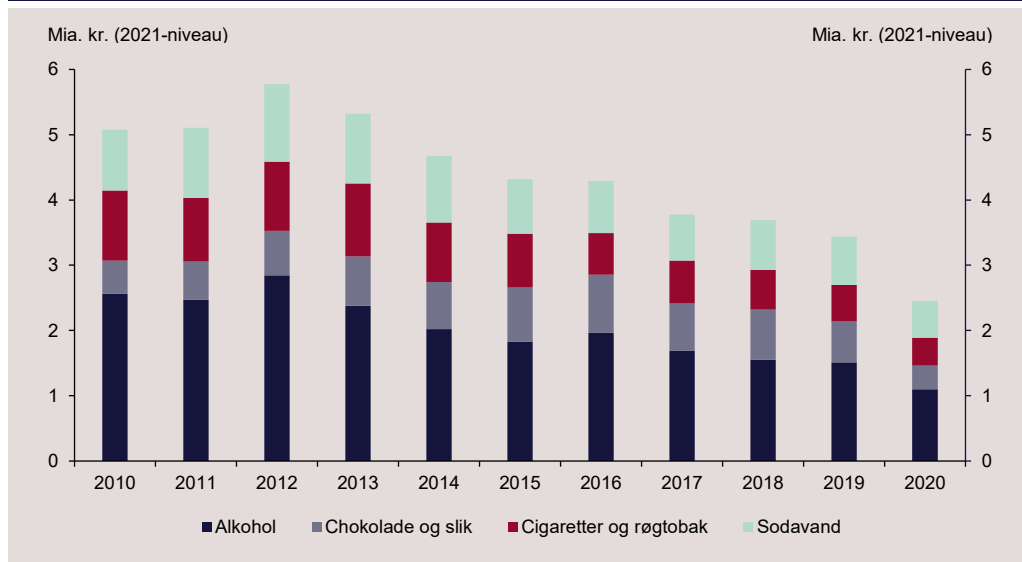
Grænsehandel med nydelsesmidler

Nydelsesmidler som fx cigaretter og alkohol er pålagt afgifter for at begrænse forbruget og dermed de negative helbredsvirkninger. Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, da grænsehandel flytter forbruget fra danske afgiftspligtige varer til udenlandske varer, hvorved Danmark mister et afgiftsprovenu.

Fra 2019 til 2020 skønnes grænsehandlen med nydelsesmidler at være faldet med ca. 1 mia. kr. (opgjort i 2021-niveau) svarende til et fald på knap 30 pct., jf. *figur 7.1*. Det afspejler formentlig særligt coronapandemien, idet grænserne har været midlertidigt nedlukkede. Det har begrænset danskernes mulighed for at køre til Tyskland for at handle i grænsehandelsbutikkerne. Desuden har færre rejst og holdt ferie i udlandet. Faldet i grænsehandlen i 2020 stemmer overens med en lavere vejtrafik ved de danske grænseovergange til Tyskland og et lavere antal passagerer i de danske lufthavne, jf. *boks 7.1 nedenfor*.

Langt de fleste grænsehandlede nydelsesmidler er afgiftsbelagte ved køb i Danmark. Det gælder dog ikke sodavand, hvor afgiften blev afskaffet i 2014. De afgiftsbelagte nydelsesmidler udgjorde i 2020 godt tre fjerdedel af den samlede grænsehandel med nydelsesmidler, svarende til en værdi på knap 2 mia. kr. (opgjort i 2021-niveau), mens grænsehandlen med sodavand, som er afgiftsfri, udgjorde den resterende fjerdedel.

¹ Det omfatter også køb foretaget på ferierejser, hvis det købte tages med hjem, men ikke forbrugt på selve rejsedestinationen (dvs. ikke turistudgifter). Køb af serviceydelser som fx tandlægebesøg og bilreparationer indregnes også i den samlede grænsehandel.

Figur 7.1. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2020

Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra 2. kvartal 2019. Skønnet over danskernes grænsehandel dækker som udgangspunkt alle lande. Grænsehandlen er opgjort i 2021-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

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

Boks 7.1. Lavere rejseaktivitet og grænsehandel i 2020

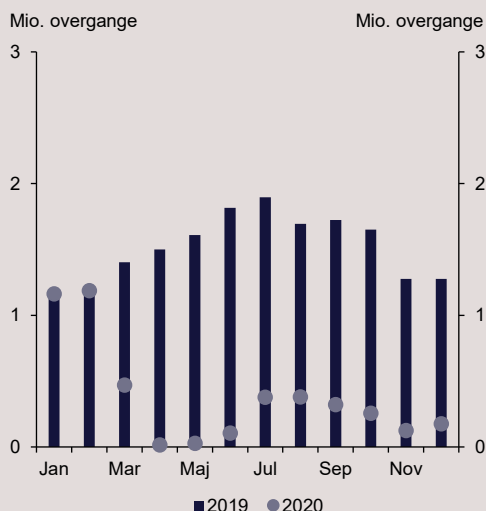
Coronapandemien har medført midlertidige nedlukninger af grænserne i Danmark siden den 14. marts 2020. Det har påvirket vejtrafikken ved den dansk-tyske grænse og passagertrafikken i de danske lufthavne.

Vejtrafikken mellem Danmark og Tyskland dækker blandt andet over danskere, der tager på indkøbsture til de tyske grænsehandelsbutikker. Ifølge Vejdirektoratet faldt vejtrafikken med ca. 35 pct. i 2020. Grænsehandlen med nydelsesmidler faldt til sammenligning ca. 29 pct. i 2020, *jf. tabel 7.1*. De to tal kan dog ikke sammenholdes fuldstændigt, da der ikke er kendskab til, hvor stor en andel af vejtrafikken, der skyldes grænsehandelsaktivitet. Særligt i april og maj 2020 faldt vejtrafikken markant til ca. en fjerdedel af niveauet i 2019, *jf. figur a på næste side*.

Passagertrafikken i de danske lufthavne faldt med ca. 75 pct. i 2020, *jf. figur b på næste side*. Det afspejler blandt andet, at færre danskere har været på flyrejser til udlandet med mulighed for at grænsehandle. Særligt i perioden april-september 2020 udgjorde passagertrafikken kun omtrent en tiendedel af niveauet i forhold til året før.

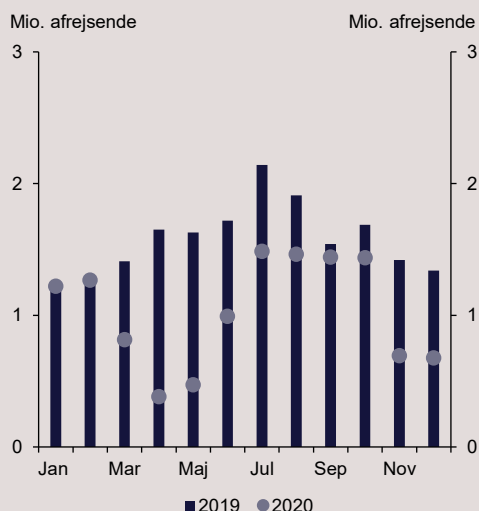
Boks 7.1. Lavere rejseaktivitet og grænsehandel i 2020 (fortsat)

Figur a. Vejtrafik ved dansk-tysk grænse



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

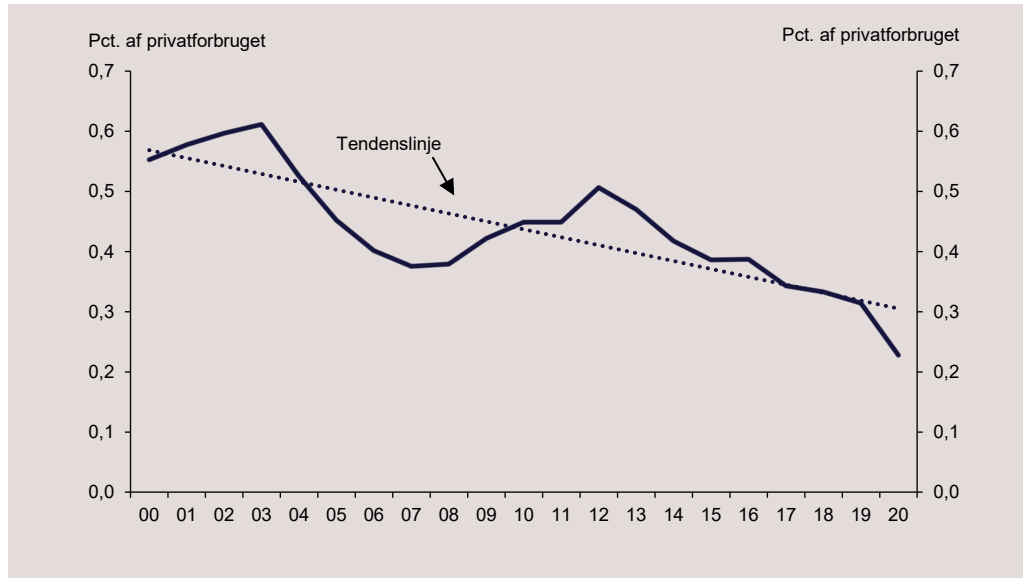
Figur b. Passagertrafik i danske lufthavne



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.

Grænsehandlen med nydelsesmidler har over en længere årrække udvist en faldende tendens, jf. figur 7.1. Opgjort som andel af privatforbruget er grænsehandlen med nydelsesmidler faldet fra ca. 0,6 pct. i starten af 00'erne til omkring 0,3 pct. i 2019 og godt 0,2 pct. i 2020, jf. figur 7.2.

Værdien af grænsehandlen på knap 2½ mia. kr. (opgjort i 2021-niveau) svarer til, at alle danskere i gennemsnit grænsehandlede nydelsesmidler for omkring 420 kr. i 2020. Det er et fald på ca. 500 kr. pr. person sammenlignet med 2010.

Figur 7.2. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler, 2000-2020

Anm.: Se anmærkning til figur 7.1.

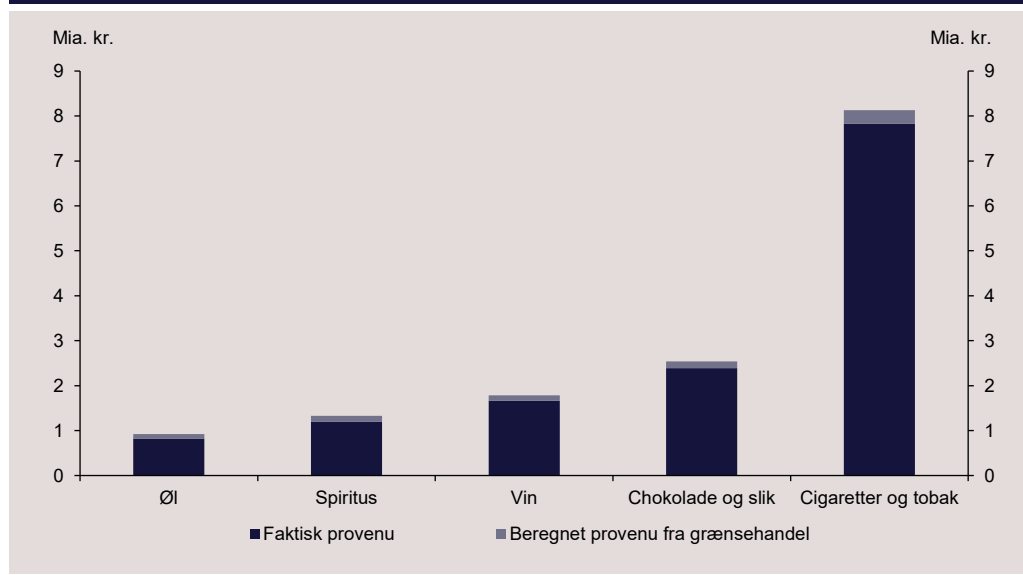
Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmark Statistik og egne beregninger.

Hvis danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i 2019² rent hypotetisk i stedet var blevet brugt på de tilsvarende afgiftsbelagte varer i Danmark, ville afgiftsprovenuets herfra skønsmæssigt have udgjort ca. 800 mio. kr. I så fald ville det samlede afgiftsprovenu knyttet til nydelsesmidler have været på ca. 14¾ mia. kr. i 2019. Hertil kommer, at momsprovenuets ville have været ca. 700 mio. kr. højere. De samlede statslige mindreindtægter udgjorde dermed rent hypotetisk ca. 1½ mia. kr.

Cigaretter og tobak står for godt en tredjedel af de samlede hypotetiske afgiftsindtægter på ca. 800 mio. kr. i 2019. Det afspejler, at tobaksafgifterne udgør en relativt stor andel af prisen på cigaretter og øvrige tobaksvarer. Derimod er der ikke tale om, at tobaksprodukter udgør en tilsvarende høj andel af grænsehandlen med de afgiftspligtige nydelsesmidler. De resterende hypotetiske afgiftsindtægter er nogenlunde ligeligt fordelt på de øvrige nydelsesmidler, jf. figur 7.3.

² Der er i beregningerne af de hypotetiske provenuer taget afsæt i 2019, som er det seneste år, der afspejler et "normalt" år.

Figur 7.3. Faktiske afgiftsindtægter og beregnede hypotetiske afgiftsindtægter fra grænsehandel, 2019



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

Som led i *Aftale om finanslov for 2020* blev det aftalt at forhøje tobaksafgifterne i 2020 og 2022 med henblik på at begrænse rygning – særligt blandt børn og unge. Afgiftsforhøjelsen svarer til, at gennemsnitsprisen på cigaretter stiger med ca. 14 kr. pr. 20 stk. cigaretter pr. 1. april 2020 og med yderligere ca. 5 kr. pr. 1. januar 2022. Afgiftsforhøjelserne forventes at reducere danskernes samlede tobaksforbrug og dermed at have positive sundhedsmæssige konsekvenser. Grænsehandlen med tobaksprodukter forventes isoleret set at stige som følge af de højere afgifter. I 2020 var grænsehandlen dog helt generelt begrænset af coronapandemien – det gjaldt naturligvis også for cigaretter og øvrige tobaksvarer, hvor grænsehandlen faldt med henholdsvis 25 og 20 pct.

I forbindelse med finansloven for 2020 blev det ligeledes aftalt, at der skal indføres en afgift på væsker til e-cigaretter med virkning pr. 1. juli 2022. Den konkrete lovgivning blev vedtaget i juni 2021 og indebærer, at afgiften kommer til at bestå af to satser, som afhænger af nikotinkoncentrationen; en sats på 1,5 kr. pr. ml væske med en lav nikotinkoncentration (til og med 12 mg pr. ml) og en sats på 2,5 kr. pr. ml væske med en høj nikotinkoncentration (over 12 mg pr. ml). Derudover har regeringen foreslået en afgift på nikotinprodukter, fx nikotinposer, som led i handleplanen *Skærpede krav og styrket kontrol med handel af tobak* (oktober 2020). Lovforslaget ventes fremsat i november 2021.

Grænsehandlen faldt for alle nydelsesmidler i 2020, men i absolutte tal var faldet størst for chokolade og slik (godt ¼ mia. kr.), jf. tabel 7.1. De relativt største fald var for spiritus (44 pct.) samt chokolade og slik (42 pct.). Samlet set faldt grænsehandlen med nydelsesmidler med ca. 1 mia. kr. i 2020 – svarende til ca. 29 pct.

Tabel 7.1. Grænsehandlen med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2012-2020

Mio. kr. (2021-niveau)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ændring 2019-20
Øl	1.445	1.150	1.025	795	845	725	715	725	545	-180
Vin	760	620	510	600	570	480	460	430	350	-80
Spiritus	490	470	405	325	430	360	310	295	165	-130
Alkoholsodavand ¹⁾	150	140	85	110	125	130	60	55	35	-20
Cigaretter	820	870	620	510	405	420	380	335	250	-85
Røgtobak	240	245	295	315	235	235	230	220	175	-45
Sodavand	1.190	1.070	1.020	835	795	710	760	745	565	-180
Chokolade og slik	685	760	715	830	890	725	770	630	365	-265
Nydelsesmidler i alt	5.780	5.325	4.675	4.320	4.295	3.785	3.685	3.435	2.450	-985

Anm.: Se anmærkning til figur 7.1. Tal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

1) Indeholder også tal for cider.

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

Set over perioden 2012-2020 som helhed er værdien af grænsehandlen faldet for alle varekategorier³. Det gælder også, hvis der ses bort fra 2020, hvor pandemien som nævnt lagde en mærkbar dæmper på mulighederne for traditionel grænsehandel. I årene frem til 2016 steg grænsehandlen med chokolade og slik dog forholdsvis meget. Det skal formentlig ses i sammenhæng med de markante afgiftsforhøjelser i forbindelse med finansloven for 2012 og den efterfølgende indeksering af chokolade- og sukkervareafgiften⁴.

Tendensen til faldende grænsehandel med nydelsesmidler skal ses i lyset af flere forhold.

For det første er der gennemført afgiftsnedsættelser på enkelte grænsehandelsfølsomme varer. Det gælder afskaffelsen af afgiften på sodavand pr. 1. januar 2014, afskaffelsen af tillægsafgiften på alkoholsodavand pr. 1. januar 2018, nedsættelsen af afgifterne på øl og vin pr. 1. april 2019⁵ samt afskaffelsen af emballageafgiften på

³ Denne overordnede tendens skal ses med forbehold for databrud i både 2016 og 2019, der dog umiddelbart ser ud til at have begrænset betydning for opgørelsen af grænsehandlen med nydelsesmidler.

⁴ Som en del af *Aftale om skattereform* (juni 2012) blev en række afgifter – heriblandt chokolade- og sukkervareafgiften – indekseret med den forventede årlige prisudvikling frem til 2020. Den årlige indeksering på 1,8 pct. blev aftalt implementeret ved en række diskretionære afgiftsforhøjelser i 2013, 2015 og 2018. Den planlagte afgiftsforhøjelse i 2018 blev efterfølgende annulleret som led i *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017).

⁵ Ølafgiften blev pr. 1. april 2019 ændret fra 56,02 til 48,74 kr./l pr. liter 100 pct. ren alkohol, mens vinafgiften blev ændret fra 11,61 til 11,26 kr./l.

pantbelagte emballager til øl og sodavand pr. 1. juli 2019. Disse diskretionære afgiftsnedsættelser på grænsehandelsfølsomme varer i Danmark kan dog umiddelbart ikke alene forklare det samlede fald i grænsehandlen med nydelsesmidler i perioden.

For det andet er værdien af de afgifter, der er fastsat i kroner og øre – og ikke har været omfattet af indeksering – faldet reelt i takt med prisudviklingen. Det har sammen med de diskretionære afgiftsnedsættelser gjort det relativt billigere at købe disse varer i Danmark., *jf. tabel 7.2.*

For det tredje kan priser, afgifter eller momssatser være steget i udlandet, så den økonomiske fordel for de danske forbrugere ved grænsehandel på den måde er blevet mindre.

Tabel 7.2. Nominelle afgiftssatser på nydelsesmidler, 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ændring 2012-20 (Pct.)
Øl, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol ¹⁾³⁾	63,6	65,9	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	48,7	48,7	-23,4
Emballageafgift for øl, kr. pr. liter (gns.) ²⁾	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32/-	-	-100,0
Vin, kr. pr. liter (6-15 pct. alkohol) ³⁾⁴⁾	10,6	11,0	11,0	11,6	11,6	11,6	11,6	11,3	11,3	6,6
Spiritus, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol ³⁾	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	0,0
Alkoholsodavand (cider), kr. pr. liter ⁵⁾	11,4	11,8	11,8	12,5	12,5	12,5	5,3	5,2	5,2	-54,4
Cigaretter, kr. pr. 20 stk. ⁶⁾	23,2	23,7	24,1	24,1	24,1	24,0	24,1	24,1	35,2	51,7
Tobak (finskåret), kr. pr. kg ⁷⁾	772,5	772,5	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	1.350,9	74,9
Sodavand, kr. pr. liter ¹⁾⁸⁾	1,6	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-100,0
Chokolade og slik, kr. pr. kilo ⁹⁾	23,8	24,6	24,6	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	9,2
Nettoprisindeks (2012=100)	100,0	100,8	101,6	102,2	102,8	104,0	104,9	105,8	106,2	6,2

Anm.: Der er afrundet til én decimal.

1) Afgifterne på øl og sodavand blev forhøjet i januar 2013. Pr. 1. juli 2013 blev sodavandsafgiften halveret og ølafgiften nedsat med 15 pct. I tabellen fremgår de satser, som trådte i kraft 1. juli 2013. Sodavandsafgiften blev afskaffet pr. 1. januar 2014.

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

3) Der er også emballageafgift på vin og spiritus. Afgiftssatsen afhænger af volumen, men gennemsnitssatsen er 107 øre pr. liter for glas, metal og plast mv. Denne sats har ikke været ændret siden 2011.

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

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

6) Afgiften på cigaretter består både af en stykafgift og en værdiafgift i pct. af detailprisen. I tabellen fremgår den samlede cigaretafgift baseret på gennemsnitsprisen det pågældende år. Tallet for 2020 er baseret på 2019-priser og afgiften pr. 1. april 2020.

7) Afgifterne på cigaretter og tobak blev ændret i april 2012. I tabellen fremgår afgiften på finskåret røgtobak, som trådte i kraft pr. 1. april 2012. Tallet i 2020 er desuden baseret på afgiften pr. 1. april 2020 som følge af finanslovsaftalen for 2020.

8) Afgiften på chokolade og slik er differentierede, så der er en lavere sats for sukkerfri produkter. Der er her taget udgangspunkt i den høje sats for sukkerholdige produkter. Det samme gælder den tidligere afgift på sodavand.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

En række danske moms- og afgiftssatser fremgår af *tabel 7.3*, der også viser de tilsvarende satser for nydelsesmidler i vores nabolande. I Tyskland og Sverige anvendes fx nedsatte momssatser på fødevarer, hvilket også omfatter chokolade og slik. Det medfører – alt andet lige – lavere priser på chokolade og slik i Tyskland og Sverige sammenlignet med Danmark.

Tabel 7.3. Moms- og afgiftssatser på nydelsesmidler i nogle nabolande i 2020

DKK (inkl. moms)	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge
<i>Varegrupper</i>		<i>DKK (inkl. moms)</i>		
Cigaretter (20 stk., afgift af gnst. detailpris)	46,0	30,6	33,6	63,0
Øl (33 cl, 4,6 pct. alkohol)	0,9	0,3	2,8	6,6
Vin (75 cl, 6-15 pct. alkohol) ¹⁾	10,9	0	18,2	40,5
Spiritus (70 cl, 40 pct. alkohol)	52,5	32,0	133,7	193,5
Chokolade og slik (100 g)	3,2	...	...	1,9
<i>Momssatser</i>		<i>Pct.</i>		
Normalsats	25	19/16 ²⁾	25	25
Nedsat sats ³⁾	-	7/5 ⁴⁾	12	15

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

1) Beregnet ved et alkoholindhold på 12 pct.

2) Midlertidig nedsættelse af satsen fra 19 til 16 pct. i andet halvår 2020.

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

4) Midlertidig nedsættelse af satsen fra 7 til 5 pct. i andet halvår 2020.

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

For alkoholiske drikkevarer – dvs. øl, vin og spiritus – er de danske afgifter (inkl. moms) højere end i Tyskland, men mærkbart lavere end i de øvrige skandinaviske lande. Den danske afgift på chokolade og slik er noget højere end i Norge, som er det eneste naboland med en specifik punktafgift på disse varer. For cigaretter er de danske afgifter (inkl. moms) højere end i Tyskland og Sverige – vel at mærke efter at de danske tobaksafgifter blev forhøjet pr. 1. april 2020 svarerende til en forøgelse af gennemsnitsprisen på ca. 14 kr. pr. 20 stk. cigaretter. I 2019 var afgifterne (inkl. moms) i Danmark, Sverige og Tyskland på nogenlunde samme niveau. Norge har fortsat væsentligt højere tobaksafgifter end Danmark.

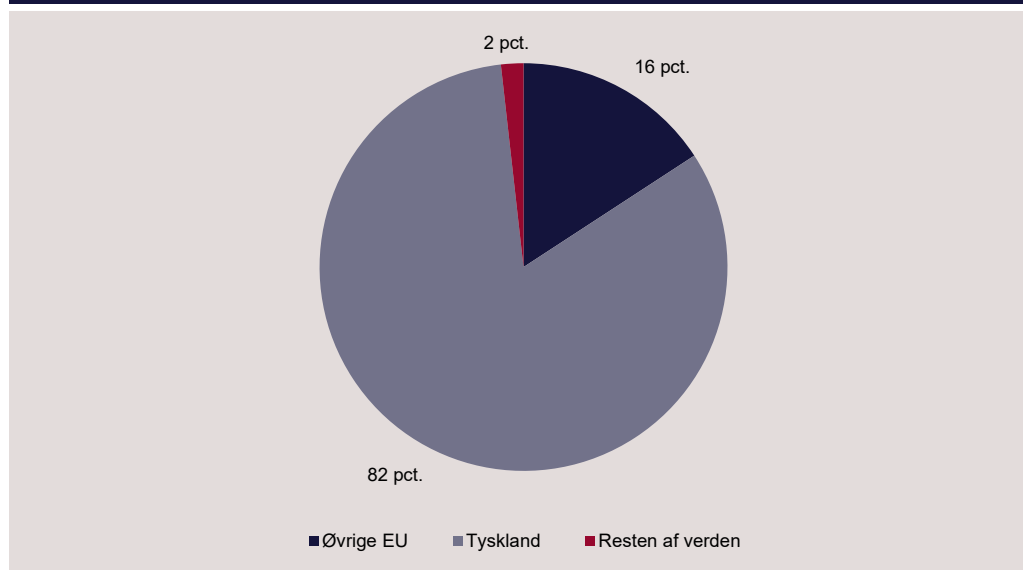
Som en del af den tyske genopretningspakke blev momsen midlertidigt nedsat i Tyskland i andet halvår 2020. Momsen på fødevarer blev midlertidigt nedsat fra 7 pct. til 5 pct., mens momsen på øvrige varer blev midlertidigt nedsat fra 19 pct. til 16 pct. Effekten på grænsehandlen vurderes at have været beskeden som følge af de midlertidige nedlukninger af grænserne under coronapandemien. Fra starten af 2021 er de to tyske momssatser tilbage på henholdsvis 7 og 19 pct.

Danskerne grænsehandler mest i Tyskland

Ifølge Wilke/Epinion sker langt størstedelen af danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i Tyskland. En mindre del foretages i andre EU-lande og kun en meget beskeden del i lande uden for EU, jf. figur 7.4.

Den del af grænsehandlen med nydelsesmidler, som er købt i Tyskland, steg fra 69 pct. i 2019 til 82 pct. i 2020. Det afspejler formentlig den ændrede rejseaktivitet i 2020 som følge af coronapandemien, hvor nedgangen i flytrafikken har været større end nedgangen i vejtrafikken ved den dansk-tyske grænse, jf. boks 7.1. Det må forventes, at den ekstraordinært høje grænsehandelsandel i Tyskland også vil gøre sig gældende i 2021 på grund af rejserestriktionerne.

Figur 7.4. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i 2020



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.

En stor andel af grænsehandlen med øl og sodavand finder sted i Tyskland ifølge Wilke/Epinion, jf. figur 7A.2 i appendiks 7A. Det skal ses i sammenhæng med, at der fortsat ikke betales pant på øl og sodavand i den tyske grænsehandel, 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. Danskernes grænsehandel med vin, spiritus samt chokolade og slik sker også primært i Tyskland, mens cigaretter primært købes i andre lande.

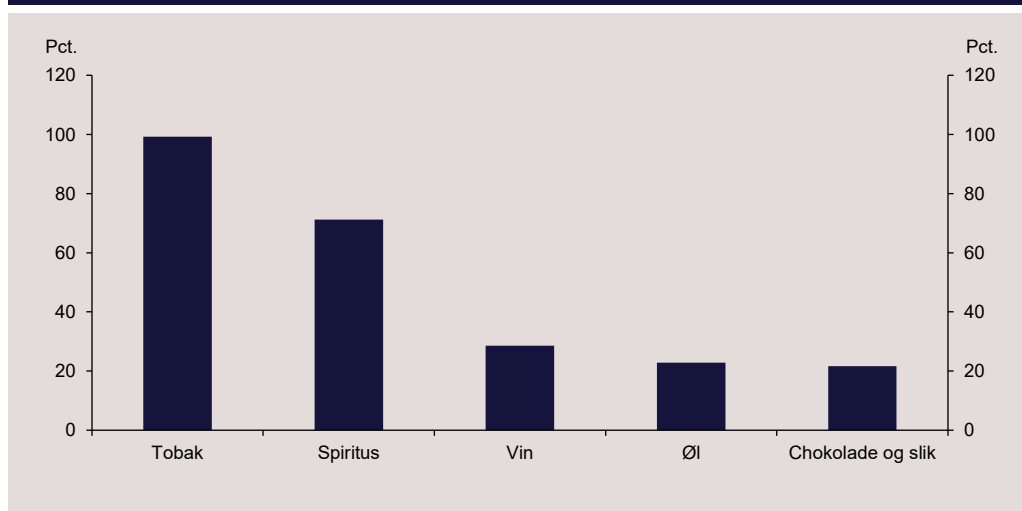
Selvfinansieringsgrader ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer

Selvfinansieringsgraden angiver, hvor stor en andel af en afgiftsnedsættelse, der "kommer tilbage" til statskassen som følge af ændret adfærd. Mere specifikt er selvfinansieringsgraden defineret ved den dynamiske provenuvirkning (som adfærdsændringen giver anledning til) opgjort som andelen (i pct.) af den umiddelbare provenuvirkning efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter, jf. kapitel 4 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*. Selvfinansieringsgrader for hypotetiske afgiftsnedsættelser på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 100 mio. kr. (inkl. moms), fremgår af figur 7.5.

Udgangspunktet for de beregnede selvfinansieringsgrader er de gældende afgiftssatser samt afgiftspligtigt salg og skøn for grænsehandlen i 2019. Afgiftsgrundlaget for 2019 anvendes til at beregne selvfinansieringsgraderne, fordi den lavere grænsehandel i 2020 som følge af midlertidige grænselukninger ikke er retvisende for et "normalt" år med åbne grænser. For tobak er den skønnede selvfinansieringsgrad dog beregnet med udgangspunkt i satserne efter afgiftsforhøjelserne pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022, dvs. der er taget højde for de skønnede virkninger på afgiftsgrundlaget af disse afgiftsforhøjelser.

Selvfinansieringsgraden er væsentlig højere for tobak (ca. 100 pct. med 2022-satsen) end for fx vin (29 pct.) og chokolade og slik (22 pct.).

Figur 7.5. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske afgiftsnedsættelser på 100 mio. kr.



Anm.: Hypotetiske afgiftsnedsættelser med et umiddelbart mindreprovenu på 80 mio. kr. før moms, dvs. $80 \cdot (1 + 0,25) = 100$ mio. kr. inkl. moms. For tobak er beregningsforudsætningerne opdateret med udgangspunkt i afgiftssatserne pr. 1. januar 2022. Det indebærer blandt andet, at der ved udgangspunktet for afgiftspligtigt salg og grænsehandel er indarbejdet skønnede virkninger af afgiftsforhøjelserne pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022. Selvfinansieringsgraden vil alt andet lige stige ved afgiftsforhøjelser og aftage ved afgiftsnedsættelser, og herunder være højere ved afgiftsforhøjelser end ved afgiftsnedsættelser.

Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden afhænger blandt andet af, hvor høj afgiften er i udgangspunktet, og hvordan det danske afgiftsniveau er sammenlignet med afgifterne i nabolande. Relativt høje afgiftssatser vil normalt være forbundet med relativt store forbrugs- og grænsehandelsforvridninger. Ændringer af høje satser vil dermed have større afledte adfærdsvirkninger – fx i form af mærkbart større eller mindre grænsehandel.

Desuden vil selvfinansieringsgraden også afhænge af størrelsen af afgiftsændringen, idet selvfinansieringsgraden typisk vil aftage ved markante nedsættelser af en afgift, mens den typisk vil stige ved markante afgiftshøjelser.

De konkrete størrelser af de afledte adfærdsvirkninger er forbundet med betydelig usikkerhed. Det gælder især ved store afgiftsændringer, idet der blandt andet er en risiko for såkaldte *ketchup-effekter* i grænsehandlen. Ketchup-effekter indebærer, at der kan ske endog meget store og pludselige ændringer i grænsehandlen i forbindelse med store prisstigninger eller prisfald – fx udløst af større afgiftsændringer. Hvis der er mulighed for store besparelser ved grænsehandel, kan det indebære, at grænsehandlen – og særligt den illegale handel – sættes i system.

7.3 E-grænsehandel

Danske husholdninger køber i stigende grad varer og ydelser i netbutikker. Køb i udenlandske netbutikker benævnes e-grænsehandel og adskiller sig væsentligt fra den traditionelle, fysiske grænsehandel, hvor danskerne selv henter varer i udlandet. Forskellene gælder også de konkrete handlede varegrupper, hvor ydelser som fx hotelophold og billeje i udlandet, som er købt i udenlandske netbutikker, udgør størstedelen af e-grænsehandlen. Derimod udgør ydelser som fx tandlægebesøg og bilreparationer udført i udlandet kun en meget lille andel af den traditionelle grænsehandel⁶. E-grænsehandlen med afgiftsbelagte nydelsesmidler, som fx alkohol og slik, skønnes at være meget lidt udbredt. Det skyldes formentlig, at der skal betales danske punktafgifter af disse varer, hvis de leveres i Danmark.

Derudover adskiller e-grænsehandlen sig også fra den traditionelle grænsehandel ved, at danskerne formentlig ikke skelner særligt meget mellem at handle i en dansk eller en udenlandsk netbutik. Ved den traditionelle grænsehandel krydser den handlende aktivt en landegrænse. Ifølge Danske Erhverv har knap hver femte dansker ikke tænkt nærmere over netbutikkens nationalitet, og en del tror, at en række udenlandske netbutikker er danske.

⁶ Hotelophold og billeje købt i udenlandske netbutikker medregnes som e-grænsehandel, mens almindelige turistudgifter inkl. fx udgifter til restaurant og hotel i udlandet ikke medregnes i den traditionelle grænsehandel.

Ligesom den traditionelle grænsehandel giver e-grænsehandlen danskerne adgang til varer og ydelser, som måske ikke er tilgængelige på det danske hjemmemarked, eller som eventuelt kan købes billigere i udlandet. Ifølge Dansk Erhverv er danskernes primære årsag til at handle i en udenlandsk netbutik, at varen kun kan fås i en udenlandsk netbutik (24 pct.). Den næsthøjest årsag er en lavere pris (20 pct.). For den traditionelle grænsehandel med nydelsesmidler vurderes lavere priser at være mere afgørende end manglende tilgængelighed for bestemte produkter i Danmark. Udvalget i de tyske grænsehandelsbutikker er således overvejende produkter, som også kan købes i Danmark, hvorved prisen bliver en afgørende forskel.

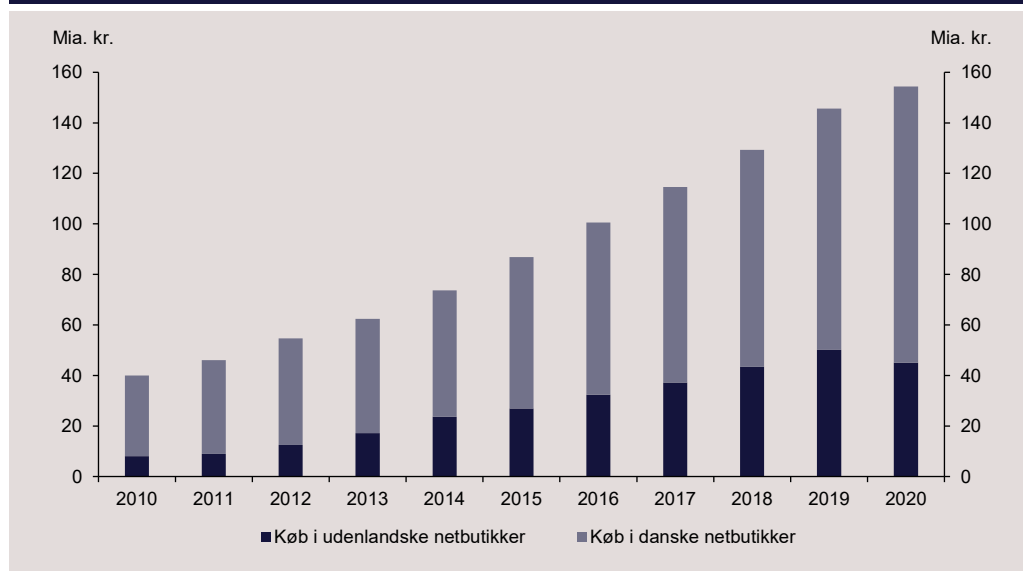
I takt med at e-grænsehandlen vokser i omfang, er det blevet endnu vigtigere at skabe robuste internationale regler for betaling af moms. I det lys vedtog EU i december 2017 et forslag, der moderniserer momsreglerne for grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere. De overordnede formål er at lette de administrative byrder for virksomheder inden for EU, sikre lige konkurrencevilkår og mindske mulighederne for momssvig, *jf. særskilt afsnit nedenfor*. Med henblik på yderligere at reducere muligheden for momssvig på e-grænsehandelsområdet vedtog EU i februar 2020 en række nye forslag, som indfører regler for indsamling og udveksling af betalingsoplysninger om grænseoverskridende transaktioner. På den måde styrkes kontrolindsatsen gennem et øget samarbejde på tværs af medlemslandene. De nye EU-regler skal træde i kraft i år og de kommende år.

Det er vigtigt at supplere EU-reglerne på e-grænsehandelsområdet med en målrettet national kontrolindsats, som bidrager til en korrekt afregning af moms, told og afgifter i Danmark. Som en del af den samlede skatteforvaltnings fokusområder vedrørende nethandel har Toldstyrelsen blandt andet gennemført kontrolaktioner målrettet forsendelser fra udvalgte tredjelande, mens Skattestyrelsen har gennemført moms- og punktafgiftskontroller af udenlandske netbutikker. De overordnede resultater fra kontrolindsatserne har været positive. Erfaringerne fra Toldstyrelsens kontrolaktioner var således, at der generelt var få fejlangivelser i forsendelserne, mens erfaringerne fra Skattestyrelsens kontroller var, at der ikke er nogen klare indikationer på væsentlige udfordringer med regelefterlevelsen.

E-grænsehandlen faldt for første gang i 2020

Danskernes samlede e-handel fortsatte med at stige i 2020 ifølge tal fra Dansk Erhverv, *jf. figur 7.6*. Stigningen afspejler et markant større køb i danske netbutikker, mens købet i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) faldt for første gang. Ifølge Dansk Erhverv voksede danskernes samlede e-handel med ca. 9 mia. kr. til ca. 154 mia. kr. i 2020, men e-grænsehandlen faldt med ca. 5 mia. kr. til ca. 45 mia. kr., *jf. tabel 7.4 nedenfor*. Dansk Erhvervs opgørelse er baseret på spørgeskemaundersøgelser.

Figur 7.6. Danskernes e-handel i danske og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel), 2010-2020



Kilde: Dansk Erhverv og Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH).

E-grænsehandlen – opgjort som danskernes køb i udenlandske netbutikker – er steget kraftigt og løbende det seneste årti. I det lys er faldet på ca. 5 mia. kr. i 2020 (svarende til ca. 10 pct.) usædvanligt. Nedgangen i e-grænsehandlen i 2020 skyldes formentligt, at der er købt færre ferierelaterede ydelser i udenlandske netbutikker som fx flybilletter, hotelophold og billeje. Forbruget af disse ydelser er blevet påvirket af de midlertidige grænselukninger og myndighedernes rejsevejledninger i forhold til udlandsophold. Det har blandt andet fået danskerne til at ændre deres ferieadfærd og i højere grad holde ferie i Danmark, jf. boks 7.2. Rejser, som normalt udgør den største kategori inden for e-handel, faldt fra at udgøre 27 pct. af det samlede onlineforbrug i 2019 til kun at udgøre 10 pct. i 2020 ifølge tal fra Dansk Erhverv. Det bemærkes, at sådanne ydelser købt i udenlandske netbutikker medregnes i opgørelsen af e-grænsehandlen, selvom hotelopholdet eller billejen finder sted i udlandet, og der på den måde ikke er tale om ydelser, der forbruges i Danmark⁷.

Samtidig med faldet i e-grænsehandlen i 2020 er forbruget i danske netbutikker steget med ca. 14 mia. kr. ifølge Dansk Erhverv. Det skyldes blandt andet situationen i detailhandlen, herunder den midlertidige nedlukning af butikker. Danskerne har derfor i et mærkbart større omfang end normalt fx fået leveret dagligvarer fra online-supermarkeder, hvilket kan skyldes et ønske om at undgå selv at handle i en fysisk butik, jf. boks 7.2.

⁷ Ydelser som fx hotelophold og billeje i udlandet kan også være købt via danske netbutikker og bliver dermed ikke medregnet i opgørelsen af e-grænsehandlen.

Boks 7.2. Ændring i danskernes forbrugsmønstre på nettet i 2020

Danskernes forbrugsmønstre ved e-handel har ændret sig væsentligt i 2020 ifølge tal fra Dansk Erhverv. Det skyldes formentlig i høj grad coronapandemien.

Store dele af samfundet har været midlertidigt nedlukket, hvilket blandt andet har medført, at danskerne opholdt sig mere hjemme end normalt i 2020. Det har formentlig betydet, at flere danskere har brugt tid og penge på deres bolig – fx købt nye møbler etc. – og at disse indkøb i højere grad er sket på nettet. Således er andelen af danskere, der brugte penge på nettet på bolig og have, steget med 20 pct. fra 2019 til 2020, *jf. figur a*.

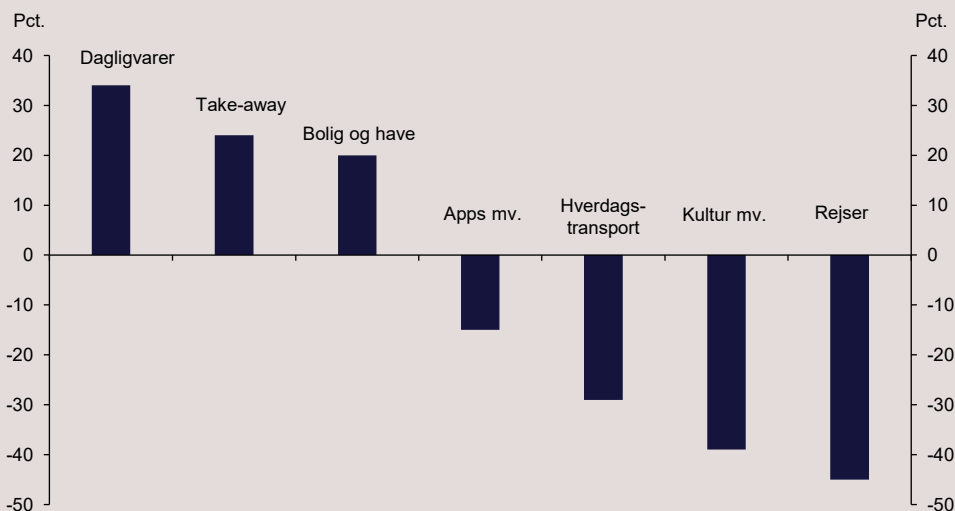
Derudover har de midlertidige nedlukninger af restaurationsbranchen og ønsket om at skærme sig fra smitterisiko i fysiske butikker blandt andet betydet, at andelen af danskere, der købte dagligvarer og take-away på nettet, steg med henholdsvis 34 og 24 pct. i 2020.

De midlertidige nedlukninger af kulturlivet og udbredelsen af hjemmearbejdspladser som følge af coronapandemien har desuden medført, at andelen af danskere, der købte kulturoplevelser mv. og hverdagstransport på nettet, faldt med henholdsvis 29 og 39 pct. i 2020.

Andelen af danskere, der købte rejser på nettet, faldt med 45 pct. i 2020, hvilket skal ses i lyset af de begrænsede muligheder for udlandsrejser som følge af pandemien.

Der foreligger ikke tal for, hvor stor en andel af varerne og ydelserne, der er købt i henholdsvis indenlandske og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Dagligvarer, take-away og hverdagstransport handles formentlig kun indenlandsk, mens rejser både handles i inden- og udenlandske netbutikker og formentlig udgør en stor del af e-grænsehandlen.

Figur a. Udvikling i udvalgte forbrugskategorier på nettet fra 2019 til 2020



Anm.: Figuren viser den relative ændring i andelen, der har handlet på nettet for udvalgte forbrugskategorier.
Kilde: Dansk Erhverv.

Gennem 2010'erne er danskernes køb i både danske og udenlandske netbutikker kommet til at udgøre en stigende andel af det samlede privatforbrug, jf. tabel 7.4. Den samlede e-handel er vokset fra ca. 5 pct. af privatforbruget i 2010 til ca. 15 pct. i 2020. E-grænsehandlen alene er vokset fra ca. 1 pct. af privatforbruget til ca. 4 pct.

Tabel 7.4. Danskernes e-handel i danske og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel), 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Omsætning</i>	<i>Mia. kr. (løbende priser)</i>										
E-handel	40,0	46,0	54,7	62,4	73,7	86,9	100,6	114,6	129,3	145,6	154,4
- Danske butikker	32,0	37,0	42,2	45,3	50,1	60,0	68,2	77,4	85,9	95,5	109,4
- Udenlandske butikker	8,0	9,0	12,5	17,1	23,6	26,9	32,4	37,2	43,4	50,1	45,0
<i>Andel af privatforbrug</i>	<i>Pct.</i>										
E-handel	4,6	5,2	6,0	6,8	7,9	9,1	10,2	11,3	12,3	13,5	14,8
- Danske butikker	3,7	4,2	4,6	4,9	5,4	6,3	6,9	7,6	8,2	8,9	10,5
- Udenlandske butikker	0,9	1,0	1,4	1,9	2,5	2,8	3,3	3,7	4,1	4,6	4,3

Kilde: Dansk Erhverv, Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH), Danmarks Statistik (tal for privatforbruget) og egne beregninger.

Skattestyrelsen har fået adgang til aggregerede betalingskortoplysninger om danskernes køb i udenlandske netbutikker med henblik på kontrol af virksomhedernes momsafregning, jf. særskilt afsnit nedenfor. På baggrund af disse data kan e-grænsehandlen opgøres til ca. 43 mia. kr. i 2018, jf. tabel 7.5. Denne registerbaserede opgørelse svarer således til FDIH's opgørelse for 2018, jf. figur 7.6 ovenfor, som er baseret på spørgeskemaundersøgelser. FDIH's tal for 2016 og 2017 er omtrent 10 pct. højere end de tilsvarende tal fra Skattestyrelsen, hvilket blandt andet skyldes, at Skattestyrelsen ikke har modtaget det fulde datasæt for de to pågældende år, jf. også anmærkning til tabel 7.5. Derudover kan forskellen i de to opgørelser afspejle, at Skattestyrelsens data kun indeholder køb foretaget med betalingskort, og at der således ikke indgår e-grænsehandel baseret på fx bankoverførsler.

Tabel 7.5. Betalingskortoplysninger om danskernes e-grænsehandel, 2016-2018

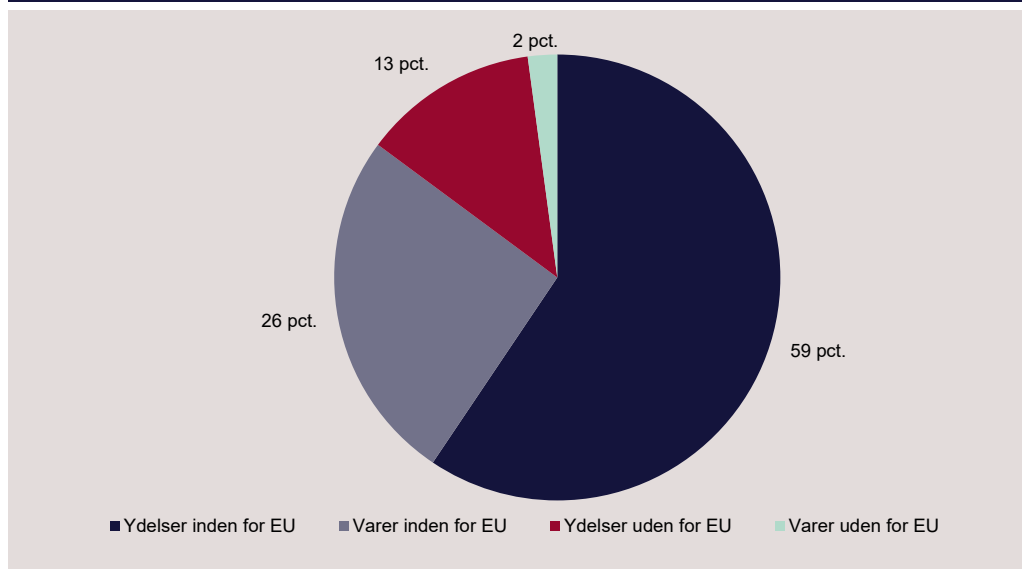
Mia. kr. (løbende priser)	2016 ¹⁾	2017 ¹⁾	2018	2016 ¹⁾	2017 ¹⁾	2018	2016 ¹⁾	2017 ¹⁾	2018
	Varer			Ydelser			Varer og ydelser i alt		
Inden for EU	7,4	9,0	11,4	17,4	19,6	25,0	24,8	28,6	36,4
Uden for EU	0,8	0,8	1,0	3,4	4,4	5,4	4,2	5,2	6,4
Inden for og uden for EU	8,2	9,9	12,4	20,8	23,9	30,5	29,0	33,8	42,8

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 betalingstjenesteudbyderen. Opdelingen af e-grænsehandlen uden for og inden for EU er sket med udgangspunkt i den første betalingsmodtager i transaktionskæden.

1) Der er et databrud pr. 1. september 2017. Det skyldes, at betalingskortoplysningerne fra en dataleverandør for perioden 1. januar 2016-31. august 2017 ikke har været fuldstændige. De manglende data skønnes at udgøre 5-10 pct. af de samlede betalingskortoplysninger for perioden frem til den 31. august 2017.

Kilde: Skattestyrelsen.

Omtrent 70 pct. af danskernes e-grænsehandel er køb af ydelser, mens de resterende ca. 30 pct. er køb af varer ifølge betalingskortoplysninger for 2018, jf. figur 7.7. Fordelingen mellem ydelser og varer har været omtrent uændret i perioden 2016-2018. Danske forbrugeres køb af fx rejser (herunder flybilletter og hotelophold) via udenlandske netbutikker indgår som ydelser i e-grænsehandlen.

Figur 7.7. E-grænsehandel inden og uden for EU fordelt på varer og ydelser, 2018

Anm.: Se anmærkning til tabel 7.5.

Kilde: Skattestyrelsen.

På baggrund af betalingskortoplysningerne fremgår det desuden, at langt størstedelen (ca. 85 pct.) af danskerne e-grænsehandel i 2018 foregik i netbutikker i andre EU-lande, mens en mere beskeden del (ca. 15 pct.) kan henføres til netbutikker i lande uden for EU. Denne opgørelse er dog behæftet med en vis usikkerhed, hvorved tallene kun giver en indikation af fordelingen. Det skyldes blandt andet, at Skattestyrelsen kun har fået oplysninger om den første betalingsmodtager i udlandet, men at der kan være flere led i transaktionskæden – hvis forbrugeren fx betaler via PayPal. Netbutikker, som ikke modtager betalingen direkte fra forbrugeren, indgår derfor *ikke* nødvendigvis korrekt i opgørelsen, når det drejer sig om placering inden for eller uden for EU.

Moms af e-grænsehandel

I dag gælder der forskellige regler for afregning af moms i forbindelse med e-grænsehandel afhængigt af, om der fx er tale om en vare eller en ydelse, og om sælger er etableret i et EU-land eller i et land uden for EU. Desuden skelnes der også mellem forskellige former for ydelser.

En del af danskernes e-grænsehandlede ydelser forbruges i andre lande. Momsafregning af disse ydelser foretages som udgangspunkt i det land, hvor ydelsen faktisk forbruges (forbrugslandsbeskatning). Når en dansk forbruger fx køber et hotelophold i udlandet eller korttidslejer en bil i udlandet gennem en udenlandsk netbutik, betales der ikke moms i Danmark, men i forbrugslandet. Herudover pålægges flybilletter knyttet til internationale flyvninger ikke moms.

Det er således kun en del af danskernes e-grænsehandel, som er momspligtig i Danmark, og dermed vil indgå i opgørelsen af momsprovenu. Udviklingen i momsprovenu af e-grænsehandel er således ikke direkte sammenlignelig med opgørelsen af danskernes køb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Udviklingen i e-grænsehandlen i 2020 var påvirket af et fald i købet af rejserelaterede ydelser, som ikke afspejles i momsprovenu af e-grænsehandel.

Det samlede danske momsprovenu, der kan henføres til danskernes køb i udenlandske netbutikker, skønnes at have udgjort ca. 3,8 mia. kr. i 2020, hvilket er ca. 0,7 mia. kr. højere end i 2019, *jf. tabel 7.6*⁸.

Momsprovenu af e-grænsehandel er således steget i 2020, mens e-grænsehandlen er faldet, *jf. ovenfor*. Det skyldes formentlig, at der ikke er et dansk momsprovenu knyttet til de rejserelaterede ydelser, der forbruges i andre lande, og at faldet i e-grænsehandlen i 2020 formentlig i meget vidt omfang kan henføres til et fald i sådanne ydelser afledt af rejserestriktioner under pandemien, mens den øvrige e-grænsehandel formentlig er fortsat med at stige.

⁸ Det bemærkes, at Skattestyrelsen overgik til et nyt periodiseringsprincip for "ydelse fra andre EU-lande" i 2019. Det bogførte momsprovenu i 2019 er udtryk for en overgangsordning og indeholder 13 perioder efter det nye periodiseringsprincip. Det bogførte momsprovenu knyttet til "ydelse fra andre EU-lande" udgør 1.779 mio. kr. i 2019. Det er ikke sammenligneligt med 2018 eller 2020, da det indeholder provenu fra en ekstra periode. Provenu i 2019 kan dog opgøres til 1.382 mio. kr. efter det gamle princip. Der skal derfor tages forbehold for stigningen i momsprovenu på ca. 0,7 mia. fra 2019 til 2020, da provenuerne er opgjort efter forskellige periodiseringsprincipper – også selvom provenuerne for de to år omfatter det samme antal perioder.

Tabel 7.6. Skønnet momsprovenu fra e-grænsehandel, 2013-2020

Mio. kr. (løbende priser)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Varer fra andre EU-lande ¹⁾	592	703	823	928	1.122	1.385	1.615	1.999
Ydelser fra andre EU-lande ^{2,3)}	0	0	743	790	997	1.171	1.382	1.742
Ydelser fra lande uden for EU ⁴⁾	55	71	52	122	93	112	116	67
I alt⁵⁾	647	774	1.618	1.840	2.212	2.668	3.113	3.807
Antal registrerede fjernsalgsvirksomheder ⁶⁾	366	437	570	719	854	977	1.108	1.234

Anm.: Angivelsesdata er trukket for angivelsesperioder i det pågældende år, mens indbetalingsdata er betalinger modtaget i året.

1) Fjernsalg opdeles ikke på varer og ydelser. Tallene indeholder derfor eventuelt salg af ydelser knyttet til varesalg, hvilket formodes primært at være fragt. Omfanget af ydelser vurderes dog at være af begrænset. Ved opgørelsen af momsprovenuet fra virksomheder med branchekoder for "handel via internettet" indgår virksomheders købsmoms, som kan fradrages.

2) Før 2015 var hovedreglen, at momsen på ydelser skulle betales i det land, hvor sælger er etableret. Derfor er der ikke angivet noget momsprovenu for 2013 og 2014. Der er således tale om et databrud fra 2014 til 2015, hvilket i tabellen er markeret med en lodret stiplede linje. 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 2015-2016 er denne andel på 30 pct., mens den for 2017-2018 er på 15 pct. Momsprovenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (557 mio. kr.), og derfor er der mekanisk opregnet til fire kvartaler (dvs. som $557/3 \cdot 4 = 743$ mio. kr.) for at bedre at kunne sammenligne tallene over tid. Der er også overgangsgebyr tilbageholdt af andre lande i 2019 og 2020 – disse er dog ikke fratrasket i opgørelsen.

3) Skattestyrelsen har i 2019 anvendt et nyt periodiseringsprincip vedrørende § 38 årsregnskabet. Grundet tidspunktet for metodeskiftet er det bogførte provenu for 2019 fra "ydelser fra andre EU-lande" udtryk for en slags overgangsordning, og momsprovenuet kan derfor ikke sammenlignes med de tidligere år. Provenuet for 2019, som er bogført til 1.779 mio. kr. efter det nye periodiseringsprincip, kan dog opgøres til 1.382 mio. kr. efter det gamle princip. Det er kun tallene for 2019, der er påvirket af overgangsordningen.

4) Momsprovenuet for 2013 og 2014 er opgjort på baggrund af regnskabstal for "VAT on eServices"-ordningen". Momsprovenuet for perioden 2015-2020 er opgjort på baggrund af tal fra "One-stop shop"-momsordningen. Opgørelsen er baseret på året, hvor betalingen er modtaget, dvs. opgørelsen kan indeholde betalinger for perioder i tidligere år. Momsprovenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (39 mio. kr.), og derfor er der mekanisk opregnet til fire kvartaler (dvs. som $39/3 \cdot 4 = 52$ mio. kr.) for bedre at kunne sammenligne tallene over tid.

5) For 2015 er der for ydelser mekanisk opregnet fra tre til fire kvartaler, jf. note 2 og 4.

6) Registrerede fjernsalgsvirksomheder omfatter virksomheder, hvor salget overstiger omsætningsgrænsen på 280.000 kr. årligt samt virksomheder med branchekoder for "handel via internettet".

Kilde: Skattestyrelsen og egne beregninger.

Opgørelsen indeholder ikke momsprovenu for varer fra lande uden for EU, idet disse indtægter indgår i det samlede momsprovenu og ikke kan udskilles fra anden momsbetaling i Danmark⁹. Opgørelsen er desuden behæftet med en vis usikkerhed, hvorved tallene kun giver en indikation af niveauet for det danske momsprovenu knyttet til e-grænsehandel. Det skyldes blandt andet, at momsprovenuet fra e-grænsehandel via netbutikker i EU, som har mulighed for at foretage momsafregningen via en almindelig dansk momsregistrering, ikke indgår i opgørelsen, idet disse afregninger ikke kan udskilles fra anden momsbetaling i Danmark. Fra og med 2015 indgår momsprovenuet fra køb af visse elektroniske ydelser, som er købt i netbutikker i andre EU-lande, idet reglerne tilsiger, at momsen skal betales i det land, hvor disse elektroniske ydelser forbruges.

Indtil 30. juni 2021 blev der som hovedregel afregnet dansk moms af varer købt i udenlandske netbutikker, hvis den pågældende udenlandske netbutik inden for EU solgte for mere end 280.000 kr. årligt til danske forbrugere. Det gjaldt også, hvis værdien af varen fra en netbutik uden for EU oversteg 80 kr. For ydelser ville der

⁹ I dag opkræves moms af varer sendt fra tredjelande som udgangspunkt sammen med eventuel told af det post- eller kurerfirma, som står for transporten af forsendelsen til forbrugerne i EU. Der er vedtaget nye EU-regler, som medfører, at momsen fra 1. juli 2021 skal opkræves, angives og afregnes af tredjelandssælgeren gennem en forenklet ordning "One Stop Moms" (OSM). Det forventes, at ordningen fremadrettet blandt andet vil skabe et bedre grundlag for at opgøre og opkræve momsen for varer købt fra tredjelande.

som hovedregel kun blive afregnet moms i Danmark ved køb af elektroniske ydelser som fx streaming og download af film og musik. Fra 1. juli 2021 er der trådt nye regler i kraft, som blandt andet ændrer grænserne for, hvornår der skal afregnes moms i Danmark, *jf. særskilt afsnit herom nedenfor*.

Den danske kontrolindsats på e-grænsehandelsområdet

I takt med at danskernes internethandel stiger, er det vigtigt med en bred og målrettet indsats, som bidrager til, at der afregnes korrekt moms, told og punktafgifter af den internetbaserede handel. I 2018, 2019 og 2020 har Toldstyrelsen i tillæg til den løbende toldkontrol gennemført kontrolaktioner målrettet privat indførte forsendelser fra Kina og andre tredjelande, mens Skattestyrelsen i 2020 har gennemført løbende moms- og punktafgifts kontrol af udenlandske internetvirksomheder, *jf. boks 7.3*.

Boks 7.3. Skatteforvaltningens fokusområder vedrørende internethandel

Fokusområde	Beskrivelse
<i>Kontrolaktioner rettet mod privat indførte forsendelser fra tredjelande</i>	Toldstyrelsen har i 2018, 2019 og 2020 gennemført kontrolaktioner i Internationalt Postcenter målrettet private forsendelser fra Kina (i 2018 og 2019) og tredjelande generelt (i 2020). Kontrolaktionerne har fokus på at afdække omfanget af udfordringer med korrekt afregning af moms, afgifter og told samt indførsel af illegale varer. Kontrolaktionerne gennemføres i tillæg til Toldstyrelsens løbende toldkontrol.
<i>Momskontrol af udenlandske internetvirksomheder</i>	Skattestyrelsen kontrollerer, om udenlandske internetvirksomheder, der sælger varer ved fjernsalg, <i>jf. momslovens § 14, stk. 1, nr. 3, og/eller elektroniske ydelser, jf. momslovens § 21c</i> , til danske forbrugere, angiver korrekt moms til Danmark og er korrekt registreret for moms til Danmark. Med udgangspunkt i betalingskortoplysninger kontrollerer Skattestyrelsen, om forpligtelsen er efterlevet. Skattestyrelsen vejleder desuden om registrering, angivelse og betaling i forbindelse med kontrol af de enkelte virksomheder. Betalingskortoplysningerne er indhentet efter tilladelse fra Skatterådet. Kontrollen fortsætter i 2021.
<i>Fjernsalg – punktafgiftskontrol af udenlandske internetvirksomheder inden for EU</i>	Skattestyrelsen foretager løbende målrettet kontrol af de internetvirksomheder, der sælger punktafgiftspligtige varer til danske forbrugere. Fokus har været på, om virksomhederne skulle registreres i Danmark og vurdering af behov for eventuel efteroprævning af de punktafgifter, som den udenlandske virksomhed skulle have afregnet i forbindelse med fjernsalg til Danmark. Kontrollen af punktafgiftspligtige varer fortsætter i 2021. Skattestyrelsen overvåger og kontrollerer løbende udenlandske hjemmesider, der driver internethandel med henblik på at opføre afgiftskrav.

Formålet med Toldstyrelsens kontrolaktioner i 2018, 2019 og 2020 har været at opnå et bedre grundlag for at vurdere omfanget af udfordringer med korrekt afregning af moms, afgifter og told samt indførsel af illegale varer i private post- og pakkeforsendelser fra Kina og tredjelande mere generelt. Erfaringerne på baggrund af

kontrolaktionerne i Internationalt Postcenter er, at der generelt var få fejl i forsendelserne. Samtidig havde hovedparten af de forsendelser, som var fejlangivet med en for lav værdi eller som en gave, ikke provenumæssig betydning, idet indholdet i forsendelserne havde en værdi under bagatelgrænsen på 80 kr. for momsbetaling.

I 2020 gennemførte Toldstyrelsen seks kontrolaktioner målrettet forsendelser fra udvalgte tredjelande, hvor der i alt blev kontrolleret ca. 7.800 forsendelser. Resultaterne fra kontrolaktionerne viser, at ca. 5.100 af de kontrollerede forsendelser var angivet med en værdi under momsbagatelgrænsen på 80 kr., og af disse forsendelser blev ca. 91 pct. vurderet at være korrekt angivet. Derudover blev der registreret ulovligt indhold i 8 pct. af forsendelserne, hvor der hovedsageligt var tale om varemærkekrænkelser og lægemidler.

Skattestyrelsen har i 2017, 2019 og 2021 fået tilladelser fra Skatterådet til at indhente betalingskortoplysninger for perioden 2016-2020 til brug for moms kontrol af udenlandske internetvirksomheder, der sælger varer og/eller elektronisk leverede ydelser til danske forbrugere. Fokus i projektet blev i 2019 udvidet fra primært at være på fjernsalgsområdet for varer til også at omfatte elektronisk leverede ydelser, idet der blandt andet blev igangsat kontrol af to større online-platformer i samarbejde med andre landes skattemyndigheder. I 2020 blev der påbegyndt en gennemgang af fjernsalgsvirksomheder, der er momsregistreret i Danmark, men hvor betalingskortoplysningerne indikerer en for lav momsangivelse.

Kontrollen sker ved, at virksomhedernes samlede salg til danske forbrugere (opgjort via betalingskortoplysninger) sammenholdes med, om de er momsregistreret eller ej. Ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed udtager Skattestyrelsen virksomheder til kontrol, hvis de ikke er momsregistreret, eller der er indikation for fejl i momsangivelsen. Det kontrolleres ligeledes, om virksomhederne har pligt til at være registreret og afregne punktafgifter. 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 træfprocent, dvs. andelen af kontroller, der medfører regulering, er høj.

Resultaterne indikerer fortsat, at størstedelen af de udenlandske internetvirksomheder, som er momspligtige til Danmark, er momsregistreret korrekt. Erfaringen på baggrund af kontrollerne er desuden, at der ikke er nogen klare indikationer på væsentlige udfordringer med regelefterlevelsen. Fejlene skyldes i højere grad manglende viden og/eller evne til at angive korrekt moms frem for manglende vilje. De kontrollerede virksomheder har desuden som udgangspunkt været registreret i deres hjemland og afregnet moms hertil, så der har ikke været tale om uregistrerede virksomheder.

EU-regler på e-grænsehandelsområdet

EU har løbende vedtaget en række forslag med henblik på at modernisere momsreglerne og reducere momssvig på e-grænsehandelsområdet. De nye regler skal træde i kraft fra i år og i de kommende år.

EU vedtog i december 2017 et forslag om at modernisere momsreglerne for grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere. De overordnede formål med den nye model for importmoms, som trådte i kraft den 1. juli 2021, er at lette de administrative byrder for virksomheder inden for EU, mindske mulighederne for momssvig og sikre lige konkurrencevilkår.

De nye regler indebærer blandt andet, at de nationale fjernsalgsgrænser for betaling af moms *inden* for EU er blevet erstattet med en fælles lavere grænse. For Danmarks vedkommende indebærer det, at fjernsalgsgrænsen for den enkelte netbutik/-virksomhed er reduceret fra ca. 280.000 kr. (40.000 euro) til ca. 75.000 kr. (10.000 euro). Desuden gælder den nye, lavere grænse for den pågældende virksomheds samlede netbase-rede salg direkte til forbrugere i alle EU-lande og ikke blot til forbrugere i Danmark. Det medfører, at flere butikker med grænseoverskridende salg skal momsregistreres og betale moms i forbrugslandet i stedet for hjemlandet. Derudover er bagatelgrænsen på 80 kr. for betaling af moms på småforsendelser fra lande *uden* for EU afskaffet. Begge ændringer indebærer, at der skal afregnes moms i Danmark i flere situationer end tidligere, hvilket forbedrer konkurrencesituationen for danske virksomheder.

De nye regler betyder også, at virksomhederne får mulighed for at angive og afregne moms på grænseoverskridende salg til forbrugere i EU via et centraliseret system – den såkaldte One Stop-Shop (OSS) – hvilket indebærer administrative lempelser for virksomhederne. Der indføres desuden skærpede regnskabsregler for salg via online-platteforme, hvilket forbedrer kontrolmulighederne for EU-landenes skattemyndigheder. Disse vil samtidig forbedre det administrative samarbejde på tværs af landene, herunder gennem en højere grad af koordinering.

For en nærmere beskrivelse af moderniseringen af momsreglerne og de skønnede konsekvenser heraf henvises til kapitel 4 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*.

EU vedtog desuden i februar 2020 regler for indsamling og udveksling af betalingsoplysninger fra betalingstjenesteudbydere (tredjeparter som fx Nets). Det overordnede formål med reglerne, som skal træde i kraft i 2024, er at reducere momssvig på e-grænsehandelsområdet.

De nye regler indebærer, at betalingstjenesteudbyderne forpligtes til at føre et tilstrækkeligt detaljeret register over visse betalingsoplysninger om grænseoverskridende transaktioner. Oplysningerne skal opbevares af betalingstjenesteudbyderne i en periode på to år og skal stilles til rådighed for de nationale skattemyndigheder.

Oplysningerne vil blandt andet gøre det muligt for skattemyndighederne i de enkelte medlemslande at identificere betalingsmodtageren og kontrollere antallet af transaktioner, transaktionernes værdi og betalingernes oprindelse.

Derudover pålægges landene i EU at samle disse registre og udveksle betalingsoplysninger på tværs af lande via et nyt, centralt elektronisk system (CESOP). For hver enkel betalingsmodtager vil CESOP være i stand til at samle oplysninger om samtlige betalinger. Dermed skabes et fuldstændigt overblik over de betalinger, som betalingsmodtagerne har modtaget fra forbrugere, der foretager onlineindkøb i EU. Ud fra CESOP kan man udarbejde risikovurderinger af betalingsmodtagerne og sammenholde betalingsoplysninger med myndighedernes skatteoplysninger for derigennem at opdage eventuelle uoverensstemmelser. De nationale skattemyndigheder kan anvende denne viden til at identificere og reducere momssvig.

Appendiks 7A. Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel med *andre varer* (end nydelsesmidler) udgjorde ca. 4,5 mia. kr. i 2019 og knap 2,4 mia.kr. i 2020 (opgjort i 2021-niveau) og har (ligesom grænsehandlen med nydelsesmidler) udvist en faldende tendens set over en længere årrække, jf. figur 6A.1. Ligesom for nydelsesmidler må grænsehandlen med andre varer have været negativt påvirket af coronapandemien i 2020, hvilket også må forventes at være tilfældet i 2021.

Figur 7A.1. Danskernes grænsehandel med andre varer, 2000-2020



Anm.: Grænsehandlen er opgjort i 2021-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge Økonomisk Redegørelse, december 2020. Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra og med 2. kvartal 2019.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Den skønnede årlige grænsehandel med andre varer udgjorde i gennemsnit 10½ mia. kr. i 00'erne, mens gennemsnittet for 2010'erne har været på knap 7 mia. kr. – og knap 4½ mia. kr. i årene umiddelbart før coronapandemien. Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 dog 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.

Værdien af grænsehandlen med andre varer har dog fluktueret meget over tid – herunder har udviklingen for de forskellige varekategorier været ret forskelligartet, jf. tabel 7A.1.

Tabel 7A.1. Grænsehandlen med andre varer fordelt på varekategorier, 2013-2020

Mio. kr. (2021-niveau)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Madvarer	525	420	670	1.155	965	805	780	425
Medicin, kosmetik og parfume	835	720	440	1.185	890	680	575	245
Elektronik	430	300	115	1.055	330	225	195	95
Tøj	2.215	2.010	700	4.675	2.970	2.160	1.840	650
Bil-, bolig- og fritidsudstyr	1.230	660	470	1.455	1.550	550	580	645
Brændsler ¹⁾	60	30	30	150	70	35	110	60
Serviceydelser ²⁾	770	780	175	500	415	245	200	235
Øvrige indkøb	890	360	3.790	355	90	150	375	-
Andre varer i alt	6.955	5.280	6.390	10.530	7.280	4.850	4.655	2.355

Anm.: Se anmærkning til figur 7A.1.

1) Ekskl. energikoks.

2) Serviceydelser omfatter fx tandlægebesøg eller bilreparationer indkøbt i udlandet.

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

Den markante stigning i grænsehandlen med andre varer fra 2015 til 2016 og det efterfølgende fald i værdien af næsten alle varekategorier skal ses i lyset af ovennævnte databrud i 2016. Det seneste skift af dataleverandør i 2019 forekommer dog ikke i samme grad at have påvirket opgørelsen af den samlede grænsehandel med andre varer.

Udviklingen i den skønnede grænsehandel med nydelsesmidler opgjort i mængder og fordelt på varekategorier fremgår af tabel 7A.2.

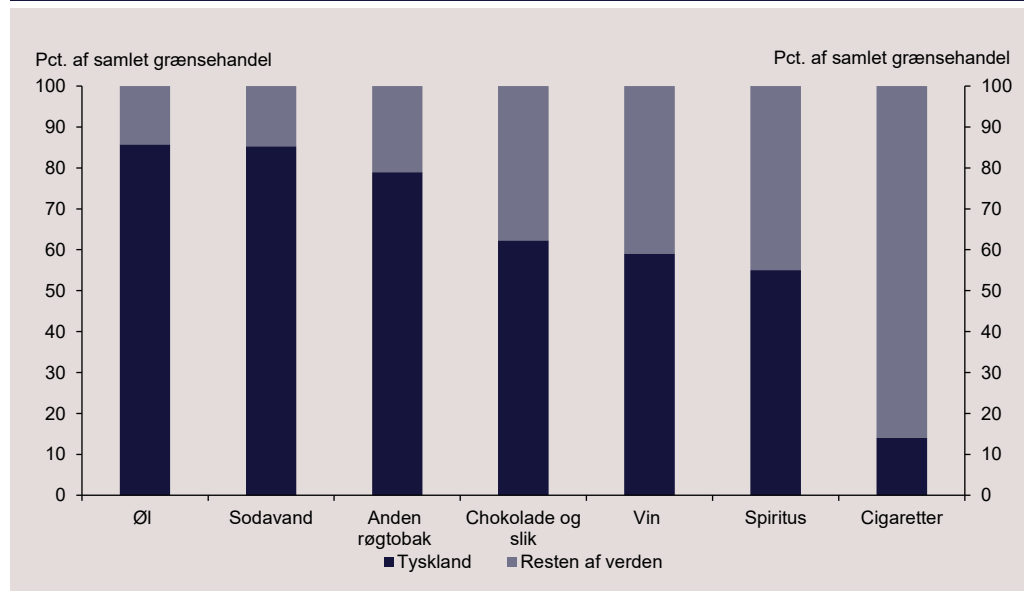
Tabel 7A.2. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategori, 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	<i>Mio. liter</i>							
Øl	130	120	115	115	100	90	95	70
Vin	20	20	20	22	20	20	18	14
Spiritus	3	3	3	4	3	3	2	2
Alkoholsodavand og cider	9	8	8	9	8	5	6	4
Sodavand	150	140	125	125	110	120	120	90
	<i>Mio. stk.</i>							
Cigaretter	600	425	350	275	300	275	250	175
	<i>Mio. gram</i>							
Røgtobak	225	250	250	225	200	200	200	150
	<i>Mio. kilo</i>							
Chokolade	12,0	11,5	13,0	14,5	12,0	13,5	11,5	7,0

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Danskerne grænsehandler primært nydelsesmidler i Tyskland, herunder særligt øl og sodavand, jf. figur 7A.2.

Figur 7A.2 Grænsehandel med nydelsesmidler fra Tyskland og resten af verden i 2019



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

Kilde: Wilke, Epinion og egne beregninger.

8. Veje til flere grønne biler

8.1 Indledning

De senere år har der været et stort politisk fokus på at få flere grønne biler i Danmark. På trods heraf er udbredelsen af grønne biler, herunder elbiler, fortsat begrænset og udgjorde ca. 2 pct. af den samlede bilbestand i starten af 2021. Salget af elbiler steg dog forholdsvist kraftigt fra 2 pct. af det samlede bilsalg i 2019 til 7 pct. i 2020, og fremgangen er fortsat i 2021, *jf. afsnit 8.2*.

I december 2020 blev der indgået *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*. Aftalen indeholder initiativer, der skønnes at indebære en bestand på ca. 775.000 grønne biler i 2030, mens ambitionen er 1 mio. grønne biler i 2030. Aftalen medfører lave afgifter på grønne biler og en lav elafgift på erhvervsmæssig opladning af eldrevne biler frem til 2030. Det skal øge den økonomiske tilskyndelse til at købe grønne biler, *jf. afsnit 8.3*.

Antallet af grønne biler kan øges på to forskellige måder via bilafgifterne. Enten kan afgiften for konventionelle biler sættes op, eller også kan afgiften for grønne biler sættes ned. Der er opstillet en række hypotetiske regneeksempler på regelændringer, der skønnes at føre til en bestand på 1 mio. grønne biler i 2030. Regneeksemplerne er dog alle forbundet med væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger, *jf. afsnit 8.4*.

Elbiler er typisk dyrere at anskaffe end konventionelle biler, men har efterfølgende lavere årlige omkostninger til afgifter, drivmiddel, vedligeholdelse mv. Samlet set har både små og store elbiler lavere totalomkostninger i løbet af bilens levetid end sammenlignelige konventionelle biler. Dette skyldes i høj grad, at elbiler er lempeligere beskattet, *jf. afsnit 8.5*.

Målt som andel af det samlede privatforbrug har de danske husholdningers udgifter til biler i flere årtier ligget nogenlunde stabilt på omkring 11 pct. Set over en længere årrække er bilforbruget med andre ord vokset i takt med det samlede privatforbrug. Det er en stærk indikation for en overordnet indkomstelasticitet på ca. 1. Dvs. når indkomsterne stiger med 1 pct., så vokser bilforbruget også med omtrent 1 pct. Samtidig udviser bilforbrugerne en høj grad af såkaldt mærke- og segmentloyalitet, idet knap 60 pct. af salget af nye biler sker inden for det samme mærke og segment, som køberne allerede har gjort brug af, *jf. afsnit 8.6*.

Når Skatteministeriet laver beregninger af effekter knyttet til afgiftsændringer, så sker det med afsæt i to modeller. Det drejer sig om den såkaldte bilmodel, der benyttes til at regne de årlige provenuvirkninger, og den forholdsvis nye CES-model for bilvalg, der blandt andet benyttes til at opgøre de samfundsøkonomiske omkostninger. Begge modeller er beskrevet i *afsnit 8.7*.

8.2 Udbredelsen af grønne biler

Grønne biler er en generel betegnelse for lav- og nulemissionsbiler. Lavemissionsbiler er typisk plug-in hybridbiler, mens nulemissionsbiler typisk er elbiler, *jf. boks 8.1*.

Boks 8.1. Definition af grønne biler i afgiftssystemet

Grønne biler er en generel betegnelse for lav- og nulemissionsbiler. Elbiler udleder pr. definition 0 gram CO₂ pr. km., hvorfor de er defineret som nulemissionsbiler.

Plug-in hybridbiler er biler, der både anvender el og benzin eller diesel som drivmiddel. Plug-in hybridbiler kan oplades med el via et ladekabel i modsætning til de almindelige hybridbiler, der er konventionelle biler, som alene kan tankes med benzin eller diesel.

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* defineres lavemissionsbiler som biler, der udleder under 50 gram CO₂ pr. km. Denne definition benyttes også i Kommissionen for grøn omstilling af personbilers delrapport 1 og bygger på EU's "*Clean Vehicle Directive*".

På trods af et stort politisk fokus i de senere år udgjorde de grønne biler kun ca. 2 pct. af den samlede bilbestand i starten af 2021, *jf. tabel 8.1*. Grønne biler er blevet subsidieret betydeligt, idet bilafgifterne er lavere end for konventionelle biler. Derudover er der givet direkte støtte til især elbiler i 2008-2018, *jf. appendiks 8B*. Blandt de fortsat relativt få grønne biler i bilparken er elbiler og plug-in hybridbiler mest udbredte (begge ca. 1 pct. af bilbestanden), mens der stort set ikke er registreret brint- og gasbiler¹.

Tabel 8.1. Grønne biler, primo 2021

Antal grønne biler	Personbiler	Varebiler	I alt	Andel af bilbestand i pct.
<i>Drivmiddel</i>				
El	31.900	1.300	33.200	1,1
Plug-in hybrid	29.700	430	30.100	1,0
Brint	110	1	111	0,0
Gas	140	150	290	0,0
Grønne biler i alt	61.850	1.880	63.800	2,1
Bilbestand i alt	2.720.200	376.200	3.096.400	100

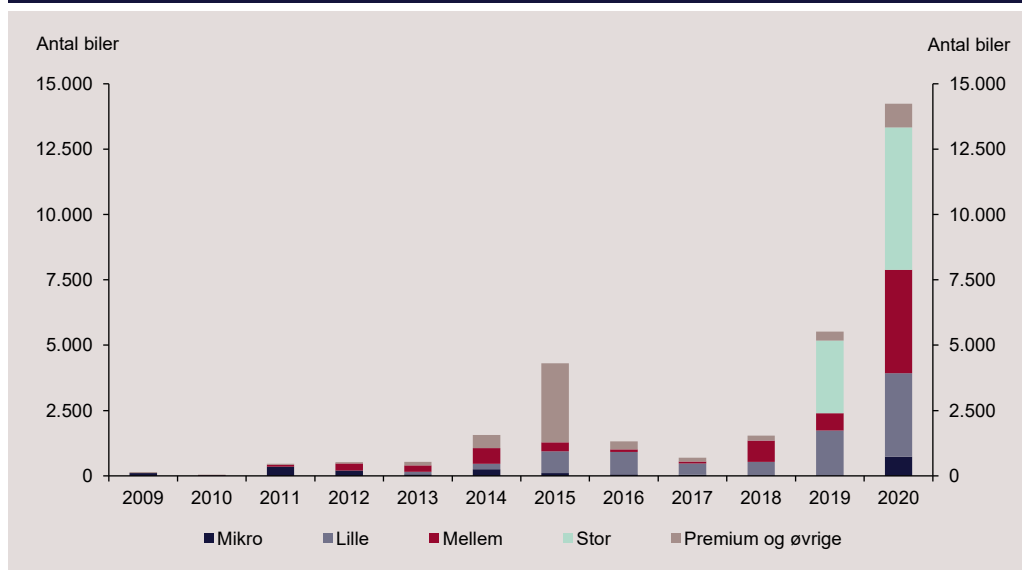
Anm.: Opgjort pr. 1. januar 2021.
Kilde: Bilstatistik.dk.

¹ Gas er i højere grad udbredt som drivmiddel i busser og til anden tung transport.

I 2020 voksede salget af elbiler i Danmark markant til ca. 14.000, jf. figur 8.1, hvilket svarer til ca. 7 pct. af det samlede salg af nye biler på i alt ca. 200.000. Den markante fremgang er fortsat i 2021, hvor der i perioden januar-september er solgt ca. 15.000 elbiler – svarende til knap 11 pct. af det samlede salg af nye biler. Det er det højeste antal – og den højeste andel – solgte elbiler i Danmark hidtil.

Salget af elbiler er koncentreret om nogle få modeller. Den mest solgte model i 2020 var Tesla Model 3 med ca. 30 pct. af det samlede salg. De tre mest solgte modeller står tilsammen for cirka halvdelen af elbilsalget i 2020 (Teslas Model 3, VW ID.3 og Hyundai Kona). Til sammenligning udgør den mest solgte konventionelle bil i 2020, Peugeot 208, kun ca. 4 pct. af det samlede salg af konventionelle biler.

Figur 8.1. Nyregistrerede elbiler fordelt på segmenter, 2009-2020



Anm: I kategorien *Premium og øvrige* indgår blandt andet segmenterne sport og luksus. MPV- og SUV-biler er indplaceret i de øvrige segmenter afhængig af deres undersegment. Fx indgår *Premium SUV* og *Premium MPV* i *Premium-segmentet*.
Kilde: Bilstatistik.dk

Udbuddet af elbil-modeller på det danske marked er begrænset i forhold til konventionelle biler. I 2020 blev der solgt 225 forskellige konventionelle bilmodeller i Danmark, mens der blev solgt omkring 95 grønne bilmodeller, jf. tabel 8.2. Dette er dog flere forskellige modeller end i 2019, hvor der blev solgt ca. 45 grønne bilmodeller i Danmark. Det forventes, at udbuddet af grønne biler i de kommende år vil fortsætte med at stige markant.

Tabel 8.2. Det danske bilsalg i 2020

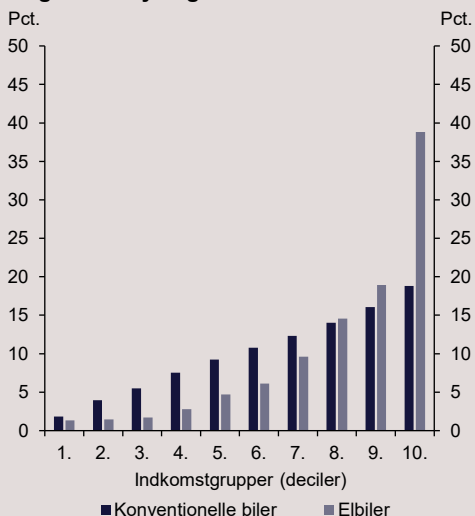
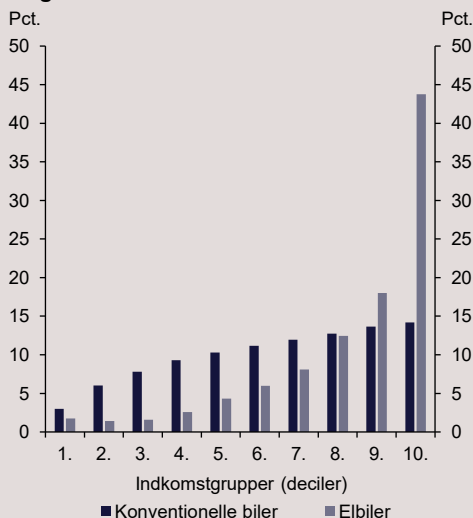
	Konventionelle biler	Elbiler	Plug-in hybridbiler	I alt
Antal biler i alt	163.600	14.100	18.200	195.900
Antal varianter	1.645	75	155	1.875
Antal modeller	225	35	60	320

Anm.: Der indgår kun salget af personbiler i tabellen. Derudover blev der solgt ca. 45 brintbiler fordelt på to modeller.

Kilde: Bilstatistik.dk og egne beregninger.

Det er i høj grad husholdninger i de øvre indkomstdeciler, der ejer og køber elbiler, *jf. figur 8.2*. Knap 40 pct. af de nyregistrerede elbiler tilhører personer i 10. decil. Samme fordeling gør sig gældende, når der ses på bestanden af elbiler, *jf. figur 8.3*. Denne fordeling adskiller sig tydeligt fra salget og bestanden af konventionelle biler, der er mere jævnt fordelt over decilerne. I takt med at købsprisen på de små elbiler bliver mere konkurrencedygtige, må det forventes, at elbilerne også fordeles mere ligeligt på tværs af indkomstdeciler.

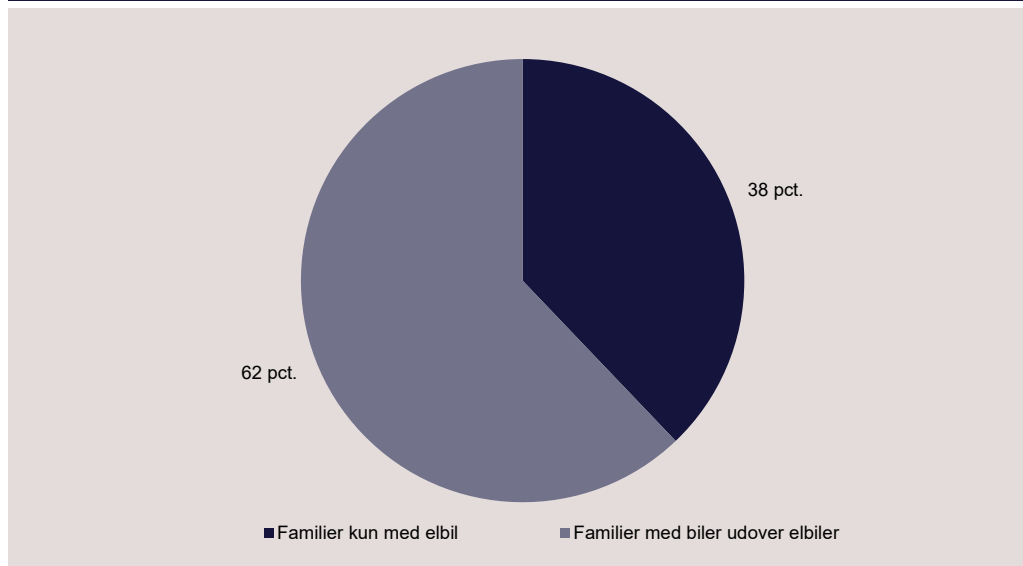
Salg og bestand af biler fordelt på indkomstdeciler

Figur 8.2. Nysalg**Figur 8.3. Bestand**

Anm. For nysalget indgår der et gennemsnit for nyregistrerede el- og konventionelle biler i 2018-2019, mens der for bestanden indgår el- og konventionelle biler, som er aktive ultimo 2019. Der er set bort fra de biler, som ikke kan tilknyttes til en person. Fordelingen efter indkomstdecil er foretaget på baggrund af Danmarks Statistiks definition af den disponible indkomst.

Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen, 2019-data.

Omtrent 62 pct. af de familier, der ejer en elbil, har mindst én anden bil i husstanden, *jf. figur 8.4*. Dette kan indikere, at elbiler i høj grad bliver købt som familiens bil nummer to.

Figur 8.4. Familier med biler udover en elbil

Anm.: DMR koblet med oplysninger om beskatning af fri bil.

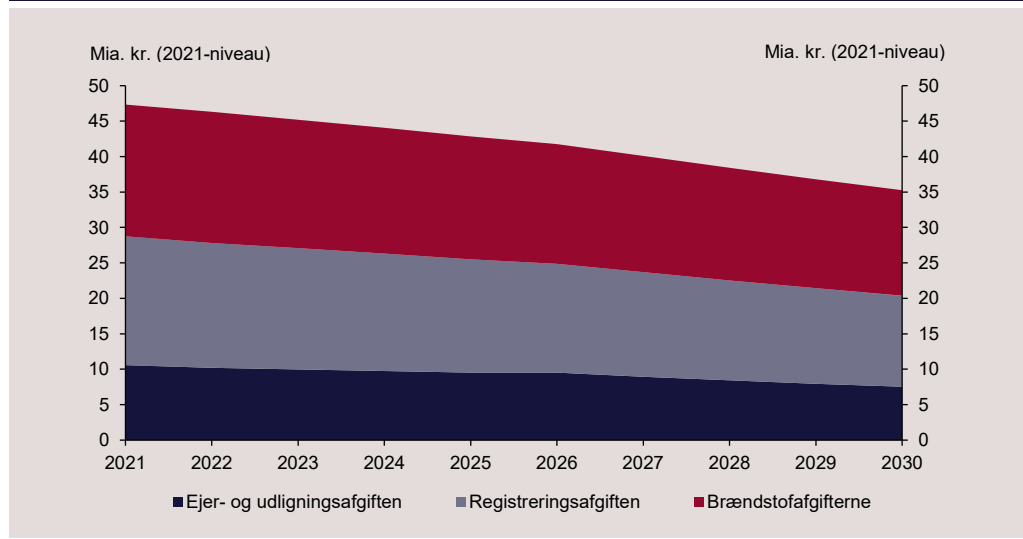
Kilde: Lovmodelberegninger baseret på en fuldtælling af befolkningen, 2019-data.

Provenuet fra bilafgifterne ventes at falde de kommende år

Provenuet fra bilafgifterne var ca. 50 mia. kr. i 2020, hvoraf ca. 37 mia. kr. vedrørte personbiler og ca. 13 mia. kr. andre køretøjer. Den samlede bilbeskatning udgør dermed ca. 5 pct. af det samlede skatteprovenu på ca. 1.000 mia. kr. Heri indgår registreringsafgiften, løbende ejerafgifter samt afgifter på benzin og diesel.

Den forventede øgede udbredelse af grønne biler i de kommende år vil betyde, at provenuet fra bilafgifterne gradvist falder. Når der sælges flere elbiler, giver det et mindre provenu for staten, fordi registreringsafgiften og de løbende afgifter er lavere for elbiler end for konventionelle biler. Det vil fortsat være tilfældet i 2035, når registreringsafgiften for nul- og lavemissionsbiler er fuldt indfasat.

Provenuet fra registrerings-, ejer- og udligningsafgiften samt brændstofafgifterne skønnes at falde fra knap 50 mia. kr. i 2021 til ca. 35 mia. kr. i 2030, jf. figur 8.5. Udhulingen af provenuet frem mod 2030 skyldes ikke blot forventningen om flere grønne biler, men også teknologiske forbedringer, som fører til lavere afgifter for konventionelle biler.

Figur 8.5. Faldende provenu fra bilafgifter, 2021-2030

Anm.: Provenuerne er opgjort i 2021-niveau. Under *Brændstofafgifterne* indgår energiafgift, CO₂-afgift og NOx-afgift på benzin og diesel til vejtransport.

Kilde: Egne beregninger.

8.3 Aftale om grøn omstilling af vejtransporten

Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten indgik den 4. december 2020 *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*. Aftalen indeholder initiativer, der skønnes at føre til 775.000 grønne biler i 2030. Aftalen skønnes samlet set at reducere CO₂-udledningen med 2,1 mio. ton i 2030.

Aftalen indebærer blandt andet en generel omlægning af registreringsafgiften, herunder en lempelse af registreringsafgiften for grønne biler. Herudover forlænges den nuværende særordning med lav elafgift på el til opladning af grønne biler til 2030². Samtidig forhøjes de løbende afgifter for alle biler, og de løbende afgifter bliver fremadrettet differentieret ud fra bilernes CO₂-udledning, hvor de tidligere var differentieret i forhold til, hvor langt bilen kunne køre pr. liter brændstof.

Generel omlægning af registreringsafgiften

Med aftalen gennemføres en generel omlægning af registreringsafgiften, der består af flere elementer, jf. tabel 8.3. Udover de generelle regler indføres også særligt lempelige regler for grønne biler, jf. nærmere omtale nedenfor.

² Særordningen indebærer, at der ved erhvervsmæssig opladning af elbiler mv. sker delvis tilbagebetaling af elafgift ned til processatsen på 0,4 øre pr. kWh. Til sammenligning udgør elafgiften normalt 90 øre pr. kWh (2021-niveau).

Tabel 8.3. Omlægning af registreringsafgiften i Aftale om grøn omstilling af vejtransporten

2021-niveau	Gamle regler	Nye regler
<i>Værdielement</i>		
Lav sats, pct.	85	25
Mellem sats, pct.	-	85
Høj sats, pct.	150	150
Lavt skalaknæk, kr. ¹⁾	-	65.000
Højt skalaknæk, kr. ¹⁾	202.200	202.200
<i>Sikkerhedsfradrag</i>		
Fradrag for 5 stjerner i Euro NCAP, kr.	8.000	0
Fradrag pr. selealarm, maks. 3 stk., kr.	1.000	0
Fradrag/tillæg for airbags	Varierer	Fjernes
<i>Fradrag/tillæg for brændstoføkonomi</i>		
Km-grænse for brændstoføkonomi, benzin/diesel, km/l	20/22	Fjernes
Tillæg for dårlig brændstoføkonomi, kr.	6.000	0
Fradrag for god brændstoføkonomi, kr.	4.000	0
<i>CO₂-tillæg¹⁾</i>		
Op til 125 gram CO ₂ pr. km., kr. pr. gram	-	250
Mellem 125 og 160 gram CO ₂ pr. km., kr. pr. gram	-	500
Over 160 gram CO ₂ pr. km., kr. pr. gram	-	900
<i>Bundfradrag til alle biler, kr. ¹⁾</i>	-	21.700
<i>Mindsteafgift, kr.</i>	20.000	-

Anm.: Der gælder særlige regler for grønne biler, *jf. nærmere omtale nedenfor*.

1) Skalaknækket, bundfradraget til alle biler samt satser i CO₂-tillægget reguleres efter personskattelovens § 20. Desuden reguleres grænserne for CO₂-tillægget med den forventede udvikling i den gennemsnitlige CO₂-udledning for konventionelle biler.

Kilde: Skatteministeriet

For det første indføres et ekstra skalaknæk, hvor der tidligere var ét skalaknæk. De lave sats udgør fremadrettet 25 pct. af værdien op til 65.000 kr., mens den mellemste sats udgør 85 pct. af værdien mellem 65.000 kr. og op til 202.200 kr., og den højeste sats udgør 150 pct. af værdien derudover. Desuden indføres et nyt bundfradrag på 21.700 kr. (2021-niveau), som trækkes fra direkte i afgiften. Bundfradraget tilgodeser især de mindste biler, der før ofte fik et stort fradrag i afgiften for god brændstoføkonomi, *jf. nedenfor*.

For det andet afskaffes de eksisterende fradrag for sikkerhedsudstyr samt fradrag/tillæg for god henholdsvis dårlig brændstoføkonomi. Derudover bliver mindsteafgiften på 20.000 kr. også afskaffet.

For det *tredje* indføres et CO₂-tillæg i registreringsafgiften. Tidligere afhang registreringsafgiften af, hvor mange kilometer bilen kan køre på en liter brændstof, i kraft af fradraget og tillægget for brændstoføkonomi. Disse regler indebar, at den samlede afgift på bilers CO₂-udledning gik mod nul, jo bedre brændstoføkonomi en bil havde. Fx ville de mindst CO₂-udledende benzinbiler med en brændstoffektivitet på 33 km/l ved de gamle regler betale ca. 0 kr. i afgifter pr. udledt ton CO₂. I modsætning hertil ville de mest CO₂-udledende benzinbiler med en brændstoffektivitet på ca. 9 km/l betale knap 6.000 kr. i afgifter pr. ton CO₂ udledt.

Det nye CO₂-tillæg til registreringsafgiften afhænger af, hvor meget CO₂ bilen udleder. Derved indføres en mere direkte beskatning af bilernes CO₂-udledning, *jf. boks 8.2*. Der er tre trin i CO₂-tillægget, hvorfor det er progressivt i CO₂-udledningen. Således betaler de mest forurenede biler også mest pr. gram CO₂ udledt. Fremover kan der derved ikke opnås en meget lav – eller slet ingen – afgift på CO₂-udledning, hvis det er en konventionel bil med en god brændstoføkonomi, der købes. Der vil dog forsat være et økonomisk incitament til at vælge biler med lav CO₂-udledning.

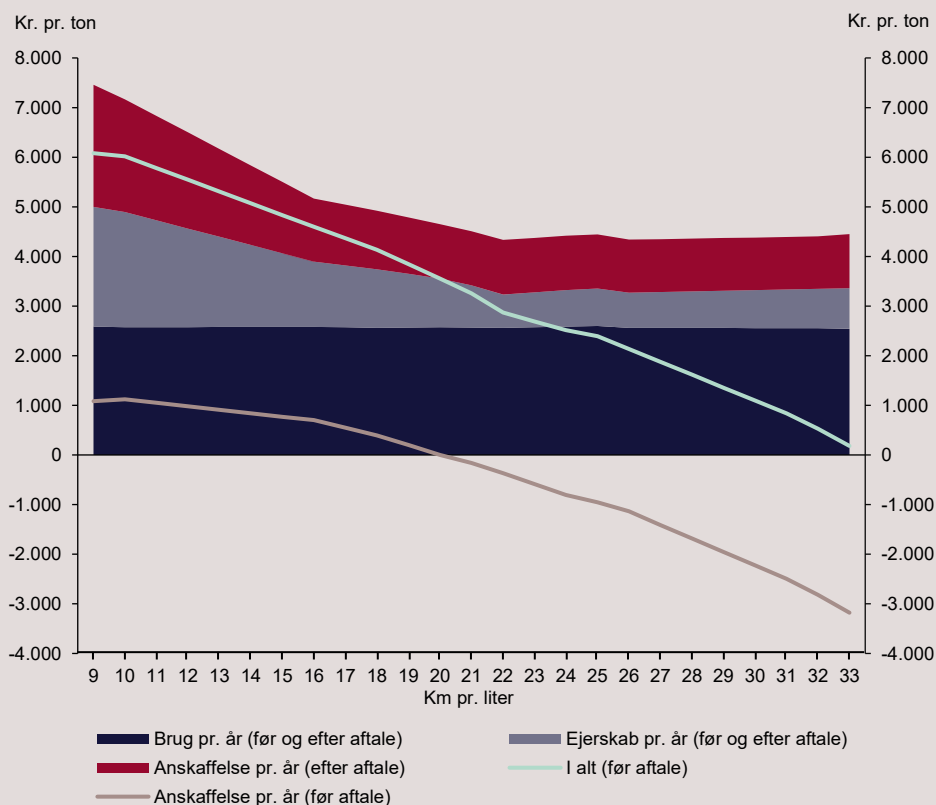
Samlet set forenkles afgiftssystemet med omlægningen. For konventionelle biler betyder omlægningen, at registreringsafgiften stiger med ca. 2.300 kr. i gennemsnit i 2021. Stigningen er størst for konventionelle mikrobiler, hvor afgiften skønnes at stige med 5.100 kr. Det skal understøtte salget af de mindre grønne biler, som endnu ikke er konkurrencedygtige på købsprisen, selvom de i praksis er fritaget for registreringsafgift, *jf. afsnit 8.5*. Omkring 80 pct. af det danske bilsalg er i segmenterne mikro, lille og mellem.

Et regneeksempel på registreringsafgiften – før og efter aftalen – fremgår af *appendiks 8A*.

Boks 8.2. Beskatning af CO₂-udledning fra biler

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* målrettes beskatningen af biler mod CO₂-udledningen, både hvad angår anskaffelse og ejerskab. Således udgør den del af beskatningen, der målrettes CO₂-udledning – dvs. brændstofafgifter, ejerafgift og CO₂-tillæg i registreringsafgiften – knap 4.500 kr. pr. ton for de mindst CO₂-udledende biler og knap 7.500 kr. pr. ton for de mest CO₂-udledende biler, *jf. figur a*. Jo flere kilometer pr. liter en bil kører, jo mindre CO₂ udleder den pr. kilometer. De mest CO₂-udledende biler i figuren kører således 9 kilometer pr. liter, mens de mindst CO₂-udledende biler kører 33 kilometer pr. liter. Afgiften er *progressiv* i CO₂-udledningen, dvs. de mest CO₂-udledende biler betaler en højere afgift pr. udledt ton CO₂ end den mindre forurenende biler.

Figur a. Beskatning af CO₂-udledning fra biler før og efter *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*



Anm.: Beskatning pr. ton udledt ton CO₂ for benzindrevne personbiler med en årskørsel på 16.000 km med forskellig brændstofeffektivitet henholdsvis før og efter aftale om vejtransport af 4. december 2020, ekskl. værdielementet i registreringsafgiften. Før aftalen modtog benzinbiler et tillæg/fradrag i registreringsafgiften, hvis de havde en brændstoføkonomi på under/over 20 km pr. liter eller derover, hvorfor *Anskaffelse pr. år (før aftale)* bliver negativ efter 20 km/l.

Kilde: Egne beregninger.

Beskatningen af grønne biler

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* bliver grønne biler defineret i afgiftssystemet af deres CO₂-udledning, jf. *boks 8.1*. Omlægningen af registreringsafgiften er således teknologineutral, hvilket giver en ensartet tilskyndelse til udbredelsen af grønne biler, uanset den konkrete anvendte drivmiddelteknologi inden for kategorierne³.

Samtidig lempes registreringsafgiften for grønne biler, idet registreringsafgiften for en nulemissionsbil (typisk elbil) i 2021 beregnes som 40 pct. af den fulde afgift – der beregnes med reglerne vist i *tabel 8.3 ovenfor*. For nulemissionsbiler indføres desuden et yderligere bundfradrag på 170.000 kr. i 2021, jf. *tabel 8.4*. Sammen med bundfradraget til alle biler på 21.700 kr. bortfalder der dermed i alt 191.700 kr. i afgiften i 2021.

Tabel 8.4. Indfasning af registreringsafgiften på nulemissionsbiler (typisk elbiler)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
<i>Indfasning¹⁾</i>				<i>Pct.</i>				
Nye regler	-	40	40	40	40	40	80	100
Gamle regler	20	65	90	100	100	100	100	100
<i>Bundfradrag²⁾</i>				<i>Kr.</i>				
Nye regler	-	170.000	167.000	165.000	162.500	160.000	137.000	137.000
Gamle regler	40.000	0	0	0	0	0	0	0
<i>Batterifradrag³⁾</i>				<i>Kr. pr. kWh</i>				
Nye regler	1.700	1.700	1.300	900	500	0	0	0
Gamle regler	1.700	1.700	1.700	0	0	0	0	0

1) Ved nye regler indfases nulemissionsbiler gradvist i registreringsafgiften med 8 pct.-point om året fra 2025 til 2030, hvor den udgør 80 pct., og herefter med 4 pct.-point om året indtil 2035, hvor den udgør 100 pct.
2) Ved nye regler aftrappes bundfradraget gradvist mellem 2025 og 2030 med 4.600 kr. om året, så det fra 2030 og frem udgør 137.000 kr.
3) Batterifradraget gives i den afgiftspligtige værdi. Både ved gamle og nye regler kan der maksimalt gives et fradrag for 45 kWh.
Kilde: Skatteministeriet.

Uden de nye regler ville registreringsafgiften på nulemissionsbiler være steget markant. Med de gamle regler ville afgiften for en elbil således være steget fra 20 pct. af den fulde afgift med et særligt bundfradrag på 40.000 kr. i 2020 til 65 pct. af den fulde afgift uden et særligt bundfradrag i 2021. Med de nye regler vil grønne biler fremover fast have lempelige regler.

Samtidig følger det af aftalen, at afgiften for grønne biler efterhånden skal nærme sig de almindelige regler. Registreringsafgiften for nulemissionsbiler forbliver 40 pct. af den almindelige afgift frem til og med 2025, men

³ Brændselscelledrevne (brint)biler vil i en periode fortsat have særregler, da de blandt andet er fritaget for registreringsafgift i 2021, men fra 2022 vil blive beskattet som andre nulemissionsbiler. Derudover vil de i 2022-2024 modtage et fradrag i den afgiftspligtige værdi svarende til det maksimale fradrag for batterikapacitet, som eldrevne køretøjer kan få. Fra 2025 vil registreringsafgiften være fuldt teknologineutral.

stiger herefter gradvist til 100 pct. frem til 2035. Lempelserne betyder, at der frem til 2025 i praksis ikke betales registreringsafgift for elbiler i mikro-, lille- og mellem-segmenterne.

For lavemissionsbiler (typisk plug-in hybridbiler) er afgiften højere end for nulemissionsbiler, men afgiften er lavere end for konventionelle biler. Med aftalen indføres registreringsafgiften for lavemissionsbiler ligeledes gradvist fra 45 pct. i 2021 til 100 pct. i 2035. Derudover gives der et særligt bundfradrag, der udgør 50.000 kr. i 2021 og gradvist aftrappes frem mod 2025, hvor det udgør 45.000 kr. Herefter aftrappes det yderligere frem til 2030, hvor det herfra og frem udgør 35.000 kr., jf. tabel 8.5.

Tabel 8.5. Indfasning af registreringsafgiften på lavemissionsbiler (typisk plug-in hybridbiler)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
<i>Indfasning¹⁾</i>				<i>Pct.</i>				
Nye regler	-	45	50	55	60	65	80	100
Gamle regler	20	65	90	100	100	100	100	100
<i>Bundfradrag²⁾</i>				<i>Kr.</i>				
Nye regler	-	50.000	48.750	47.500	46.250	45.000	35.000	35.000
Gamle regler	40.000	0	0	0	0	0	0	0
<i>Batterifradrag³⁾</i>				<i>Kr. pr. kWh</i>				
Nye regler	1.700	1.700	1.300	900	500	0	0	0
Gamle regler	1.700	1.700	1.700	0	0	0	0	0

1) For plug-in hybridbiler var det ved gamle regler ikke hele afgiften, der var under indfasning. Der var derimod forskellen mellem to måder at beregne afgiften på, der afhæng af to forskellige måder at opgøre brændstofeffektiviteten. Ved nye regler er det således den samlede afgift, der er under indfasning, ligesom det gælder for nulemissionsbiler. Ved nye regler indføres lavemissionsbiler gradvist i registreringsafgiften med 3 pct.-point om året fra 2025 til 2030, hvor den udgør 80 pct., og herefter med 4 pct.-point om året indtil 2035, hvor den udgør 100 pct.

2) Ved nye regler aftrappes bundfradraget gradvist mellem 2025 og 2030 med 2.000 kr. om året, så det fra 2030 og frem udgør 35.000 kr.

3) Batterifradraget gives i den afgiftspligtige værdi. Både ved gamle og nye regler kan der maksimalt gives et fradrag for 45 kWh.

Kilde: Skatteministeriet.

8.4 Prisen for 1 mio. grønne biler – hypotetiske regneeksempler

Initiativerne i *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* skønnes at indebære, at antallet af grønne biler stiger til 775.000 frem mod 2030, heraf ca. 715.000 personbiler og 60.000 varebiler. Det indgår i aftalen, at der skal gøres status i 2025 og drøftes initiativer, der kan indfri ambitionen i aftalen om 1 million grønne biler i 2030. Det afspejler blandt andet den store usikkerhed om den teknologiske udvikling og om udbredelsen af grønne biler.

Der er grundlæggende to måder, hvorpå salget af grønne biler kan øges via bilbeskatningen: Afgifterne for grønne biler kan lempes og/eller afgifterne på konventionelle biler kan forhøjes. I *Aftale om grøn omstilling af*

vejtransporten indgår en kombination af begge disse muligheder. Begge typer af ændringer i beskatningen af biler er forbundet med samfundsøkonomiske konsekvenser. Med aftalen blev det skønnet, at omlægningen af registreringsafgiften og forlængelsen af særordningen med lav elafgift til 2030 samlet set vil indebære et mindreprovenu på knap 12 mia. kr. i perioden 2021-2030. Derudover skønnes aftalen at indebære en samfundsøkonomisk omkostning på ca. 1 mia. kr. i 2030 og en skyggepris for CO₂ på ca. 2.600 kr./ton, *jf. første række i tabel 8.6 nedenfor*.

Skyggeprisen angiver den samfundsøkonomiske omkostning i kr. pr. ton reduceret CO₂. Ændringer i bilbeskatningen er generelt forbundet med relativt høje skyggepriser. En skyggepris på fx 5.000 kr. pr. ton CO₂ overstiger det afgiftsniveau på 1.500 kr. pr. ton, som Klimarådet har foreslået for en ensartet CO₂-afgift, som bærende element i den grønne omstilling. Fokuseres der på opfyldelse af 70 pct.-målsætningen, vil skyggeprisen skulle holdes op mod den marginale reduktionsomkostning til opfyldelse af målsætningen på andre områder samt de øvrige hensyn forbundet med 70 pct.-målsætningen fra klimaloven, CO₂-lækage og det langsigtede mål om klimaneutralitet.

Der er i det følgende opstillet en række regneeksempler med henholdsvis hypotetiske (yderligere) lempelser af afgifterne på grønne biler og forhøjelser af afgifterne på konventionelle biler. Regneeksemplerne tager udgangspunkt i de samme forudsætninger, der lå til grund for *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*, og er således også opgjort i forhold til daværende regler. De provenumæssige konsekvenser er beregnet med Skatteministeriets såkaldte *bilmodel*, mens de samfundsøkonomiske konsekvenser og skyggepriser er beregnet med ministeriets *CES-model for bilvalg*,⁴ *jf. afsnit 8.7*.

Hypotetiske regneeksempler med yderligere lempelser af afgifterne for grønne biler

Det vil næppe være muligt at indfri ambitionen om 1 million grønne biler i 2030 alene ved at lempe afgifterne for grønne biler – dvs. uden at øge afgifterne på konventionelle biler. Fx skønnes det, at selv hvis grønne biler fuldstændig fritages for registreringsafgift og ejerafgift og betaler lav elafgift til og med 2030, ville bestanden af grønne biler alene stige til ca. 960.000 i 2030⁵. Det ville indebære et samlet mindreprovenu på ca. 30 mia. kr. over perioden 2021-2030, og det ville indebære en samfundsøkonomisk omkostning på 3,6 mia. kr. og en skyggepris for CO₂ på ca. 5.000 kr./ton i 2030, *jf. midterste række i tabel 8.6*. Dog skønnes den marginale skyggepris ved den ekstra CO₂-reduktion som følge af afgiftsfritagelsen at udgøre ca. 8.200 kr. pr. ton CO₂, der således angiver omkostningen ved den marginale CO₂-effekt.

⁴ Der er i de hypotetiske regneeksempler i kapitlet forudsat samme CO₂-pris som fastsat af Kommissionen for grøn omstilling af personbiler, der også dannede grundlag for *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*. Den forudsatte CO₂-pris påvirker den samfundsøkonomiske omkostning, men ikke skyggeprisen for CO₂. På baggrund af kommissionens første delrapport offentliggjorde Finansministeriet *Tillæg til Vejledningen for samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* (af den 9. oktober 2020), hvor det blandt andet fremgår, at der er krav om, at der som en del af det samfundsøkonomiske resultat præsenteres følsomhedsberegninger ved brug af andre CO₂-priser end den fastsatte. Da det ikke indgik i forhandlingerne om den politiske aftale, er der ikke foretaget følsomhedsberegninger her.

⁵ I det hypotetiske regneeksempel indgår, at antallet af grønne *personbiler* skønnes at ville stige til 900.000 i 2030 ved fuld afgiftsfritagelse, hvortil kommer de ca. 60.000 grønne varebiler som følge af initiativerne i *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*. Der er i dette og de følgende regneeksempler ikke ændret i den aftalte model for beskatningen af varebiler.

Tabel 8.6. Hypotetiske regneeksempler – lavere afgifter og højere tilskud til grønne biler – ingen yderligere stramninger for konventionelle biler

	Årligt tilskud 2021-30	Grønne biler i 2030 ¹⁾	Samlet mindreprovenu 2021-30 ²⁾	Samfundsøkonomi ³⁾	Skyggepris for CO ₂ ³⁾	Marginal skyggepris for CO ₂ ⁴⁾
	Kr.	Antal	Mia. kr.	Mia. kr.	Kr./ton	Kr./ton
<i>Aftale om grøn omstilling af vejtransporten</i>	-	775.000	11,9	-1,0	2.600	-
Fritaget for registrerings-, og ejeravgift, samt lav elafgift til opladning til og med 2030	0	960.000	31,9	-3,6	5.000	8.200
Desuden tilskud på 1.000 kr. årligt pr. grøn bil til og med 2030	1.000	1 mio.	37,9	-3,7	5.000	5.200

1) I det samlede antal grønne biler indgår der 60.000 varebiler, mens resten er personbiler.

2) Mindreprovenuet fra registreringsafgiften, ejeravgiften og elafgiften opgjort efter adfærd og tilbageløb (2021-niveau).

3) De samfundsøkonomiske konsekvenser og skyggeprisen er opgjort på baggrund af årgangen af nyregistrerede biler i 2030 over deres samlede levetid, altså fx den samlede CO₂-udledning og afgifter fra bilerne i deres levetid.

4) Den marginale skyggepris udgør den samfundsøkonomiske omkostning ved den ekstra ændring i CO₂-udledningen, der opstår som følge af eksemplet set i forhold til eksemplet ovenover.

Anm.: Regneeksemplerne tager udgangspunkt i samme grundlag og forudsætninger, der var udgangspunkt for *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*, og der er baseret på Bilkommissionens 1. delrapport.

Kilde: Egne beregninger.

For at nå en bestand på mere end 960.000 grønne biler i 2030 skønnes det således ikke at være tilstrækkeligt helt at fjerne afgifterne på grønne biler. Med andre ord ville der i givet fald (uden yderligere afgiftsstramninger for konventionelle biler) også skulle gives et *tilskud* til at købe grønne biler (svarende til en negativ afgift).

Der er regnet på et hypotetisk tilskud til grønne biler i form af et fast tilskud pr. bil, der udbetales årligt over en årrække, og altså ikke et engangstilskud ved anskaffelse af en grøn bil⁶. Det skønnes, at tilskuddet pr. bil skal udgøre 1.000 kr. om året i perioden 2021-2030, hvis bestanden af grønne biler skal være 1 mio. i 2030. Det svarer til 10.000 kr. pr. bil over hele perioden. Hermed vil mindreprovenuet for staten være yderligere ca. 6 mia. kr. i 2021-2030, så det samlede mindreprovenu udgør knap 38 mia. kr. over perioden 2021-2030, *jf. nederste række i tabel 8.6.*

Et sådant tilskud ville indebære den relativt største reduktion i totalomkostningerne for de mindre grønne biler, der i udgangspunktet er mindst konkurrencedygtige på købsprisen, og dermed også den største ændring i salget for disse. Tilskuddet ville samlet set indebære en større adfærdsændring fra bilkøbere og dermed en større forbrugsforvridning, der sammen med det større mindreprovenu ville øge de samfundsøkonomiske omkostninger til 3,7 mia. kr. i 2030. Samtidig øger det dog udbredelsen af grønne biler og deraf CO₂-reduktionen, så skyggeprisen er uændret på 5.000 kr. pr. ton CO₂. Dog skønnes den marginale skyggepris ved den ekstra CO₂-

⁶ Kommissionen for grøn omstilling af personbiler foreslog i deres delrapport 1 et årligt tilskud på 2.500 til grønne biler. Et stort kontant tilskud, der gives ved køb af bilen, medfører risiko for, at bilerne eksporteres, efter tilskuddet er modtaget. For at undgå eksport-problematikken blev det foreslået, at tilskuddet skulle gives årligt og ikke til selve købet.

reduktion som følge af et årligt tilskud til grønne biler at udgøre ca. 5.200 kr. pr. ton CO₂, der således angiver omkostningen ved den marginale CO₂-effekt som følge af tilskuddet i forhold til regneeksemplet med 960.000 grønne biler i 2030.

Hypotetiske regneeksempler med højere afgifter på konventionelle biler

Den anden mulighed for at øge antallet af grønne biler er, at de konventionelle biler pålægges højere afgifter for på den måde at gøre de grønne biler mere konkurrencedygtige.

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* lempes afgifterne for grønne biler betydeligt, samtidig med at registreringsafgiften for konventionelle biler øges med i gennemsnit ca. 2.300 kr. i 2021, jf. første række i tabel 8.7.

Tabel 8.7. Hypotetiske regneeksempler – højere afgifter for konventionelle biler

Grønne biler i 2030 ¹⁾	Stigning i reg. afgift for konventionelle biler i 2021 ²⁾	Samlet mindreprovenu 2021-30 ³⁾	Samfunds- økonomi ⁴⁾	Skyggepris for CO ₂ ⁴⁾	Marginal skyg- gepris for CO ₂ ⁵⁾
<i>Antal</i>	<i>Kr.</i>	<i>Mia. kr.</i>	<i>Mia. Kr.</i>	<i>Kr./ton</i>	<i>Kr./ton</i>
775.000 ⁶⁾	2.300	11,9	-1,0	2.600	-
800.000	7.200	10,2	-1,4	2.900	4.300
900.000	21.900	6,1	-3,0	3.500	4.700
1.000.000	36.600	5,4	-4,0	3.900	5.300

1) I det samlede antal grønne biler indgår 60.000 varebiler, mens resten er personbiler.

2) Forhøjelserne for registreringsafgiften i et scenarie med en større bestand af grønne personbiler end 775.000 er foretaget ved at skalere værdisatserne i registreringsafgiften for konventionelle biler. Ved en bestand på 800.000 biler er skaleringsfaktoren på 1,05, ved 900.000 biler er den på 1,20 og ved en bestand på 1 mio. biler er den på 1,35.

3) Provenuer er angivet efter adfærd og tilbageløb (2021-niveau). I provenuet indgår mindreprovenuet fra registreringsafgift og ejer-afgift samt fra elafgift. Herudover indgår der et merprovenu fra omlægning af registreringsafgiften for varebiler som følge af *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*. Der er i alle beregningsscenarier forudsat samme model for varebiler og heraf finansieringsbidrag. Beregningerne er regnet på samme grundlag som i forhandlingerne. Det vil sige, at det forventede salg samt eksisterende regler afspejler situationen inden aftalen blev indgået, og de nye regler trådte i kraft.

4) De samfundsøkonomiske konsekvenser og skyggeprisen er opgjort på baggrund af årgangen af nyregistrerede biler i 2030 over deres samlede levetid, altså fx den samlede CO₂-udledning og afgifter fra bilerne i deres levetid.

5) Den marginale skyggepris udgør den samfundsøkonomiske omkostning ved den ekstra ændring i CO₂-udledningen, der opstår som følge af eksemplet set i forhold til eksemplet ovenover.

6) Fra *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*.

Anm.: Regneeksemplerne tager udgangspunkt i samme grundlag og forudsætninger, der var udgangspunkt for *Aftale om grøn omstilling af vejtransport*, og der er baseret på Bilkommissionens 1. delrapport.

Kilde: Egne beregninger.

For at øge bestanden af grønne biler til 800.000 ville registreringsafgiften for konventionelle biler skulle hæves yderligere med i alt ca. 7.200 kr. i gennemsnit i 2021 ved en proportional forøgelse af værdisatserne. Det ville reducere det samlede mindreprovenu fra knap 12 mia. kr. til ca. 10 mia. kr. i alt for perioden 2021-2030, jf. anden række i tabel 8.7. De samfundsøkonomiske omkostninger øges dog til ca. 1,4 mia. kr. som følge af en større forbrugsforvriddning. Dette opvejes ikke af faldet i de eksterne omkostninger og større CO₂-reduktion

som følge af flere grønne biler, hvorfor skyggeprisen i dette eksempel udgør ca. 2.900 kr./ton CO₂. Den marginale skyggepris ved den ekstra CO₂-reduktion som følge af den yderligere forhøjelse af registreringsafgiften skønnes at udgøre 4.300 kr., der således afspejler omkostningen pr. ekstra ton CO₂ reduceret i forhold til scenariet med de aftalte 775.000 grønne biler. Dette og de følgende regneeksempler er beregnet med udgangspunkt i de lempelser for grønne biler, der indgår i *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*.

For at øge bestanden af grønne biler til 900.000 i 2030 ville registreringsafgiften for konventionelle biler skulle hæves med gennemsnitligt 21.900 kr. i 2021 ved en proportional forøgelse af værdiafgiftssatserne. Det ville reducere det samlede mindreprovenu yderligere til i alt ca. 6,1 mia. kr. i perioden 2021-2030, *jf. tredje række i tabel 8.7*. Dog fordobles de samfundsøkonomiske omkostninger i forhold til det forrige regneeksempel med 800.000 grønne biler, så de skønnes at udgøre ca. 3 mia. kr., mens skyggeprisen skønnes øget til 3.500 kr./ton CO₂. Samtidig øges den marginale skyggepris, der er opgjort i forhold til det hypotetiske scenarie med 800.000 grønne biler, til 4.700 kr./ton CO₂.

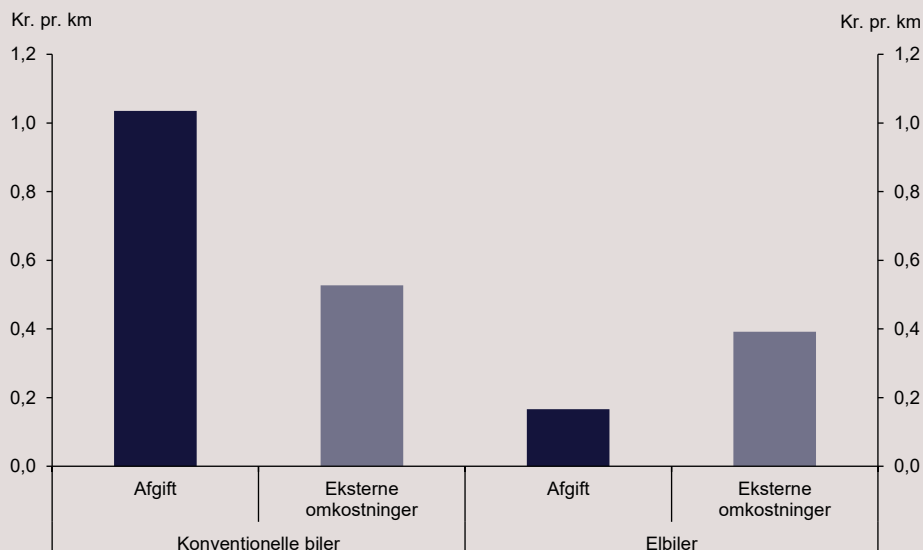
For at nå 1 mio. grønne biler i 2030 ville registreringsafgiften for konventionelle biler skulle øges med 36.600 kr. i 2021, hvilket skønnes, at ville indebære et samlet mindreprovenu på 5,4 mia. kr. i perioden 2021-2030. Derudover øges de samfundsøkonomiske omkostninger til 4 mia. kr., og skyggeprisen stiger til 3.900 kr./ton CO₂, *jf. sidste række i tabel 8.7*. En større afgiftsstigning indebærer således en større samfundsøkonomisk omkostning, da det øger forbrugsforvridningen. Samtidig øger det udbredelsen af grønne biler, hvilket reducerer de eksterne omkostninger og herunder CO₂-udledningen, hvilket isoleret set trækker i retningen af en lavere samfundsøkonomisk omkostning. Den marginale skyggepris stiger yderligere til 5.300 kr./ton CO₂.

Afgiftsomlægninger kan generelt benyttes til at gøre grønne biler mere konkurrencedygtige i forhold til konventionelle og grønne biler, *jf. også afsnit 8.5 nedenfor*. Afgifterne på konventionelle biler er dog allerede højere end de eksterne omkostninger i form af forurening, slitage mv, hvorfor det ikke er samfundsøkonomisk optimalt at øge afgifterne yderligere, *jf. boks 8.3*. Tilsvarende er det ikke samfundsøkonomisk optimalt at sænke afgifterne på elbiler yderligere, da afgifterne allerede er mindre end omkostningerne til slitage mv. Dette ses også ved de store samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med afgiftsændringerne i de betragtede regneeksempler ovenfor.

Boks 8.3. Eksterne omkostninger og afgifter for konventionelle biler og elbiler

Bilkørsel påfører omgivelserne såkaldte *eksterne omkostninger* i form af CO₂-udledning, støj og luftforurening, men også i form af trængsel, ulykker og slitage på vejene. Der er således også eksterne omkostninger forbundet med at køre i elbil. Efter *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* er bilafgifterne for konventionelle biler fortsat højere end de eksterne omkostninger, jf. *venstre del af figur a*, mens afgifterne for elbiler er lavere end de eksterne omkostninger, jf. *højre del af figur a*.

Figur a. Afgifter og eksterne omkostninger for konventionelle biler og elbiler



Anm.: Konventionelle biler angiver det gennemsnitlige afgiftsniveau og det gennemsnitlige niveau for de marginale eksterne omkostninger for det strukturelle nybilsalg af benzin- og dieselmotorer. Elbiler angiver afgiftsniveauet og niveauet for de marginale eksterne omkostninger for en gennemsnitlig nyregistreret elbil. Niveauet for de marginale eksterne omkostninger bygger på Bilkommissionens Delrapport 1. Under afgifter indgår registreringsafgift, ejer- og udligningsafgift, afgift af ansvarsforsikring og brændstofafgifter (inkl. moms). Beløb er angivet i 2021-niveau. Opgørelser af størrelsesordenen for trafikens marginale eksterne omkostninger er behæftet med væsentlig usikkerhed, og de faglige skøn, der indgår, ændrer sig over tid.

8.5 Totalomkostninger for elbiler og konventionelle biler

En elbil er generelt billigere for forbrugerne end en sammenlignelig konventionel bil, når der fokuseres på de samlede omkostninger over hele bilens levetid⁷.

Der er flere typer af omkostninger ved at eje og bruge en bil, herunder:

⁷ I beregningerne af de samlede omkostninger indgår ikke renteudgifter til finansiering af bilkøbet.

- Købsprisen inkl. registreringsafgift
- Den årlig ejeravgift
- Drivmiddel (benzin, diesel eller el)
- Vedligeholdelse

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* reduceres registreringsafgiften for grønne biler betydeligt, jf. afsnit 7.3., og for elbiler i segmenterne mikro, lille og mellem betales der ingen registreringsafgift frem mod 2025. Alligevel er købsprisen for elbiler ofte højere end for tilsvarende konventionelle biler.

I 2019 var købsprisen for en gennemsnitlig ny elbil ca. 420.000 kr. (inkl. registreringsafgift). Sammenlignet med en gennemsnitlig konventionel bil til samme købspris betaler elbilen samlet ca. 150.000 kr. mindre i registreringsafgift og moms i 2019.

Dertil kommer, at elbiler har lavere omkostninger til drivmiddel, vedligeholdelse og ejeravgift. Over en periode på 15 år mere end opvejer disse lavere løbende omkostninger den højere købspris, uanset om det er en lille eller en stor elbil, der købes. Forskellen i totalomkostningerne mellem elbiler og konventionelle biler vil ændre sig over tid.

Dette er illustreret med to sammenlignelige el- og benzinbiler i lille-segmentet (Hyundai Kona) og to i stor-segmentet (Audi), jf. tabel 8.8. Forudsætningerne er uddybet i boks 8.4.

For bilerne i *lille-segmentet* er elbilen ca. 135.000 kr. billigere end den tilsvarende konventionelle bil set over bilernes levetid på 15 år, jf. *venstre del af tabel 8.8*. Dette er dog kun tilfældet, fordi der gælder lempelige regler for registreringsafgiften på elbilen, samtidig med at der frem til 2030 betales en lav elafgift på el til opladning. I alt betaler elbilen ca. 160.000 kr. mindre i moms og afgifter over dens levetid end med den konventionelle bil. Dette skyldes dels de førnævnte særlige regler for beskatningen af elbiler, dels at elbiler blandt andet betaler lavere ejeravgift og har lavere vedligeholdelses- og driftsomkostninger.

Overordnet set er elbilen (selv inkl. forskellen i registreringsafgift) ca. 40.000 kr. dyrere i anskaffelse, men har til gengæld væsentligt lavere omkostninger til drivmiddel, idet el er billigere end benzin – både før og navnlig efter afgifter. Derved spares der næsten 120.000 kr. ved et kørselsbehov på 16.000 km om året i bilens forudsatte levetid på 15 år. Herudover er vedligeholdelsesomkostningerne lavere for elbiler, da elbilernes drivlinje indeholder markant færre bevægelige og slidbare dele. I eksemplet er forudsat en besparelse på vedligeholdelse på knap 50.000 kr. inkl. moms. Endelig er den årlige ejeravgift lavere for elbilen.

For bilerne i *stor-segmentet* er elbilen ca. 315.000 kr. billigere end den sammenlignelige benzinvariant set over bilernes levetid, jf. *højre del af tabel 8.8*. Elbilen betaler i alt ca. 390.000 kr. mindre i moms og afgifter over dens

levetid end med den konventionelle bil. Besparelsen er således større for den store elbil. Det skyldes især, at der for den konventionelle bil i stor-segmentet betales mere i ejeravgift og mere i afgifter på drivmidler.

For en elbil betales der væsentligt mindre i afgift og moms over levetiden end for en benzinbil. I de to eksempler er afgiftsbesparelsen henholdsvis knap 160.000 kr. og godt 390.000 kr. Det medfører således et væsentligt mindreprovenu for staten, hver gang der købes en elbil fremfor en konventionel bil, *jf. afsnit 8.4.*

Tabel 8.8. Samlede omkostninger for elbiler og sammenlignelige konventionelle biler set over bilens levetid på 15 år – ved køb i 2021 med nye regler

Drivmiddel	El	Benzin	Forskel	El	Benzin	Forskel
Segment	Lille	Lille		Stor	Stor	
Mærke og Model	Hyundai Kona	Hyundai Kona		Audi E-tron	Audi Q5 TFSI	
<i>Køb</i>		<i>Kr.</i>			<i>Kr.</i>	
Pris ekskl. afgift	200.700	100.300	100.400	421.800	259.900	161.900
Moms	50.200	25.700	24.500	105.400	65.000	40.400
Registreringsafgift	0	84.900	-84.900	23.600	340.900	-317.300
(1) Pris (inkl. afgift)	250.800	210.800	40.000	550.800	665.800	-115.000
<i>Ejerskab</i>						
(2) Ejeravgift	10.300	18.000	-7.700	10.300	27.700	-27.700
<i>Drivmiddel</i>						
Drivmiddel (ekskl. afgift)	24.500	61.700	-37.200	38.400	68.100	-29.700
Afgift på drivmiddel og moms	17.400	98.800	-81.400	27.300	108.900	-81.600
(3) Drivmiddel (inkl. afgift)	41.900	160.500	-118.600	65.700	177.000	-111.300
<i>Vedligeholdelse</i>						
(4) Vedligeholdelse (inkl. moms)	55.800	103.800	-48.000	71.300	143.000	-71.700
(5) Totalomkostning (1)+(2)+(3)+(4)	358.800	493.200	-134.400	698.200	1.013.500	-315.300
- heraf afgift og moms (kr.)	89.000	248.100	-159.100	180.900	571.100	-390.200
- heraf afgift og moms (pct. af totalomkostning)	25	50	-	26	56	-

Anm.: Ejeravgift og brændstofpris inkl. afgift er opgjort som nutidsværdien over den forudsatte levetid for bilerne på 15 år. Der er anvendt en real diskonteringsfaktor på ca. 2,7 pct. Beregningerne for nutidsværdien af brændstof er følsom overfor antagelserne om pris på drivmiddel, årskørsel mv. Priser og information om brændstofforbrug og andre tekniske data er indhentet fra de relevante bilmærkers hjemmesider. Omkostninger til forsikring, parkering mv. er ikke med i opgørelsen.

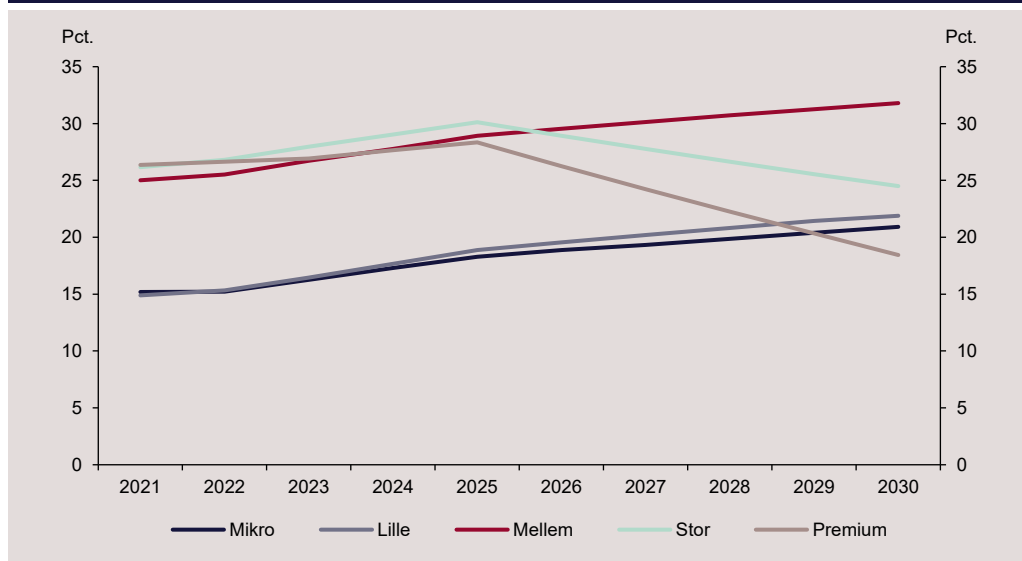
Kilde: Relevante hjemmesider og egne beregninger.

Der sælges i dag flest elbiler i de dyrere bilsegmenter, hvor elbilerne også er mest konkurrencedygtige rent omkostningsmæssigt, *jf. eksemplet i tabel 8.8.* Det er dog forventningen, at de mindre elbiler bliver mere konkurrencedygtige frem mod 2030 – primært som følge af lavere købspriser, *jf. figur 8.6.* For de store elbiler – i

mellem-, stor- og premium-segmenterne – er besparelsen ca. 25 pct. i 2021 i forhold til en konventionel bil. Besparelsen bliver mindre efter 2025 for de to dyreste segmenter, efterhånden som indfasningsprocenten for elbiler gradvist stiger fra de nuværende 40 pct. (jf. tabel 8.4 ovenfor). Det berører de dyreste elbiler mest.

Frem til 2030 er totalomkostningerne lavere for elbiler end for benzinbiler i alle segmenter. Uden en meget lempelig indfasning af registreringsafgiften for grønne biler ville omkostningerne over levetiden dog være højere, hvormed det ville være mindre attraktivt at købe grønne biler.

Figur 8.6. Lavere totalomkostninger for elbiler sammenlignet med konventionelle biler



Anm.: Figuren viser besparelsen i totalomkostningerne for elbiler relativt til en tilsvarende benzinbil – dvs. forskellen i totalomkostningerne for elbiler og tilsvarende konventionelle biler i de forskellige segmenter som andel af totalomkostningerne for konventionelle biler. Totalomkostningerne er baseret på opgørelsen i Skatteministeriet CES-model for bilvalg, jf. afsnit 8.8, og er opgjort på baggrund af finansierings-, afskrivnings-, drivmiddel- og vedligeholdelsesomkostninger samt ejer-, udlignings- og motoransvarsforsikringsafgift. Der er forudsat et årligt prisfald i førerprisen på elbiler på 3 pct. relativt til konventionelle biler, hvilket også var forudsat i Bilkommissionens arbejde. Se Bilkommissionens 1. delrapport fra side 123 for en udførlig gennemgang af totalomkostningerne. Kilde: Egne beregninger.

Da de fleste elbiler i den danske bilpark er fra 2013 eller senere, er der en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen af totalomkostninger for elbiler. Således er det empiriske grundlag for at skønne over navnlig vedligeholdelsesomkostninger og prisudvikling forholdsvis begrænset, jf. boks 8.4.

Boks 8.4. Køb, ejerskab og brug af biler

Ved *køb* af biler betales der henholdsvis moms og registreringsafgift af bilen. Moms betales af bilens værdi, ekskl. afgift, mens registreringsafgiften lægges oveni bilens værdi, inkl. moms.

Elbiler er dyrere at producere, og anskaffelsesprisen er derfor højere før afgifter end for en tilsvarende konventionel bil. Det forventes dog, at priserne på elbiler vil falde i takt med den teknologiske udvikling. Bilkommissionen har fremskrevet elbil-priserne før afgifter med udgangspunkt i forudsætninger om blandt andet batteripriser og udviklingen i produktionsplatforme. Bilkommissionen skønner et årligt prisfald for elbiler på gennemsnitligt ca. 3 pct. set i forhold til konventionelle biler frem mod 2030.

For elbiler betales der generelt en lavere grøn ejeravgift end for konventionelle biler, da elbiler pr. definition udleder 0 gram CO₂ pr. km. Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* omlægges den grønne ejeravgift fra at afhænge af brændstofeffektiviteten til at afhænge af CO₂-udledningen. Derfor vil elbiler fremover pr. definition betale den laveste sats.

Øvrige forhold vedrørende elbiler og konventionelle biler

Totalomkostningerne over levetiden er kun et af flere forhold, som er relevante, når en bilkøber skal vælge mellem en elbil og en konventionel bil. Den højere købspris kan afholde nogle bilkøbere fra at vælge en elbil. Der er forbrugere, som ikke ønsker eller ikke kan betale en højere pris det første år, selvom merudgiften modsvares af lavere løbende omkostninger senere i bilens levetid.

Herudover sætter teknologien og infrastrukturen aktuelt nogle begrænsninger for elbiler, som andre bilejere ikke har. Batteriteknologien begrænser elbilernes rækkevidde og opladningshastighed i forhold til konventionelle biler, ligesom der skal være adgang til ladestander. Disse udfordringer forventes dog at blive mindre i takt med den teknologiske udvikling og udrulningen af ladestander langs vejnettet. Danmark har gode betingelser for at skabe en dækkende ladeinfrastruktur (jf. *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler*). Ca. 75 pct. af alle danske husstande har mulighed for hjemmeladning, og ca. 98 pct. af alle korte ture i Danmark er under 100 km.

Samtidig har udvalget af grønne biler været begrænset inden for de enkelte segmenter og bilmærker. Knap 60 pct. af alle køb af nye biler sker inden for det samme segment og mærke, som bilkøberne tidligere har ejet, jf. *afsnit 8.6*. Det er en særlig udfordring, at de større, grønne biler er mest konkurrencedygtige, mens størstedelen af det danske bilsalg omfatter mindre biler.

Der har endvidere de senere år været stor usikkerhed om de fremtidige afgifter på grønne biler, hvilket kan have begrænset salget, da det har medført usikkerhed på markedet, jf. *appendiks 8B*.

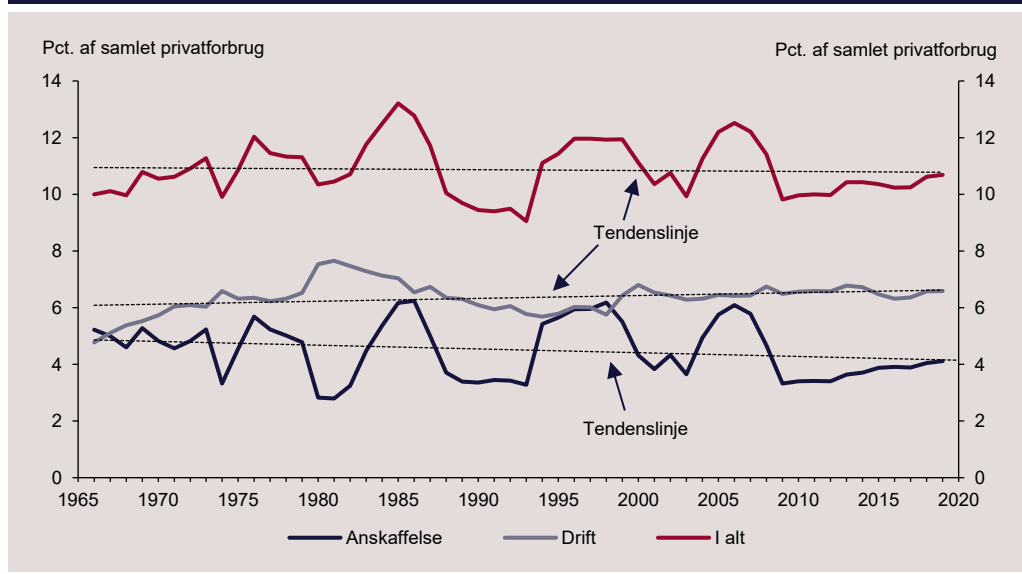
8.6 Danskernes bilkøb

Udgifterne til biler har over en lang årrække udgjort en omtrent konstant andel af det samlede privatforbrug på ca. 11 pct. Dertil kommer, at det danske bilsalg er præget af en høj mærke- og segmentloyalitet blandt forbrugerne. Fx køber ca. 57 pct. af alle forbrugere samme bilmærke, som de tidligere har haft, ved køb af nye biler. Dette kan være en udfordring for udbredelsen af grønne biler, givet der aktuelt findes relativt få grønne bilmodeller blandt de mest solgte bilmærker, og de grønne biler primært findes i de største segmenter. Der introduceres dog markant flere elbilmodeller på tværs af bilproducenterne i de kommende år.

Sammenhængen med indkomsten

De danske husholdningers udgifter til biler har i årtier ligget stabilt omkring 11 pct. af det samlede privatforbrug, jf. figur 8.7. Udgifterne til at anskaffe biler udgør ca. 4 pct. af det samlede privatforbrug, mens de løbende driftsudgifter udgør knap 7 pct. Driftsudgifterne omfatter brændstof, vedligeholdelse og ejerafgift. Gennem årene ses et vist trendmæssigt fald i anskaffelsesudgifterne og en modsat stigning i driftsudgifterne.

Figur 8.7. Husholdningernes udgifter til biler, 1965-2019



Kilde: Danmarks Statistik.

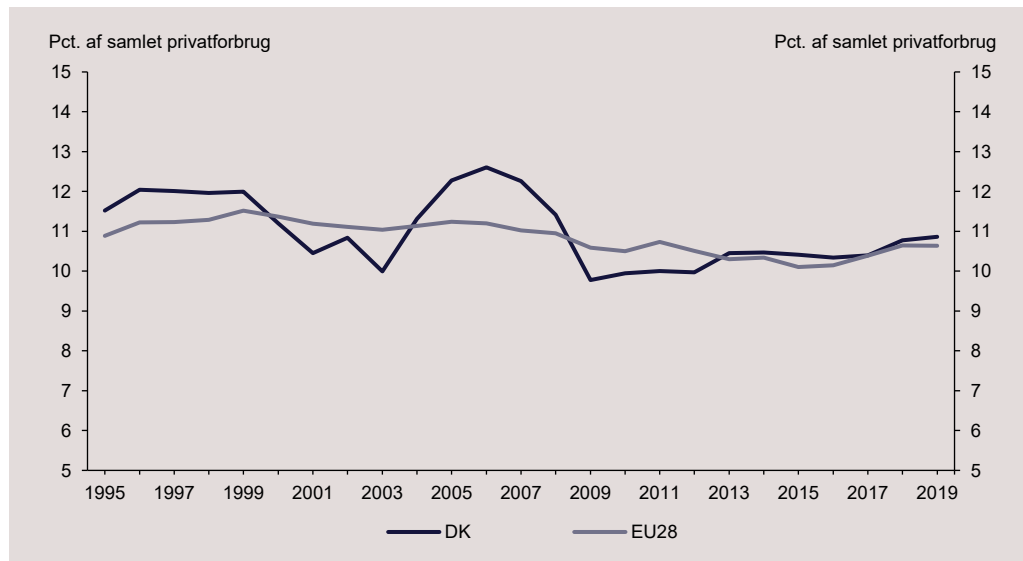
Salget af biler er konjunkturfølsomt, og derfor svinger udgifterne til at anskaffe biler over årene⁸. For eksempel faldt anskaffelsesudgifterne som andel af det samlede privatforbrug under finanskrisen i 2008-2009.

⁸ Det svingende salg af personbiler skal desuden ses i sammenhæng med salget af varebiler, da varebiler i visse segmenter er nære substitutter til personbiler. Særligt gælder det, at i de perioder, hvor afgiften på varebiler har været særlig lav af hensyn til erhvervet, er der set et stort skifte fra salg af personbiler til tilsvarende varebiler.

Da forbrugsandelen er omtrent konstant over tid, indikerer dette en indkomstelasticitet på 1 med hensyn til det samlede bilforbrug, *jf. boks 8.5 nedenfor*. Dvs. hvis indkomsten stiger med 10 pct., så stiger det samlede bilforbrug ligeledes med 10 pct.

For EU-landene som helhed udgør biludgifterne også en nogenlunde stabil andel på omkring 11 pct. af privatforbruget, *jf. figur 8.9*.

Figur 8.9. Husholdningernes udgifter til biler i EU28 og Danmark, 1995-2019



Kilde: OECD.

Boks 8.5. Indkomstelasticitet for bilbestanden og bilforbruget

Indkomstelasticiteten er et mål for, hvordan efterspørgslen efter en vare ændrer sig ved en ændring i indkomsten. Hvis indkomstelasticiteten for en vare er positiv, vil efterspørgslen efter denne vare stige, når indkomsten stiger. Hvis indkomstelasticiteten omvendt er negativ, vil efterspørgslen efter varen falde, når indkomsten stiger.

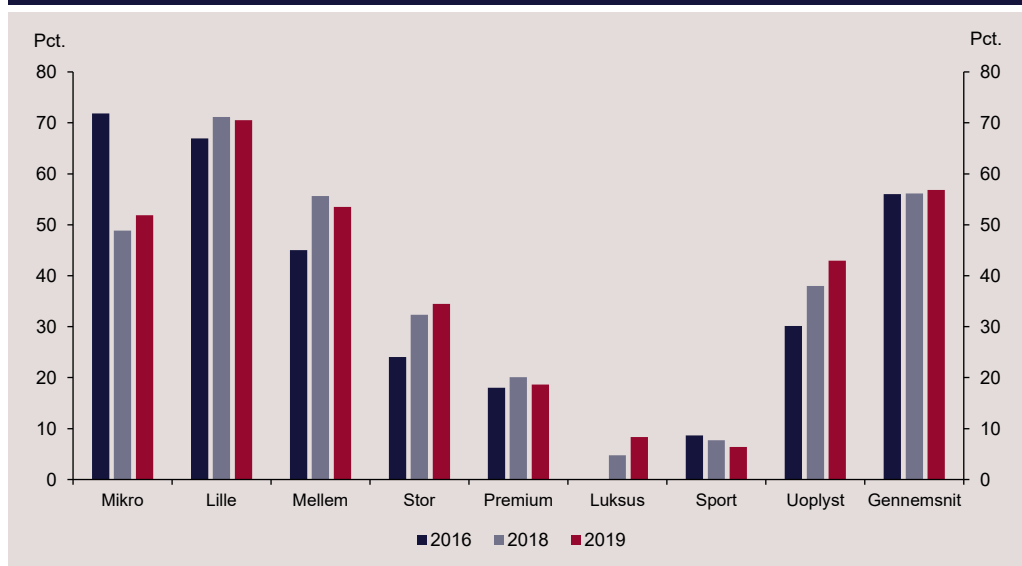
En borger kan vælge at anvende sin indkomst til enten forbrug eller opsparing. Dog vil al indkomst i sidste ende blive brugt på forbrug, og nutidsværdien af realindkomsten efter skat er lig med nutidsværdien af realforbruget.

Hvor stor en andel af indkomsten, der bliver sparet op, varierer over tid. Derfor forventes der en mere stabil sammenhæng mellem realforbruget og bilbestanden end mellem realindkomsten og bilbestanden.

Segmentloyalitet

I 2019 lå den gennemsnitlige segmentloyalitet ved køb af nye biler på ca. 57 pct., jf. figur 8.9. Dvs. over halvdelen af bilkøberne købte en ny bil i samme segment som deres gamle bil. Segmentloyaliteten er størst blandt segmenterne mikro, lille og mellem, hvor op mod 70 pct. af bilkøberne købte bil i samme segment som deres gamle bil, mens alene 10-20 pct. af bilkøberne af biler i luksus- og sport-segmentet havde tidligere haft bil i samme segment. Desuden har den gennemsnitlige segmentloyalitet ligget stabilt i de tre betragtede år.

Figur 8.9. Segmentloyalitet for nye biler



Anm.: Segmenterne SUV og MPV er lagt ind under segmenter lille, mellem og stor afhængig af størrelsen på SUV'en eller MPV'en. Figuren viser andelen af bilkøbere af et givent segment, der har genkøbt en ny bil i samme segment som deres tidligere bil.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Loyaliteten inden for mikro-segmentet er faldet siden 2016. Således købte 44 pct. en ny mikrobil i 2016 mod 32 pct. i 2019, jf. tabel 8.9. I stedet for en ny mikrobil har flere købt en ny bil fra nabosegmenterne lille og mellem.

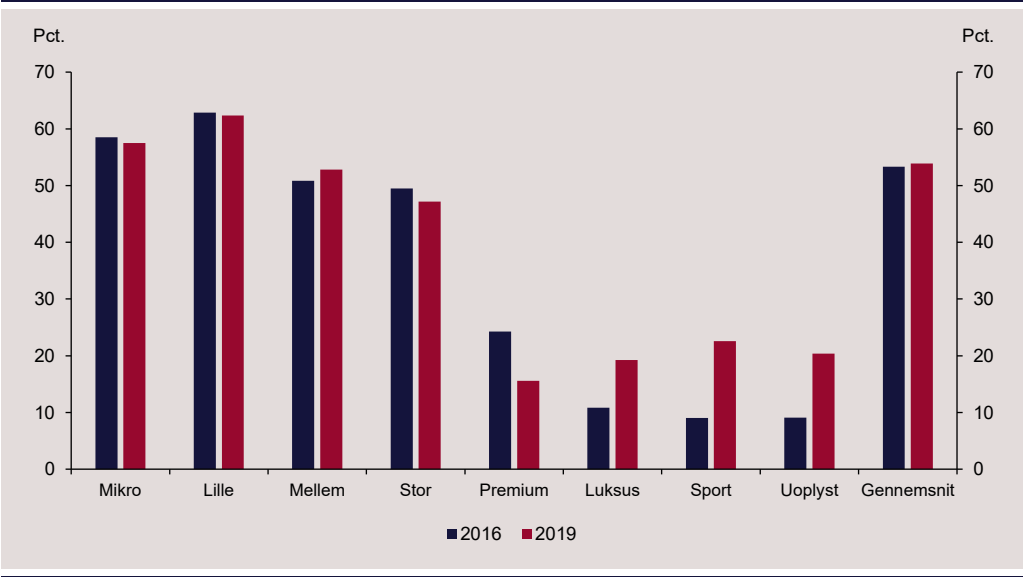
Tabel 8.9. Segmentloyalitet blandt ejere af mikrobiler

	Mikro	Nabo-segment (Lille og Mellem) Pct.	Øvrige segmenter
2016	44	51	5
2018	27	66	7
2019	32	62	6

Anm.: Data i tabellen inkluderer udelukkende købere, der i forvejen var registreret som bilejere.
Kilde: Danmarks Statistik og egen beregninger.

Segmentloyaliteten ved køb af brugte biler ligger gennemsnitligt omkring 53-54 pct., jf. figur 8.10. Dermed er segmentloyaliteten en smule lavere end ved køb af nye biler. Desuden er segmentloyaliteten stort set uændret i perioden 2016-2019.

Figur 8.10. Segmentloyalitet for brugte biler



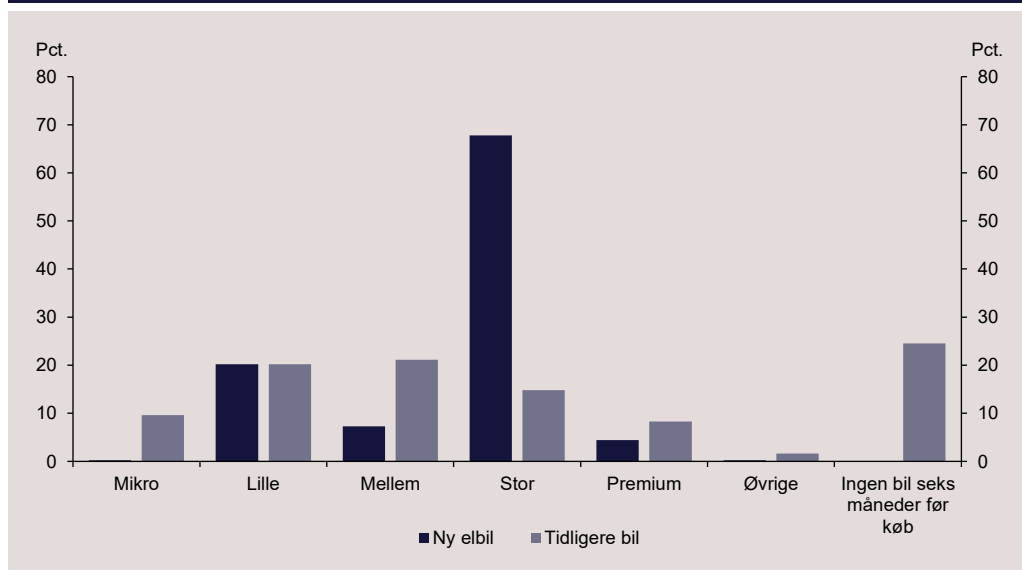
Anm.: Segmenterne SUV og MPV er lagt ind under segmenter lille, mellem og stor afhængig af størrelsen på SUV'en eller MPV'en. Figuren viser andelen af bilkøbere af et givent segment, der har genkøbt en brugt bil i samme segment som deres tidligere bil.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

En høj segmentloyalitet blandt købere af især de mindre biler kan have begrænset udbredelsen af grønne biler, da større elbiler er mest konkurrencedygtige målt på totalomkostningerne i forhold til konventionelle biler, mens ca. 80 pct. af det samlede bilsalg er i segmenterne mikro, lille og mellem. Hertil kommer et hidtil begrænset udbud af elbiler. Således kan der være et begrænset incitament til at skifte til en tilsvarende elbil, og samtidig er bilkøbere ikke nødvendigvis villige til at skifte til en større bil.

Analysen af segmentloyalitet er baseret på bilsalget i 2016-2019, hvor grønne biler udgjorde en meget begrænset del af det samlede salg. Udbuddet af elbiler således kan ikke sidestilles med konventionelle biler, og loyalitetsanalysen afspejler derfor ikke nødvendigvis loyaliteten i fremtidens bilsalg.

Hvis der alene ses på salget af elbiler, ses der også et større skifte mellem segmenter. For de private, der købte elbil i 2019, har ca. 40 pct. af elbilkøberne tidligere ejet en bil i enten lille- eller mellem-segmentet, jf. figur 8.11. Sammenholdt med at større elbiler udgjorde langt størstedelen af salget til private i 2019, indikerer det, at mange har skiftet fra en lille, konventionel bil til en større elbil. Dette kan skyldes mere konkurrencedygtige priser på større elbiler, jf. afsnit 8.4.

Figur 8.11. Nye elbiler og elbilkøberes tidligere bil fordelt på segmenter, 2019



Anm: Data dækker nyregistreringer i de første 9 måneder af 2019 og omfatter ikke leasede biler, men alene biler købt af private. Bilejerskab før køb af ny bil er baseret på data om bilejerskabet seks måneder op til køb af den nye bil. Der er alene set på biler knyttet til enkelte personer og således ikke inden for en husstand.

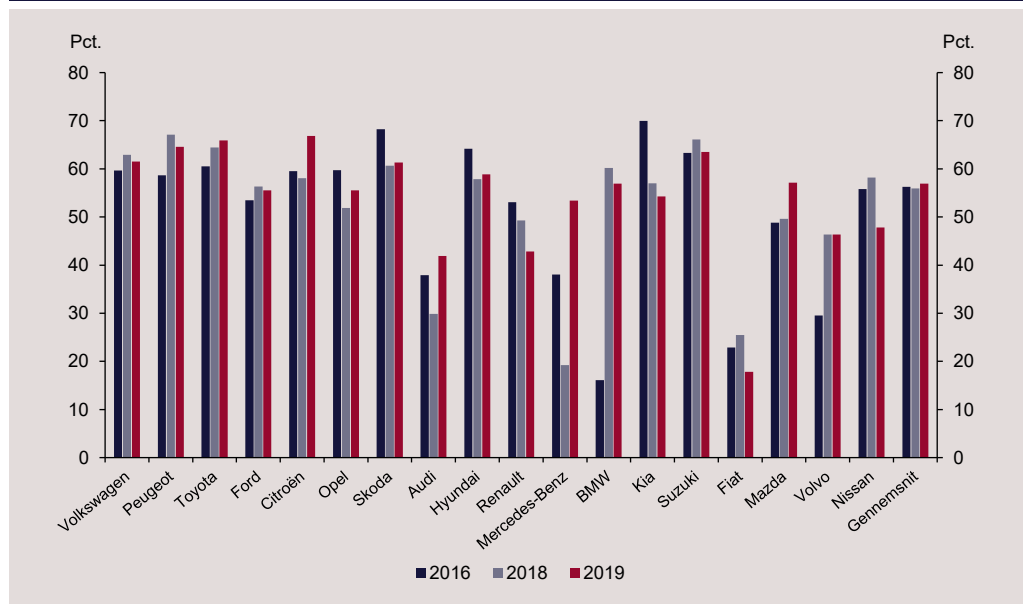
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Knap 25 pct. af elbilkøberne i 2019 ejede ikke en bil de seneste seks måneder, inden de købte elbilen, jf. figur 8.11. Opgørelsen i figuren afspejler imidlertid ejerskab på individniveau og ikke for den enkelte husstand. Den høje andel kan således blandt andet forklares ved, at elbilerne for en række købere er købt som nummer to bil til husholdningen, jf. afsnit 8.2.

Mærkeloyalitet

Mærkeloyaliteten ved køb af nye biler ligger gennemsnitligt på ca. 56 pct., *jf. figur 8.12*. Det vil sige, at ca. 56 pct. af alle bilkøbere købte en ny bil af samme mærke som deres gamle bil. Figuren viser loyaliteten for de mest solgte bilmærker i Danmark. Loyaliteten er samlet set stabil, men varierer over årene for de enkelte mærker. De mest solgte mærker har overordnet set stigende mærkeloyalitet. Det omfatter Volkswagen, Peugeot, Toyota, Ford og Citroën. Derimod falder loyaliteten for mærker som Skoda, Hyundai, Opel og Kia.

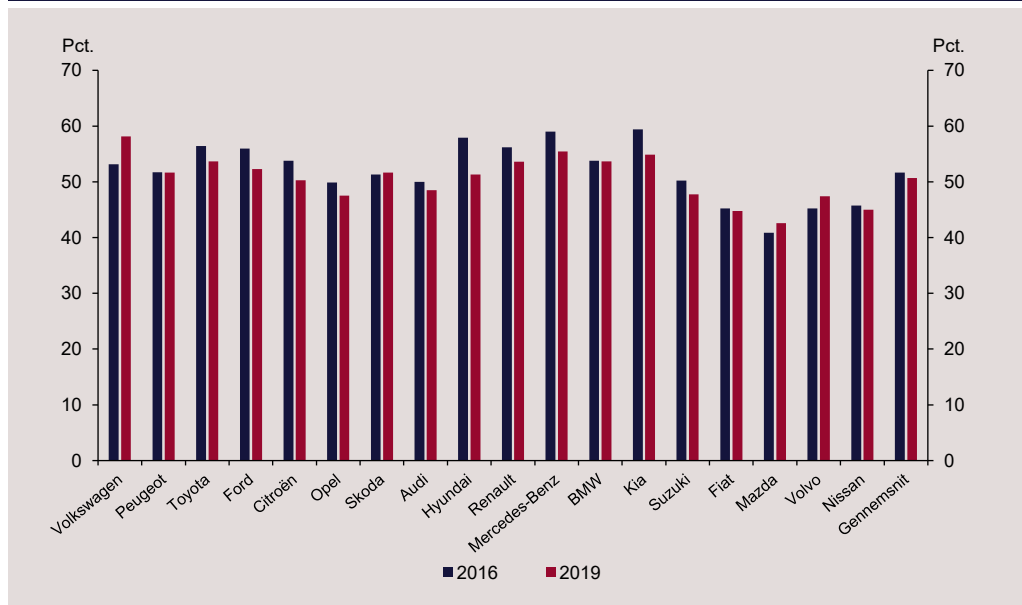
Figur 8.12. Mærkeloyalitet for nye biler



Anm.: Mærker med under 300 genkøb indenfor samme mærke er udeladt. Figuren viser andelen af bilkøbere af et givent mærke, der har købt bil fra samme mærke som deres tidligere bil.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ved køb af brugte biler ligger mærkeloyaliteten gennemsnitligt set på ca. 50 pct., *jf. figur 8.13*, dvs. lidt lavere end ved køb af nye biler. For de fleste mærker falder loyaliteten fra 2016 til 2019 med få undtagelser som fx Volkswagen, hvor mærkeloyaliteten er steget med 5 pct.-point.

Figur 8.13. Mærkeloyalitet for brugte biler

Anm.: Mærker med under 300 genkøb indenfor samme mærke er udeladt. Figuren viser andelen af bilkøbere af et givent mærke, der har købt bil fra samme mærke som deres tidligere bil.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

En høj mærkeloyalitet blandt bilkøbere kan også være en udfordring for udbredelsen af grønne biler, da det begrænsede udbud af elbiler indebærer, at udbuddet blandt de typiske konventionelle bilmærker er yderligere begrænset. Således kan afholde bilkøbere fra at købe en elbil, hvis der ikke er en tilgængelig model fra det bilmærke, som de foretrækker.

Analysen af mærkeloyalitet er – ligesom analysen af segmentloyalitet – baseret på bilsalg i 2016-2019, hvorfor loyaliteterne dermed ikke nødvendigvis afspejler det fremtidige bilsalg. Salget af elbiler har i de senere år i høj grad være drevet af Tesla'er, der udgør knap 40 pct. af bestanden af elbiler i dag. Da Tesla som bekendt ikke udbyder konventionelle biler, indikerer det, at der kan være en lavere mærkeloyalitet ved salget af elbiler end ved det gennemsnitlige salg.

8.7 Skatteministeriets regnemodeller for afgifter på grønne biler

Med *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* er afgifterne for grønne biler lempet, mens de er forhøjet for konventionelle biler, jf. afsnit 8.3. De afledte konsekvenser for statens indtægter, samfundsøkonomiske om-

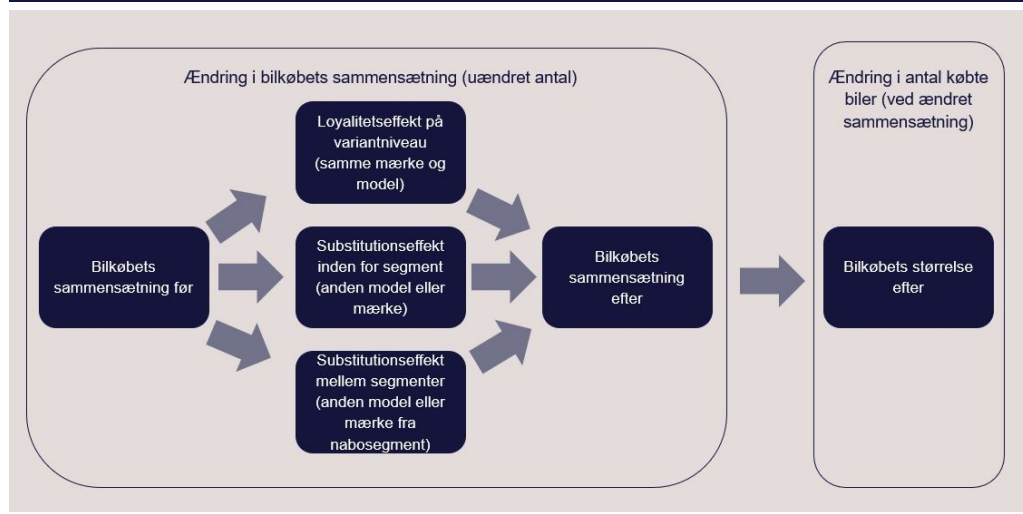
kostninger og antallet af grønne biler er skønnet ved hjælp af Skatteministeriets såkaldte *bilmodel* og Skatteministeriets nye *CES-model for bilvalg*⁹. Skatteministeriets bilmodel benyttes til at beregne de årlige provenuvirkninger af afgiftsændringer, mens Skatteministeriets CES-model for bilvalget benyttes til at opgøre de samfundsøkonomiske omkostninger og antallet af grønne biler over tid. I dette afsnit beskrives de to regnemodeler for bilafgifter¹⁰.

Provenuvirkninger ved ændringer af bilafgifter – Skatteministeriets bilmodel

Provenuvirkningerne som følge af ændringer i registreringsafgiften og andre bilafgifter beregnes med udgangspunkt i Skatteministeriets såkaldte *bilmodel* (*bilmodellen*).

I bilmodellen beregnes effekterne af en afgiftsændring både med hensyn til *sammensætningen* af solgte biler og det *samlede antal* solgte biler, jf. figur 8.14.

Figur 8.14. Struktur for beregninger i Skatteministeriets bilmodel



Kilde: Skatteministeriet.

I modellens *første* trin holdes det samlede antal bilsalg konstant, og der fokuseres på, hvordan en afgiftsændring påvirker sammensætningen af bilsalg. Der tages højde for tre effekter: En loyalitetseffekt, en substitutionseffekt inden for hvert bilsegment og en substitutionseffekt mellem bilsegmenter. *Loyalitetseffekten* afspejler, at en forholdsvis stor del af ændringen i sammensætningen af bilkøbet retter sig mod andre varianter inden for samme bilmærke og model, jf. afsnit 8.6. *Substitutionseffekten inden for segmenter* afspejler, at en del af

⁹ CES-modeller omfatter regnemodeller, hvor forbrugernes valg modelleres med CES-nyttefunktioner, hvilket er nærmere beskrevet neden for. CES er en forkortelse for *Constant Elasticity of Substitution*.

¹⁰ Fordelingsvirkninger og virkninger på arbejdsudbud skønnes ved *incidensmodellen*, som er nærmere beskrevet i kapitel 3 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

sammensætningseffekten retter sig mod andre bilmodeller og eventuelt andre bilmærker inden for det samme segment. *Substitution mellem segmenter* kan i bilmodellen kun ske til de nærmeste nabosegmenter – fx fra en bil i segmentet *mikro* til segmentet *lille* eller *mellem*, men ikke fra *mikro* til *luxus*. Ved salg af grønne biler forudsættes det, at en elbil erstatter en konventionel bil i samme segment.

I modellens *andet* trin beregnes effekten på det samlede bilsalg. Et fald i priserne på biler – fx som følge af en lavere registreringsafgift – antages at øge efterspørgslen efter biler og dermed bilsalget. Omvendt vil højere bilpriser medføre et fald i bilsalget.

Datagrundlaget i bilmodellen er det faktiske bilsalg i Danmark. Således indeholder modellen oplysninger om alle solgte personbiler i Danmark i det foregående år, som inddeles i de mest populære varianter.

For en uddybende beskrivelse af bilmodellen henvises til *kapitel 3 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

Modellering af bilvalg – Skatteministeriets CES-model for bilvalg

Skatteministeriet har udviklet en ny model, der sammen med bilmodellen anvendes til at beregne, hvordan afgiftsomlægninger påvirker udbredelsen af grønne biler. Derudover kan modellen beregne samfundsøkonomiske effekter og skyggeprisen for CO₂, jf. boks 8.6.

Boks 8.6. Samfundsøkonomi og CO₂-skyggepris

Samfundsøkonomi

Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv bør bilafgifterne svare til de marginale eksterne omkostninger, der er forbundet med at bruge en bil. En ekstra bil på vejnettet vil påføre samfundet en ekstern omkostning, som bør modsvares af et statsligt provenu af samme størrelse. Dermed vil nettoeffekten for samfundet være nul, fordi bilejeren via bilafgifterne betaler for de skadesomkostninger, som bilen påfører samfundet i form af støj, trængsel mv.

Bilafgifterne for konventionelle biler er i gennemsnit højere end de eksterne omkostninger ved bilkørsel, mens afgifterne for elbiler i gennemsnit er lavere end de eksterne omkostninger, jf. boks 8.3. Der er stor variation i de eksterne omkostninger ved særligt trængsel, alt efter om der køres i byerne eller på landet. I et afgiftssystem som det eksisterende, hvor der ikke differentieres efter, hvor og hvornår bilkørslen finder sted, bør bilbeskatningen i et samfundsøkonomisk perspektiv svare til den gennemsnitlige eksterne omkostning.

Idet afgiftsforskellen mellem elbiler og konventionelle biler i dag overstiger forskellen i deres eksterne omkostninger, vil en afgiftsomlægning, der øger disse afgiftsforskelle og derigennem tilskynder til at erstatte konventionelle biler med elbiler, medføre en samfundsøkonomisk omkostning.

Boks 8.6. Samfundsøkonomi og CO₂-skyggepris (fortsat)

CO₂-skyggepris

Med skyggeprisen for CO₂ er det muligt at sammenligne forskellige tiltag, der kan mindske den danske CO₂-udledning. Skyggeprisen udtrykker, hvor omkostningseffektive de enkelte tiltag er. Ved at vælge tiltag med så lave skyggepriser som muligt, kan et givent reduktionsmål for CO₂-udledning opfyldes mest omkostningseffektivt (dvs. realisere reduktionsmålet med en så lille reduktion af danskernes velstand som muligt).

I beregningen af skyggeprisen opgøres den samfundsøkonomiske nettoomkostning eller nettogevinst som beskrevet ovenfor, men uden at medregne værdien af ændret CO₂-udledning. Denne omkostning eller gevinst sættes derefter i forhold til effekten på CO₂-udledningen ved de analyserede afgiftsændringer. Der er væsentlig usikkerhed forbundet med opgørelsen af trafikken marginale eksterne omkostninger og dermed opgørelsen af skyggeprisen.

Det initiale afgiftsniveau i udgangspunktet har stor betydning for de beregnede skyggepriser. Det skyldes, at jo højere en afgift er i udgangspunktet, jo større et provenu vil staten gå glip af, når forbrugerne reducerer deres efterspørgsel som følge af en afgiftsstigning.

For forbrugerne indebærer en lavere efterspørgsel efter biler isoleret set en lavere afgiftsbetaling, men samtidigt giver de afkald på et forbrug af biler. Dermed opnår forbrugerne ikke en nettogevinst. Derimod har samfundet isoleret set et tab, hvis bilsalget falder. Det finanspolitiske råderum svækkes, og det vil før eller siden nødvendiggøre, at andre skatter forhøjes, eller at de offentlige udgifter sænkes.

Når fx en bilkøber vælger en elbil fremfor en konventionel bil, så mindskes statens afgiftsindtægter svarende til forskellen i afgift mellem de to biltyper. Hvis køberen opfatter de to biler som omtrent lige nyttige i daglig brug, så vil de samfundsøkonomiske konsekvenser alene afspejle virkningen på afgiftsindtægterne samt ændringer i biltrafikken eksterne omkostninger. Nettoeffekten kan opgøres ved skyggeprisen – dvs. som et beløb pr. ton CO₂ som omtalt ovenfor.

CES-modellen for bilvalget er udviklet i forbindelse med sekretariatsarbejdet for Kommissionen for grøn omstilling af personbiler, jf. *Bilkommissionens delrapport 1 om anbefalinger til indretning af afgiftssystemet for en større udbredelse af grønne biler*.

CES-modellens struktur

CES-modellen for bilvalget beskriver forbrugernes valg mellem forskellige af bilsegmenter og drivmiddeltyper og kan dermed bruges til at analysere de afledte virkninger af afgiftsændringer, som påvirker fx elbiler og konventionelle biler forskelligt.

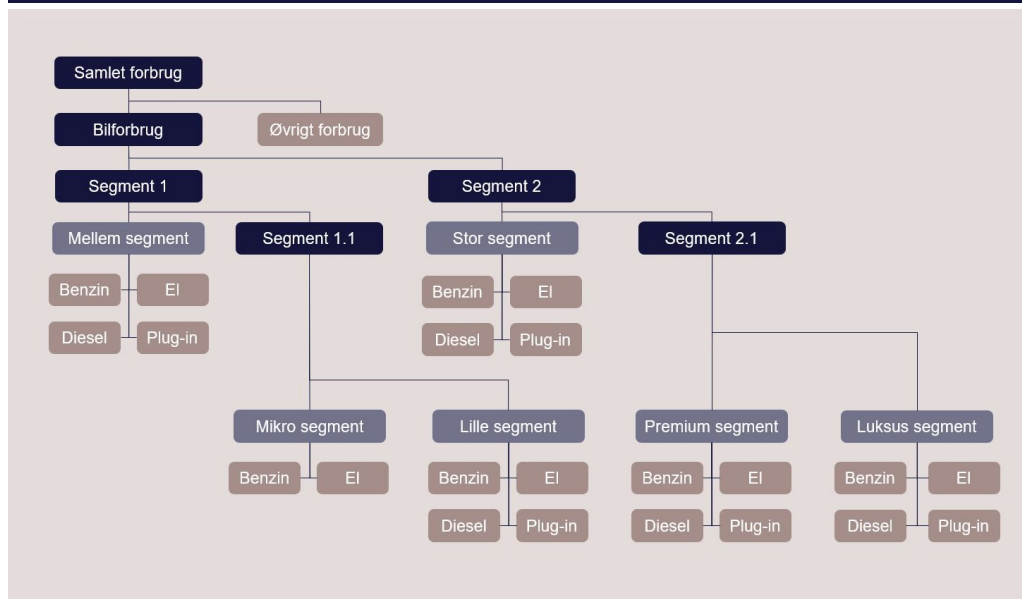
Sammenlignet med Skatteministeriets bilmodel er CES-modellen for bilvalg en forenklet model, idet der ses bort fra de økonomiske beslutninger i forbindelse med bilernes anvendelse, herunder særligt kørselsomfang

og valg mellem en eller flere biler i husstanden. Bilernes "pris" skal opfattes som totalomkostninger ved bilejerskab over bilens levetid¹¹, dvs. finansieringsomkostninger, afskrivninger¹² samt løbende udgifter til drivmiddel, vedligehold og forsikring.

Modellen beskriver i sit øverste niveau efterspørgslen efter bilforbrug og andre forbrugsgoder såsom fødevarer og tøj, jf. figur 8.15. Efterspørgslen efter bilforbrug er opdelt på seks bilsegmenter (mikro, lille, mellem, stor, premium, luksus), som hver er opdelt på fire typer drivmidler (benzin, diesel, el og plug-in). Dog indeholder mikrosegmentet kun el- og benzinbiler. I modellen er der således 22 typer biler, som forbrugeren kan vælge mellem.

Hvert niveau er karakteriseret ved, at forbrugeren skal tage et valg. På det øverste niveau skal forbrugerne vælge, hvor stor en andel af deres samlede forbrug de vil bruge på henholdsvis biler og øvrigt forbrug. Når det valg er taget, skal forbrugerne tage stilling til, hvilket segment de vil købe bil fra, og derefter hvilket drivmiddel bilen skal have.

Figur 8.15. Strukturen i Skatteministeriets CES-model for bilvalg



Anm.: Modellen er en såkaldt *nested constant elasticity of substitution* (CES) model. At modellen er nested betyder, at den indeholder flere niveauer.

Kilde: Skatteministeriet.

¹¹ For en udførlig gennemgang af totalomkostningerne henvises der til Bilkommissionens delrapport 1., side 123.

¹² Nutidsværdien af summen af finansieringsomkostningerne og afskrivningerne udgør anskaffelsesprisen.

Grundforløb for udbredelsen af grønne biler

CES-modellen for bilvalget er udviklet til at regne på afledte virkninger af marginale afgiftsændringer, men ikke til at skabe et grundforløb for udbredelsen af grønne biler ved gældende regler.

Et sådant grundforløb for udviklingen i bilparken blev udarbejdet i forbindelse med arbejdet med Kommissionen for grøn omstilling af personbiler. Grundforløbet er baseret på Energistyrelsens bilvalgsmodel, som ligger til grund for *Basisfremskrivning 2020*. De skønnede virkninger af *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* er baseret på dette grundforløb. Fremadrettet danner Energistyrelsens årlige *Klimafremskrivning* grundforløbet for udviklingen i bilparken frem mod 2030.

Der er generelt usikkerhed forbundet med fremskrivning af bilparken, hvorfor der også er væsentligt usikkerhed forbundet med de skønnede effekter på baggrund af grundforløbet.

Samspil med bilmodellen

I den nuværende modelopbygning er der et samspil mellem Skatteministeriets CES-model for bilvalg og bilmodellen.

I CES-modellen for bilvalget beregnes adfærdsvirkninger af ændringer i bilafgifterne, herunder konsekvenser for bilsalgets sammensætning på segmenter og drivmidler. Herfra beregnes de samfundsøkonomiske konsekvenser i form af ændringer i forbrugsforvridningen og de eksterne omkostninger, og dernæst beregnes ændringen i CO₂-udledningen og skyggeprisen for CO₂.

Bilmodellen bruges til at beregne provenueeffekterne på årlig basis. Det skyldes, at CES-modellen for bilvalget er en steady state-model, hvormed provenueeffekterne fra modellen er opgjort i steady state – dvs. når afgiftsændringerne er slået fuldt igennem i bilparken. Derudover er der alene 22 biler i CES-modellen for bilvalget – en bil pr. drivmiddel pr. segment – og forbrugsvalget inden for et segment kan alene bestå i at skifte til et andet drivmiddel. Bilmodellen udmærker sig ved at anvende et mere detaljeret grundlag for den enkelte forbrugers mulige bilvalg. På den måde er det muligt i bilmodellen at give mere detaljeret skøn for forbrugsændringer inden for segmenterne. Derfor anvendes CES-modellen for bilvalget til at vurdere overordnede ændringer i bilsalgets fordeling på drivmidler og segmenter, mens bilmodellen bruges til at skønne over ændringer i bilsalget inden for drivmidler og segmenter.

CES-modellens niveau-struktur gør det muligt at antage forskellige substitutionselasticiteter ved de forskellige beslutningsniveauer. Det er nyttigt, da ændringer i bilafgifterne kan have forskellige effekter ved forskellige beslutningsniveauer. Fx må det forventes, at en afgiftslempelse, der sænker afgiften på elbiler i mikro-segmentet – og dermed gør dem mere konkurrencedygtige over for benzindrevne mikrobiler – i højere grad vil have en effekt på forbrugerens valg mellem netop mikro-elbiler og mikro-benzinbiler.

Provenu- og adfærdsvirkninger ved hypotetiske lempelser af bilafgifter

I det følgende vises provenu- og adfærdsvirkninger for en række hypotetiske lempelser af registreringsafgiften og grøn ejerafgift, *jf. også kapitel 4*. Udgangspunktet er de nye afgiftsregler efter *Aftale om grøn omstilling af vejtransport* og det forventede bilsalg i 2021. Der er således ikke taget højde for en større udbredelse af grønne biler over tid¹³.

De hypotetiske lempelser indebærer alle et umiddelbart mindreprovenu for staten på ½ mia. kr., *jf. søjle (1) i tabel 8.10*. Det automatiske tilbageløb af en afgiftsændring forudsættes – i overensstemmelse med Skatteministeriets sædvanlige regneprincipper – at udgøre 21 pct. af det umiddelbare mindreprovenu. Det umiddelbare mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af afgift udgør dermed 395 mio. kr., *jf. søjle (2) i tabel 8.10*.

Tabel 8.10 Provenuvirkninger af hypotetiske lempelser af bilafgifter

	Umiddelbar provenuvirkning	Provenu efter tilbageløb	Dynamisk provenu			Provenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinansierungsgrad
	(1)	(2)	Forbrugsadfærd	Arbejdsudbud	I alt	(6)= (2)+(5)	(7)=- (5)/(2)
			(3)	(4)	(5)= (3)+(4)		
			Mio. kr.				Pct.
Registreringsafgift, høj sats	-500	-395	202	79	280	-115	71
Registreringsafgift, mellem sats	-500	-395	98	41	140	-255	35
Registreringsafgift, lav sats	-500	-395	53	27	80	-315	20
Registreringsafgift, bundfradrag, alle biler	-500	-395	54	27	80	-315	20
CO ₂ -tillæg, lavt	-500	-395	58	28	85	-310	22
Grøn ejerafgift	-500	-395	96	27	125	-270	31

Anm.: Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i de gældende afgiftsregler og det forventede bilsalg i 2021. Mindreprovenuet er afrundet til nærmeste 5 mio. kr., mens det dynamiske provenu er vist med større detaljeringsgrad.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skatteministeriets *bilmodel*.

Lempelser af bilafgifterne gør det billigere at have bil. Derved påvirker de forbrugsadfærden og arbejdsudbudet.

Ændringen af forbrugsadfærden i de hypotetiske regneeksempler indebærer et merprovenu, fordi afgiftslempelserne øger bilsalget, *jf. søjle (3) i tabel 8.10*. Derudover indebærer afgiftslempelserne en reduktion af den effektive beskatning af arbejdsindkomst, *jf. kapitel 4*. Dette medfører et merprovenu fra et øget arbejdsudbud, *jf. søjle (4) i tabel 8.10*.

¹³ På den baggrund er der heller ikke opgjort de samfundsøkonomiske virkninger af de hypotetiske lempelser i CES-modellen for bilvalget.

Provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd, jf. søjle (6) i tabel 8.10, angiver det samlede, strukturelle mindreprovenu forbundet med de betragtede hypotetiske afgiftslempelser¹⁴. En hypotetisk nedsættelse af den høje sats i registreringsafgiften, der indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 0,5 mia. kr., skønnes at indebære et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 120 mio. kr. (hvilket afspejler det strukturelle finansieringsbehov).

Selvfinansieringsgraden for de hypotetiske afgiftslempelser er mellem 20 og 70 pct., jf. søjle (7) i tabel 8.10. For en lempelse af den høje sats i registreringsafgiften vil 70 pct. af provenuvirkningen opgjort efter automatisk tilbageløb komme tilbage til statskassen via afledte adfærdsvirkninger, mens en lempelse af den lave sats i registreringsafgiften har en selvfinansieringsgrad på 20 pct.

Denne relativt store forskel skal ses i sammenhæng med, at lempelser af den høje sats i registreringsafgiften påvirker forbrugsadfærden mere end den lave sats, da den høje sats i udgangspunktet medfører større forvridning af forbrugsadfærden og arbejdsudbudsadfærden.

Selvfinansieringsgraden er ca. 20 pct for de tre brede lempelser af registreringsafgiften i form af en nedsættelse af den lave sats, en lavere sats for CO₂-tillægget og et øget bundfradrag til alle biler. De tre lempelser har omtrent samme selvfinansieringsgrad, fordi de påvirker de relative bilomkostninger på omtrent samme måde. Det skyldes, at de indgår i registreringsafgiften for stort set alle biler¹⁵, hvilket fx ikke gør sig gældende for den høje sats i registreringsafgiften. Det medfører en stort set ensartet forbrugs- og arbejdsudbudsadfærd.

¹⁴ Der er dog her set bort fra eventuelle virkninger på de offentlige finanser af afledte effekter på såkaldte eksternaliteter forbundet med ændringer i forbruget af visse varer – fx offentlige udgifter forbundet med øget bilkørsel.

¹⁵ Elbiler betaler pr. definition ikke CO₂-tillæg, men udgør her en lille del af det samlede forventede bilsalg i 2021, der ligger til grund for beregningerne. Der ses således bort fra den forventede udbredelse af grønne biler over tid, hvorfor de skønnede selvfinansieringsgrader vil kunne ændres i takt med en større andel af grønne biler i det forventede bilsalg.

Appendiks 8A. Eksempel på beregning af registreringsafgift

Tabel 8A.1 Eksempel på beregning af registreringsafgift for en benzindreven personbil i 2021

Hyundai Kona				
Kr.		<i>Nye regler</i>	<i>Gamle regler</i>	<i>Ændring</i>
Nettopris	(1)	100.800	100.800	
Moms	(2)	25.200	25.200	
Afgiftspligtig værdi før fradrag	(3)=(1)+(2)	126.000	126.000	-
<i>Fradrag i afgiftspligtig værdi</i>				
Seks airbags	(4)	-	-5.120	
NCAP	(5)	-	-8.000	
Afgiftspligtig værdi	(6)=(3)+(4)+(5)	126.000	112.880	13.120
<i>Registreringsafgift</i>				
Lav sats op til første skalaknæk	(7)	16.300	95.900	
Mellem sats mellem skalaknæk	(8)	51.800	-	
Høj sats over andet skalaknæk	(9)	0	0	
Registreringsafgift uden nedslag	(10)=(7)+(8)+(9)	68.100	95.900	-27.800
<i>Tillæg og fradrag i registreringsafgift</i>				
Fradrag for brændstofeffektivitet (21 km/l)	(11)	-	-4.000	-
CO ₂ -tillæg (140 g CO ₂ pr. km.)	(12)	38.500	-	-
Selealarmer	(13)	-	-3.000	-
Bundfradrag til alle biler	(14)	-21.700	-	-
Tillæg og fradrag i alt	(15)=(11)+(12)+(13)+(14)	16.800	-7.000	23.800
Registreringsafgift i alt	(16)=(10)+(15)	84.900	88.900	-4.000
Samlet pris	(17)=(3)+(16)	210.900	214.900	-4.000

Anm.: For en oversigt over satser mv. henvises der til *tabel 8.3*.

Kilde: Skatteministeriet.

Appendiks 8B. Historisk udvikling i afgiftsreglerne for grønne biler

Grønne biler har historisk set været omfattet af både lempelige afgifter og støtteordninger.

Afgift på grønne biler frem til 2015

Elbiler var fra 1984 og frem til og med udgangen af 2015 understøttet af en ubrudt række af tidsbegrænsede fritagelser fra registreringsafgift. Samtidig med indførelse af ejerafgiften i 1997 blev elbiler også afgiftsfritaget for de løbende afgifter (vægt- og ejerafgift) indtil udgangen af 2015.

I 2008 blev brintbiler omfattet af de samme afgiftsfritagelser. Særordningen med lav elafgift på el til opladning af grønne biler, efter hvilken der alene skal betales processats på 0,4 øre pr. kWh af el forbrugt til erhvervs-mæssig opladning af batterier til elbiler, blev indført i 2012, gældende med tilbagevirkende kraft fra den 27. april 2010 og frem til udgangen af 2015.

Før 2015 gjaldt der ikke særlige regler for bilafgifterne for plug-in hybridbiler. De har dog haft meget høje fradrag for god brændstoføkonomi i registreringsafgiften i perioden fra 2007 frem til og med 2015 og havde samtidig en lav ejerafgift på baggrund af et lavt energiforbrug, hvor elforbruget ikke blev medregnet.

Der gjaldt ikke tilsvarende særlige regler for gasbiler, men ligesom plug-in hybridbilerne har de siden 2007 været begunstiget af høje fradrag for god brændstoføkonomi, ligesom de har været begunstiget af lav ejerafgift indtil udgangen af 2017.

Indfasning af afgift på elbiler - elbilaftale i 2015

I oktober 2015 blev der indgået en aftale mellem den daværende regering (V), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om de fremtidige afgiftsvilkår for elbiler og brændselscellebiler.

Aftalen indebar, at der fra primo 2016 blev indført fuld ejer- og vægtafgift på alle elbiler, både de som indgik i bestanden samt nye elbiler. På grund af elbilernes høje energieffektivitet blev de som hovedregel indpasset på det laveste trin i den grønne ejerafgift.

Endvidere blev der med aftalen indført registreringsafgift på elbiler, som skulle indføres gradvist fra 2016 over 5 år, sådan at elbilerne skulle være fuldt indfasede i registreringsafgiften i 2020. I aftalen indgik et loft på 800.000 kr., sådan at der ikke skulle gives rabat i registreringsafgiften over de 800.000 kr. Under loftet skulle afgiftsbetalingen over indfasningsperioden udgøre 20 pct. i 2016, 40 pct. i 2017, 65 pct. i 2018, 90 pct. i 2019 og 100 pct. i 2020. Herudover indgik et bundfradrag i 2016 og 2017 på 10.000 kr.

Samtidig indgik det i aftalen, at elbilernes elforbrug omregnes til et benzinækvivalent brændstofforbrug på baggrund af energiindholdet til indplacering af elbiler på ejerafgiftsskalaen samt til opgørelse af fradrag for brændstofeffektivitet i registreringsafgiften.

Denne omregning af elforbruget blev også indført for plug-in hybridbilerne, hvilket medførte en stramning af registrerings- og ejerafgiften for disse, idet deres elforbrug dermed blev indregnet ved opgørelsen af deres energiforbrug. Derfor blev det besluttet at indfase stramningen af registreringsafgiften på samme vis som den fulde afgift for elbilerne.

Afgiftsfritagelserne for brintbiler blev forlænget til udgangen af 2018, og fritagelserne blev udvidet til at gælde alle typer brændselsceller, hvorefter ejerafgiften skulle indføres fuldt ud, mens registreringsafgiften skulle indføres over en 5-årig periode på samme måde som elbilerne, dog uden bundfradrag.

Særordningen vedrørende erhvervsmæssig opladning af elbiler til den lave elafgift blev samtidig forlænget med et år til udgangen af 2016. I 2016 blev den igen forlænget til udgangen af 2017.

Forlængelse af indfasning af afgift på elbiler – elbilaftale i 2017

På baggrund af et lavere elbilsalg end forudsat ved aftalen i 2015 indgik den daværende regering (V, LA, K), Socialdemokratiet og Radikale Venstre den 18. april 2017 en aftale om justering af aftalen om de fremtidige afgiftsvilkår for elbiler og brændselscellebiler gældende fra 1. januar 2017.

Med aftalen blev indfasningen af registreringsafgiften udskudt, indtil et måltal på 5.000 nyregistrerede elbiler opgjort fra 1. januar 2016 ville blive nået, dog senest 1. januar 2019. Det betød, at registreringsafgiften skulle forblive på 20 pct. af de almindelige afgifter plus bundfradrag, indtil måltallet blev nået. Herefter skulle indfasningen af de almindelige afgifter genoptages efter den oprindeligt aftalte profil: 40 pct. minus bundfradrag på 10.000 kr. i 2019, 65 pct. i 2020, 90 pct. i 2021 og 100 pct. i 2022.

For at fremme salget af små og mellemstore elbiler blev fradraget for batterikapacitet endvidere indført på 1.700 kr. pr. kWh batterikapacitet, dog højst 45 kWh, for el- og plug-in hybridbiler i 2017-2021. Særordningen vedrørende erhvervsmæssig opladning af elbiler til den lave processats blev endvidere forlænget i to år til og med 2019.

Endelig indgik omregningen af gasbilernes gasforbrug til et ækvivalent dieselforbrug, dvs. fra at være baseret på CO₂-udledning til at være baseret på energiindhold. Dermed blev omregningen for gasbiler sidestillet med omregningen for de øvrige drivmidler, hvilket indebar en forhøjelse af registreringsafgiften og ejerafgiften. Ændringen gjaldt alene for nyregistrerede køretøjer fra 2018. Dertil blev det besluttet at indfase registreringsafgiftsforhøjelsen på samme måde som for el- og plug-in hybridbilerne.

Seneste forlængelser

For at undgå at registreringsafgiften på elbiler skulle stige til 40 pct. primo 2019, besluttede den daværende regering (V, LA og K) ultimo 2018 at udskyde af indfasningen af registreringsafgiften for elbilerne mv. med ét år. Endvidere blev bundfradraget i registreringsafgiften forhøjet i to år til 40.000 kr. i 2019 og til 77.500 kr. i 2020.

Indfasningsreglerne blev endnu engang lempet i forbindelse med Finansloven for 2020, hvor 2019-indfasningsreglerne blev fastholdt i 2020. Dermed udgjorde registreringsafgiften for elbiler 20 pct. af den samlede afgift i 2020, mens bundfradraget på 40.000 kr. blev fastholdt. Lempelserne i 2020 indebar, at elbiler med en værdi op til 400.000 kr. (inkl. moms) i praksis var fritaget for registreringsafgift.

Andre lempelser af bilafgifterne

Udover ovenstående særregler for elbiler mv. er der i perioden også gennemført generelle lempelser af registreringsafgiften. I forbindelse med Finansloven for 2016 blev den høje værdiafgiftssats reduceret fra 180 til 150 pct., og med Aftale om finansloven for 2017 blev det såkaldte skalaknæk, hvor den høje afgiftssats sætter ind, forhøjet fra 84.600 kr. til 106.600 kr. (2017-niveau). I *Aftale om omlægning af bilafgifterne* (september 2017) indgik blandt andet en reduktion af den lave afgiftssats fra 105 til 85 pct., og skalaknækket blev forhøjet igen med 74.000 kr. til 185.100 kr. (2017-niveau). Samtidig blev fradrag for sikkerhedsudstyr omlagt, og kilometergrænsen for tillæg og fradrag afhængig af energieffektivitet blev forhøjet, ligesom tillægget for lav energieffektivitet blev forhøjet.

Støtteordninger for elbiler mv.

Siden 2008 har der været afsat forskellige statslige puljer, der har haft som formål at fremme udbredelsen af elbiler og andre grønne teknologier, jf. *boks 8B.1*.

Boks 8B.1. Støtteordninger for elbiler mv.*Forsøgsordning for elbiler*

Med energiaftalen fra 2008, indgået mellem den daværende regering (V, K), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance, blev der afsat i alt 35 mio. kr. til en forsøgsordning for elbiler i perioden fra 2008 til 2012. Bevillingen blev efterfølgende forlænget med yderligere 15 mio. kr. fordelt med 5 mio. kr. årligt fra 2013 til 2015. Samlet er der ydet tilskud til projekter, der omfatter ca. 400 elbiler, primært til ejere af en større gruppe biler (flåder) såsom virksomheder bag delebilsordninger eller kommunale biler.

Infrastrukturpulje

Med energiaftalen fra 2012, indgået mellem den daværende regering (S, R, SF), Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti, blev der afsat en pulje på i alt 70 mio. kr. i årene 2013-2015 til understøttelse af udrulningen af ladestandere til elbiler, infrastruktur til brint samt infrastruktur til gas i tung transport.

Pengene indgik som medfinansiering til partnerskabsprojekter, hvor de deltagende parter forpligtede sig til at levere medfinansiering. De fem partnerskaber for el dækker samlet knap 2.500 elbiler, der er indkøbt i perioden fra 2013 til 2016. Projekterne omfatter blandt andet leasingbiler, delebilsordninger og udlejningsbiler.

Brintpuljen

Som en del af aftalen mellem den daværende regering (V, LA, K), Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om justering af de fremtidige afgiftsvilkår for elbiler og brændselscellebiler fra april 2017, blev der afsat en pulje på 5 mio. kr. årligt i 2017-2018 til tilskud til brændselscellekøretøjer, herunder til blandt andet udvidelse af fylde-/ladeinfrastruktur for brændselscellekøretøjer m.v. (brintpuljen).

Vejdirektoratet har forestået udmøntning af puljen, som har støttet etablering af én brinttankstation og udrulningen af i alt 35 brintbiler, herunder et antal brinttaxier.

Støtteordning for grøn transport

I transportaftalen "En grøn transportpolitik" fra 2009, blev der afsat 200 mio. kr. til forsøgsprojekter, som afprøver mulighederne for at skabe mere energieffektive transportløsninger. Puljen har støttet en række projekter omkring drivmidler blandt andet forsøg med 11 gasbusser, 2 brintbiler, 2 hybridbusser samt 198 elbiler.

9. Skatteudgifter

9.1 Indledning

Måltrettet støtte til personer og erhverv kan udformes enten som *direkte* støtte i form af offentlige tilskud og overførsler eller som *indirekte* støtte i form af fokuserede begunstigelser via skatte- og afgiftsreglerne, der som udgangspunkt reducerer de offentlige indtægter. *Skatteudgifter* er en fællesbetegnelse for sådanne beskattingsmæssige særregler. Skatteudgifter er således et instrument, der – på lige fod med offentlige tilskud og indkomstoverførsler – kan anvendes til at understøtte samfundsøkonomiske hensyn og politiske prioriteringer. Skatteudgifterne bør derfor holdes op imod de øvrige udgifts- og skattepolitiske prioriteringer.

Skatteministeriet har identificeret 124 skatteudgifter i 2021. Skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre ca. 56½ mia. kr. i 2021 opgjort i umiddelbar provenuvirkning – svarende til 2,3 pct. af BNP, *jf. afsnit 9.2*. Målt i løbende priser er de samlede skatteudgifter i 2021 omtrent i samme størrelsesorden som i 2020. Skatteudgifterne er dermed forholdsvis høje både i 2020 og 2021, hvilket i vid udstrækning afspejler en række midlertidige tiltag, der er indført for at stimulere dansk økonomi i kølvandet på coronapandemien. Stimuli-tiltagene omfatter blandt andet en midlertidig forøgelse af merfradraget for udgifter til forskning og udvikling, højere beløbsgrænser og øget skatteværdi for fradrag knyttet til BoligJobordningen, en skattefri engangsydelse til ydelsesmodtagere i 2020 og et skattefrit, arbejdsgiverbetalt gavekort til oplevelser i 2021. Disse tiltag bidrager på den ene side til højere skatteudgifter, men medvirker på den anden side også at understøtte den økonomiske aktivitet.

Skatteudgifter kan også bruges til at understøtte samfundsøkonomiske hensyn. Om en skatteudgift eller alternativt et direkte tilskud er det bedste instrument i en given situation, vil normalt afhænge af de konkrete forhold. Vigtige faktorer i den forbindelse er fx mulighederne for at målrette den pågældende ordning, de administrative omkostninger og behovet for styring af den samlede virkning på de offentlige finanser. Samtidig har det betydning for det målte skattetryk, om der anvendes skatteudgifter eller direkte tilskud, *jf. afsnit 9.3*.

Skatteudgifterne er beregnet via den såkaldte *mindreprovenumetode*. Det er en opgørelse baseret på den umiddelbare provenuvirkning, hvor der *ikke* tages højde for effekterne af automatisk tilbageløb eller ændret adfærd. En afskaffelse af en skatteudgift vil imidlertid – ligesom øvrige skatteforhøjelser – automatisk medføre lavere indtægter fra moms og afgiftspålagte varer. Desuden kan en afskaffelse af en skatteudgift – ligesom øvrige skatteforhøjelser – være forbundet med negative adfærdsvirkninger fx i form af et lavere arbejdsudbud, færre investeringer eller lignende. I visse særlige situationer kan de afledte adfærdsvirkninger dog også være positive. Samlet set vurderes de danske skatteudgifters effekt på de offentlige finanser således at være mærkbart mindre end den umiddelbare provenuvirkning, *jf. afsnit 9.4*.

9.2 Skatteudgifternes omfang

Skattelovgivningen omfatter en række særregler, som i større eller mindre omfang *begunstiger* særlige aktiviteter eller grupper af skatteydere. Begunstigelsen kan fx være udmøntet via en skattefritagelse, lavere skatte- eller afgiftssatser end generelt, særlige fradrag eller en ikke-forrentet skatteudskydelse. Med en fællesbetegnelse kaldes disse særregler for *skatteudgifter*. Modstykket til skatteudgifter er såkaldte *skattesanktioner* (dvs. negative skatteudgifter), hvor bestemte aktiviteter eller grupper af skatteydere beskattes *hårdere* end den generelle regel:

- En *skatteudgift* defineres som en *begunstigende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører lavere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.
- En *skattesanktion* defineres som en *skærpende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører højere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.

Et konkret eksempel på en skatteudgift er merfradraget for udgifter til forskning og udvikling, der afviger fra de almindelige regler i afskrivningsloven. Et andet eksempel er nulmomsen på trykte aviser, som afviger fra den generelle regel om, at salg af varer og tjenester pålægges moms på 25 pct.

En skatteudgift kan være hensigtsmæssig ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, hvis skatteudgiften medfører et større samfundsøkonomisk afkast sammenlignet med en situation, hvor mindreprovenuet ved skatteudgiften i stedet var blevet anvendt til en generel skattenedsættelse eller et direkte tilskud. En skatteudgift kan også motiveres ved at være det mest hensigtsmæssige instrument i forhold til at udmønte en bestemt politisk prioritering. Skatteudgifter kan således blandt andet være begrundet ved:

- *Samfundsøkonomiske hensyn.* Nogle skatteudgifter reducerer eller eliminerer eksisterende forvriddinger i skattesystemet – forvriddinger der fx kan være med til at hæmme beskæftigelsen og den økonomiske vækst. I så fald indebærer skatteudgiften typisk større positive afledte samfundsøkonomiske effekter end en generel skattenedsættelse. Sådanne skatteudgifter vil have en relativt høj selvfinansierungsgrad, hvorved den reelle belastning af de offentlige finanser kan være forholdsvis beskeden. Samtidig kan en skatteudgift i nogle situationer være det mest effektive instrument til at understøtte aktiviteter, der er forbundet med såkaldte positive eksternaliteter¹ – herunder forbedring af miljø mv. Uden offentlig støtte vil omfanget af den private aktivitet i så fald kunne blive for lav i et samfundsøkonomisk perspektiv, hvorfor det kan være velbegrundet med en skattemæssig tilskyndelse til at øge til pågældende aktivitet. Et eksempel på en sådan skatteudgift er den lavere elafgift for visse skibe, der ligger ved kaj. I medfør af skattesystemets generelle regler ville krydstogtskibe skulle betale almindelig elafgift (der er relativt høj). Skatteudgiften i form af en lavere

¹ En positiv eksternalitet er udtryk for, at det omgivende samfund drager nytte af de aktiviteter, som en virksomhed eller en person udfører. Omvendt er en negativ eksternalitet udtryk for, at det omgivende samfund påvirkes negativt af disse aktiviteter.

elafgift for visse skibe bidrager her til at forbedre miljøet, da den tilskynder krydstogtskibene til at anvende forholdsvis ren landstrøm i stedet for at bruge afgiftsfritaget og mere forurenende olie til at producere deres elektricitet med, når de ligger ved kaj i danske havne.

- *Skatteudgift eller tilskud.* Et politisk ønske om målrettet støtte til bestemte grupper eller aktiviteter kan overordnet set imødekommes enten ved at indføre en tilskudsordning eller en skatteudgift. I nogle situationer vil det samfundsøkonomisk set være mest hensigtsmæssigt at understøtte den politiske prioritering via en skatteudgift frem for via et direkte tilskud. Det kan fx være af administrative årsager.
- *Begrænse administrative omkostninger ved en given politisk prioritering.* Skematisk beskatning² eller skattefritagelse kan indebære skatteudgifter. Disse skatteudgifter vil som oftest være indført for at mindske de administrative omkostninger for borgere, virksomheder og skatteforvaltning, da disse omkostninger i nogle tilfælde kan være betydelige. Eksempelvis indebærer *afgiftsfritagelsen for vedvarende energi fra biomasse* en skatteudgift. Hvis den samme virkning skulle opnås ved ensartede afgifter (afskaffelse af skatteudgiften) i kombination med målrettede tilskud³, der neutraliserer afgiften, ville det medføre betydelige administrative omkostninger. En afskaffelse af denne skatteudgift vil desuden ikke være samfundsøkonomisk hensigtsmæssig, da anvendelse af biomasse bidrager til opfyldelse af klimamål og grøn omstilling.

I Danmark benyttes en *referenceramme* til at identificere, om en ordning er en skatteudgift eller ej. Referencerammen indeholder retningslinjer for både identifikation og beregning af skatteudgifter, herunder hvornår en given ordning anses for at være en afvigelse fra skattesystemets generelle regler, jf. *appendiks 9A*.

Skatteministeriet har på den baggrund identificeret 124 skatteudgifter i 2021. Det årlige umiddelbare mindreprovenu (netto) fra disse skatteudgifter skønnes samlet set at beløbe sig til ca. 56½ mia. kr., hvilket svarer til ca. 2,3 pct. af BNP, jf. *tabel 9.1*. Blandt de i alt 124 skatteudgifter er det et fåtal – nærmere bestemt otte – der er negative skatteudgifter, dvs. skattesanktioner. Nogle af skatteudgifterne er af midlertidig karakter eller vokser langsommere end den generelle makroøkonomiske vækst. Det indebærer, at den langsigtede varige virkning af skatteudgifterne skønnes at udgøre ca. 45 mia. kr. – dog fortsat opgjort via de umiddelbare provenuvirkninger, dvs. for automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd.

En oversigt over samtlige skatteudgifter kan findes i *appendiks 9B*. De 124 skatteudgifter kan overordnet inddeles i personrettede og erhvervsrettede skatteudgifter ud fra en vurdering af, om den enkelte skatteudgift overordnet har til formål at komme personer eller erhverv til gavn, jf. nedenfor.

² Skematisk beskatning indebærer en forenklet værdifastsættelse, hvor der anvendes et fast beløb i stedet for den konkrete markedsværdi. Det kan fx være værdien af visse personalegoder.

³ Der betales ikke energif afgift af biomasse, hvilket der normalt gøres af fossile brændsler. Skatteudgiften støtter dermed indirekte vedvarende energi frem for energi fra fossile brændsler. Hvis støtten til biomasse i stedet skulle gives via et direkte tilskud, så skulle al biomasse opgøres og afgiftsbelægges og dernæst tildeles et direkte tilskud, hvorved den samme virkning som afgiftsfritagelsen opnås via kombinationen af afgift og tilskud. Dette ville indebære unødige administrative byrder sammenholdt med den eksisterende afgiftsfritagelse.

Tabel 9.1. De samlede skatteudgifter i 2021

	Antal	Mia. kr. (årets priser)	Pct. af BNP
Personrettede skatteudgifter	69	31,8	1,3
Erhvervsrettede skatteudgifter	57	24,7	1,0
I alt	124¹⁾	56,5	2,3
<i>Memopost: Varig virkning</i>	<i>118</i>	<i>45,0</i>	<i>1,8</i>

Anm.: Skatteudgifternes størrelse er opgjort efter mindreprovenumetoden, dvs. den umiddelbare provenuvirkning før automatisk tilbageberegning af moms og afgifter samt ændret adfærd.

1) Opgørelsen er inkl. skattesanktioner (negative skatteudgifter). To konkrete skatteudgifter anses for at være rettet mod både personer og erhverv. For disse to skatteudgifter er der forudsat en konkret fordelingsnøgle til at beregne henholdsvis de personrettede og de erhvervsrettede beløb, jf. tabel 9B.1 i appendiks 9B. I disse tilfælde tæller skatteudgifterne med som både person- og erhvervsrettet, men tæller kun med én gang i opgørelsen af de samlede skatteudgifter.

Kilde: Egne beregninger.

Beregningen af de forskellige skatteudgifters størrelse sker efter den såkaldte *mindreprovenumetode*. Det svarer til den umiddelbare provenuvirkning i Skatteministeriets almindelige provenuberegninger. Det indebærer, at summen af de forskellige skatteudgifter *ikke* svarer til skatteudgifternes reelle samlede virkning på de offentlige finanser. Det hænger sammen med, at der *hverken* er taget højde for provenuet fra automatisk tilbageberegning af moms og afgifter eller det såkaldte dynamiske provenu via ændret adfærd. Samtidig er beregningerne af de forskellige skatteudgifter isolerede vurderinger af den umiddelbare provenuvirkning knyttet til hver enkelt skatteudgift. Der er således heller *ikke* taget højde for, at provenuvirkningerne for visse skatteudgifter kan være indbyrdes afhængige. Fx vil en afskaffelse af en skatteudgift i indkomstskattesystemet også påvirke grundlaget for moms og afgifter, hvilket kan påvirke provenuvurderingen af de forskellige skatteudgifter på disse områder.

Valget af mindreprovenumetoden som målestok for skatteudgifternes størrelse afspejler blandt andet, at denne opgørelsesform er sammenlignelig med de direkte tilskud på finansloven, der ligeledes opgøres via deres umiddelbare virkning på statens udgifter. Alternative beregningsmetoder fremgår af *Appendiks 9.A*.

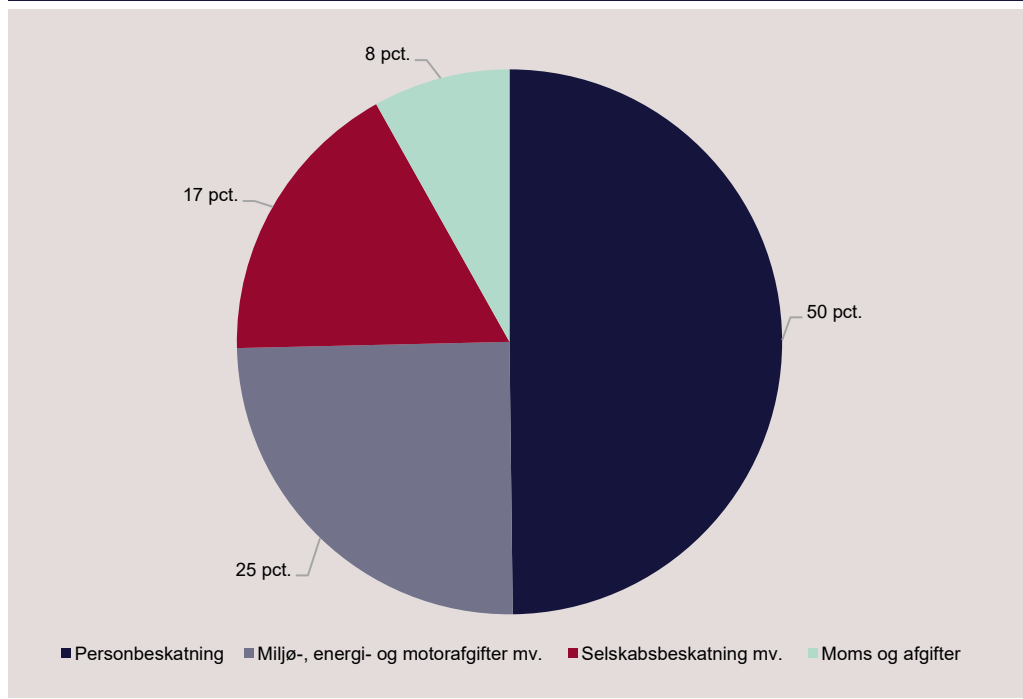
I forhold til de udgiftslofter, der blev indført i forbindelse med *budgetloven*, skal ændringer i skatteudgifterne (opgjort i umiddelbar virkning) ligeledes behandles på samme måde som ændringer i de offentlige driftsudgifter. Det betyder, at der som udgangspunkt skal være plads indenfor udgiftslofternes rammer, hvis en skatteudgift indføres eller forhøjes. Det samme gør sig gældende i tilfælde af højere driftsudgifter, mens det *ikke* er et krav ved skattenedsættelser i øvrigt⁴. Tilsvarende vil en reduktion af en skatteudgift skabe plads til øgede offentlige driftsudgifter under forudsætning af et uændret udgiftsloft.

⁴ Almindelige skattenedsættelser skal dog opfylde budgetlovens overordnede krav til de offentlige finanser, hvor det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre 0,5 pct. af BNP. Dette krav gælder for den samlede finanspolitik – herunder også omfanget af skatteudgifter.

Skatteudgifterne fordelt på beskatningstyper

Skatteudgifterne kan som nævnt opdeles i person- og erhvervsrettede ordninger. De kan imidlertid også fordeles på følgende fire beskatningstyper: *personbeskatning*, *miljø-, energi- og motorafgifter*, *selskabsbeskatning* samt *moms og øvrige afgifter*. Skatteudgifterne inden for kategorien personbeskatning udgør omtrent halvdelen af den samlede umiddelbare provenuvirkning for alle skatteudgifter, mens skatteudgifterne indenfor miljø-, energi- og motorafgifter udgør cirka en fjerdedel, jf. figur 9.1.

Figur 9.1. Skatteudgifter fordelt på fire beskatningstyper, 2021



Anm.: Figuren viser skatteudgifternes fordeling på fire overordnede beskatningstyper – målt ved andelen af det samlede umiddelbare mindreprovenu på ca. 56½ mia. kr. i 2021.

Kilde: Egne beregninger.

På tværs af de fire beskatningstyper er der betydelig forskel både i antallet og størrelsen af skatteudgifterne.

Personbeskatningen omfatter flest skatteudgifter – og tillige flest store skatteudgifter. Inden for personbeskatning er der således identificeret i alt 64 skatteudgifter – dvs. godt og vel halvdelen af samtlige skatteudgifter – hvoraf ni er større end 1 mia. kr.⁵ Disse ni store skatteudgifter udgør tilsammen ca. 19½ mia. kr., hvilket svarer

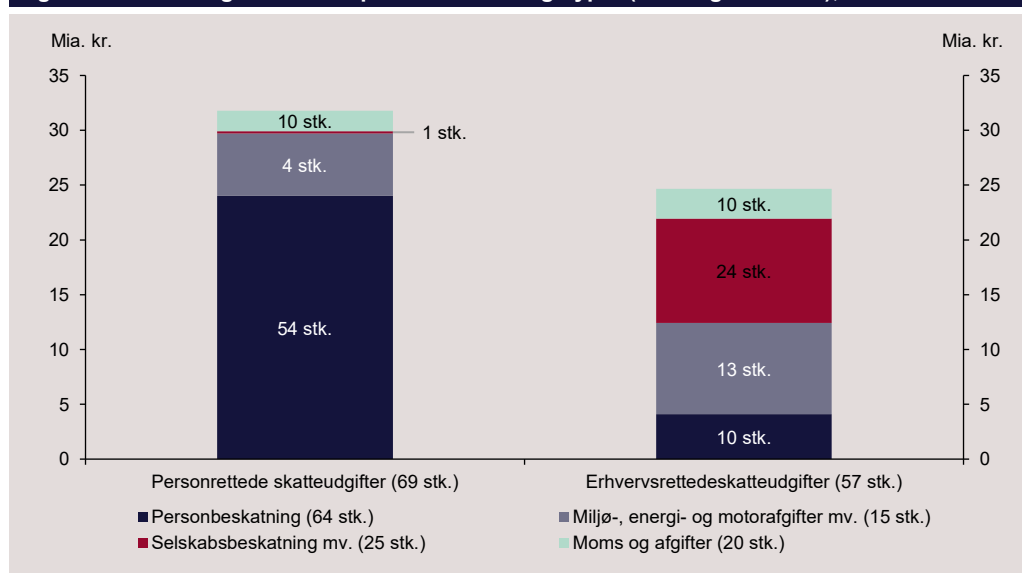
⁵ Denne "grænseværdi" på 1 mia. kr. bruges i det følgende til at afgrænse de store skatteudgifter, der findes for de forskellige beskatningstyper.

til godt og vel to tredjedele af de samlede skatteudgifter på ca. 28 mia. kr. inden for personbeskatningsområdet.

Hvad angår miljø-, energi- og motorafgifter mv. samt moms og øvrige afgifter er der identificeret henholdsvis 15 og 20 skatteudgifter på de to områder. Den umiddelbare provenuvirkning af skatteudgifterne inden for miljø-, energi- og motorafgifter mv. er imidlertid knap tre gange så stor som indenfor moms og øvrige afgifter. Det afspejler, at der inden for miljø-, energi- og motorafgifter mv. er fem forholdsvis store skatteudgifter på over 1 mia. kr., som samlet set har en umiddelbar provenuvirkning på knap 11 mia. kr., svarende til knap 80 pct. af de samlede skatteudgifter på dette område. Inden for moms og øvrige afgifter er der kun én stor skatteudgift ud af de i alt 20 skatteudgifter. Det drejer sig om *momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.* I 2021 udgør denne skatteudgift knap 40 pct. af de samlede opgjorte skatteudgifter på i alt godt 4½ mia. kr. for dette område.

Selskabsbeskatning mv. er det område, hvor antallet af skatteudgifter er næsthøjest. Her er identificeret 25 skatteudgifter. De tre største skatteudgifter har en umiddelbar provenuvirkning på i alt knap 6 mia. kr. i 2021, svarende til ca. tre femtedele af de samlede skatteudgifter på dette område.

Figur 9.2. Skatteudgifter fordelt på fire beskatningstyper (antal og størrelse), 2021



Kilde: Egne beregninger.

Den største enkeltstående skatteudgift findes inden for miljø- energi og motorafgifter, hvor skatteudgiften knyttet til *afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse* som udgangspunkt skønnes at udgøre ca. 5,9

mia. kr. i 2021, jf. tabel 9.2. Det svarer til knap 10 pct. af de samlede skatteudgifter. Skatteudgifterne vedrørende *skattefritagelse for børne- og ungedydelse (børnecheck)* og *skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.* skønnes at udgøre henholdsvis 5,3 mia. kr. og 4,3 mia. kr. i 2021. Det gør disse to skatteudgifter til henholdsvis den næst- og tredjestørste enkeltstående skatteudgift i indeværende år.

Tabel 9.2. De største skatteudgifter, 2021

	Umiddelbar provenuvirkning <i>Mia. kr. (årets priser)</i>	Andel af samlede skatteudgifter <i>Pct.</i>
1. Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse	5,9	10,4
2. Skattefritagelse for børne- og ungedydelse (børnecheck)	5,3	9,4
3. Skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.	4,3	7,7
Skatteudgifter i alt (124 stk.)	56,5	100

Anm.: En detaljeret oversigt over samtlige skatteudgifter findes i *Appendiks 9B*.

Kilde: Egne beregninger.

Personrettede og erhvervsrettede skatteudgifter

Fordelingen af skatteudgifter på de fire beskatningstyper belyser imidlertid ikke, om den pågældende skatteudgift først og fremmest er rettet mod personer eller erhverv – dvs. hvorvidt den pågældende skatteudgift primært har til formål at gavne personer eller bestemte brancher. Der vil i øvrigt være en række tilfælde, hvor både personer og erhverv har gavn af den konkrete skatteudgift. I forbindelse med vurderingen af, hvorvidt en skatteudgift er person- eller erhvervsrettet, er det således formålet med skatteudgiften, som er retningsgivende for grupperingen.

Fx indebærer forskerskatteordningen formelt set en lempeligere personbeskatning for udenlandske forskere og nøglemedarbejdere, men ordningen er i bund og grund rettet mod erhvervslivet, da formålet er at gøre det lettere for virksomhederne at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark. I den optik kan en skatteudgift, der medfører lempeligere personbeskatning, i sidste ende godt være en erhvervsrettet skatteudgift. Omvendt medfører den reducerede afgiftssats for sukkerfri chokolade mv. formelt set lavere afgifter for erhvervene, men den lavere afgiftssats er personrettet, da formålet er at sænke forbrugerprisen på sukkerfri chokolade mv., så forbrugerne efterspørger dette produkt frem for sukkerholdig chokolade.

Det skal dog bemærkes, at alle skatteudgifter i sidste ende påvirker husholdningerne på linje med andre skatenedsættelser, idet de erhvervsrettede skatteudgifter fx medfører højere lønninger og/eller lavere priser. Disse afledte effekter af erhvervsrettede skatteudgifter kommer ultimativt husholdningerne til gode.

En del skatteudgifter er både person- og erhvervsrettede. Blandt de 124 identificerede skatteudgifter er der for to skatteudgifter grundlag for at foretage en konkret, kvantitativ fordeling. Flere skatteudgifter vurderes at være

både person- og erhvervsrettede, men uden at der er grundlag for at fastslå en konkret, kvantitativ fordeling. I disse tilfælde er skatteudgiften kategoriseret ud fra, om den pågældende ordning i overvejende grad er enten personrettet eller erhvervsrettet⁶.

Samlet set skønnes de personrettede skatteudgifter at udgøre ca. 31¾ mia. kr. Det svarer til ca. 56 pct. af de samlede skatteudgifter og godt 1¼ pct. af BNP. De erhvervsrettede skatteudgifter skønnes at udgøre knap 24¾ mia. kr., hvilket svarer til ca. 44 pct. af de samlede skatteudgifter og godt 1 pct. af BNP, *jf. tabel 9.3*.

Tabel 9.3. Skatteudgifter fordelt på person- og erhvervsrettede ordninger, 2021

	Antal	Mia. kr. (årets priser)	Pct. af BNP
Personrettede skatteudgifter	69	31,8	1,3
Ordninger vedrørende personbeskatning	54	24,0	1,0
Ordninger vedrørende miljø-, energi- og motorafgifter mv.	4	5,7	0,2
Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	1	0,2	0,0
Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	10	1,9	0,1
Erhvervsrettede skatteudgifter	57	24,7	1,0
Ordninger vedrørende personbeskatning	10	4,1	0,2
Ordninger vedrørende miljø-, energi- og motorafgifter mv.	13	8,3	0,3
Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	24	9,5	0,4
Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	10	2,7	0,1
Skatteudgifter i alt	124¹⁾	56,5	2,3

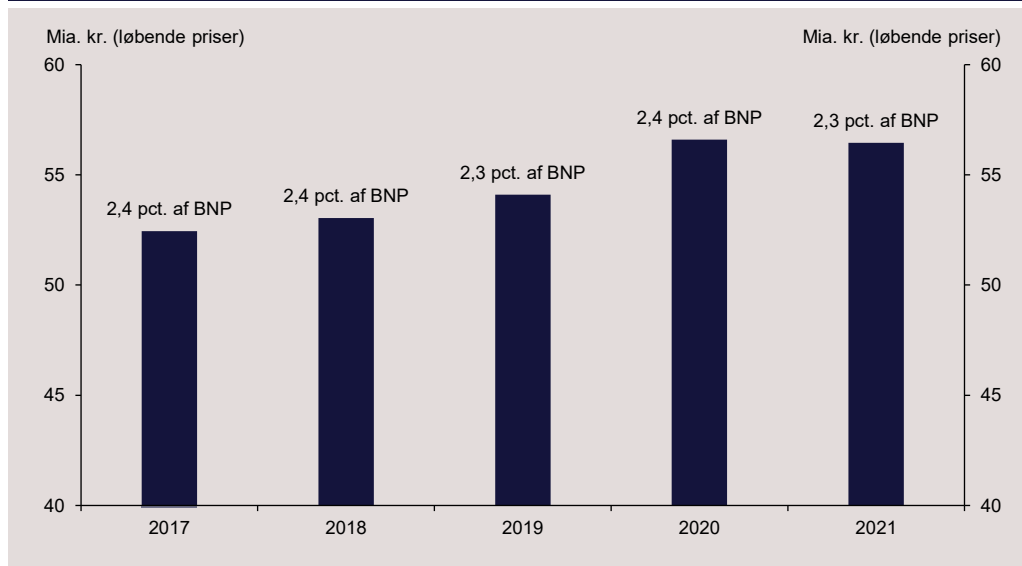
Anm.: En detaljeret oversigt over samtlige skatteudgifter findes i *Appendiks 9B*.

1) To konkrete skatteudgifter er rettet mod både personer og erhverv. For disse to skatteudgifter er der forudsat en konkret fordelingsnøgle til at beregne henholdsvis de personrettede og de erhvervsrettede beløb, *jf. tabel 9B.1 i appendiks 9B*. I disse tilfælde tæller skatteudgifterne med som både person- og erhvervsrettet, mens de pågældende skatteudgifter naturligvis kun tæller med én gang i opgørelsen af det samlede antal skatteudgifter.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede skatteudgifter skønnes at udgøre ca. 2,3 pct. af BNP i 2021, *jf. tabel 9.3 ovenfor*. Målt i løbende priser er de samlede skatteudgifter på ca. 56½ mia. kr. i 2021 af nogenlunde samme størrelsesorden som i 2020, hvor skatteudgifternes andel af BNP udgør 2,4 pct., *jf. figur 9.3*.

⁶ Eksempelvis er *afgiftsfritagelse for let øl og hvidtøl* i overvejende grad rettet mod de personer, som køber let øl og hvidtøl, mens erhvervene kun i beskeden omfang får gavn af skatteudgiften, idet deres indkøb af let øl og hvidtøl vurderes begrænset. Den pågældende skatteudgift anses heller ikke for at være branchestøtte til producenterne af øl med lavt alkoholinhold.

Figur 9.3. Skatteudgifter i Danmark, 2017-2021

Kilde: Egne beregninger.

Den første omfattende undersøgelse af skatteudgifter i Danmark blev foretaget i 1996⁷. I perioden fra 1998 til 2006 blev omfanget af skatteudgifter afrapporteret i forbindelse med de årlige finanslovsforslag. Siden 2007 er listen over skatteudgifter blevet opdateret, når der er blevet indført nye skatteudgifter, eller når der er gennemført ændringer i eksisterende skatteudgifter.

Siden 2017 er der foretaget en løbende, systematisk opdatering af skatteudgifterne⁸. Nye skatteudgifter og ændringer af eksisterende skatteudgifter er nærmere beskrevet i de lovforslag, hvori de indgår. I lovforslagene beskrives, hvori skatteudgiften består, det specifikke formål og hvilke grupper af skatteydere, der umiddelbart opnår en økonomisk fordel ved skatteudgiften.

Skatteudgifter i internationalt perspektiv

I internationalt regi har både EU og OECD fokus på at øge gennemsigtigheden omkring opgørelsen af skatteudgifter. Et centralt mål for de internationale bestræbelser er med andre ord, at skatteudgifterne skal blive lige så synlige som de direkte offentlige udgifter i forbindelse med fastlæggelsen af de årlige budgetter.

⁷ Arbejdet blev foretaget af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet, jf. rapporten *Skatteudgifter i Danmark*, oktober 1996.

⁸ I perioden 2006-2017 er der udarbejdet en række skøn over udvalgte skatteudgifter fx i forbindelse med politiske forhandlinger og besvarelse af folketingsspørgsmål mv. I denne periode er der dog ikke foretaget en systematisk, løbende gennemgang af samtlige skatteudgifter.

Manglende gennemsigtighed omkring omfanget af skatteudgifter kan føre til, at eksisterende ordninger, der har stor samfundsgavnlig effekt, ikke forbedres, eller at samfundsgavnlige direkte tilskudsordninger nedprioriteres til fordel for mindre samfundsgavnlige skatteudgifter.

Til trods for det internationale fokus findes der aktuelt ingen løbende kvantitative internationale opgørelser, der på nogenlunde sammenlignelig vis sammenstiller udviklingen i de enkelte landes skatteudgifter. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at opgørelser af skatteudgifter er følsomme over for valget af både referenceramme og opgørelsesmetode. Derfor er internationale sammenligninger af skatteudgifter som oftest mere af kvalitativ end af kvantitativ karakter. Det afspejler, at de enkelte lande – der systematisk opgør og offentliggør omfanget af skatteudgifter – typisk har deres egne definitioner og fortolkninger af den nationalt valgte referenceramme, som afhænger af den konkrete indretning af landenes skattesystemer. Derfor kan det være meget svært at afgøre, om forskelle i det opgjorte omfang af skatteudgifter på tværs af lande bunder i reelle forskelle eller er drevet af valg og fortolkning af referencerammen samt forskelle i opgørelsesmetoden.

Til trods for de udfordringer, som internationale sammenligninger er forbundet med, er det vurderingen, at det opgjorte niveau for skatteudgifterne i Danmark er forholdsvis lavt i internationalt perspektiv – fx blandt EU's medlemslande. Det afspejler blandt andet, at Danmark er det eneste land i EU, som ikke har differentieret moms – fx i form af en lavere momssats på fødevarer end den generelle sats.

Nye og ændrede skatteudgifter siden Skatteøkonomisk Redegørelse 2019

Skatteudgifter er instrumenter, der – på lige fod med offentlige tilskud og indkomstoverførsler – kan anvendes til at understøtte samfundøkonomiske hensyn og politiske prioriteringer. Der indgår i den nuværende, opdaterede opgørelse en række nye, corona-relaterede skatteudgifter, der er opnået politisk enighed om siden den forrige opgørelse, der fremgik af *bilagstabel B8* i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*. Det skønnes, at de nye skatteudgifter – der i øvrigt alle er af midlertidig karakter – udgør ca. 1,8 mia. kr. i 2020 og godt 1,1 mia. kr. i 2021, jf. *tabel 9.4*.

Skattefritagelsen af arbejdsgiverbetalte gavekort i 2021 er et eksempel på en helt ny skatteudgift. Hvis man som medarbejder modtager et gavekort fra sin arbejdsgiver, beskattes de normalt på samme måde som kontanter, da de har en relativ bred anvendelsesmulighed og derfor som udgangspunkt kan sidestilles med at modtage kontanter. De generelle regler for beskatning af personalegoder har til formål at beskatte vederlag i form af kontanter og naturalier ens. Der er i forvejen undtagelser fra de generelle regler, idet mindre personalegoder, herunder julegaver, i form af naturalier kun beskattes, hvis den samlede værdi af disse personalegoder overstiger et samlet beløb på 1.200 kr. (2020-niveau).

I lyset af coronapandemien har beskatningen af gavekort fået kritik for at være uhensigtsmæssig og sætte begrænsninger for virksomheders muligheder for at støtte lokale butikker, restauranter mv. Regeringen og en

række af Folketingets partier⁹ er derfor blevet enige om at indføre en særskilt skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte gavekort med en beløbsgrænse på 1.200 kr. i 2021, som kan bruges til hoteller, restauranter og forlystelser, herunder teater- og biografforestillinger mv. Skatteudgiften forbundet hermed skønnes at udgøre godt 0,3 mia. kr. i 2021. Indførelsen af denne særregel afspejler således et politisk ønske om at støtte oplevelsesøkonomien og er et eksempel på, hvordan særregler i skattesystemet kan bruges til at målrette støtte.

Tabel 9.4. Nye skatteudgifter i 2021-opgørelsen

Nye skatteudgifter i 2021-opgørelsen	Umiddelbar provenuvirkning (mio. kr.)	
	2020	2021
Skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte gavekort til oplevelser	-	325
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i forbindelse med COVID-19	150	200
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for moms og lønsumsafgift i forbindelse med COVID-19	820	615
Skattefritagelse for engangstilskud til modtagere af forsørgelsesydelse	825	-
Nye skatteudgifter i alt	1.795	1.140

Kilde: Egne beregninger.

Et andet eksempel på en ny skatteudgift er det skattefrie engangstilskud på 1.000 kr. i 2020 til modtagere af forsørgelsesydelse, dvs. fx folkepensionister, dagpengemodtagere og personer på SU. Her skønnes skatteudgiften til godt 0,8 mia. kr. i 2020. Herudover er der nye skatteudgifter forbundet med de midlertidige udskydelser af betalingsfrister og lån for personskatter og moms mv., der samlet set udgør knap 1 mia. kr. i 2020 og godt 0,8 mia. kr. i 2021, jf. tabel 9.4.

I den nuværende opgørelse indgår der desuden en række skatteudgifter, som blandt andet i lyset af coronapandemien er blevet ændret via forskellige politiske aftaler – ikke mindst med henblik på at understøtte den økonomiske aktivitet, jf. tabel 9.5. De ændrede skatteudgifter udgør samlet set knap 1,7 mia. kr. i 2020 og 750 mio. kr. i 2021.

⁹ Aftale om stimuli og grøn genopretning (december 2020) er indgået mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet.

Tabel 9.5. Ændrede skatteudgifter i 2021-opgørelsen

Ændrede skatteudgifter i 2021-opgørelsen	Politisk aftale	Umiddelbar provenuvirkning (mio. kr.)	
		2020	2021
Bundfradrag ved udlejning af fritidsboliger	Aftale om sommerpakken (juni 2020)	90	-
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling	Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer (juni 2020) og Aftale om grøn Skattereform (december 2020)	1.580	1.470
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	Aftale om grøn skattereform (december 2020)	10	500
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse	Aftale om grøn skattereform (december 2020)	-	500
Bundfradrag i svovlafgiften	Aftale om grøn skattereform (december 2020)	-	10
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr	Aftale om grøn omstilling af vejtransporten (december 2020)	-	-2.950 ¹⁾
Indfasning af nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften	Aftale om grøn omstilling af vejtransporten (december 2020)	-	800
Fradrag for serviceydelser og håndværksydelser (Permanent BoligJobordning)	Aftale om stimuli og grøn genopretning (december 2020)	-	420
Ændrede skatteudgifter i alt		1.680	750

1) Skatteudgiften er afskaffet i medfør af *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* (december 2020).
 Kilde: Egne beregninger.

9.3 Skatteudgifter versus direkte tilskud

Den økonomiske litteratur giver ingen entydige svar på, om en skatteudgift eller et direkte tilskud er det bedste instrument til at håndtere et givent politisk eller samfundsøkonomisk hensyn. Hvilket instrument, der er bedst, vil således afhænge af det konkrete formål. Fx er det i litteraturen inden for *forskning og udvikling (FoU)* ikke muligt at give et eksakt bud på den "optimale" balance i vægtningen mellem på den ene side indirekte skattemæssige incitamenter via målrettede skatteudgifter og på den anden side direkte tilskud til private forsknings- og udviklingsaktiviteter, jf. boks 9.1.

Boks 9.1. Effekter af skatteincitamenter og direkte tilskud til privat forskning og udvikling

I et norsk studie af forskellige instrumenter til fremme af FoU-aktiviteter konkluderer *Hæge-land og Møen (2007)*, at skatteincitamenter (skatteudgifter) har større virkning på private FoU-aktiviteter og afkastet af virksomhedens projekter end direkte tilskud fra den norske forskningskomité.

Til gengæld finder *DEA (2017)*, at skatteincitamenter generelt *ikke* har en signifikant større effekt end direkte tilskud. Det konkluderes mere præcist, at skatteincitamenter er mere effektive på kort sigt, mens direkte tilskud er mere effektive på lidt længere sigt.

Den relative effekt af skatteincitamenter og direkte tilskud afhænger blandt andet af virksomhedernes opbygning. Fx vil visse nye virksomheder ikke få fuldt udbytte af skatteincitamenter grundet begrænset likviditet i opstartsfasen. I sådanne tilfælde kan direkte offentlige tilskud være til større gavn (*Busom et al, 2011*).

I et studie af canadiske virksomheder finder *Bérubé og Mohnen (2009)*, at virksomheder, der både modtager støtte via skattesystemet og direkte tilskud, udvikler flere nye produkter og har mere succes med at kommercialisere deres produkter end virksomheder, der kun modtager indirekte tilskud via skattesystemet. Dette understøttes af *Falk et al. (2009)*, der ligeledes finder, at skatteincitamenter og direkte tilskud komplementerer hinanden. I modsætning til dette finder *Dumont (2013, 2015)* og *Montmartin og Herrera (2015)*, at direkte tilskud og skatteincitamenter i et vist omfang erstatter hinanden.

Kilde: OECD (2016), *R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts* og DEA (2017), *On the effects of research and development: A literature review*.

Direkte tilskud vil typisk være udformet som (ansøgningsbaserede) puljer, der er målrettet bestemte formål eller projekter. Der vil normalt være administrative omkostninger forbundet med ansøgning, udvælgelse og tildeling af midler fra disse puljer. Tildelingen af midlerne indebærer desuden en risiko for at udvælge de "forkerte" projekter. Udmøntningen af direkte tilskud er således som oftest styret fra centralt hold, og det samlede omfang af tilskuddet vil typisk være begrænset af det loft over udgifterne, der normalt vil gælde for puljemidler.

Skatteudgifter vil ofte indebære relativt lave administrative omkostninger sammenlignet med direkte tilskud. Samtidig vil omfanget (og den konkrete anvendelse) af skatteudgiften afhænge af de private husholdningers og virksomheders benyttelse af de pågældende ordninger. I forbindelse med skatteudgifter er der derfor ikke de samme muligheder for løbende udgiftsstyring fra centralt hold som ved direkte offentlige tilskud. Det skyldes blandt andet, at den samlede benyttelse af de pågældende skatteudgiftsordninger er uden et konkret loft, og at omfanget først kan måles bagudrettet, fx i forbindelse med årsopgørelser og regnskabsaflæggelse.

Skatteudgifters virkning på skattetrykket

I Danmark finansieres de offentlige udgifter – herunder indkomstoverførsler til husholdninger og tilskud til forskellige aktiviteter eller erhverv – primært via generelle skatter og afgifter. Som alternativ til skattefinansiering

kan beslutninger om at tilgodese bestemte formål gennemføres i form af passende målrettede skatte- eller afgiftsnedsættelser, dvs. via skatteudgifter. I det lys vil lande, som i relativt stort omfang gør brug af direkte tilskudsordninger, alt andet lige have et højere målt skattetryk (og udgiftstryk) end lande, der i højere grad benytter sig af indirekte tilskud i form af skatteudgifter.

Det skal dog understreges, at der som udgangspunkt er tale om en ren teknisk effekt på skatte trykket (og udgiftstrykket) i den forstand, at de samfundsøkonomiske konsekvenser af en given begunstigelse – forstået som virkningen på indkomsterne, disses fordeling og de økonomiske incitamenter – vil være ens, uanset om begunstigelsen formelt er udformet som en skatteudgift eller som et tilskud.

Som eksempel kan nævnes DIS-ordningen, der indebærer, at søfolk ansat på skibe registreret i DIS (Dansk Internationalt Skibsregister) er fritaget for indkomstskat i Danmark. Søfolkene aflønnes i stedet med en lavere (netto)løn, hvorved den sparede skat reducerer arbejdsgiverens (rederiets) omkostninger. I visse andre lande – fx Norge – betaler søfolk indkomstskat, mens arbejdsgiveren (rederiet) efterfølgende kan modtage et tilskud svarende til den betalte skat. De to alternative udformninger af skattereglerne har overordnet samme fordelings- og incitamentsvirkninger. Men de offentlige udgifter og skatteindtægter er højere i sidstnævnte tilfælde.

De samfundsøkonomiske virkninger af skatteudgifter og skattefinansierede tilskud med samme målretning er således principielt identiske. Valget mellem de to instrumenter kan derfor ses i relation til de administrative omkostninger eller andre praktiske forhold. I nogle situationer er hel eller delvis skatte- eller afgiftsfritagelse således en administrativt enklere eller økonomisk mere hensigtsmæssig måde at gennemføre en bestemt begunstigelse på.

Som eksempel kan nævnes energiafgiftsfritagelse for biomasse. Da emissioner af CO₂ fra biomasse ikke tæller med i opgørelsen af Danmarks udledning af klimagasser, vil en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig regulering – der understøtter danske klimapolitiske mål – indebære, at der ikke skal være energiafgifter på biomasse. Dette er lettere at gennemføre ved en afgiftsfritagelse i stedet for, at afgiftspligt kombineres med et tilskud til biomasse, der netop neutraliserer afgiften.

Skatteudgifter til forskning og udvikling

Investeringer i forskning og udvikling (FoU) spiller en vigtig rolle i at skabe økonomisk vækst. I løbet af de seneste årtier er brugen af støtte til forskning og udvikling gennem skattesystemet steget. Gennem både indirekte og direkte støtte kan staten tilskynde virksomhederne til at investere i forskning og udvikling.

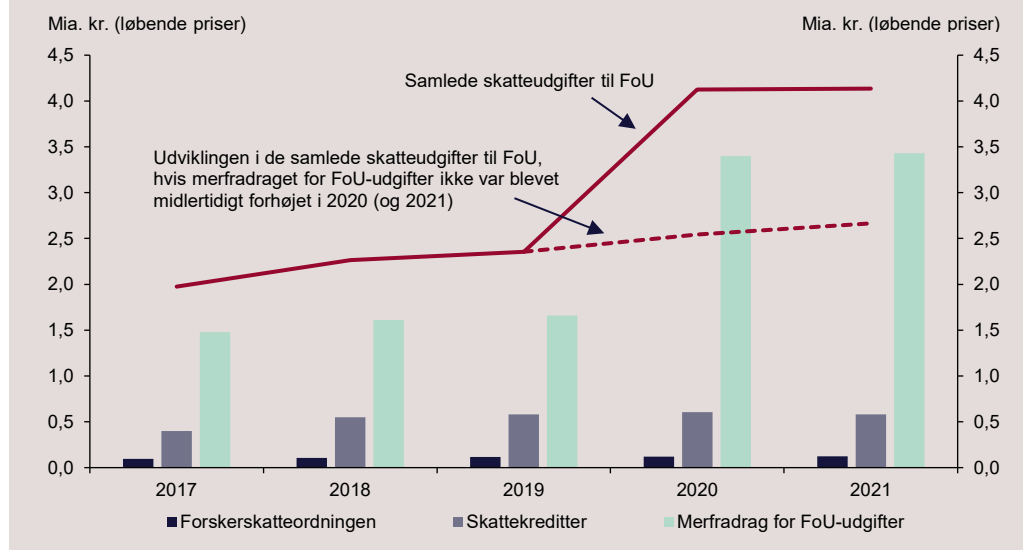
Der er særligt tre skatteudgifter, der kan knyttes til FoU i Danmark. Det drejer sig om merfradraget for udgifter til forskning og udvikling, udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter¹⁰) samt den lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen).

Merfradraget for udgifter til FoU stiger gradvist fra 100 pct. i 2018 til 110 pct. i 2026 som led i *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017). Merfradraget er dog midlertidigt blevet forhøjet til 130 pct. i perioden 2020-2022 for at stimulere den økonomiske aktivitet i Danmark under coronakrisen¹¹. Dette tiltag medfører isoleret set en midlertidig forøgelse af skatteudgifterne vedrørende forskning og udvikling med omkring 1½ mia. kr. i 2020-2022, når der sammenlignes med den indfasning af merfradraget, der indgik i *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017).

De tre FoU-skatteudgifter skønnes samlet set at udgøre godt 4 mia. kr. i 2020 og 2021, jf. figur 9.4. Det er en stigning på omkring 75 pct. i forhold til niveauet i 2019, som især kan henføres til forøgelsen af merfradraget for udgifter til forskning og udvikling. Selv uden den midlertidige forhøjelse af merfradraget ville de samlede skatteudgifter til FoU dog være steget med knap 200 mio. kr. fra 2019 til 2020 og yderligere godt 100 mio. kr. i 2021, idet der i forvejen var planlagt en forhøjelse af merfradraget for udgifter til FoU fra 101,5 pct. i 2019 til 103 pct. i 2020 og dernæst til 105 pct. i 2021, jf. den stiplede røde linje i figur 9.4.

¹⁰ Der er gennemført en række hjælpepakker med henblik på at afbøde de negative økonomiske konsekvenser af coronakrisen. De skattemæssige dele af hjælpepakkerne bidrager primært til at styrke virksomhedernes likviditet, jf. også kapitel 2 for en nærmere gennemgang af coronatiltagene på skatteområdet. Det er fx besluttet, at selskaber og personligt ejede virksomheder, der bruger virksomhedsordningen, og som har underskud i indkomståret 2019, kan søge om at få tidligere udbetaling end normalt af skatteværdien af den del af underskuddet, der stammer fra forsknings- og udviklingsudgifter (de såkaldte skattekreditter). Fremrykningen betyder, at skattekreditterne kan udbetales i juni 2020 i stedet for i november. Det forventes ikke at påvirke skatteudgiftens størrelse i 2020, da udbetalingen af skattekreditterne blot fremrykkes til et tidligere tidspunkt i 2020.

¹¹ Med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017) var det i forvejen planlagt, at merfradraget skulle øges fra 101,5 pct. i 2019 til 103 pct. i 2020 og dernæst til 105 pct. i 2021-22, 108 pct. i perioden 2023-2025 og endelig til 110 pct. fra og med 2026. Med *Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer* af juni 2020 mellem regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Alternativet, er det aftalt at øge merfradraget for udgifter til forskning og udvikling midlertidigt til 130 pct. i 2020-2021. Med *Aftale om grøn skattereform* af december 2020 mellem regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er det aftalt at forlænge den midlertidige lempelse af merfradraget til 2022. Som led i udspillet *Danmark kan mere I* (september 2021) har regeringen foreslået et permanent forhøjet fradrag for forskning og udvikling på 130 pct.

Figur 9.4. Skatteudgifter til forskning og udvikling, 2017-2021

Kilde: Egne beregninger.

9.4 Skatteudgifternes virkning på de offentlige finanser

Skatteministeriets opgørelse af skatteudgifterne er som nævnt beregnet via *mindreprovenumetoden*. Det svarer til det *umiddelbare* mindreprovenu forbundet med skatteudgifterne – men dermed også til det *umiddelbare* merprovenu, det offentlige hypotetisk ville opnå, hvis de enkelte skatteudgifter blev afskaffet. En beregning af skatteudgifternes reelle virkning på de offentlige finanser vil imidlertid kræve, at der også tages højde for det automatiske tilbageløb af moms og afgifter samt de adfærdsmæssige konsekvenser i form af ændret arbejdsudbud, forbrugssammensætning og investeringsbeslutninger mv., der indebærer et såkaldt dynamisk provenu¹².

Størrelsen af det automatiske tilbageløb via moms og afgifter (også kaldet tilbageløbsfaktoren¹³) varierer på tværs af de forskellige skatteudgifter. Tilbageløbsfaktoren afhænger blandt andet af, om skatteudgiften indebærer en skattelempe for husholdningerne eller for erhvervene. Tilbageløbsfaktoren for de forskellige skatteudgiftsordninger kan variere ganske meget og er kun beregnet for en begrænset del af skatteudgifterne. I det

¹² Det dynamiske provenu omfatter eventuelle provenuvirkninger foranlediget af ændret adfærd. Adfærdsvirkninger af personskatteændringer er blandt andet beskrevet i kapitel 3 i nærværende udgave af Skatteøkonomisk Redegørelse, mens adfærdsvirkninger af afgiftsændringer er beskrevet i kapitel 4. De forskellige skatteudgifter kan i visse tilfælde være mere eller mindre indbyrdes afhængige. I så fald skal der i princippet også tages højde for de eventuelle afledte provenuvirkninger, som kan være en konsekvens af denne indbyrdes afhængighed, jf. omtalen af dette umiddelbart efter tabel 9.1.

¹³ Der kan findes mere information om tilbageløbsfaktorer for skatter og afgifter i kapitel 2 i Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

lys er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre en gennemsnitlig tilbageløbsfaktor for skatteudgifterne under ét.

Der er samtidig stor forskel på, hvordan de enkelte skatteudgifter påvirker adfærden blandt borgere og virksomheder. Skatter og afgifter forvrider i de fleste tilfælde adfærden hos borgere og virksomheder. I det perspektiv bidrager de forskellige skatteudgifter – som jo reelt indebærer en *skattelempe* – ofte til en positiv afledt effekt på arbejdsudbud, investeringer mv. og dermed også til et positivt dynamisk provenu.

Modsat vil *afskaffelse* af en skatteudgift – som reelt svarer til en *skatteforhøjelse* – ofte indebære en negativ afledt adfærdsvirkning på arbejdsudbuddet mv. og dermed bidrage til et negativt dynamisk provenu. For en række skatteudgifter vurderes den samlede adfærdsvirkning ved en afskaffelse dog at være omtrent neutral for de offentlige finanser. For visse skatteudgifter kan en afskaffelse dog godt være forbundet med en positiv adfærdseffekt og ditto dynamisk provenu. En positiv adfærdseffekt kan fx opstå, når den såkaldte *indkomsteffekt* er dominerende – dvs. hvor skatteudgiften i udgangspunktet reducerer arbejdsudbuddet mv. En positiv afledt adfærdseffekt kan også opstå, hvis en skatteudgift ikke reducerer de eksisterende forvriddinger i skattesystemet, men i stedet bidrager til yderligere forvriddinger. Omfanget af mulige adfærdsvirkninger – og dermed den såkaldte selvfinansierungsgrad¹⁴ – er kun vurderet for en begrænset del af skatteudgifterne.

For skatteudgifter, der adresserer et samfundsøkonomisk hensyn – og hvor eksistensen af skatteudgiften derfor indebærer en særlig stor positiv adfærdseffekt – vil en hypotetisk afskaffelse af den pågældende ordning kunne indebære en særlig stor negativ adfærdseffekt i form af et lavere arbejdsudbud, færre investeringer mv.

Der foreligger som nævnt ikke en opgørelse af skatteudgifternes samlede provenuvirkning efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd. På det foreliggende grundlag er det med andre ord ikke muligt at beregne den reelle virkning på de offentlige finanser, såfremt alle nuværende skatteudgifter blev afskaffet. Det må dog forventes, at skatteudgifternes samlede reelle virkning på de offentlige finanser (dvs. efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd) vil være betydeligt mindre end de ca. 56½ mia. kr. i 2021, der udelukkende omfatter det samlede umiddelbare mindreprovenu knyttet til de 124 identificerede skatteudgifter. Samtidig må afskaffelse af visse skatteudgifter isoleret set forventes at have en negativ effekt på den samlede velstand og beskæftigelsen.

¹⁴ I forbindelse med en skattenedsættelse angiver selvfinansierungsgraden det isolerede merprovenu via adfærdsændringer (svarende til det dynamiske merprovenu) målt i procent af mindreprovenuet efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter.

Eksempel på provenuberegning efter tilbageløb og adfærd for forskerskatteordning

Til illustration af skatteudgifternes samlede reelle virkning på de offentlige finanser er der foretaget en beregning af provenuvirkningerne efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter samt ændret adfærd for en udvalgt skatteudgift, forskerskatteordningen, jf. tabel 9.6. Beregningen illustrerer den isolerede provenuvirkning ved en hypotetisk *afskaffelse* af skatteudgiften, dvs. svarende til provenuvirkningen ved en skattestramning¹⁵. Den enkelte skatteudgifts selvfinansierungsgrad kan give en indikation af, i hvilken grad skatteudgiften kan begrundes ud fra et samfundsøkonomisk hensyn. En *høj selvfinansierungsgrad* vil fx være udtryk for, at den pågældende skatteudgift indebærer en stor positiv afledt adfærdsvirkning. En sådan skatteudgift vil ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv være mere hensigtsmæssig end andre skattelempelser, der har lavere selvfinansierungsgrader.

Tabel 9.6. Illustrative provenuskøn ved hypotetiske afskaffelse af forskerskatteordning

2021-niveau	Umiddelbart merprovenu	Merprovenu efter au- tomatisk tilbageløb	Adfærd ¹⁾	Merprovenu efter tilbageløb og adfærd	Selvfinan- sierungsgrad
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=- (3)/(2)
	Mio kr.				Pct.
Forskerskatteordning ²⁾	1.240	1.050	-800	250	76

Anm.: Tilbageløbsfaktorens størrelse afhænger af, om der er tale om personskatter, moms eller forskellige afgifter. For skatteudgifter, som vedrører de personlige indkomstskatter, forudsættes der som udgangspunkt en tilbageløbsfaktor på 23 pct.

1) Ændret adfærd giver anledning til et dynamisk mindreprovenu.

2) Forskerskatteordningen omfatter primært udlændinge, som har et lavere afgiftspligtigt forbrug i Danmark end danskere. Derfor vil tilbageløbsfaktoren være lavere end den standardmæssige på 23 pct. Det er beregningsteknisk forudsat en tilbageløbsprocent på 15 pct. vedrørende forskerskatteordningen. Der er betydelige usikkerheder forbundet med de afledte effekter ved ændringer i forskerskatteordningen. Der anvendes samme selvfinansierungsgrad (76 pct.) som ved besvarelse af SAU alm. del. spørgsmål nr. 306 af 19. marts 2021. Den relativt høje selvfinansierungsgrad er baseret på en undersøgelse på danske data, der peger på, at skatteændringer har relative store virkninger på medarbejdermobiliteten blandt højt kvalificeret, udenlandsk arbejdskraft.

Kilde: Egne beregninger.

Den lempelige beskatning af *forskere og nøglemedarbejdere* (den såkaldte forskerskatteordning) medfører, at danske virksomheder har lettere ved at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, da ordningen gør det muligt at tilbyde en attraktiv indkomstbeskatning i et internationalt perspektiv. Behovet for en sådan ordning skal ses i lyset af, at den almindelige danske indkomstbeskatning for højt lønnede er forholdsvis høj i en international sammenhæng. Derfor vil en hypotetisk afskaffelse af *forskerskatteordningen* betyde, at danske virksomheder får sværere ved at tiltrække udenlandske medarbejdere end i dag.

I det lys skønnes de adfærdsmæssige konsekvenser knyttet til denne skatteudgift at være relativt høje (højere end ved en reduktion af topskattesatsen), da et lavere antal udenlandske medarbejdere vil resultere i, at det samlede arbejdsudbud og (ikke mindst) skattegrundlaget i Danmark reduceres. Denne skatteudgift kan derfor i høj grad begrundes med, at den hjælper virksomhederne med at rekruttere højt kvalificerede (og højt lønnede)

¹⁵ | beregningen er der ikke taget stilling til anvendelsen af merprovenuet. Den angivne adfærdsvirkning er således et udtryk for den ukompenserede selvfinansierungsgrad.

medarbejdere, hvilket er gavnligt ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Den relativt lave skattesats i forskerskatteordningen på 27 pct. modsvarer i vidt omfang af, at de omfattede har høje lønninger – og dermed betydelige skattepligtige indkomster. Derfor er de pågældende personers skattebetaling målt i kroner relativt høj, selvom skattesatsen er relativt lav.

Appendiks 9A. Referenceramme og beregningsmetode

For at kunne identificere og beregne skatteudgifter skal der foretages to centrale valg. For det *første* er det nødvendigt at vælge en referenceramme for skatteudgifterne. Referencerammen er et udtryk for, hvordan beskatningen ville være i fravær af skatteudgifter (dvs. i en situation med en generel skatteregel), og er bestemmende for, hvordan de enkelte skatteudgifter identificeres. For det *andet* skal der tages stilling til valg af beregningsmetode. Valg af beregningsmetode har betydning for, hvordan de provenumæssige konsekvenser knyttet til den enkelte skatteudgift skal opgøres. I praksis vil identifikationen af en skatteudgift dog i nogen grad være forbundet med skøn, hvilket i sig selv bidrager til en vis usikkerhed i opgørelsen af de samlede skatteudgifter.

Referencerammen

Referencerammen for skatteudgifter bruges til at identificere, om en ordning er en skatteudgift eller ej. Der findes ikke en entydig referenceramme, der er opnået enighed om i internationalt regi. Det indebærer, at der i international sammenhæng anvendes forskellige referencerammer til at identificere skatteudgifter i de enkelte lande, jf. boks 9A.1.

Boks 9A.1. Referencerammer for skatteudgifter

Der anvendes som oftest en af følgende tre typer af referencerammer:

Den konceptuelle tilgang (the conceptual approach), hvor en normativ skattestruktur benyttes som referenceramme. Her defineres skatteudgifter således som afvigelser i forhold til en normativ skattestruktur.

Den lovgivningsmæssige tilgang (the legal approach), hvor hovedreglerne i skattesystemet benyttes som referenceramme. Her defineres skatteudgifter således som afvigelser i forhold til hovedreglerne i skattesystemet.

Den tilsvarende tilskuds tilgang (the analogous subsidy approach), hvor referencerammen er direkte tilskud. Her bliver indirekte tilskud defineret som skatteudgifter, når det indirekte tilskud tydeligvis svarer til et direkte tilskud.

Skatteministeriet anvender *den lovgivningsmæssige tilgang*¹⁶, hvor referencerammen for opgørelse af skatteudgifter er de generelle regler i den gældende skatte- og afgiftslovgivning. I det lys baseres identifikation og opgørelse af skatteudgifter på afvigelser i forhold til skattesystemets generelle regler:

¹⁶ De øvrige nordiske lande benytter som udgangspunkt også denne tilgang, hvilket fremgår af rapporten *Tax Expenditures in the Nordic Countries – A report from a Nordic working group*, 2009.

- En *skatteudgift* defineres som en *begunstigende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører lavere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.
- En *skattesanktion* defineres som en *skærpende afvigelse* fra de generelle skatte- og afgiftsregler, der medfører højere umiddelbar skattebetaling fra bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere.

Med denne tilgang baseres både identifikationen og opgørelsen af skatteudgifternes størrelse på afvigelser i forhold til det gældende skattesystems hovedregler. Identifikationen og opgørelsen af skatteudgifter reflekterer dermed ikke, om de identificerede afvigelser er "gode" eller "dårlige" i forhold til et normativt benchmark. De beregnede skatteudgifter kan med andre ord ikke tillægges en normativ fortolkning.

For hver enkelt skatteudgift bliver der foretaget en konkret vurdering af, om den pågældende regel/ordning kan defineres som en skatteudgift eller ej. For at sikre at opgørelsen af de enkelte skatteudgifter bliver foretaget efter en gennemgående retningslinje og kun i beskedent omfang påvirkes af individuelle skøn, er det vigtigt, at der findes en fælles referenceramme.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at den direkte modtager af en skatteudgift – fx i form af en lempeligere beskatning end den generelle skattesats – ikke nødvendigvis er den, der i sidste ende har gavn af skatteudgiften. En skatteudgift, der fx er tilknyttet et forbrugsgode, kommer ikke nødvendigvis producenten til gode, men kan (afhængig af konkurrencesituationen på det marked, hvor forbrugsgodet handles) medføre, at borgerne opnår lavere forbrugerpriser mv.

Indretningen af skattelovgivningen indebærer, at der eksisterer særlige typer af regelsæt, hvor det i forbindelse med opgørelse af skatteudgifter kræves, at der tages særskilt stilling hertil. Fx anses EU-direktiver på skatteområdet for at være en del af referencerammen, selvom de principielt afviger fra hovedreglerne i den danske skatte- og afgiftslovgivning, jf. boks 9A.2. Desuden er der behov for, at nogle skatteudgifter skal opgøres som nettoskatteudgifter. Det gælder fx beskatningen af finansielle virksomheder, idet regelsættet både indeholder en skatteudgift (i form af momsfrigørelse) og en skattesanktion (i form af lønsumsafgift).

Boks 9A.2. Præcisering af den lovgivningsmæssige tilgang

Det kræver en nærmere præcisering af referencerammen, når skatteudgifterne for følgende typer af beskatning skal opgøres:

- **Skattefrie offentlige overførselsindkomster:** Skattefrie offentlige overførselsindkomster – herunder fx børne- og ungedyden – betragtes som skatteudgifter, selvom nettoydelsen for den enkelte er direkte bestemt af det offentlige. En afskaffelse af skattefriheden – svarende til at ydelserne gøres skattepligtige – kan principielt neutraliseres gennem en modsvarende forhøjelse af bruttoydelsen (også kaldet bruttoficering). I så fald vil ydelsen efter skat (dvs. nettoydelsen) principielt kunne være uændret.
- **Nettoskatteudgifter:** Enkelte skatteudgifter ledsages af en skattesanktion. I disse tilfælde, hvor der er en direkte forbindelse mellem skatteudgift og skattesanktion, opgøres den samlede skatteudgift som en nettoskatteudgift. Det er fx tilfældet for de fleste finansielle virksomheder. Deres aktiviteter er som hovedregel momsfrataget, men er i stedet omfattet af lønsumsafgift. Lønsumsafgiften er isoleret set en skattesanktion, da denne kun gælder for udvalgte erhverv, mens momsfrigtagelsen isoleret set er en skatteudgift.

Hertil kommer, at følgende ordninger ikke karakteriseres som skatteudgifter:

- **EU-direktiver:** Ordninger, der er omfattet af et EU-direktiv, anses for at være en del af referencerammen, selvom de principielt afviger fra hovedreglerne i den danske skatte- og afgiftslovgivning. Det gør sig gældende for en række ordninger på momsområdet, som principielt afviger fra de overordnede, generelle regler i den danske momslov (lov om merværdiafgift), men som samtidig er fastsat af EU's momsdirektiv.
- **Mellemfolkelige overenskomster:** Visse regler i skatte- og afgiftssystemet, som indebærer lempelig (eller decideret fravær af) beskatning, er en konsekvens af Danmarks forpligtelser som led i mellemfolkelige overenskomster. Regelsættet knyttet til disse forpligtelser anses *ikke* for at være skatteudgifter. Det gælder fx skattefrihed for diplomater og ansatte i internationale organisationer med kontor i Danmark.
- **Væsentlighedskriterium:** Skatte- og afgiftslovgivningen omfatter et stort antal regler, som kan have karakter af skatteudgifter. En betydelig del er imidlertid så snævert målrettede, at der ikke er udarbejdet et konkret skøn over størrelsen af skatteudgiften. Det skyldes, at provenuvirkningen anses for at være meget beskedent, eller at der ikke umiddelbart findes et tilgængeligt datagrundlag, der kan understøtte et konkret og nogenlunde retvisende provenuskøn.

Kilde: Skatteministeriet.

Beregningsmetoden

Der er forskellige metoder til at beregne skatteudgifternes størrelse. De forskellige beregningsmetoder afspejler forskellige formål, jf. boks 9A.3. Skatteministeriet anvender mindreprovenumetoden (*revenue foregone*), hvorved skatteudgiften opgøres som de umiddelbare skatteindtægter, det offentlige ville have fået, hvis skatteudgiften blev fjernet. Mindreprovenumetoden svarer dermed til den umiddelbare provenuvirkning i Skatteministeriets provenuberegninger.

Boks 9A.3. Mulige beregningsmetoder ved opgørelse af skatteudgifter

Der findes tre mulige beregningsmetoder, når en skatteudgift skal beregnes:

- *Mindreprovenumetoden* (revenue foregone) opgør de umiddelbare skatteindtægter, som det offentlige ville have fået, hvis skatteudgiften blev fjernet. Hverken automatisk tilbageløb eller eventuelle adfærdseffekter indgår i beregningen. Metoden svarer altså til den umiddelbare provenuvirkning.
- *Merprovenumetoden* (revenue gain) opgør skatteindtægterne på samme måde som mindreprovenumetoden, men inddrager automatisk tilbageløb og eventuelle adfærdseffekter. Denne metode har fokus på at opgøre skatteudgifternes finansieringsevne.
- *Udgiftsækvivalensmetoden* (outlay equivalence) er ligesom mindreprovenumetoden baseret på uændret adfærd hos skatteyderne. Skatteudgifter opgjort efter udgiftsækvivalensmetoden svarer til at registrere skatteudgifter, som om de var offentlige udgifter. Dvs. beregningen sikrer fx, at skattefri tilskud eller overførselsindkomster bliver omregnet til skattepligtige ydelser, der giver modtageren samme nettoydelse (efter skat).

Kilde: Skatteministeriet.

Mindreprovenumetoden anvendes blandt andet, fordi formålet med at opgøre skatteudgifter *ikke er* at opgøre, hvad de samlede virkninger på de offentlige finanser ville have været ved en fjernelse af en regel, der medfører en skatteudgift. Formålet *er i* stedet at identificere og have fokus på udviklingen i de særlige afvigelser fra de generelle skatteregler, som det gældende skattesystem indeholder. Desuden indebærer metoden, at det opgjorte mindreprovenu bliver sammenligneligt med et tilsvarende direkte tilskud på finansloven, der ligeledes opgøres i umiddelbar virkning.

I det lys kan beregningen af skatteudgifternes størrelse ikke direkte anvendes til at vurdere de forskellige skatteudgifters finansieringsevne, dvs. merprovenuet efter automatisk tilbageløb og ændret adfærd, såfremt skatteudgiften blev fjernet. Det gælder også for de direkte tilskud, som udgiftsføres på finansloven. Her vil det udgiftsførte tilskud heller ikke nødvendigvis svare til tilskuddets finansieringsevne, da tilskud på samme måde som skatteudgifter kan have afledte effekter fx i form af ændret adfærd.

Skatteudgifter beregnes typisk enkeltvis, dvs. én særskilt beregning for hver enkelt ordning/særregel, der indebærer en skatteudgift. Dermed er beregningerne foretaget uden hensyntagen til, at en ophævelse af en skatteudgift kan påvirke beskatningsgrundlagene for andre skatteudgifter/skatteindtægter. Som hovedregel beregnes en skatteudgift som det årlige umiddelbare mindreprovenu, jf. *beregningsprincipperne i boks 9A.4.*

Boks 9A.4. Beregningsprincipper for typiske skatteudgifter

Beregningsprincipperne har til formål at illustrere metoden via konkrete eksempler. Fælles for alle skatteudgiftsberegninger er, at der altid skal tages konkret stilling til, om det er den marginale eller gennemsnitlig skattesats, der er relevant at anvende. I eksemplerne er anvendt mindreprovenumetoden. Dermed svarer de anførte skatteudgifter i de hypotetiske eksempler nedenfor ikke til finansieringsevnen ved ophævelse af skattefritagelsen, da afledte virkninger på andre skatter og afgifter via automatisk tilbageløb og ændret adfærd ikke er indregnet.

- En **skattefritagelse** af en indkomst på 100 mio. kr. opgøres til en skatteudgift på 40 mio. kr. under forudsætning af, at det alternative beskatningsniveau (marginalskat) for modtagerkredsen udgør 40 pct. Dermed ville det offentlige alt andet lige få 40 mio. kr. i umiddelbart provenu, hvis skattefritagelsen af en indkomst på 100 mio. kr. blev afskaffet. Skatteudgiften beregnes som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{skattefritaget beløb} * \text{relevant marginalskat}$$

- Et **særligt højt fradrag** på 100 mio. kr. kan opgøres til en skatteudgift på 40 mio. kr., hvis skatteværdien af fradraget udgør 40 pct. Skatteudgiften beregnes som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{fradragets størrelse} * \text{skatteværdi af fradraget}$$

- Ved en **momsfritagelse** svarer grundlaget for skatteudgiften til *værdien af salget af en given vare eller tjeneste fratrasket værdien af indkøb af varer og tjenester til produktionen*, svarende til merværdien. Skatteudgiften skal beregnes ved at gange momssatsen med det skattefritagne grundlag. Udgør værdien af salget fx 100 mio. kr. og værdien af indkøbet fx 50 mio. kr., hvorved merværdien udgør 50 mio. kr., kan skatteudgiften med en momssats på 25 pct. opgøres til $0,25 * 50 = 12,5$ mio. kr. Skatteudgiften beregnes som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{momssats} * (\text{værdi af salg} - \text{værdi af indkøb})$$

- En skatteudgift vedrørende de **indirekte skatter** kan fx være en reduceret afgiftssats for særlige grupper. Er referencesatsen for en punktafgift fx 10 kr. pr. enhed, mens den reducerede sats fx er 7 kr. for et afgiftsgrundlag på 10 mio. stk., så vil skatteudgiften udgøre $(10 - 7) * 10 = 30$ mio. kr. Skatteudgiften beregnes som:

$$\text{Skatteudgift} = (\text{referencesats} - \text{reduceret sats}) * \text{grundlag reduceret sats}$$

Appendiks 9B. Oversigt over samtlige skatteudgifter

Skatteministeriet har identificeret 124 skatteudgifter i 2021, hvoraf 8 er negative skatteudgifter, dvs. skatte-sanktioner (som er angivet med rødt i tabellen). Skatteudgifterne skønnes samlet set at udgøre knap 56½ mia. kr. i 2021, hvilket svarer til ca. 2,3 pct. af BNP. Godt 56 pct. af de identificerede skatteudgifter skønnes at være personrettede og udgør samlet set 31¼ mia. kr. (ca. 1,3 pct. af BNP), mens de resterende knap 44 pct. skønnes at være erhvervsrettede skatteudgifter og udgør samlet set 24,2 mia. kr. (ca. 1,0 pct. af BNP), *jf. tabel 9B.1.*

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person og erhvervsrettede, 2018-2021

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
1. Personrettede skatteudgifter (1.1+1.2+1.3+1.4)	31.190	31.590	32.720	31.790
1.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	23.315	22.860	23.925	24.030
Skattefritagelse for invaliditetsbeløb og -ydelser mv.	1.675	1.725	1.750	1.775
Skattefritagelser for ydelser i henhold til div. love på socialområdet	675	700	700	700
Skattefritagelse for børnetilskud mv.	800	850	850	875
Skattefritagelse for erstatninger til beboere, der udsættes for gener ved Cityringprojektet	5	2	-	-
Skattefritagelse for boligstøtte, tilskud til byfornyelse mv.	4.175	3.900	4.250	4.300
Lempelig beskatning for børnebidrag og underholdsbidrag til tidligere ægtefælle	45	45	45	45
Skattefritagelse for børne- og ungeydelse (børnecheck)	5.150	5.200	5.225	5.250
Skattefritagelse for grøn check	1.350	1.200	1.125	1.050
Skattefritagelse for midlertidigt børnetilskud til visse forsørgere	-	35	90	90
Skattefritagelse for engangstilskud til modtagere af forsørgelsesydelser	-	-	825	-
Lempelig pensionsordning for tidligere selvstændigt erhvervsdrivende over 55 år	40	40	40	40
Særligt opfyldningsfradrag for selvstændigt erhvervsdrivende	110	130	130	120
Formueforvaltningsfradrag vedrørende pensionsafkastskat	560	610	660	710
Særlig pensionsordning for sportsudøvere	5	5	5	5
Skattefritagelse for efterlønspræmie	910	480	485	475

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person- og erhvervsrettede, 2018-2021 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
Skattefritagelse for afkast på børneopsparing ¹	2	2	1	1
Reduceret skattepligtig ejendomsavance ved salg af fast ejendom	35	35	35	35
Nedslag i ejendomsværdibeskatning for folkepensionister og ejere af boliger anskaffet senest 1. juli 1998	2.700	2.625	2.575	2.350
Lavere beskatning af grundværdi af stuehuse (stuehusreglen)	470	490	500	520
Bundfradrag ved udlejning af værelser eller hele boligen (helårsboliger)	20	20	20	20
Bundfradrag ved udlejning af fritidsboliger	395	415	310	310
Fradrag for serviceydelser og visse håndværksydelser (BoligJobordningen; fra 2018 er BoligJobordningen gjort permanent)	775	775	750	1.225
Skattefritagelse for omkostningstillæg til MF'ere mv.	6	6	6	6
Skattefritagelse for tillæg til udsendte af staten	265	270	260	270
Skattefritagelse for naturalydelser og kostpenge til soldater	65	70	70	70
Skattefritagelse for naturalydelser og kontantbeløb til indsatte	85	90	85	90
Loft over rejsefradrag	-435	-420	-435	-445
Loft over fradrag for udgifter til fagforeninger	-85	-95	-110	-130
Forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	465	475	505	535
Forhøjet befordringsfradrag til pendlere i visse yderkommuner	110	110	90	100
Forhøjet befordringsfradrag for lavtlønnede	490	540	490	520
Fradrag for udgifter til logi for beboere på visse øer	-	15	10	10
Bundfradrag for lønmodtagerudgifter	-75	-80	-80	-80
Skattefritagelse for arbejdsrelaterede personalegoder under bagatelgrænsen	200	225	225	225
Skattefritagelse for mindre personalegoder	90	90	90	90
Skattefritagelse for fratrædelsesgodtgørelser og jubilæumsgratualer	155	170	170	170
Skattefritagelse for privat brug af arbejdsgiverbetalt pc	300	325	325	325
Skattefritagelse for diverse mindre personalegoder	90	90	90	90
Skattefritagelse for arbejdsgiverbetalt alkoholafvænnning mm.	90	90	95	100
Grønt miljøtillæg for firmabiler	-70	-80	-95	-75
Skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte gavekort til oplevelser	-	-	-	325
Skattefritagelse for hæderspriser	3	4	3	3
Lempelig beskatning af visse gaver, legater, indtægter ved opfinderarbejder mv.	3	3	3	3
Fradrag for gaver til almenvelgørende el. almennyttige foreninger mv.	390	390	410	420
Fradrag for løbende ydelser ensidigt påtaget overfor foreninger mv.	60	55	55	55

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person- og erhvervsrettede, 2018-2021 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
Skattefritagelse for studierejselegater	70	65	70	70
Skattefritagelse for medarbejderaktier	280	290	285	295
Skattefritagelse for medarbejderaktier i nye mindre virksomheder	0	0	0	20
Lempelig beskatning af købe- og tegningsretter til ansatte	145	145	130	135
Skattefritagelse for værdien af eget arbejde på egne formuegoder til privat brug	45	45	45	45
Skattefritagelse for visse vederlag til børn og pensionister	45	45	45	50
Skattefritagelse for godtgørelse efter skatteforvaltningsloven mv.	75	55	55	65
Særligt fradrag til studerende fra rigsfællesskabet (rigsfællesskabsfradrag)	2	2	2	2
Lempelse af skat på udenlandsk indkomst	545	560	550	570
Bundfradrag ved udlejning af biler, lystbåde og campingvogne m.fl.	7	7	7	8
Aktiesparekonto	0	20	105	195
1.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi og motorafgifter	6.005	6.750	6.745	5.690
Afgiftsfritagelse af elafgift for eget forbrug af el fra solceller mv.	425	475	325	325
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ²⁾	3.850	3.900	4.000	4.400
Frdrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr ²⁾	1.550	1.600	1.600	-
Indfasning af nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften ²⁾	150	750	800	950
Fritagelse for privatanvendelsestillæg for ældre varebiler	30	25	20	15
1.3 Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	185	190	200	200
Skattefritagelse for foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter	185	190	200	200
1.4 Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	1.685	1.790	1.845	1.870
Momsfritagelse for varer leveret fra genbrugsbutikker	140	150	150	150
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.	1.600	1.650	1.700	1.750
Afgiftsfritagelse for let øl og hvidtøl	1	1	1	1
Reduceret afgiftssats for sukkerfri chokolade mv.	20	25	25	25
Reduceret afgiftssats for sukkerfri konsumis	3	3	3	3
Reduceret afgiftssats for vin med mellem 1,2 pct. og 6 pct. alkohol	55	55	55	55
Afgiftsfritagelse for vin med under 1,2 pct. alkohol	2	2	2	2
Fast tinglysningsafgift ved ejerskifte eller pantsætning af fast ejendom mellem ægtefæller	-15	-15	-15	-15
Afgiftsfritagelse for præmien for sø-, transport og luftfartøjsforsikringer modregnet lystfartøjsforsikringsafgift	-115	-75	-70	-95
Fast tinglysningsafgift ved længstlevende ægtefælles overtagelse af rettigheder ved fast ejendom	-5	-5	-5	-5

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person- og erhvervsrettede, 2018-2021 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
2. Erhvervsrettede skatteudgifter (2.1+2.2+2.3+2.4)	21.850	22.400	23.880	24.665
2.1 Ordninger vedrørende personbeskatning	3.320	3.585	3.880	4.090
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	1.150	1.200	1.225	1.275
Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)	1.050	1.150	1.200	1.250
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervskere	20	20	20	20
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	180	190	190	190
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)	6	3	3	3
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)	850	950	950	1.000
Refusionsordning for sandsugere	65	65	45	45
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for A-skat og AM-bidrag i forbindelse med COVID-19	-	-	150	200
Investorfradrag	-	5	5	25
Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsjendom	-	-	90	80
2.2 Ordninger vedrørende miljø-, energi- og motorafgifter mv.	8.115	7.835	8.015	8.325
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse ²⁾	1.300	1.300	1.350	1.450
Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere	1.100	1.100	1.100	1.150
Afgiftsfritagelse for brændsler til fly	990	100	100	100
Afgiftsfritagelse for brændsler og el til toge	625	625	625	625
Bundfradrag i CO ₂ -afgiften	65	65	60	60
Bundfradrag i svovlafgiften	10	10	10	10
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger	10	10	10	10
Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)	0	0	15	15
Lav afgift på el til erhvervsmæssig opladning af eldrevne køretøjer	5	10	40	55
Lempelser og fritagelser for energifgift for jordbruget mv. og diverse processer	1.150	1.150	1.150	1.200
Loft over satser på visse industrielle drivhugasser	3	3	3	2
Lavere dieselafgift for lastbiler, busser mv.	1.350	1.350	1.400	2.700
Fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr ²⁾	1.250	1.300	1.350	-
Indfasning af nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften ¹⁾	150	750	800	950
2.3 Ordninger vedrørende selskabsbeskatning mv.	8.175	8.875	9.075	9.530
Afskrivninger på kunstkøb	55	55	55	55
Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	140	145	150	145

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person- og erhvervsrettede, 2018-2021 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
Straksafskrivning af udgifter til software og driftsmidler til forskning og forsøg	650	675	700	695
Fradrag for fondes almenyttige uddelinger og hensættelser ³⁾	1.460	1.500	1.560	1.540
Konsolideringsfradrag til fondes almenyttige uddelinger	15	15	15	15
Bundfradrag for fonde	25	25	25	25
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	55	60	30	30
Investeringsvindue for kulbrinteindvindingsvirksomhed i perioden 2017-2025	260	270	0	0
Straksafskrivning for udgifter til knowhow eller patentrettigheder	30	30	30	30
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattecreditter)	550	580	605	580
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	70	75	85	485
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling (F&U-fradrag)	1.610	1.660	3.400	3.430
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	65	65	65	65
Tillægsselskabsskat for kulbrinteindvindingsvirksomhed	-380	-190	-35	50
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	590	610	630	630
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	115	120	135	130
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætter-kontoordningen)	55	55	55	55
Fradrag for selvstændiges udgifter til syge- og arbejdsskadeforsikringer	130	125	130	130
Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst	15	20	20	20
Nedslag i udbytteskatten af selskabers noterede porteføljeaktier	90	115	120	120
Skattefritagelse for avancer på selskabers noterede porteføljeaktier	730	975	1.005	1.005
Skattefritagelse af visse selvejende institutioner	25	30	30	30
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	275	255	255	255
Straksfradrag for udgifter til formuegoder betalt ved visse tilskud	10	20	10	10

Tabel 9B.1. Samlet oversigt over skatteudgifter opdelt på person- og erhvervsrettede, 2018-2021 (fortsat)

Umiddelbar provenuvirkning, mio. kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
2.4 Ordninger vedrørende moms og øvrige afgifter	2.240	2.105	2.910	2.720
Nulmoms på trykte aviser modregnet lønsumsafgift	450	450	425	425
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	75	75	80	80
Forlængede momskredittdider for små og mellemstore virksomheder	750	775	800	825
Momsfritagelse for finanssektoren fraregnet lønsumsafgift ⁴⁾	1.150	960	910	890
Momsfritagelse for kunstneres førstegangssalg under 300.000 kr.	20	20	20	20
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	10	15	15	15
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	1	2	2	2
Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsikring fraregnet arbejdsskadeafgift	-215	-220	-230	-235
Midlertidige udskydelser af betalingsfrister og rentefrie lån for moms og lønsumsafgift i forbindelse med COVID-19	-	-	820	615
Momsfritagelse på elektronisk leverede aviser	-	30	70	85
Skatteudgifter i alt (1+2), mio. kr.⁵⁾	53.040	53.990	56.595	56.455
<i>Skatteudgifter i alt, pct. af BNP</i>	2,4 pct.	2,3 pct.	2,4 pct.	2,3 pct.
<i>Memopost: Skatteudgifter vedrørende udgifter til forskning og udvikling⁶⁾</i>	2.265	2.355	4.125	4.135

Anm.: De **røde** tal indikerer, at der er tale om skattesanktioner (negative skatteudgifter). Total- og delsummer er afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Der er 2 skatteudgifter, der både er person- og erhvervsrettede, *jf. nedenfor*.

1) Beløbsgrænsen for børneopsparing blev forhøjet med FL18-aftalen. Der gjaldt også før 2018 særlige gunstige regler, men omfanget af skatteudgiften herved har været bagatelæssig.

2) De tre skatteudgifter: *Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse, fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr og indfasning af nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften* er vurderet til at være både person- og erhvervsrettede, og der er benyttet en konkret fordelingsnøgle på henholdsvis 75/25 pct., 55/45 pct. og 50/50 pct. til at fordele størrelsen af skatteudgifterne på den personrettede og den erhvervsrettede del. Disse 3 ordninger indgår således både i den person- og erhvervsrettede del. Skatteudgiften *vedr. fradrag i registreringsafgiften for sikkerhedsudstyr* er dog ikke talt med i de øvrige opgørelser i kapitlet, da den udgik i 2021 som følge af aftale om grøn omstilling af vejtransporten af december 2020.

3) Skatteudgiften indeholder den tidligere selvstændige skatteudgift: *Overførelsesreglen for fonde*.

4) Beregningsmetoden er blevet efterset siden opgørelsen i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019*. Det har medført, at Skatteministeriet nu vurderer, at momsfrigatelsen for finanssektoren fraregnet lønsumsafgiften samlet set udgør en skatteudgift, hvor det før var skønnet, at der var tale om en skattesanktion samlet set.

5) I de samlede opgørelser af skatteudgifter for 2018-2019 er der også nogle skatteudgifter medregnet, som er ophørt, og som derfor ikke figurerer på listen.

6) Skatteudgifter *vedr. udgifter til forskning og udvikling* indeholder følgende skatteudgifter: *Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling, udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skatte kreditter) og lempeligere beskættning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerneskatteordningen)*. *Vedr. forskerneskatteordningen* kan knap 10 pct. af udgiften henføres til personer, der er registreret som forskere. Det skyldes på den ene side, at ca. 40 pct. af de omfattede personer skønnes at være forskere, men da de omfattede forskere i gennemsnit har lavere lønninger end de omfattede nøglemedarbejdere, bliver skatteudgiften pr. omfattet forsker relativt lav, hvorefter den samlede skatteudgift for forskere i forskerneskatteordningen udgør knap 10 pct. Kilde: Egne beregninger.

10. BoligJobordningen

10.1 Indledning

BoligJobordningen giver alle danskere mulighed for at trække udgifter fra i skat til enten håndværksydelser eller serviceydelser. Ordningen blev oprindeligt indført som et midlertidigt forsøg i 2011, blandt andet for at understøtte beskæftigelsen i byggeriet, der blev hårdt ramt af finanskrisen. Siden da er BoligJobordningen blevet ændret adskillige gange, *jf. afsnit 10.2*. Fradrag for serviceydelser udgjorde i de første år en ret besked en andel på ca. 10 pct. af de samlede fradrag, men udgør nu ca. en tredjedel. BoligJobordningen er både blevet afkortet og afskaffet, for dernæst at blive genindført med tilbagevirkende kraft og efterfølgende ændret væsentligt. Fra og med 2018 er ordningen imidlertid blevet gjort permanent.

Baggrunden for at indføre BoligJobordningen var hensynet til midlertidigt at understøtte beskæftigelsen, hvilket kan være velbegrundet, når beskæftigelsen i bestemte sektorer er ramt særlig hårdt. Effekterne af en *permanent* BoligJobordning vil i udgangspunktet svare til effekten af en lempelse af skatterne for brugerne af ordningen, hvilket kan have positive strukturvirkninger i form af øget arbejdsudbud. Ordningen kan desuden tilskynde til at reducere omfanget af sort arbejde og behovet for gør-det-selv-arbejde i hjemmet. Ordningen kan dermed potentielt have større positive arbejdsudbudsvirkninger end fx tilsvarende lempelser af personskatterne. Det skal dog holdes op imod mindreprovenuet forbundet med brugen af ordningen, *jf. afsnit 10.3*.

De faktiske, afledte adfærdsvirkninger af BoligJobordningen er forsøgt evalueret gennem henholdsvis en dansk og en svensk spørgeskemaundersøgelse (idet der i Sverige findes en nogenlunde sammenlignelig ordning). På den baggrund kan der skønnes over de afledte dynamiske provenuvirkninger af hypotetiske ændringer af skatteværdien af fradraget (og det maksimale fradrag) for henholdsvis service- og håndværksydelser, *jf. afsnit 10.4*. Resultaterne peger på, at fradraget for serviceydelser alt andet lige – og med forbehold for, at resultaterne bygger på brugernes svar på spørgeskemaundersøgelser – har positive strukturvirkninger, som er væsentligt større end strukturvirkningerne af fradraget for håndværksydelser.

Strukturvirkningerne af BoligJobordningen kan sammenlignes med virkningerne af en lempelse af personskatterne med samme fordelingsvirkning (incidens), *jf. afsnit 10.5*. Analysen peger på, at det aktuelle fradrag for serviceydelser har en selvfinansieringsgrad, som er højere end selvfinansieringsgraden for bundskatten, men lavere end selvfinansieringsgraden for topskattegrænsen. For håndværkerfradraget er de dynamiske provenuvirkninger imidlertid negative med en selvfinansieringsgrad på ca. -6 pct., hvilket er lavere end for andre personskatter. Analysen peger også på, at arbejdsudbudsvirkningen pr. provenukrone kan være højere for servicefradraget end for både beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen.

10.2 BoligJobordningens historik og anvendelse

BoligJobordningen indebærer, at personer, der er fyldt 18 år, kan få fradrag i deres skattepligtige indkomst for lønudgifter knyttet til visse service- og håndværksydelser, der udføres i private hjem og fritidsboliger, *jf. figur 10.1*. Udgifter til materialer kan ikke fradrages. Fradraget er blandt andet betinget af, at arbejdet betales elektronisk, samt at den skattepligtige indberetter en række oplysninger til skattemyndighederne, herunder fx lønudgiftens størrelse, hvem der har udført arbejdet og datoen for arbejdets udførelse.

Figur 10.1. Oversigt over fradragsberettigede ydelser i BoligJobordningen



Anm.: Figuren viser de overordnede ydelseskategorier, der aktuelt er omfattet af BoligJobordningen. En mere detaljeret oversigt over fradragsberettigede ydelser kan findes på skat.dk.

Kilde: Skatteministeriet.

BoligJobordningen blev indført den 1. juni 2011 som en midlertidig forsøgsordning frem til og med 2013. Formålet med ordningen i dens oprindelige udformning var blandt andet at understøtte beskæftigelsen i byggeriet, der blev hårdt ramt af det økonomiske tilbageslag, der fulgte i kølvandet på finanskrisen. Samtidig var det også en hensigt med ordningen at konvertere sort arbejde til hvidt og at fremme energirenoveringer i hjemmet (især fra 2016 og frem). Siden indførelsen er BoligJobordningen både blevet afkortet, den har været afskaffet, for dernæst at blive genindført med tilbagevirkende kraft og efterfølgende ændret væsentligt, *jf. boks 10.1*.

Boks 10.1. BoligJobordningens historik

2011	<i>Aftale om BoligJobplan</i> (maj 2011). BoligJobordningen indføres som en midlertidig forsøgsordning fra 1. juni 2011 til og med 2013. Den samlede beløbsgrænse for skattefradraget fastsættes til 15.000 kr. Det er primært håndværksmæssige ydelser, der gøres fradragsberettigede. I folkemunde får ordningen navnet "håndværkerfradraget".
2011	<i>Aftale om finansloven for 2012</i> (november 2011). BoligJobordningen afkortes, så den gælder til og med 2012. Lønudgifter til opsætning af husstands-vindmøller bliver fradragsberettigede. Lønudgifter til oliefyr og au pairs udgår.
2012	Ordningen ophører ved udgangen af 2012.
2013	<i>Aftaler om Vækstplan DK</i> (april 2013). Ordningen genindføres med tilbagevirkende kraft for 2013 og forlænges til og med 2014. Lønudgifter knyttet til fradragsberettigede ydelser udført i fritidsboliger omfattes.
2014	Ordningen ophører ved udgangen af 2014.
2015	<i>Aftale om en BoligJobordning i 2015-2017</i> (juni 2015). Ordningen genindføres (uændret) og med tilbagevirkende kraft for 2015.
2015	<i>Aftale om en Ny grøn BoligJobordning for 2016 og 2017</i> (november 2015). BoligJobfradraget todeles med en beløbsgrænse på 6.000 kr. for serviceydelser og på 12.000 kr. for håndværksydelser – gældende fra og med 2016. En række håndværksydelser udgår (fx renovering af køkken og bad). Udgifter til blandt andet luft-til-luft-varmepumper, energirådgivning, installation af ladestik og nedgravning af kabler til bredbåndsforbindelse omfattes af ordningen.
2017	<i>Aftale om finansloven for 2018</i> (december 2017). BoligJobordningen gøres permanent, og der indføres automatisk årlig regulering af beløbsgrænserne via Personskattelovens §20. Udgifter til blandt andet energirådgivning og installation af ladestik udgår. Udgifter til installation af tyverialarm medtages.
2020	<i>Aftale om finansloven for 2021</i> (december 2020). Beløbsgrænserne for både service- og håndværksydelser hæves midlertidigt til 25.000 kr. i 2021. Fradraget for serviceydelser er i 2021 også øget midlertidigt til 135 pct. af de fradragsberettigede udgifter, så skatteværdien af fradrag for serviceydelser dermed hæves til ca. 35 pct., mens skatteværdien af fradrag for håndværksydelser forbliver ca. 26 pct. (opgjort inkl. kirkeskat og i en kommune med gennemsnitlig kommuneskattesats).

Med *Aftale om en Ny grøn BoligJobordning for 2016 og 2017* (november 2015) blev ordningen udvidet til også at omfatte luft-til-luft-varmepumper, energirådgivning, installation af ladestik og nedgravning af kabler til bredbåndsforbindelse. Samtidig blev BoligJobordningen delt i to med særskilte fradragsgrænser for håndværk og serviceydelser. Med finansloven for 2018 blev ordningen gjort permanent. Som led i finansloven for 2021 blev fradragsgrænserne øget for både håndværks- og serviceydelser, og skatteværdien af fradrag for serviceydelser blev øget, så fradraget beregnes som 135 pct. af de fradragsberettigede udgifter – begge dele som midlertidige tiltag i 2021.

BoligJobfradraget har karakter af et indirekte tilskud til de omfattede ydelser. Tilskuddets størrelse afhænger dels af beløbsgrænsen for det maksimale fradrag, dels af skatteværdien af fradraget. Da BoligJobfradraget er et såkaldt ligningsmæssigt fradrag – på linje med fx fradragene for kontingent til fagforening og a-kasse – afhænger skatteværdien af det aktuelle beskatningsniveau i de enkelte kommuner. Skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag er faldet med ca. 8 pct.-point i perioden 2011-2019 som følge af den gradvise udfasning af sundhedsbidraget, der blev besluttet som led i *Forårspakke 2.0* (marts 2009), jf. *tabel 10.1*.

Tabel 10.1. Beløbsgrænser og skatteværdi af fradrag, 2011-2021

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Beløbsgrænse						Kr.					
Håndværk						12.000	12.000	12.000	12.200	12.500	25.000
Service	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	6.000	6.000	6.000	6.100	6.200	25.000
Skatteværdi af fradrag, pct.	33,7	32,7	31,6	30,6	29,6	28,6	27,6	26,6	25,6	25,6	25,6/ ¹⁾ 35 ¹⁾
Maksimalt tilskud, kr.	5.050	4.900	4.750	4.600	4.450	5.150	4.950	4.800	4.700	4.800	15.150

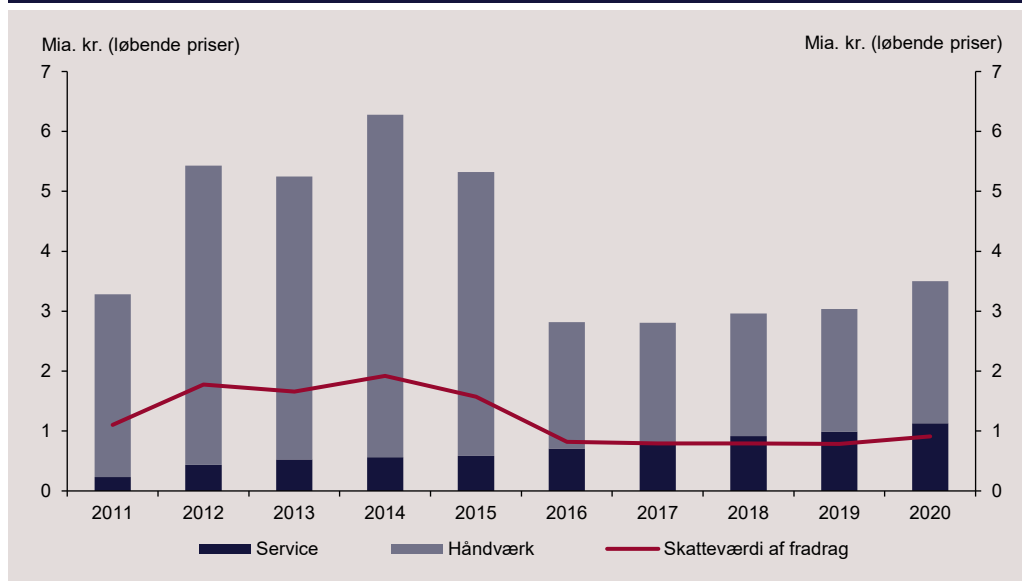
Anm.: Beløbsgrænsen angiver det maksimale BoligJobfradrag i kr. for de omfattede håndværks- og serviceydelser. I perioden 2011-2015 var der en fælles beløbsgrænse, idet de omfattede ydelser dog primært var af håndværksmæssig karakter. Siden 2016 har der været separate beløbsgrænser for henholdsvis håndværks- og serviceydelser. Skatteværdien af BoligJobfradraget er opgjort inkl. kirkeskat og for en kommune med gennemsnitlig kommuneskattesats. Opgjort ekskl. kirkeskat udgjorde skatteværdien ca. 32,9 pct. i 2011 gradvist faldende til ca. 24,9 pct. i 2019 og ca. 25,0 pct. i 2020, idet den gennemsnitlige kommuneskattesats (opgjort med 2 decimaler) udgjorde 24,93 pct. i 2019 og 24,95 pct. i 2020. I 2011 udgjorde den gennemsnitlige kommuneskattesats 24,92 pct., mens sundhedsbidraget var på 8 pct., hvilket gav en samlet skatteværdi af BoligJobfradraget på de nævnte ca. 32,9 pct. (ekskl. kirkeskat). Det maksimale tilskud angiver den maksimale skatteværdi af fradraget opgjort i kroner, som fremkommer ved at gange de relevante beløbsgrænser med skatteværdien i pct.

1) I 2021 udgør skatteværdien ca. 25,6 pct. for håndværksydelser og ca. 35 pct. for serviceydelser (inkl. kirkeskat).

Kilde: Skatteministeriet.

Skatteværdien af BoligJobfradraget i en kommune med gennemsnitlig kommuneskattesats udgjorde 33,7 pct. (opgjort inkl. kirkeskat) i 2011, mens skatteværdien var faldet til 25,6 pct. i 2019 og 2020. Det vil sige, at det maksimale skattemæssige tilskud efter i medfør af BoligJobordningen udgjorde godt 5.000 kr. i 2011 (idet $15.000 \cdot 0,337 \approx 5.050$ kr.) og ca. 4.800 kr. i 2020 (idet $(6.200 + 12.500) \cdot 0,256 \approx 4.800$ kr.) – vel at mærke opgjort i løbende priser. I 2021 indebærer de midlertidige udvidelser af BoligJobordningen, at det maksimale tilskud stiger til godt 15.000 kr. (idet $25.000 \cdot (0,256 + 0,35) \approx 15.150$ kr.), jf. *tabel 10.1*.

De samlede udgifter til BoligJobordningen – målt ved det umiddelbare mindreprovenu knyttet til skattefradraget (også kaldet skatteudgiften, jf. *kapitel 9*) – har varieret noget siden indførelsen i 2011. Det afspejler til en vis grad de mange ændringer, som ordningen har gennemgået i løbet af årene. Efter startåret 2011, hvor BoligJobordningen skulle løbes i gang, udgjorde de samlede årlige skattefradrag i omegnen af 5-6 mia. kr. om året i perioden 2012-2015, hvilket svarer til et årligt umiddelbart mindreprovenu i størrelsesordenen 1½-2 mia. kr., jf. *figur 10.2*.

Figur 10.2. Anvendelse af BoligJobordningen, 2011-2020

Kilde: Skatteministeriet.

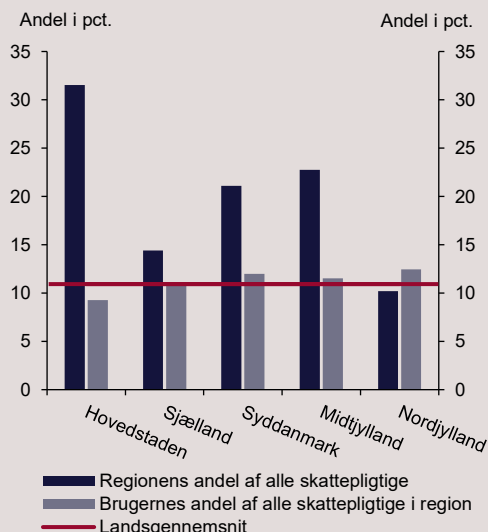
Anvendelsen af BoligJobordningen var størst i 2012 og 2014. Det kan muligvis skyldes en vis fremrykning af fradragsberettigede ydelser som følge af en forventning i både 2012 og 2014 om, at ordningen ville ophøre ved udgangen af de pågældende år. Den relativt store anvendelse af ordningen i 2014 kan i en eller anden udstrækning også hænge sammen med et øget reparationsbehov som følge af stormene Allan og Bodil i slutningen af 2013 – samt at 2014 var det første hele år, hvor BoligJobordningen tillige omfattede fritidsboliger.

Fra og med 2016 blev antallet af omfattede håndværksydelser reduceret væsentligt, hvilket indebar et fald i de samlede BoligJobfradrag til i størrelsesordenen 3 mia. kr. om året – svarende til årlige umiddelbare merprovenuier på ca. 800 mio. kr. Desuden har fradragene for serviceydelser i de senere år udgjort en mærkbart større andel af de samlede BoligJobfradrag end i ordningens første fem leveår. I perioden 2011-2015 udgjorde fradrag for serviceydelser således ca. 10 pct. af de samlede fradrag, mens denne andel var steget til 25 pct. i 2016 og er fortsat med at stige – også efter BoligJobordningen blev permanent i 2018. I 2019 udgjorde fradrag for serviceydelser ca. 1/3 af de samlede fradrag.

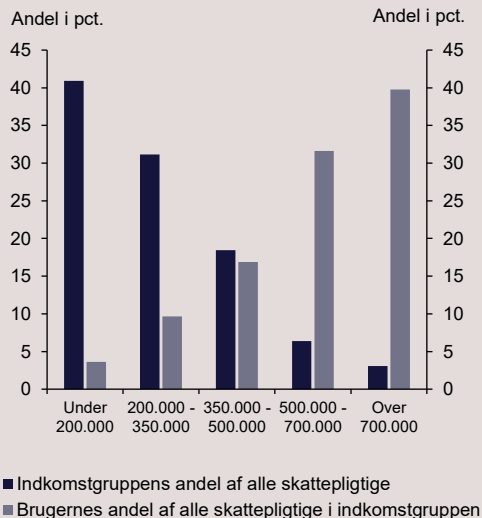
Boligjobordningen bruges af en lidt mindre andel af de skattepligtige i hovedstadsområdet end i andre dele af landet, jf. figur 10.3. Ordningen bruges af omtrent hver 10. skattepligtig på landsplan. Ordningen anvendes mest af personer i de højere indkomstdedicer. Således anvendte kun ca. 4 pct. af de fuldt skattepligtige med en årsindkomst under 200.000 kr. BoligJobordningen i 2020, mens mere end hver tredje med en årsindkomst over 700.000 kr. anvendte ordningen, jf. figur 10.4.

BoligJobordningen brug på tværs af landet og fordelt på indkomstintervaller

Figur 10.3. Fordelt på regioner



Figur 10.4. Fordelt på indkomstintervaller



Anm.: Data om brug af BoligJobordningen fra 2020. Fordelingen af de samlede antal fuldt skattepligtige på de enkelte indkomstintervaller er baseret på lovmodeldata (2018).

Kilde: Optælling fra Skatteforvaltningens registre pr. 3. september 2021.

10.3 Samfundsøkonomiske fordele og ulemper ved en BoligJobordning

Formålet med indførelsen af BoligJobordningen i dens oprindelige udformning var blandt andet at understøtte beskæftigelsen i byggeriet, der blev hårdt ramt af det økonomiske tilbageslag, der fulgte i kølvandet på finanskrisen. Tilsvarende er ordningen i 2021 midlertidigt blevet udvidet blandt andet for at støtte serviceerhvervet, der har været hårdt ramt af coronakrisen, som en del af den økonomiske stimulus, der blev aftalt med finansloven for 2021.

I perioder hvor der vurderes at være en høj ledighed i de relevante sektorer kan sådanne midlertidige tilskud til ydelser inden for sektorer, der er særligt hårdt ramt af et økonomisk tilbageslag, bidrage aktivt til at stimulere økonomien, hvor det potentielle afkast er størst. Størrelsen af de potentielle, positive virkninger vil afhænge af, i hvilket omfang ordningen i det konkrete konjunkturtillageslag i særlig grad er målrettet de hårdest ramte sektorer – set i forhold til mere generelle tiltag til at understøtte efterspørgslen.

Det primære argument for en *permanent* BoligJobordning bør være de potentielle strukturforbedrende effekter. For såvel servicefradraget som håndværkerfradraget gælder det, at der vil kunne være positive virkninger i form af øget arbejdsudbud og mindre sort arbejde. BoligJobordningen vil kunne øge arbejdsudbuddet, fordi køberne af ydelserne vil opleve en skattelettelse, hvilket kan føre til, at de øger deres arbejdsudbud – i lighed med, hvad der gælder, hvis fx bund- eller topskattesatsen reduceres. Desuden vil arbejdsudbuddet kunne stige direkte som en følge af mindre gør-det-selv-arbejde og derigennem øget arbejdstid uden for hjemmet. Endelig kan der være gunstige samfundsøkonomiske virkninger i form af mindre sort arbejde og dermed mere "hvidt" arbejde, idet visse ydelser inden for håndværks- og servicefagene kan rumme relativt meget sort arbejde relativt til andre brancher¹.

Disse mulige fordele skal sammenholdes med BoligJobordningens ulemper, herunder at arbejdskraft og kapital i en vis grad flyttes fra ikke-støttede sektorer – fx industrien – til de fradragsberettigede brancher og virksomheder inden for hjemmeserviceerhverv og byggeri, hvilket generelt vil føre til produktivitets- og velfærdstab. Desuden skal ordningen finansieres inden for en ramme med sunde offentlige finanser, hvilket eventuelt kan ske via skatter og afgifter, der kan have forvridende virkninger på økonomien.

Hvorvidt de positive virkninger af en permanent BoligJobordning står mål med omkostningerne ved ordningen afhænger blandt andet af fradragets størrelse. Og det afhænger af, om omkostningerne til at opnå tilsvarende positive virkninger ville være lavere ved fx at reducere andre skatter eller afgifter.

Effekterne af BoligJobordningen – særligt i relation til virkningerne på beskæftigelsen og omfanget af sort arbejde – har været omdiskuteret. Der har i forbindelse med indførelsen i 2011 og de efterfølgende ændringer af ordningen været forskellige og i et vist omfang divergerende vurderinger af effekterne, hvilket til dels har afspejlet, at ordningen var midlertidig frem til og med 2017. Da ordningen nu er gjort permanent, kan der argumenteres for, at folk i højere grad vil være villige til og interesserede i at tilpasse deres tidsforbrug og arbejdsudbud.

På den baggrund er der i det følgende sat fokus på de strukturelle provenumæssige konsekvenser af at ændre på BoligJobordningens fradragsværdi og beløbsgrænser.

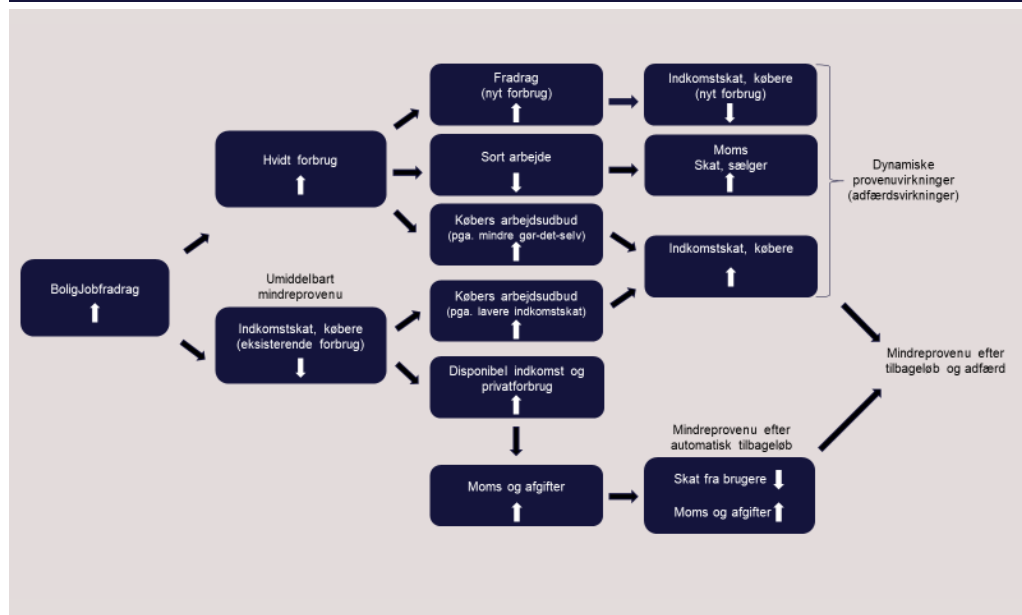
10.4 Adfærds- og provenuvirkninger af ændringer af BoligJobordningen

BoligJobordningen har en direkte negativ virkning på skatteindtægterne, fordi skattefradraget indebærer et indirekte tilskud til det forbrug, der allerede er af de omfattede ydelser. Hertil kommer den negative virkning på

¹ Ifølge en undersøgelse fra ROCKWOOL Fonden udgjorde offentlige og personlige tjensteydelser ca. 17 pct. af det samlede sorte arbejde i 2017. Med 24 pct. var bygge og anlæg den eneste anden branche, der havde en større andel af det samlede sorte arbejde. Rengøring ekskl. vinduespudding udgjorde ca. 4 pct. Kilde: *Sort arbejde, gør det selv arbejde og deleøkonomi*, ROCKWOOL Fonden (2018).

skatteprovenuet, der følger af ændret adfærd i form af større forbrug af de pågældende ydelser, når skatteværdien af fradragene øges, jf. figur 10.5. For når skatteværdien af BoligJobfradraget øges, så bliver brugernes pris efter skat på de involverede ydelser lavere (også sammenlignet med prisen på ikke-omfattede ydelser), hvilket øger efterspørgslen.

Figur 10.5. Adfærds- og provenuvirkninger af højere skatteværdi af BoligJobfradraget



Kilde: Skatteministeriet.

BoligJobordningen indebærer dog også adfærdsændringer, som øger skatteprovenuet. I det omfang skattefradraget fører til mindre sort arbejde, vil dette bidrage til øgede skatteindtægter i form af moms og personskatter fra de, der udfører arbejdet hvidt. Samtidig får de brugere, der ellers ville have udført arbejdet selv, mere tid til overs. Dette vil i et eller andet omfang kunne føre til, at de udfører mere arbejde uden for hjemmet (fx på deres normale arbejdsplads), hvilket vil øge brugernes arbejdsudbud og dermed tillige skatteindtægterne.

Endelig vil den højere efterspørgsel efter service- og håndværksydelser afledt af BoligJobfradraget – herunder en forøgelse af skatteværdien af fradraget – kunne øge beskæftigelsen i disse erhverv. I det omfang stigningen i beskæftigelsen blot kommer fra andre sektorer (og ikke har nogen direkte virkning på arbejdsudbuddet), vil den samlede beskæftigelse imidlertid ikke blive forøget. I det lys er denne potentielle gunstige effekt på beskæftigelsen, og dermed også på skatteprovenuet, ikke medregnet i vurderingen af de strukturelle virkninger af at øge skatteværdien af BoligJobfradraget. I en periode, hvor der er midlertidig høj ledighed i de relevante

sektorer – som fx faldende beskæftigelse i serviceerhvervene i forbindelse med coronakrisen – vil der dog kunne være væsentlige, positive provenuvirkninger forbundet med en reduktion i ledigheden.

Tidligere evalueringer giver information om BoligJobordningens mulige adfærdsvirkninger

For at kunne vurdere provenuvirkningen af BoligJobordningen er det nødvendigt at skønne over størrelsen af de forskellige adfærdsvirkninger, som ordningen medfører. For det *første* er det nødvendigt at vide, hvor meget det "hvide" forbrug af de omfattede ydelser vil blive påvirket, hvis tilskuddet ændres – fx via justeringer i skatteværdien af BoligJobfradraget. For det *andet* er det nødvendigt at vide, hvorfra stigningen i forbruget af ydelserne kommer. Der er her tre muligheder: 1) ydelsen ville ellers være blevet udført sort, men udføres nu hvidt i stedet, 2) ydelsen ville ellers være blevet udført af køberen selv eller, 3) ydelsen ville ikke være blevet udført.

For at kunne kvantificere stigningen i det hvide forbrug af de omfattede ydelser, og hvorvidt stigningen skyldes reduktion af sort arbejde, reduktion af gør-det-selv-arbejde eller blot højere forbrug af ydelserne, kan der tages udgangspunkt i evalueringer af den danske ordning og den tilsvarende svenske ordning. Skatteministeriet evaluerede i 2015 effekterne af indførelsen af håndværker- og servicefradraget², mens der i 2017 blev foretaget en tilsvarende evaluering af den svenske boligjobordning, som i Sverige bedre er kendt som ROT og RUT³.

Evalueringerne af både den danske og svenske ordning tager udgangspunkt i spørgeskemaer, der giver information om, hvor stor en andel af brugerne, der ville have fået arbejdet udført hvidt uden tilskud – opdelt på henholdsvis service og håndværksydelser. Spørgeskemaerne indeholder desuden oplysninger om, hvor stigningen i det hvide forbrug/arbejde kommer fra, idet brugerne svarede på spørgsmål om, hvorvidt de ellers ville have udført det pågældende arbejde selv, fået det udført sort eller slet ikke fået det udført, jf. tabel 10.2.

Disse evalueringer kan således danne grundlag for en vurdering af, dels hvor meget mere ordningerne vil blive anvendt, når skatteværdien af fradraget øges, dels af størrelsen af de positive adfærdsvirkninger i form af mindre sort arbejde og øget arbejdsudbud.

Det skal understreges, at resultaterne er behæftet med betydelig usikkerhed, blandt andet fordi de er baseret på spørgeskemaundersøgelser. I det omfang brugerne fx ikke har svaret ærligt i forhold til, om de vil benytte sig af sort arbejde, så vil de målte effekter kunne undervurdere de positive effekter fra mindre sort arbejde. Tilsvarende tager vurderingerne af de positive virkninger i form af øget arbejdsudbud udgangspunkt i brugernes

² Evalueringen af den danske BoligJobordning bestod både af konsulentrapporten "Analyse af effekter af BoligJobordningen" (maj 2015) udarbejdet af DAMVAD for Skatteministeriet og en særskilt rapport fra Skatteministeriet "BoligJobordningen – Evaluering" (maj 2015). Arbejdet med at evaluere BoligJobordningen blev igangsat i november 2014.

³ ROT-ordningen omfatter "reparation, ombygning og tilbygning", dvs. håndværksydelser, mens RUT-ordningen omfatter "rengøring, underhold og tvätt", dvs. serviceydelser. Evalueringen af den svenske ordning bestod både af en rapport "Evaluering af den svenske BoligJobordning" (juli 2017) udarbejdet af konsulentfirmaet Højbjerg Brauer Schultz for Skatteministeriet og en særskilt analyse fra Skatteministeriet "Evaluering af den svenske boligjobordning" (juli 2017). Begge evalueringer kan findes på skm.dk. På det tidspunkt, hvor evalueringerne af den svenske ordning blev offentliggjort, udgjorde tilskudssatsen for ROT-ordningen 30 pct., mens tilskudssatsen for RUT-ordningen udgjorde 50 pct. Samtidig udgjorde det maksimale samlede tilskud fra ROT og RUT 50.000 SEK, hvilket med den daværende valutakurs svarede til ca. 40.000 DKK. I begge evalueringer af den svenske boligjobordning er fokus dog i betydeligt omfang rettet mod forholdene i 2015, hvor tilskudssatsen i ROT-ordningen også var på 50 pct.

vurderinger af, hvor mange timer de isoleret set arbejder mere som følge af ordningerne. I det omfang brugernes vurderinger ikke svarer til deres faktiske adfærd, vil de skønnede virkninger afvige fra – og eventuelt overvurdere – de faktiske virkninger på arbejdsudbuddet.

Tabel 10.2. Uddrag fra spørgeskemaer om BoligJobordninger i Danmark og Sverige

	Spørgeskema dansk BoligJobordning 2014 (tilskud 30,6 pct.)		Spørgeskema svensk BoligJobordning 2015 (tilskud 50 pct.)	
	Service	Håndværk	Service	Håndværk
	<i>Pct.</i>			
Havde fået arbejdet udført hvidt	46	71	20	59
Havde selv udført arbejdet	34	12	47	13
Havde fået arbejdet udført sort	12	5	20	13
Havde ikke fået udført arbejdet	8	12	13	15

Kilde: Evalueringen af den danske BoligJobordning bestod både af konsulentrapporten "Analyse af effekter af BoligJobordningen" (maj 2015) udarbejdet af DAMVAD for Skatteministeriet og en særskilt rapport fra Skatteministeriet "BoligJobordningen – Evaluering" (maj 2015). Evalueringen af den svenske ordning bestod både af en rapport "Evaluering af den svenske BoligJobordning" (juli 2017) udarbejdet af konsultantfirmaet Højbjerg Brauer Schultz for Skatteministeriet og en særskilt analyse fra Skatteministeriet "Evaluering af den svenske boligjobordning" (juli 2017). Begge evalueringer kan findes på skm.dk.

BoligJobfradragets betydning for det hvide forbrug af service- og håndværksydelser

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen om den danske BoligJobordning i 2014 (hvor den gennemsnitlige skatteværdi/tilskudssats var på 30,6 pct.) angiver 46 pct. af brugerne af de på det tidspunkt omfattede serviceydelser, at de ville have fået arbejdet udført hvidt uden tilskud, *jf. første søjle i tabel 10.2*. Med andre ord har fradraget for serviceydelser (med en fradragsværdi på 30,6 pct.) ifølge undersøgelsen betydet, at det hvide forbrug af de omfattede serviceydelser var ca. dobbelt så stort, som det hypotetisk ville have været i fravær af BoligJobordningen i 2014.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen om den svenske ordning i 2015 (hvor den gennemsnitlige skatteværdi/tilskudssats var på 50 pct.) angiver kun en femtedel af de svenske brugere, at de ville have fået arbejdet udført hvidt, hvis ordningen ikke havde været der, *jf. tredje søjle i tabel 10.2*. Med andre ord kan det hvide forbrug af serviceydelserne – ifølge den svenske undersøgelse – forventes at have været ca. fem gange højere, end hvis der hypotetisk ikke havde været et fradrag.

Begge spørgeskemaundersøgelser peger på en positiv sammenhæng mellem det hvide forbrug af de fradragsberettigede ydelser og skatteværdien af fradraget. På den baggrund skønnes det, at en reduktion i prisen på de omfattede serviceydelser med 1 pct. ville få forbruget af ydelserne til at stige med ca. 2 pct., *jf. boks 10.2*, der også beskriver de gjorte forudsætninger om sammenhængen mellem det hvide forbrug af de omfattede håndværksydelser og skatteværdien af fradraget.

Boks 10.2. Sammenhæng mellem hvidt forbrug af ydelser og skatteværdien af fradraget

I det følgende tages der udgangspunkt i, at sammenhængen mellem det hvide forbrug af serviceydelserne, c_s , og skatteværdien af fradraget for serviceydelser, fv_s , kan beskrives ved efterspørgselsfunktionen:

$$(1) \quad c_s = k_s(1 - fv_s)^{-2}$$

hvor k_s er niveauet for det hvide forbrug af serviceydelser, hvis der hypotetisk ikke var et skattefradrag. Elasticiteten (følsomheden af det hvide forbrug af serviceydelser) på ca. -2 angiver, at et en reduktion i prisen på serviceydelserne på 1 pct. (via højere skatteværdi af BoligJobfradraget) giver en stigning i forbruget på ca. 2 pct.

Den relativt høje prislelsomhed skyldes formentlig, at de fleste serviceydelser kan udføres selv, og at omfanget af sort arbejde er relativt højt. Disse alternative muligheder for at få arbejdet udført indebærer, at det hvide forbrug af serviceydelser vil være relativt følsomt over for prisændringer.

For håndværksydelser ser skattefradragets/tilskuddets virkning på det hvide forbrug af de pågældende ydelser ud til at være væsentligt mindre end for serviceydelser. Således ville (ifølge den danske spørgeskemaundersøgelse) godt 70 pct. af de danske brugere af fradraget have fået udført de omfattede håndværksydelser hvidt, også i fravær af fradraget, *jf. anden søjle i tabel 10.2*, mens dette (ifølge den svenske spørgeskemaundersøgelse) var tilfældet for knap 60 pct. af de svenske brugere, *jf. sidste søjle i tabel 10.2*. Det afspejler blandt andet, at brugerne i begge lande angiver i mærkbart mindre omfang at ville have udført arbejdet selv. Det skyldes formentlig, at det for en række håndværksydelser er vanskeligere at udføre arbejdet selv (og med samme resultat som hvis arbejdet blev udført af en faglært håndværker), end det er tilfældet for serviceydelser (der ofte udføres af ufaglært arbejdskraft).

Stigningen i det hvide forbrug som følge af fradraget for håndværksydelser svarer omtrent til, at en reduktion i prisen på de omfattede ydelser med 1 pct. ville få forbruget af ydelserne til at stige med ca. 1 pct. Derfor tages der udgangspunkt i, at sammenhængen mellem skatteværdien af fradraget, fv_h , og hvidt forbrug, c_h , kan beskrives ved følgende efterspørgselsfunktion:

$$(2) \quad c_h = k_h(1 - fv_h)^{-1}$$

hvor k_h er niveauet af det hvide forbrug af håndværksydelser, hvis der hypotetisk ikke var et skattefradrag. Her gælder der, at en elasticitet på ca. -1 indebærer, at et en reduktion i prisen på håndværksydelserne på 1 pct. (via højere skatteværdi af BoligJobfradraget) giver en stigning i forbruget på ca. 1 pct.

Adfærds- og provenuvirkninger af at øge skatteværdien af BoligJobfradraget

Med afsæt i de ovenstående forudsætninger, som er baseret på evalueringerne af de danske og svenske ordninger, gives der i det følgende en vurdering af de forventede provenumæssige konsekvenser af at øge skatteværdien af fradragene i den danske BoligJobbordning. Overordnet set indgår følgende adfærdsvirkninger:

- Virkning på sort arbejde.
- Virkning på arbejdsudbud.
- Virkning af at der gives tilskud til det højere hvide forbrug.

Sort arbejde

Størrelsen af de forskellige positive adfærdseffekter er forbundet med betydelig usikkerhed. *Brugerne* af BoligJobordningen svarer, at muligheden for at fradrage udgifter til de omfattede ydelser vil reducere deres efterspørgsel efter at få udført ydelserne som sort arbejde. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at de, som *producerer/sælger ydelserne*, vil reducere deres samlede udførelse af sort arbejde tilsvarende. Formentlig vil sælgere af ydelserne, som udfører sort arbejde, fortsat foretrække, at en vis andel af deres udførte arbejde er sort – og vil derfor formentlig i et vist omfang kompensere for den lavere efterspørgsel efter sort arbejde, der i stedet udføres hvidt med fradrag, ved at udføre mere sort arbejde for andre kunder.

I det lys er det beregningsteknisk antaget, at reduktionen i det *udførte* sorte arbejde udgør 75 pct. af reduktionen i *efterspørgslen* efter sort arbejde. De positive adfærdsvirkninger fra mindre sort arbejde indebærer, at mindreprovenuet – ved en forhøjelse af skatteværdien af BoligJobfradraget fra 25,6 til 26,6 pct. – reduceres med ca. 23 pct. for fradraget for serviceydelser og ca. 14 pct. for fradraget for håndværksydelser.

Arbejdsudbud

BoligJobordningen forventes som udgangspunkt at indebære en forøgelse af arbejdsudbuddet, idet fradraget som udgangspunkt svarer til en lempelse af skatten på indkomst for brugerne af ordningen. Fradraget kan alternativt anskues som en lempelse af en specifik forbrugsafgift, som tilsvarende vurderes at have afledte virkninger på arbejdsudbuddet, *jf. kapitel 4*.

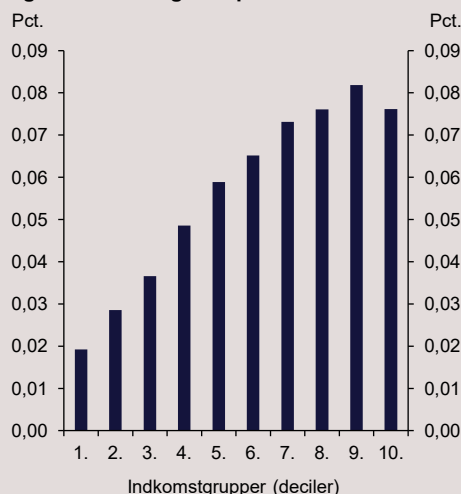
Hertil vil der som nævnt kunne være en yderligere positiv virkning på arbejdsudbuddet som følge af, at brugerne af BoligJobordningen potentielt vil kunne øge deres lønnede arbejdsudbud uden for hjemmet, hvis det højere forbrug af de omfattede ydelser fører til, at de udfører mindre arbejde i hjemmet. Evalueringen af den svenske BoligJobordning peger på, at arbejdsudbudsvirkningen af servicefradraget er væsentlig højere, end hvad en lempelse af personskatterne med samme fordelingsvirkning ville medføre. Det indikerer, at der for servicefradraget kunne tænkes at være yderligere positive arbejdsudbudsvirkninger som følge af mindre *gør-det-selv*-arbejde i hjemmet. For håndværkerfradraget, hvor arbejdsudbudsvirkningen ifølge analysen af den svenske ordning er ca. 1/3 af virkningen for servicefradraget, ser der imidlertid ikke ud til at være en sådan ekstra effekt på arbejdsudbuddet, *jf. boks 10.3*.

Boks 10.3. BoligJobordningens arbejdsudbudsvirkninger

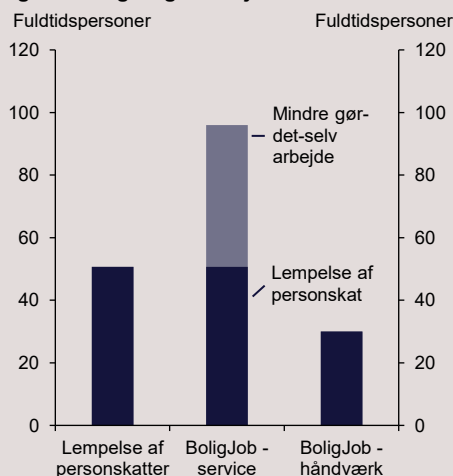
Strukturelle virkninger på købernes arbejdsudbud antages primært at materialisere sig ved permanente ordninger. Den danske BoligJobordning blev først gjort permanent i 2018 og er tillige blevet ændret flere gange, mens den svenske ordning har eksisteret i en længere periode – herunder har RUT/ROT været permanente siden 2007/08. Derfor er der her taget udgangspunkt i evalueringen af den svenske ordning, hvor det vurderes, at arbejdsudbuddet samlet set øges med 1,2 arbejdstimer for serviceydelser og 0,4 arbejdstimer for håndværksydelser pr. 1.000 svenske kroner (2015-niveau) i tilskud (med en fradragsværdi på 50 pct).

De skønnede effekter på arbejdsudbuddet omfatter både, at BoligJobfradraget i lighed med andre personskattelempler kan føre til øget arbejdsudbud, og at mindre gør-det-selv-arbejde kan føre til øget arbejdstid uden for hjemmet. For at belyse, hvorvidt BoligJobfradraget giver anledning til en yderligere arbejdsudbudsvirkning som følge af mindre gør-det-selv-arbejde, kan arbejdsudbudseffekterne baseret på evalueringen af den svenske ordning sammenlignes med arbejdsudbudsvirkningen ved en kombination af lempelser af personskatterne, der har samme fordelingsvirkning som BoligJobordningen. BoligJobordningen har størst virkning på de disponible indkomster for personer i de højere indkomstdeciler, *jf. figur a nedenfor*.

Figur a. Ændring i disponibel indkomst



Figur b. Stigning i arbejdsudbud



En kombination af personskattelempler med tilsvarende virkning på indkomstfordelingen¹⁾ vurderes at resultere i en stigning i arbejdsudbuddet på ca. 50 fuldtidspersoner pr. 100 mio. kr. i samlet lempelse, *jf. figur b*. Baseret på evalueringen af den svenske BoligJobordning vil arbejdsudbuddet stige med ca. 100 fuldtidspersoner pr. 100 mio. kr. vedrørende tilskud til serviceydelser, mens håndværkstilskuddet indebærer en mærkbart mindre virkning på ca. 30 fuldtidspersoner. Dette indikerer, at der for serviceydelser er en yderligere positiv effekt på arbejdsudbuddet fra mindre gør-det-selv-arbejde på godt 50 fuldtidspersoner pr. 100 mio. kr. tilskud, mens der ikke ser ud til at være en tilsvarende effekt for håndværksydelser.

¹⁾ Den sammenlignelige lempelse af skatter er en kombination af lavere topskattesats, lavere topskattegrænse, lavere bundskat og højere grænse for beskæftigelsesfradrag, som har samme fordelingsvirkninger som BoligJobfradraget. Beregningen tager udgangspunkt i den samlede fordelingsvirkning for BoligJobordningen for servicefradrag og håndværkerfradrag under ét.

De skønnede virkninger på arbejdsudbuddet tager som nævnt udgangspunkt i brugernes vurderinger af, hvor mange timer de isoleret set arbejder mere som følge af ordningerne. I det omfang brugernes vurderinger ikke svarer til deres faktiske adfærd, vil de skønnede virkninger afvige fra – og eventuelt overvurdere – de faktiske virkninger. Resultaterne er derfor behæftet med betydelig usikkerhed.

Samlede virkninger

Provenuvirkningerne – herunder de såkaldte dynamiske provenuvirkninger af de afledte adfærdsvirkninger – ved forskellige hypotetiske ændringer i skatteværdien af fradraget for *serviceydelser* fremgår af *tabel 10.3*. Fradragsværdien udgør med gældende regler ca. 25,6 pct. (inkl. kirkeskat) i en kommune med gennemsnitlig kommuneskattesats. De hypotetiske ændringer omfatter en nedsættelse af skatteværdien af fradraget til 20 pct. og udvalgte forøgelser af skatteværdien op til 50 pct.

Tabel 10.3. Provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader ved hypotetiske ændringer af skatteværdien af fradraget for serviceydelser fra udgangspunktet på 25,6 pct.

Skatteværdi af fradrag	Provenuvirkning			Dynamiske provenuvirkninger af ændret adfærd				Selvfinansierungsgrad (8) = $-(4)/(2)$
	Umiddelbar (1)	Efter tilbageløb (2)	Efter tilbageløb og adfærd (3)=(2)-(4)	I alt (4) = (5)+(6)+(7)	Øget hvidt forbrug (5)	Mindre sort arbejde (6)	Øget arbejdsudbud (7)	
<i>Pct.</i>	<i>Mio. kr., 2021-niveau</i>			<i>Mio. kr., 2021-niveau</i>				<i>Pct.</i>
20	57	44	31	-12	21	-9	-25	28
25,6	-	-	-	-	-	-	-	-
26,6	-10	-8	-7	1	-6	2	5	14
30	-45	-34	-33	2	-30	9	24	5
35	-95	-74	-81	-8	-85	21	56	-11
40	-146	-113	-147	-35	-168	36	98	-31
50	-248	-191	-364	-173	-475	81	221	-91

Anm.: Der er i tabellen taget udgangspunkt i svarene på spørgeskemaer fra evalueringen af den danske BoligJobordning og de svenske ordninger. Der er forudsat en tilbageløbsfaktor på 23 pct. Af illustrative hensyn er de dynamiske provenuvirkninger vist med en større detaljeringsgrad (dvs. mindre afrunding) end sædvanligt.

Kilde: Skatteministeriet.

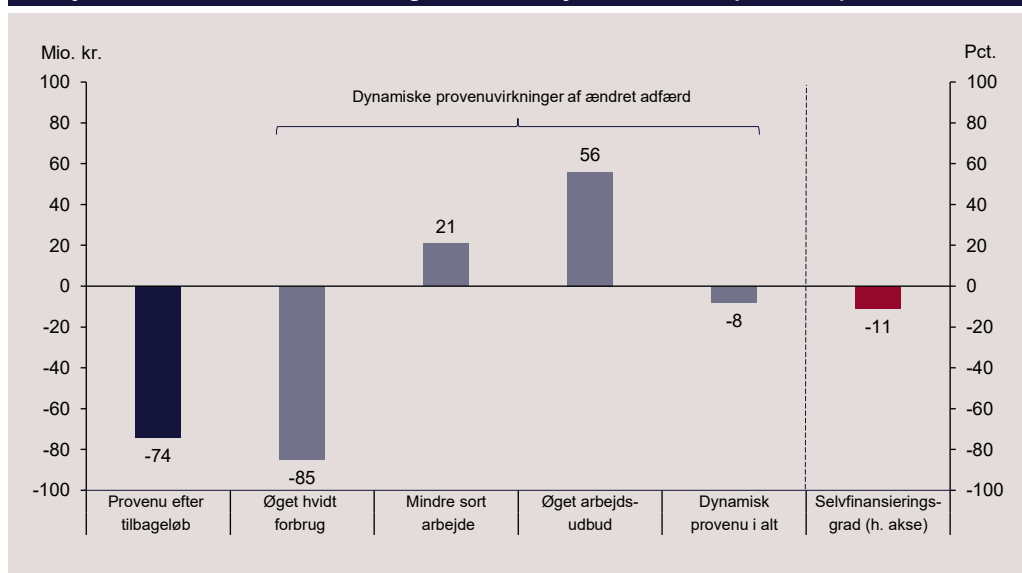
En forøgelse af skatteværdien af fradraget fra 25,6 pct. til 35 pct. skønnes at medføre et umiddelbart mindre provenu på 95 mio. kr. og et mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter på 74 mio. kr.

De afledte dynamiske provenuvirkninger består af tre separate effekter. Før det første antages den øgede skatteværdi af fradraget at medføre, at forbruget af hvide serviceydelser stiger, og at det samlede skattefradrag dermed også stiger, hvilket isoleret set skønnes at indebære et mindreprovenu på 85 mio. kr. For det andet antages omfanget af sort arbejde at falde, hvilket isoleret set skønnes at styrke de offentlige finanser med 21

mio. kr. For det tredje skønnes arbejdsudbuddet (og dermed den samlede beskæftigelse) at stige, hvilket isoleret set skønnes at indebære et merprovenu på 56 mio. kr. De samlede dynamiske provenuvirkninger af afledt adfærd er dermed svagt negative, svarende til et mindreprovenu på 8 mio. kr.

Hvis skatteværdien øges (permanent) til et niveau på ca. 35 pct., vil mindreprovenuet som følge af, at der gives 35 pct. tilskud til det øgede forbrug, således overstige merprovenuet af, at det øgede forbrug også medfører mindre sort arbejde og øget arbejdsudbud, jf. også appendiks 10A. Det svarer til, at *selvfinansierungsgraden* – der beregnes som den samlede dynamiske provenuvirkning fra de afledte adfærdsændringer målt i procent af det umiddelbare mindreprovenu efter tilbageløb – bliver negativ (- 11 pct.), jf. figur 10.6.

Figur 10.6. Sammenhæng mellem adfærdsvirkninger og selvfinansierungsgrad ved en forhøjelse af skatteværdien af fradraget for serviceydelser fra 25,6 pct. til 35 pct.



Anm.: Se anmærkning til tabel 10.3.

Kilde: Skatteministeriet.

Selvfinansierungsgraden falder, når skatteværdien af fradraget forøges. Det skyldes, at de positive dynamiske provenuvirkninger fra konvertering af sort til hvidt arbejde og højere arbejdsudbud øges proportionalt med stigningen i forbruget af ydelserne, mens den negative dynamiske provenuvirkning som følge af højere forbrug af (hvide) serviceydelser *både* øges i takt med stigningen i forbruget, og fordi selve tilskudsprocenten til ydelserne (dvs. skatteværdien af fradraget) stiger.

De tilsvarende provenuvirkninger af hypotetiske ændringer af skatteværdien af fradraget for *håndværksydelser* er vist i tabel 10.4. De umiddelbare mindreprovenuer er større end for servicefradraget, hvilket afspejler det

højere eksisterende forbrug. Fx skønnes en forhøjelse af skatteværdien fra de nuværende 25,6 pct. (inkl. kirkeskat) til 35 pct. at indebære et umiddelbart mindreprovenu på ca. 196 mio. kr. – mod ca. 95 mio. kr. for servicefradraget. De positive adfærdseffekter i form af øget arbejdsudbud og reduceret sort arbejde er mindre end den negative adfærdsvirkning af det øgede hvide forbrug, dvs. selvfinansierungsgraden skønnes således generelt at være negativ ved forhøjelser af skatteværdien ud over den nuværende niveau på 25,6 pct. (inkl. kirkeskat).

Tabel 10.4. Provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader ved hypotetiske ændringer af skatteværdien af fradraget for håndværksydelser fra udgangspunktet på 25,6 pct.

Skatteværdi af fradrag	Provenuvirkning			Dynamiske provenuvirkninger af ændret adfærd				Selvfinansierungsgrad (8) = $-(4)/(2)$
	Umiddelbar (1)	Efter tilbageløb (2)	Efter tilbageløb og adfærd (3)=(2)-(4)	I alt (4) = (5)+(6)+(7)	Øget hvidt forbrug (5)	Mindre sort arbejde (6)	Øget arbejdsudbud (7)	
Pct.	Mio. kr., 2021-niveau			Mio. kr., 2021-niveau				Pct.
20	117	90	88	-2	23	-11	-13	2
25,6	0	-	-	-	-	-	-	-
26,6	-21	-16	-17	-1	-6	2	3	-7
30	-92	-71	-79	-9	-30	10	12	-12
35	-196	-151	-183	-32	-81	23	27	-21
40	-301	-232	-303	-72	-154	38	44	-31
50	-510	-392	-617	-224	-392	78	90	-57

Anm.: Se anmærkning til tabel 10.3.

Kilde: Skatteministeriet.

Provenuvirkninger af højere beløbsgrænser i BoligJobordningen

En (permanent) forøgelse af beløbsgrænserne i BoligJobordningen vil medføre et umiddelbart mindreprovenu, fordi det vil indebære, at der gives et skattemæssigt tilskud til den del af forbruget, der ligger over de eksisterende beløbsgrænser. Eftersom de brugere, som er begrænset af beløbsgrænsen, ikke nødvendigvis indberetter hele deres forbrug, er det imidlertid usikkert, hvor meget forbruget vil stige som følge af højere beløbsgrænser.

For brugere, som faktisk har indberettet et forbrug over beløbsgrænsen, antages det indberettede forbrug at svare til det faktiske forbrug. Brugere, der har indberettet et forbrug svarende til beløbsgrænsen (på 6.100 kr. for service og 12.200 kr. for håndværk i 2019) eller umiddelbart under beløbsgrænsen, må formodes at have et større faktisk forbrug end det indberettede. Det antages beregningsmæssigt, at brugere med et indberettet et forbrug svarende til eller højst 500 kr. under den gældende beløbsgrænse i gennemsnit vil have et faktisk forbrug svarende til gennemsnittet for dem, der har indberettet et forbrug over beløbsgrænsen.

En forøgelse af beløbsgrænserne i BoligJobordningen vil – ligesom en forøgelse af skatteværdien af fradraget – indebære et afledt dynamisk mindreprovenu, fordi der vil være en øget tilskyndelse til at forbruge mere af ydelserne, når en større del af forbruget er fradragsberettiget. Og der vil ligeledes være et afledt dynamisk merprovenu som følge af mindre sort arbejde og øget arbejdsudbud. I provenuberegningerne lægges det til grund, at effekten på forbruget, sort arbejde og arbejdsudbud svarer til effekterne ved ændringer af skatteværdien af fradraget (se også *boks 10.3*).

På den baggrund skønnes en forøgelse af beløbsgrænsen for serviceydelser med 5.000 kr. (ved en skatteværdi af fradraget på 25,6 pct.) at give et umiddelbart mindreprovenu på 61 mio. kr. og et mindreprovenu efter automatisk tilbageløb af moms og afgifter på 47 mio. kr. De dynamiske provenuvirkninger af ændret adfærd skønnes samlet set at være positive svarende til ca. 9 mio. kr., hvilket giver en selvfinansierungsgrad på 19 pct. og et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 38 mio. kr. *jf. tabel 10.5*.

Tabel 10.5. Provenuvirkninger og selvfinansierungsgrader ved at øge beløbsgrænser med 5.000 kr. – hhv. ved den nuværende skatteværdi på 25,6 pct. og en skatteværdi på 35 pct.

Skatteværdi af fradrag		Provenuvirkning			Dynamiske provenuvirkninger af ændret adfærd				Selvfinsierungsgrad (8) = $-(4)/(2)$
		Umid- delbar (1)	Efter tilbage- løb (2)	Efter tilba- geløb og adfærd (3)=(2)- (4)	I alt (4) = (5)+(6)+(7)	Øget hvidt forbrug (5)	Mindre sort ar- bejde (6)	Øget ar- bejdsud- bud (7)	
	Pct.	Mio. kr., 2021-niveau			Mio. kr., 2021-niveau				Pct.
Service	25,6	-61	-47	-38	9	-38	13	34	19
	35	-84	-64	-72	-8	-88	21	58	-13
Håndværk	25,6	-115	-89	-94	-5	-31	12	14	-6
	35	-158	-121	-147	-25	-65	19	21	-21

Anm.: Beregningerne af de dynamiske provenuvirkninger er baseret på de ændringer i forbruget, der følger af *tabel 10.2*. Af illustrative hensyn er de dynamiske provenuvirkninger vist med en større detaljeringsgrad (dvs. mindre afrunding) end sædvanligt.

Kilde: Skatteministeriet.

Selvfinansierungsgraden ved ændringer af beløbsgrænserne er mindre, når skatteværdien af fradraget er højere. Det skyldes som nævnt, at den højere skatteværdi betyder, at mindreprovenuet som følge af øget forbrug vil være relativt større, når det skattemæssige tilskud er større. Ved en skatteværdi på 35 pct. bliver selvfinansierungsgraden ved en forøgelse af beløbsgrænsen for serviceydelser med 5.000 kr. dermed negativ.

For *håndværksydelser* er selvfinansierungsgraden ved en forøgelse af beløbsgrænsen med 5.000 kr. negativ ved en skatteværdi på 25,6 pct., mens mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd skønnes til 94 mio. kr.

10.5 Et balanceret niveau for skattefradraget i BoligJobordningen

BoligJobordningen har som beskrevet ovenfor positive strukturelle virkninger i form af mindre sort arbejde og øget arbejdsudbud, men også negative virkninger i form af mindre provenu som følge af tilskud til de omfattede ydelser. Selvfinansierungsgraden afspejler størrelsen af de samlede strukturvirkninger på de offentlige finanser (målt som den samlede dynamiske provenuvirkning i procent af den umiddelbare provenuvirkning efter tilbageløb). I det lys er en positiv selvfinansierungsgrad således udtryk for, at de afledte strukturelle virkninger isoleret set styrker de offentlige finanser, mens en negativ selvfinansierungsgrad indebærer, at de afledte strukturvirkninger isoleret set svækker de offentlige finanser.

Med et *balanceret niveau* menes i denne sammenhæng, om BoligJobordningens strukturelle virkninger (målt ved selvfinansierungsgraden) står i et rimeligt forhold til ordningens effekter på indkomstfordelingen – sammenlignet med de tilsvarende virkninger af andre skatter.

Idet BoligJobordningen *enten* skal finansieres af andre skatter – *eller* udgiften til ordningen alternativt kunne have været anvendt til at reducere andre skatter – kan et balanceret, permanent niveau for skatteværdien af fradragene i BoligJobordningen vurderes ved at sammenligne selvfinansierungsgraden af BoligJobordningen med selvfinansierungsgraden ved en hypotetisk lempelse af andre skatter.

En lempelse med 100 mio. kr. i umiddelbar virkning svarer til en forhøjelse af skatteværdien af fradraget for serviceydelser fra 25,6 pct. til 35,5 pct. eller en forhøjelse af fradragsgænsen for service fra 6.400 kr. til 26.300 kr. (2021-niveau). Selvom begge lempelser har den samme umiddelbare provenuvirkning, er de dynamiske provenuvirkninger og dermed selvfinansierungsgrader meget forskellige, jf. tabel 10.6. Det skyldes som tidligere beskrevet, at selvfinansierungsgraden er faldende med skatteværdien af fradraget.

En sammenligning med andre lempelser af personskatterne for 100 mio. kr. viser, at det kun er en lempelse af BoligJobordningen ved at sætte beløbsgænsen for service op, som har større positive strukturelle virkninger end en lempelse af budskattesatsen og maksimum for beskæftigelsesfradraget, jf. tabel 10.6.

Tabel 10.6. Strukturelle virkninger af en lempelse af BoligJobordningen med 100 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu sammenlignet med tilsvarende lempelser af andre personskatter

	Arbejdsudbud	Ændring i Gini-koefficient	Selvfinansieringsgrad
2021-niveau	<i>Personer</i>	<i>Pct.-point</i>	<i>Pct.</i>
Højere beløbsgrænse service	170	0,00	19
Højere beløbsgrænse håndværk	35	0,00	-6
Lavere bundskattesats	25	0,00	7
Højere maksimum for beskæftigelsesfradrag	65	0,00	16
Højere topskattegrænse	100	0,00	38

Anm.: Ved de illustrerede arbejdsudbudsvirkninger, ændringer i Gini-koefficient og selvfinansieringsgrad for bundskat, maksimum for beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse er der anvendt 1/10 af virkningerne af lempelser med en umiddelbar virkning på 1 mia. kr. Arbejdsudbudsvirkningerne ved en lempelse på 100 mio. kr. i umiddelbar virkning adskiller sig fra virkningen illustreret i *boks 10.3*. Det afspejler, at der i *boks 10.3* er illustreret arbejdsudbudsvirkninger pr. 100 mio. kr. i *samlet* tilskud. Dette inkluderer både den umiddelbare virkning (tilskud til de brugere der allerede benytter ordningen) og virkningen af øget brug af ordningen (tilskud til øget brug af ordningen).

Kilde: Skatteministeriet.

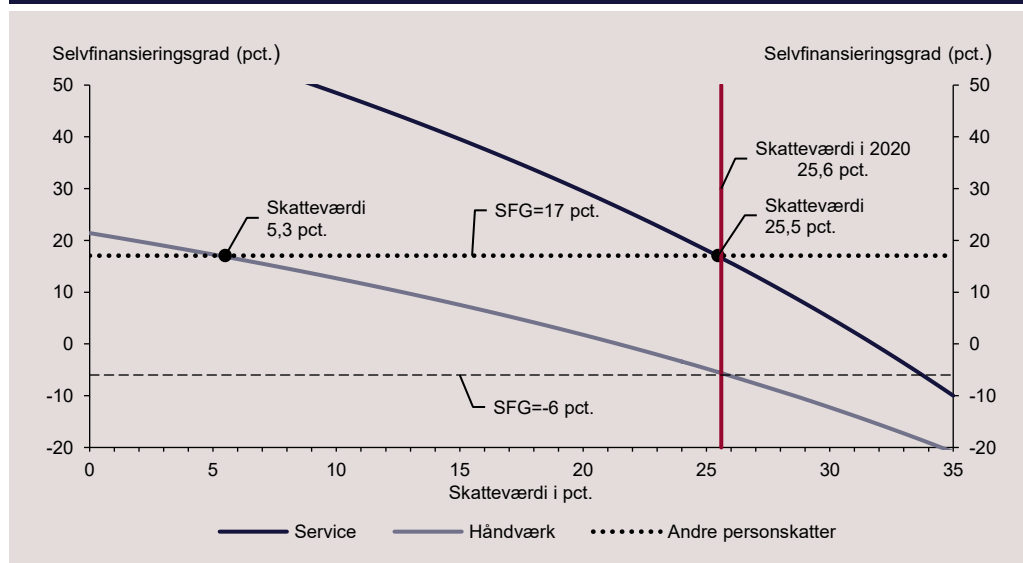
For at vurdere, hvad der er et balanceret niveau for fradragsværdien for serviceydelser og håndværksydelser, kan selvfinansieringsgraden ved at ændre marginalt på fradragsværdien sammenlignes med selvfinansieringsgraden ved en kombination af lempelser af forskellige indkomstskatter, som har de samme umiddelbare provenuvirkninger og samme fordelingsmæssige virkninger som en lempelse af BoligJobordningen. Selvfinansieringsgraden for fradraget for serviceydelser skønnes til 17 pct. ved den aktuelle skatteværdi af fradraget på 25,6 pct., mens selvfinansieringsgraden for fradraget for håndværksydelser skønnes til -6 pct, *jf. figur 10.7*.

En kombination af lempelser af forskellige indkomstskatter, som samlet set har de samme fordelingsvirkninger som fradragsværdien i BoligJobordningen, ville til sammenligning have en selvfinansieringsgrad på ca. 17 pct.⁴

Hvis skatteværdien af fradraget i BoligJobordningen skulle fastsættes, så selvfinansieringsgraden svarede til de 17 pct., som en lempelse af øvrige indkomstskatter med samme fordelingsvirkninger ville medføre, ville det tilsige, at skatteværdien af fradraget for serviceydelser skulle være ca. 25,5 pct., hvilket svarer til niveauet i 2020. Skatteværdien af fradraget for håndværksydelser ville tilsvarende skulle være ca. 5,3 pct, *jf. figur 10.7*. Det stort set svarer til en afskaffelse af denne del af ordningen.

⁴ Den sammenlignelige lempelse af skatter er en kombination af lavere topskattesats, lavere topskattegrænse, lavere bundskat og højere grænse for beskæftigelsesfradrag, som har samme fordelingsvirkninger som BoligJobfradraget. Beregningen tager udgangspunkt i den samlede fordelingsvirkning for BoligJobordningen for servicefradrag og håndværkerfradrag set under ét.

Figur 10.7. Selvfinansierungsgrader ved marginale ændringer i skatteværdien af BoligJob-fradraget



Anm.: Figuren viser de marginale selvfinansierungsgrader. Dvs. selvfinansierungsgraderne, hvis skatteværdien af fradraget ændres marginalt fra de illustrerede niveauer.

Kilde: Skatteministeriet.

Analysen af de strukturelle virkninger af ordningen indikerer, at de positive virkninger ved et fradrag for service-ydelser på 25,6 pct. (det i 2020 gældende niveau) ikke ville kunne opnås mere omkostningseffektivt ved lempelser af andre personskatter. For fradraget for håndværksydelser er selvfinansierungsgraden imidlertid væsentligt lavere end for andre skatter med samme fordelingsvirkning. Det tilsiger, at de positive samfundsøkonomiske virkninger af denne del af ordningen er relativt mindre end dem, der ville være ved en lempelse af andre skatter.

Det er imidlertid vigtigt at påpege, at de illustrerede virkninger er de *strukturelle* virkninger ved en permanent ordning. I perioder med særlig udtalt konjunkturedgang i de omfattede sektorer vil der kunne være væsentlige yderligere positive provenuvirkninger som følge af, at støtten til sektorer, der er ramt særligt hårdt af et økonomisk tilbageslag, vil reducere omkostningerne ved den midlertidigt højere ledighed i disse sektorer.

Appendiks 10A. BoligJobordningens adfærdsvirkninger og selvfinansieringsgrader

BoligJobfradragets dynamiske provenuvirkninger består som tidligere nævnt af mindreprovenu fra skattemæssigt tilskud til øget forbrug, merprovenu fra mindre sort arbejde og merprovenu fra øget arbejdsudbud. I det følgende gennemgås de tre effekter med udgangspunkt i servicefradraget.

Tilskud til øget forbrug

Stigningen i forbruget af serviceydelserne følger af efterspørgselsfunktionen:

$$c_s = k_s(1 - fv_s)^{-2}$$

Hvis fx forbruget er 1 mia. kr. og skatteværdien af fradraget som udgangspunkt er 25,6 pct., så vil en forøgelse af skatteværdien til 26,6 pct. øge forbruget med ca. 30 mio. kr. Mindreprovenuet efter 23 pct. tilbageløb af moms og afgifter vil dermed være ca. 5 mio. kr. (beregnet som $26,6 \text{ pct.} \cdot (1 - 0,23) \cdot 30 \text{ mio. kr.}$). Ændres skatteværdien af fradraget til 35 pct., vil forbruget stige med ca. 300 mio. kr. og mindreprovenuet bliver ca. 80 mio. kr. (beregnet som $35 \text{ pct.} \cdot (1 - 0,23) \cdot 300 \text{ mio. kr.}$).

Generelt gælder det, at mindreprovenuet efter tilbageløb som følge af skattemæssigt tilskud til øget forbrug er

$$fv \cdot (1 - 0,23) \cdot \Delta c$$

hvor Δc er ændringen i forbruget og fv er den nye skatteværdisats.

Mindre sort arbejde

Mindre sort arbejde giver et merprovenu fra moms på ydelserne og skat fra sælger. Evalueringen af den danske BoligJobordning viste, at 46 pct. svarede, at de ville have fået arbejdet udført hvidt også uden fradraget, mens 12 pct. ville have fået udført det sort. Dvs. 22 pct. af stigningen i det hvide forbrug kan henføres reduceret sort arbejde (idet $12 \text{ pct.} / (1 - 0,46) \approx 22 \text{ pct.}$).

Reduktionen i sort arbejde antages som nævnt at være 75 pct. af reduktionen i efterspørgslen efter sort arbejde. Momsindtægter udgør 20 pct. af dette beløb, og sælgerne af serviceydelserne antages at betale 39 pct. skat på deres indtægt ekskl. moms.

Generelt gælder det, at merprovenuet som følge af mindre sort arbejde for serviceydelser bliver

$$(1 - 0,23) \cdot 0,22 \cdot 0,75 \cdot \left[\underbrace{0,20}_{\text{Moms}} + \underbrace{0,80 \cdot 0,39}_{\text{Indkomstskat}} \right] \cdot \Delta c \approx 6,6 \text{ pct.} \cdot \Delta c$$

Dvs. 1 mia. kr. højere hvidt forbrug giver ca. 66 mio. kr. merprovenu fra mindre sort arbejde.

Tilsvarende gælder det, at merprovenuet som følge af mindre sort arbejde for håndværksydelser bliver

$$(1 - 0,23) \cdot 0,24 \cdot 0,75 \cdot \left[\underbrace{0,20}_{\text{Moms}} + \underbrace{0,80 \cdot 0,425}_{\text{Indkomstskat}} \right] \cdot \Delta c \approx 7,6 \text{ pct.} \cdot \Delta c$$

hvor det antages, at sælgerens skattesats er på 42,5 pct, dvs. højere end for sælgerne af serviceydelser.

Øget arbejdsudbud

I vurderingen af arbejdsudbudsvirkninger tages der udgangspunkt i evalueringen af de svenske ordninger, hvor arbejdsudbuddet stiger gennemsnitligt 1,2 timer pr. SEK 1.000 tilskud til service (2015-niveau), og hvor tilskudsværdien er 50 pct. Det svarer til, at arbejdsudbuddet stiger gennemsnitligt ca. 1,5 timer pr. DKK 1.000 tilskud (2015-niveau). Evalueringen af den danske BoligJobordning viser, at 46 pct. ville have fået arbejdet udført hvidt uden skattemæssigt tilskud, og at 34 pct. ellers ville have udført arbejdet selv. Dvs. 63 pct. af stigningen i det hvide forbrug kan henføres til mindre gør-det-selv-arbejde (idet 34 pct./ $(1-0,46) \approx 63$ pct.).

På baggrund heraf kan værdien af det øgede arbejdsudbud (målt ved brugernes årsindkomster før skat) relativt til ændringen i det hvide forbrug beregnes.

Hvis fradragsværdien for servicefradraget i Danmark var 50 pct. som i Sverige, ville det samlede hvide forbrug af serviceydelser blive godt 2 mia. kr., mens det ville være knap 1/2 mia. kr., hvis der ikke blev givet noget fradrag, jf. den tidligere beskrevne efterspørgselsfunktion. Det samlede tilskud ville dermed blive ca. 1,0 mia. kr. Arbejdsudbuddet ville dermed stige med ca. 1,5 mio. timer svarende til ca. 1.000 fuldtidspersoner. Med en gennemsnitlig årsløn for køberne før skat på ca. 500.000 kr. vil værdien af det samlede arbejdsudbud blive 500 mio. kr. Dette svarer til ca. 30 pct. af stigningen i det hvide forbrug ved en fradragsværdi på 50 pct.

Skatteindtægterne fra købernes forøgelse af deres arbejdsudbud vil udgøre 48 pct. af forøgelsen af arbejdsudbuddet. Dette følger af, at ca. 28 pct. af køberne er topskatteydere med en marginalskat på 56 pct., og som har en årsindkomst, der er ca. 2,5 gange højere end de ca. 72 pct. af køberne, som ikke er topskatteydere og har en marginalskat på ca. 40 pct.

På baggrund af dette kan merprovenuet fra øget arbejdsudbud for serviceydelser beregnes til

$$0,30 \cdot \left[\underbrace{0,48}_{\text{Indkomstskat}} + \underbrace{(1 - 0,48) \cdot 0,23}_{\text{Afgifter (tilbageløb)}} \right] \cdot \Delta c \approx 18 \text{ pct.} \cdot \Delta c$$

Dvs. 1 mia. kr. højere hvidt forbrug giver ca. 200 mio. kr. merprovenu fra øget arbejdsudbud.

Tilsvarende kan merprovenuet fra øget arbejdsudbud for håndværksydelser beregnes til

$$0,15 \cdot \left[\underbrace{0,48}_{\text{Indkomstskat}} + \underbrace{(1 - 0,48) \cdot 0,23}_{\text{Afgifter (tilbageløb)}} \right] \cdot \Delta c \approx 9 \text{ pct.} \cdot \Delta c$$

Samlede provenuvirkninger af ændret adfærd og selvfinansieringsgrad

De samlede provenuvirkninger af ændret adfærd knyttet til justeringer af skatteværdien af fradrag for serviceydelser bliver

$$\left[-fv \cdot \underbrace{(1 - 0,23)}_{\text{Tilbageløb}} + \underbrace{6,6 \text{ pct.} + 18 \text{ pct.}}_{\text{Adfærd}} \right] \cdot \Delta c$$

De samlede dynamiske provenuvirkninger – og selvfinansieringsgraden – vil være faldende ved stigende skatteværdi og er positive for skatteværdier af Boligjobfradraget på under 32 pct. (idet $(6,6 \text{ pct.} + 18 \text{ pct.}) / (1 - 0,23) \approx 32 \text{ pct.}$).

Tilsvarende bliver de samlede provenuvirkninger af ændret adfærd knyttet til justeringer af skatteværdien af fradrag for håndværksydelser

$$\left[-fv \cdot \underbrace{(1 - 0,23)}_{\text{Tilbageløb}} + \underbrace{7,6 \text{ pct.} + 9 \text{ pct.}}_{\text{Adfærd}} \right] \cdot \Delta c$$

De samlede dynamiske provenuvirkninger – og selvfinansieringsgraden – vil være positive for skatteværdier af fradraget på under 22 pct. (idet $(7,6 \text{ pct.} + 9 \text{ pct.}) / (1 - 0,23) \approx 22 \text{ pct.}$).

11. Bilagstabeller

Oversigt over bilagstabeller

Tabel B1. Indkomstkattesatser, 2001-2021

Tabel B2. Beløbsgrænser for indkomstkatterne, 2001-2021

Tabel B3. Marginalskattesatser for beskæftigede, 2001-2021

Tabel B4. Satser og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2001-2021

Tabel B5. Marginalskattesatser for kapitalafkast, 2001-2021

Tabel B6. Udvalgte forbrugsafgifter, 2001-2021

Tabel B7. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2001-2021

Tabel B1. Indkomsskattesatser, 2001-2021

Pct.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Arbejdsmarkedsbidragsats	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Bundskattesats	6,25	5,50	5,50	5,48	5,50	5,48	5,48	5,48	5,04	3,67	3,64	4,64	5,83	6,83	8,08	9,08	10,08	11,13	12,13	12,11	12,09
Sundhedsbidrag	-	-	-	-	-	-	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	7,00	6,00	5,00	4,00	3,00	2,00	1,00	-	-	-
Møllerskattesats	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Topskattesats	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
Gennemsnitlig kommuneskattesats ¹⁾	32,50	32,60	32,60	32,60	32,60	32,60	24,58	24,81	24,82	24,90	24,92	24,92	24,91	24,90	24,90	24,91	24,91	24,91	24,93	24,954	24,971
Skrå skatteeft	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	51,50	51,50	51,50	51,70	51,70	51,95	51,95	51,95	52,02	52,05	52,06	52,06
Gennemsnitlig nedslag for skråt skatteeft	0,75	0,10	0,10	0,08	0,10	0,08	0,06	0,29	0,00	0,07	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02	0,01	0,034	0,001
Gennemsnitlig kirkeskattesats ²⁾	0,74	0,74	0,74	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,72	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68	0,68	0,674	0,669
Beskæftigelsesfradrag	-	-	-	2,50	2,50	2,50	2,50	4,00	4,25	4,25	4,25	4,40	6,95	7,65	8,05	8,30	8,75	9,50	10,10	10,50	10,60
Ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,40	5,40	5,60	5,75	6,00	6,25	6,25	6,25
Jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,50	3,75	4,50	4,50
Udligningsskattesats	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,00	6,00	6,00	6,00	5,00	4,00	3,00	0,00	0,00	-	-
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
Børne- og ungeydelse, aftrappingsprocent	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

1) Gennemsnit for alle kommuner er opgjort ekskl. kirkeskat. I årene 2001-2006 er tallene opgjort inkl. den daværende amtskat.

2) Gennemsnit for alle skatteydere. Satsen er højere for de kirkeskattepligtige.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B2. Beløbsgrænser for indkomstskatte, 2001-2021

Kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Udligningsskattegrænse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	397.000	405.700	414.700	424.200
Personfradrag for alle 18-årige	33.400	34.400	35.600	36.800	37.600	38.500	39.500	41.000	42.900	42.900	42.900	42.900	42.000	42.800	43.400	44.000	45.000	46.000	46.200	46.500	46.700
Bundfradrag mellemstat	177.900	191.200	198.000	254.000	259.500	65.500	272.600	279.800	347.200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundfradrag topskat	276.900	285.200	295.300	304.800	311.500	318.700	327.200	335.800	347.200	389.900	389.900	389.900	421.000	449.100	459.200	467.300	479.600	498.900	513.400	531.000	544.800
Beskæftigelsesfradrag, loft	-	-	-	7.000	7.200	7.300	7.500	12.300	13.600	13.600	13.600	14.100	22.300	25.000	26.800	28.000	30.000	34.300	37.200	39.400	40.600
Loft for ekstra beskæftigelsesfradrag til enige forsørgere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.700	17.900	18.800	19.800	21.200	22.400	22.900	23.400
Jobfradrag, bundfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187.500	191.600	195.800	200.300
Jobfradrag, loft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.400	2.100	2.600	2.600
Grøn check pr. voksen (ikke-pensionister)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	765	525	525	525
Grøn check pr. voksen (pensionister)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	955	950	940	930	900	875	875
Tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	280	280	280	280	280	280	280	280	280
Grøn check, indkomstgrænse for attrapning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	362.800	362.800	362.800	362.800	369.400	374.800	379.900	388.200	397.000	405.700	414.700	424.200
Indkomstgrænse, tillæg til grøn check	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	212.000	215.900	219.000	222.000	226.900	232.000	237.100	242.400	247.900
Børne- og ungeydelse, indkomstgrænse for attrapning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	712.600	723.100	732.900	749.000	765.800	782.600	800.100	818.300

Ann.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.
 Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B3 Marginalskattesatser for beskæftigede, 2001-2021

Pct.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Laveste - enlige forsørgere ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,89	38,14	38,15	38,13	38,06	38,02	37,92	37,89
Laveste - enlig forsørgere, inkl. jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,42	37,08	36,80	36,76
Laveste	43,63	43,01	43,03	42,20	42,23	42,23	42,22	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
Laveste inkl. jobfradrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,97	38,64	38,36	38,33
Mellemste ²⁾	49,15	48,53	48,55	48,53	48,57	48,55	48,53	48,75	56,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste	62,28	62,28	62,28	62,28	62,28	62,28	62,28	62,28	62,15	55,38	55,38	55,38	55,56	55,56	55,79	55,79	55,79	55,86	55,89	55,90	55,90

Ann.: 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 B4. Satser og beløbsgrænser for kapitalafkast, 2001-2021

Pct./Kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Skattesatser (pct.)																				
Lav aktieindkomst	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0
Høj aktieindkomst	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0
Særlig høj aktieindkomst	-	-	-	-	-	-	45,0	45,0	45,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktiesparekonto ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,0	17,0	17,0
Selskabsskattesats	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	24,5	23,5	22,0	22,0	22,0	22,0	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
Progressionsgrænse for aktieindkomst	38.500	39.700	41.100	42.400	43.300	44.300	45.500	46.700	48.300	48.300	48.300	48.300	48.300	49.200	49.900	50.600	51.700	52.900	54.000	55.300	56.500
Ekstra progressionsgrænse for aktieindkomst	-	-	-	-	-	-	100.000	102.600	106.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundgrænse for stort fradrag for negativ nettokapitalindkomst	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Maksimal grænse for indskud på aktiesparekonto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	51.100/ 100.000 ²⁾	102.300

Anm.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.

1) Værdiforøgelse på aktiesparekontoen beskattes efter lagerprincippet, mens den øvrige aktieindkomst beskattes efter realisationsprincippet.

2) Den maksimale grænse for indskud blev hævet pr. 1. juli 2020.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B5. Marginalskattesatser for kapitalafkast, 2001-2021

Pct.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Laveste negativ kapitalindkomst (> 50.000 kr.)	32,48	32,55	32,58	32,58	32,58	32,60	32,60	32,58	32,81	32,82	32,90	32,92	31,92	30,91	29,90	28,90	27,91	26,91	25,91	24,93	24,95
Laveste negativ kapitalindkomst (< 50.000 kr.)	32,48	32,55	32,58	32,58	32,58	32,60	32,60	32,58	32,81	32,82	32,90	32,92	32,92	32,91	32,90	32,90	32,91	32,91	32,91	32,93	32,95
Laveste negativ kapitalindkomst (< 50.000 kr.)	32,48	32,55	32,58	32,58	32,58	32,60	32,60	32,58	32,81	32,82	32,90	32,92	32,92	32,91	32,90	32,90	32,91	32,91	32,91	32,93	32,95
Laveste, positiv kapitalindkomst	38,73	38,05	38,08	38,06	38,10	38,08	38,06	38,29	37,86	36,57	36,56	36,56	36,74	36,73	36,98	36,99	36,99	37,04	37,06	37,09	37,06
Mellemste, positiv kapitalindkomst	44,73	44,05	44,08	44,06	44,10	44,08	44,06	44,29	52,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Højeste, positiv kapitalindkomst	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	59,00	58,86	49,50	47,50	45,50	43,50	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00

Anm.: Marginalskattesatserne er opgjort ekskl. kirkeskat og med en gennemsnitlig kommuneskattesats. Grænsen for negativ nettokapitalindkomst på 50.000 kr. for enkelte (og 100.000 kr. for par) reguleres ikke.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel B6. Udvalgte forbrugsafgifter, 2001-2021

Kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Biler																				
Skatknæk for registreringsafgift på 105 pct./180 pct. ¹⁾	55.300	57.400	59.500	61.400	62.700	64.200	74.000	76.400	79.000	79.000	79.000	79.000	79.000	80.500	81.700	-	-	-	-	-	-
Skatknæk for registreringsafgift på 105 pct./150 pct. ^{1,2)}	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81.700	82.800/ 104.300	106.600	-	-	-	-
Skatknæk for registreringsafgift på 85 pct./150 pct. ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	185.100	189.200	193.400	197.700	202.200
Blyfri benzin (blyindhold højest 0,013 g/l) ⁴⁾	3,97	4,07	4,07	4,07	3,85	3,85	3,85	3,92	3,99	3,88	3,95	4,02/ 3,99 ⁵⁾	4,06	4,13	4,21	4,24	4,27	4,29	4,34	4,38	4,42
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker op til 0,5 g pr. 100 g	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	20,20	20,93	20,93	22,08	22,08	22,08	22,08	22,08	22,08	22,08
Chokolade- og sukkervarer, indhold af tilsat sukker over 0,5 g pr. 100 g	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	14,20	17,75	17,75	23,75	24,61	24,61	25,97	25,97	25,97	25,97	25,97	25,97	25,97
Cigaretter stykafgift, øre pr. styk	60,68	60,68	60,68/ 48,92 ⁶⁾	48,92	63,66	63,66	63,66	63,66	63,66	62,98/ 67,50 ⁷⁾	67,50	67,50/ 116,65 ⁸⁾	116,65	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25	118,25/ 173,79 ⁹⁾
Værdiafgift, pct. af detalprisen for cigaretter	21,22	21,22	21,22	21,22	13,61	13,61	13,61	13,61	13,61	20,80/ 21,65 ⁷⁾	21,65	21,65/ 1,00 ⁸⁾	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Finskåret røgtobak, pr. kg.	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	452,50	572,50/ 652,50 ⁷⁾	652,50	772,50/ 772,50 ⁸⁾	772,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50	788,50/ 1350,9 ⁸⁾
Spiritus, pr. liter 100 pct. ren ethanol	275	275	275	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.	7,05	7,05	7,05	7,05	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	10,62	11,01	11,01	11,61	11,61	11,61	11,61	11,61	11,26	11,26
Øl, pr. liter 100 pct. ren ethanol ¹⁰⁾	-	-	-	-	58,4	50,9	50,9	50,9	50,9	50,9	50,9	63,9	65,91	56,02	56,02	56,02	56,02	56,02	48,74 ¹¹⁾	48,74	48,74

Anm.: Salser i kroner og øre er opgjort i årets priser. Det gælder også for skatlagrensen for registreringsafgiften. Værdiafgiften for cigaretter er opgjort i pct.

1) Nedskætselsen af registreringsafgiften fra 180 pct. til 150 pct. trådte i kraft pr. 20. november 2015.

2) Forholdelsen af skatlagrensen trådte i kraft pr. 22. november 2016.

3) Nedskætselsen af registreringsafgiften fra 105 til 85 pct. trådte i kraft pr. 3. oktober 2017.

4) Det er satsen for blyfri benzin uden tilsætning af biobrændstoffer, der fremgår (og der er afrundet til nærmeste hele øre). I 2021 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. 13½ øre lavere.

5) Afgiftensatselsen trådte i kraft pr. 1. april 2012.

6) Afgiftensatselsen trådte i kraft pr. 1. oktober 2003.

7) Afgiftensatselsen trådte i kraft pr. 1. oktober 2003, og 20,80 pct. af detalprisen 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 detalprisen, dog mindst 103,65 øre pr. stk. Afgiften for mælk blev dog opgjort i kroner og øre i perioden 1. januar 2010 til 30. juni 2010.

8) Afgiftensatselsen trådte i kraft pr. 1. juli 2010.

9) Afgiftensatselsen trådte i kraft pr. 1. april 2020.

10) Fra 1. januar 1993 til 1. oktober 2004 blev afgiftssatsen opgjort pr. hektoliter brygget øl.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Tabel B7. Skattesatser og beløbsgrænser for pension, 2001-2021

Pct./Kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pensionsfradrag																					
Pensionsfradrag, mere end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	12	12
Pensionsfradrag, mindre end 15 år til folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	22	32	32
Pensionsfradrag, grundloft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.000	71.500	73.100	74.700
Aldersopsparing, løft, alle																					
Aldersopsparing, løft, indtil 5 år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.100	5.200	5.300	5.400
Aldersopsparing, løft, fra og med det 5. år før folkepensionsalderen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.000	48.000	50.200	52.400
Kapitalpension, løft	36.500	37.600	38.900	40.100	41.000	42.000	43.100	44.500	46.000	46.000	46.000	46.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pensionsafkastskat	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3
Ratepension og ophørende alderspensioner, løft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.000	50.000	50.000	50.900	51.700	52.400	53.500	54.700	55.900	57.200	58.500

Årm.: Beløbsgrænserne er opgjort i årets priser.
Kilde: Skatteministeriet.

Skatteøkonomisk Redegørelse 2021

**Skatteministeriet/
Ministry of Taxation**

Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

