



Folketingets Finansudvalg  
Christiansborg

20. maj 2020

## Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 105 (Alm. del) af 16. januar 2020 stillet efter ønske fra Alex Vanopslagh (LA)

### Spørgsmål

Ifølge Finansministeriet er der en overholdbarhed på ca. 1 pct. af BNP eller 23 mia. kr. Vil ministeren på den baggrund oplyse følgende:

1. Hvor meget kan topskatten lettes for dette beløb (i procentpoint og i højere beløbsgrænse)
2. Hvor meget kan beskæftigelsesfradraget øges for dette beløb
3. Hvor meget kan PAL-skatten lettes for dette beløb
4. Hvor mange procentpoint kan bundskatten lettes for dette beløb
5. Hvor mange procentpoint kan momsens lettes for dette beløb
6. Hvor mange procentpoint kan arbejdsmarkedsbidraget lettes for dette beløb
7. Hvor meget kan registreringsafgiften reduceres for dette beløb
8. Hvor mange procentpoint kan selskabsskatten lettes for dette beløb
9. Kan man få en flad marginalskat på 40 pct. for dette beløb (afskaffelse af top-skat og afskaffelse af loft over beskæftigelsesfradrag)?

For alle forslag bedes beregnet beskæftigelseseffekt og effekt på strukturelt BNP.

### Svar

De formelle rammer for finanspolitikken i Danmark er fastlagt i budgetloven og følger endvidere EU's bestemmelser. Rammerne indebærer bl.a., at finanspolitikken skal være holdbar, at den strukturelle saldo ikke må udvise underskud større end ½ pct. af BNP ved fremsættelsen af finanslovforslaget, at den faktiske saldo ikke må udvise underskud større end 3 pct. af BNP og at ØMU-gælden ikke må overstige 60 pct. af BNP.

Danmark må i de kommende mange år forudse en periode med demografisk modvind, hvor store årgange på arbejdsmarkedet afløses af små. Finansministeriets langsigtede fremskrivninger tager i årene efter 2025 udgangspunkt i beregningstekniske principper og forudsætninger, herunder vedrørende befolkningsudviklingen og udtømningen af danske olie- og gasreserver i Nordsøen på langt sigt. Det indebærer, at den offentlige saldo forværres i en længere årrække efter 2025, hvorefter saldoen i det beregningstekniske forløb genoprettes efter midten af århundredet (den såkaldte hængekøjeudfordring).

Efter 2025 er det blandt andet forudsat, at efterløns- og pensionsalderen hæves hvert 5. år i resten af århundredet som følge af levetidsindekseringen og at denne stigning i tilbagetrækningsalderen har de forudsatte virkninger på beskæftigelse og BNP og derigennem de offentlige finanser.

De i spørgsmålet nævnte skatte- og afgiftslempler vil således som udgangspunkt skulle gennemføres inden for de finanspolitiske rammer og målet om balance i 2025. Inden for disse rammer er der et finanspolitisk råderum på 28 mia. kr. opgjort i forhold til nulvækst i det offentlige forbrug. Det kan således økonomisk set godt lade sig gøre at gennemføre skattelempler for ca. 23,4 mia. kr. inden for de finanspolitiske rammer, men det vil kræve anden finansiering eller være på bekostning af udviklingen i eksempelvis det offentlige forbrug.

Det skal bemærkes, at opgørelserne er baseret på de seneste offentliggjorte forudsætninger for udviklingen i dansk økonomi. I det omfang covid-19-situationen skulle få langsigtede konsekvenser, er der således ikke taget højde herfor.

I det følgende er der således taget udgangspunkt i, at der sigtes efter, at 23,4 mia. kr. af det økonomiske råderum allokeres til skatte- og afgiftslempler. Det skal i den forbindelse understreges, at der dermed er tale om markante ændringer af beskatningen. Så markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er markant.

#### *1. Lempelse af topskatten*

Der betales topskat på 15 pct. af indkomst over et bundfradrag på 531.000 kr. i 2020. Som led i 2012-skattereformen hæves bundfradraget (også kaldet topskattegrænsen) gradvist frem mod 2022 til 533.800 kr. i 2020-niveau. Beskatningsgrundlaget for topskatten udgøres af den personlige indkomst med tillæg af positiv nettokapitalindkomst ud over et grundbeløb på 45.800 kr. for ugifte og ud over det dobbelte beløb for ægtepar. Der er i personbeskatningen et loft over, hvor høj en samlet skatteprocent, man kan komme til at betale af nogen del af sin indkomst – det såkaldte skrå skatteloft. Det skrå skatteloft for positiv nettokapitalindkomst er på 42 pct., mens det for personlig indkomst er på 52,06 pct. i 2020 stigende til 52,07 fra 2022 og frem. Det skrå skatteloft indebærer et nedslag i topskatten svarende til en reduktion i topskattesatsen.

Inden for en ramme på 23,4 mia. kr. kan topskatten afskaffes. En afskaffelse af topskatten skønnes at være forbundet med en saldossvækkelse på 10,1 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 1.*

**Tabel 1****Økonomiske konsekvenser af en afskaffelse af topskatten, 2025 i 2020-niveau**

	Umiddelbar virkning	Virkning efter tilbageløb	Virkning efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud			Velstand (BNP)	Fordeling (Gini)
				Samlet	Fra timeeffekt	Fra deltagelse		
Afskaffelse af topskatten	-17,6	-13,6	-10,1	9.450	9.250	150	13,4	0,93

Anm.: Den skønnede arbejdsudbudsvirkning er afrundet til nærmeste 50 fuldtidspersoner. Da der er tale om en markant ændring i indkomstbeskatningen, og da beregningsforudsætningerne er baseret på virkninger af marginale ændringer, er de anførte virkninger behæftet med betydelig usikkerhed.

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

Det umiddelbare skatteprovenu fra topskatten skønnes at udgøre 17,6 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau, hvor der i skønnet er taget højde for forventet udvikling i befolkningssammensætningen, herunder den aftalte stigning i pensionsalderen fra 2019-2022<sup>1</sup>, samt den resterende indfasning af 2012-skattereformens forhøjelse af topskattegrænsen. Det umiddelbare skatteprovenu på 17,6 mia. kr. svarer til en umiddelbar saldo-virkning på 13,6 mia. kr. efter tilbageløb i form af moms og afgifter.

En afskaffelse af topskatten indebærer en reduktion i marginals-katten på op til 13,8 pct.-point<sup>2</sup> for personer med en indkomst over 533.800 kr., svarende til en lønindkomst på 580.200 kr. før AM-bidrag. For disse personer øges det økonomiske incitament til at arbejde flere timer. Det vurderes, at det øgede udbud af arbejdstid svarer til en stigning i arbejdsudbuddet på 9.250 fuldtidspersoner.

Derimod forventes en afskaffelse af topskatten ikke at have større virkning på arbejdsudbuddet som følge af øget deltagelse. Det skal ses i lyset af, at de berørte personer med en lønindkomst eller potentiel lønindkomst over topskattegrænsen i forvejen har et betydeligt økonomisk incitament til at være beskæftiget frem for at modtage overførselsindkomst. Samlet set vurderes afskaffelsen af topskatten at kunne øge deltagelsen svarende til 150 fuldtidspersoner, således at den samlede arbejdsudbudsvirkning udgør 9.450 fuldtidspersoner.

Det øgede arbejdsudbud vil via den afledte lønsumsvirkning afspejle sig i en øget velstand for økonomien som helhed. Målt ved virkningen på BNP kan velstandsvirkningen skønnes til knap 13½ mia. kr.

<sup>1</sup> Pensionsalderen hæves fra 65 år til 65½ år i 2019, 66 år i 2020, 66½ år i 2021 og 67 år i 2022.

<sup>2</sup> I kommuner med en høj skatteprocent indebærer det skrå skatteloft, at reduktionen i marginals-kat bliver mindre end 13,8 pct.-point. For borgere i Langelands kommune, som har landets højeste kommuneskattesats, udgør reduktionen i marginals-kat 11,2 pct.-point.

Det skal bemærkes, at en afskaffelse af topskatten indebærer en indkomstskattelempelse for de personer og familier, der har relativt høje indkomster. Afskaffelsen af topskatten vil derfor også medføre øgede indkomstforskelle. Målt ved virkningen på Gini-koefficienten for befolkningens disponible indkomster vil en afskaffelse af topskatten bidrage til en stigning i indkomstforskellene med 0,93 pct.-point, dvs. svarende til ca. det dobbelte af *Forårspakke 2.0* eller godt tre gange virkningen af *Skattereform 2012*.

En afskaffelse af topskatten vil øge incitamentet for nuværende topskatteydere til at anvende muligheden for at flytte en del af deres indbetalinger til ratepension og livrenteordninger over på en aldersopsparring. En øget omlægning til aldersopsparring vil bidrage til en øget fremrykning af skatteprovenu fra pensionsopsparring, dvs. bidrage til en styrkelse af saldoen på kort sigt mod en svækkelse på længere sigt. Det skønnes, at en afskaffelse af topskatten vil bidrage til fremrykning af skatteprovenu på 0,7 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau. Denne fremrykning er ikke indregnet i den ovenfor opgjorte saldo-virkning af en afskaffelse af topskatten.

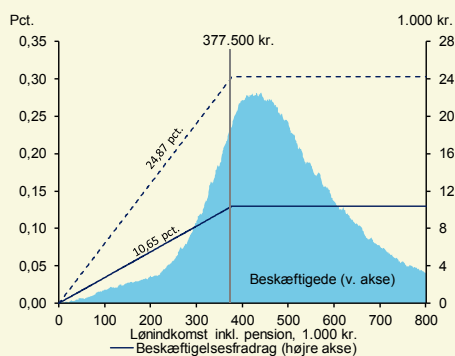
## *2. Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget*

I 2020 udgør beskæftigelsesfradraget 10,5 pct. af arbejdsindkomsten, dog maks. 39.400 kr. Når skattereglerne i 2012-skattereformen er fuldt indfaset i 2022, udgør beskæftigelsesfradraget 10,65 pct., dog maks. 40.200 kr. (2020-niveau).

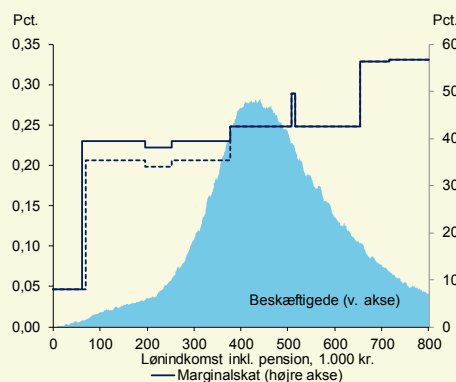
Inden for en ramme på 23,4 mia. kr. vurderes beskæftigelsesfradraget at kunne øges med 14,22 pct.-point fra 10,65 pct. til 24,87 pct. af arbejdsindkomsten, når det lægges til grund, at det maksimale beskæftigelsesfradrag øges parallelt fra 40.200 kr. til 93.700 kr., svarende til at skatteværdien øges fra ca. 10.400 kr. til ca. 24.250 kr., så det maksimale fradrag opnås ved samme indkomstniveau, som efter gældende regler, *jf. figur 1 nedenfor*.

For hovedparten af de beskæftigede indebærer det øgede beskæftigelsesfradrag en skattelempelse, der udgør et fast kronebeløb (svarende til skatteværdien af forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag). Skatteværdien af forhøjelsen af det maksimale beskæftigelsesfradrag udgør 13.860 kr. i en gennemsnitskommune. For disse beskæftigede vil indkomsteffekten tilsige en reduktion i arbejdsudbuddet.

**Figur 1**  
Skatteværdi af beskæftigelsesfradraget ved gældende regler og ved en forhøjelse fordelt på lønindkomst, 2025 i 2020-niveau



**Figur 2**  
Marginalskat ved gældende regler og efter en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget fordelt på lønindkomst, 2025 i 2020-niveau



Anm.: Skatteværdien er opgjort med udgangspunkt i den landsgennemsnitlige kommuneskatteprocent samt den landsgennemsnitlige kirkeskatteprocent for en person, der er medlem af folkekirken. Beskæftigede er afgrænset til fuldtids- og deltidsbeskæftigede og fordelingen efter lønindkomst er opgjort i 1.000 kr.'s intervaller, dog udglattet ved gennemsnittet inkl. tre indkomstgrupper under hhv. over den pågældende indkomstgruppe. I figur 2 er der taget udgangspunkt i en pensionsindbetaling på 12 pct., hvoraf lønmodtagerandelen udgør en tredjedel.

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

For beskæftigede med lønindkomster under 377.500 kr. vil forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget bidrage til en reduktion i marginalskatten med 4,13 pct.-point i en gennemsnitskommune<sup>3</sup>, jf. figur 2. Den reducerede marginalskat forventes at afspejle sig i et øget arbejdsudbud, således at der samlet set forventes en positiv arbejdsudbudsvirkning blandt de nuværende beskæftigede svarende til 900 fuldtidspersoner.

Hertil kommer, at beskæftigelsesfradraget er knyttet til indkomst ved beskæftigelse, og at en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget dermed slår fuld ud igennem på det økonomiske incitament til beskæftigelse frem for overførselsindkomst. Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget forventes således at bidrage til en øget delta-gelse svarende til 6.550 fuldtidspersoner.

Det indebærer en samlet forventet arbejdsudbudsvirkning af en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 24,87 pct. på 7.450 fuldtidspersoner, som bidrager til at reducerer den umiddelbare negative saldo-virkning af skattelempelsen med 1,3 mia. kr. og til en positiv velstandsvirkning på 3,6 mia. kr. målt ved virkningen på BNP, jf. tabel 2.

<sup>3</sup> Virkningen på marginalskatten skal ses i lyset af, at grundlaget for beskæftigelsesfradraget er inkl. pensionsindbetalinger og at marginalskatten traditionelt opgøres i procent af indkomsten ekskl. pension.

**Tabel 2****Økonomiske konsekvenser af en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 24,87 pct., 2025 i 2020-niveau**

	Umiddelbar virkning	Virkning efter tilbageløb	Virkning efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud			Velstand (BNP)	Fordeling (Gini)
				Samlet	Fra timeeffekt	Fra deltagelse		
Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget	-32,0	-24,7	-23,4	7.450	900	6.550	3,6	0,06

Anm.: Den skønnede arbejdsudbudsvirkning er afrundet til nærmeste 50 fuldtidspersoner. Da der er tale om en markant ændring i indkomstbeskatningen, og da beregningsforudsætningerne er baseret på virkninger af marginale ændringer, er de anførte virkninger behæftet med betydelig usikkerhed.

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

Da skattelempelsen er knyttet til arbejdsindkomst og dermed til beskæftigelse, og beskæftigede gennemsnitlig set har højere disponible indkomster end den øvrige befolkning, vil en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget bidrage til større indkomstforskelle. Loftet over fradraget indebærer dog, at skattelempelsen vil være aftagende i procent af indkomsten for hovedparten af de beskæftigede, hvilket isoleret set bidrager til at reducere fordelingsvirkningen. Samlet set vurderes en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 24,87 pct., svarende til en umiddelbar lempelse på 32 mia. kr., at bidrage til en stigning i indkomstforskellene med 0,06 pct.-point målt ved Gini-koefficienten.

### 3. Lempelse af PAL-skatten

Pensionsafkastskatten (PAL-skat) udgør 15,3 pct. af afkast på aktiver placeret i pensionsdepoter.

En reduktion af satsen på pensionsafkastskatten svækker de offentlige finanser gennem et lavere umiddelbart provenu. En lavere løbende beskatning af afkast på pensionsopsparing vil på sigt medføre en omtrent tilsvarende stigning i indkomstskattepligtige pensionsudbetalinger. Herfra vil der være et tilbageløb i form af indkomstskat og af moms og afgifter. Dertil kommer en stigning i modregningen af pensionstillægget til folkepension og boligydelse.

Det skal bemærkes, at provenuvirkningerne af ændringer i pensionsafkastbeskatningen vil udvikle sig over en meget lang tidsperiode, da indbetalinger til og udbetalinger fra pensionsordninger typisk vedrører perioden helt fra opsparer starter på arbejdsmarkedet og ind til døden.

Det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten udgør ca. 27 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau. Da lavere PAL-skat modsvarer af øget beskatningsgrundlag og øget indtægtsmodregning på længere sigt er det den overordnede vurdering, at PAL-skatten vil kunne afskaffes inden for den betragtede ramme på 23,4 mia. kr.

Det har imidlertid ikke umiddelbart været muligt at skønne over virkningerne af en afskaffelse, hvilket skal ses i sammenhæng med, at så store ændringer i pensionsbeskatningen må forventes at have portefølje- og tilbagetrækningsvirkninger, som det ikke er muligt at skønne over med tilstrækkelig sikkerhed.

#### 4. Lempelse af bundskatten

I 2020 betales der bundskat til staten på 12,11 pct. af den del af et grundlag bestående af personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst, der overstiger personfradraget på 46.500 kr.<sup>4</sup> Bundskattesatsen hæves med 0,01 pct.-point til 12,12 pct. i 2022 som led i udmøntningen af aftalen om afskaffelse af PSO-afgiften fra november 2016<sup>5</sup>.

Inden for en ramme på 23,4 mia. kr. vurderes bundskattesatsen at kunne reduceres med 2,63 pct.-point, når det lægges til grund, at det skrå skatteloft på personlig indkomst reduceres parallelt, *jf. tabel 3*.

**Tabel 3**

**Økonomiske konsekvenser af en reduktion i bundskattesatsen med 2,63 pct.-point<sup>1)</sup>, 2025 i 2020-niveau**

	Umiddelbar virkning	Virkning efter tilbageløb	Virkning efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud			Velstand (BNP)	Fordeling (Gini)
				Samlet	Fra timeeffekt	Fra deltagelse		
Reduktion i bundskattesatsen	-32,6	-25,1	-23,4	7.550	7.000	550	6,6	0,12

Anm.: Den skønnede arbejdsudbudsvirkning er afrundet til nærmeste 50 fuldtidspersoner. Da der er tale om en markant ændring i indkomstbeskatningen, og da beregningsforudsætningerne er baseret på virkninger af marginale ændringer, er de anførte virkninger behæftet med betydelig usikkerhed.

1) Det skrå skatteloft for personlig indkomst er sænket parallelt. Det skrå skatteloft for kapitalindkomst er fastholdt uændret i forhold til gældende regler.

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

En reduktion af bundskattesatsen med 2,63 pct.-point afspejler sig i en reduktion af marginals-katten med 2,42 pct.-point for alle indkomster over personfradraget. På den baggrund vurderes reduktionen af bundskattesatsen af give anledning til et øget arbejdsudbud blandt de beskæftigede, svarende til 7.000 fuldtidspersoner.

Derimod vurderes en lempelse af bundskattesatsen at have en relativt begrænset virkning på incitamentet til at være beskæftiget frem for at modtage overførselsindkomst, hvilket skal ses i sammenhæng med, at der betales bundskat af såvel overførselsindkomst som arbejdsindkomst. En reduktion i bundskatten vil dog indebære en lille reduktion i kompensationsgraden og dermed bidrage til et øget

<sup>4</sup> For personer under 18 år dog 36.100 kr. Personfradraget for personer over 18 år sænkes gradvist til 45.000 kr. i 2022 i 2020-niveau som led i udmøntning af aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen.

<sup>5</sup> Det skrå skatteloft for personlig indkomst hæves parallelt fra 52,06 til 52,07 pct.

økonomisk incitament til beskæftigelse. Konkret skønnes en reduktion i bundskattesatsen med 2,63 pct.-point at bidrage til øget deltagelse svarende til 550 fuldtidspersoner, så den samlede arbejdsudbudsvirkning kan skønnes at ville udgøre 7.550 fuldtidspersoner.

Som følge af bl.a. personfradraget og progressionen i skattesystemet er skattelempelsen stigende i procent af indkomsten efter skat. Dermed bidrager en reduktion i bundskattesatsen til en stigning i indkomstforskellene. Det vurderes, at den umiddelbare virkning af en reduktion af bundskattesatsen med 2,63 pct.-point, svarende til en umiddelbar skattelempelse på 32,6 mia. kr., vil afspejle sig i en stigning i indkomstforskellene på 0,12 pct.-point målt ved Gini-koefficienten.

### 5. Lempelse af moms

Momsprovenuet skønnes at udgøre 228,7 mia. kr. i 2020. Heraf vedrører omkring 42,2 mia. kr., svarende til 18½ pct., det offentlige egen momsbetaling i forbindelse med køb af varer, tjenester og investeringsgoder. En reduktion af det offentlige momsbetaling medfører ikke et mindreprovenu. Korrigeret for den offentlige sektors andel udgør momsgrundlaget i 2020 dermed ca. 746 mia. kr.

Det vurderes med betydelig usikkerhed, at momsen kan lempes med knap 4 pct.-point fra 25 pct. til godt 21 pct. En nedsættelse af momssatsen med 3,78 pct.-point skønnes at medføre et umiddelbart (varigt) mindreprovenu på 28,2 mia. kr., svarende til knap 24,3 mia. kr. efter tilbageløb, idet det bemærkes, at en ændring i momssatsen har indvirkning på tilbageløbsfaktoren<sup>6</sup>.

Virningen på arbejdsudbuddet af en afgiftsændring forudsættes som hovedregel at svare til virningen af en provenuækvivalent ændring af indkomstskatterne, som har samme incidens – forstået som samme virkning på fordelingen af de disponible indkomster. Arbejdsudbudsvirkningen af ændringer i momsen, som kan betragtes som en proportionalbeskatning på forbruget og dermed den disponible indkomst, kan på den baggrund skønnes at have omtrent samme arbejdsudbudsvirkning som en ændring i arbejdsmarkedsbidraget, *jf. pkt. 6 om reduktion af arbejdsmarkedsbidraget*.

Dermed kan der i forbindelse med ændringer i momsen forudsættes en selvfinansieringsgrad på 3,6 pct., svarende til et afledt dynamisk provenu på knap 0,9 mia. kr. som følge af øget arbejdsudbud. Dermed reduceres den skønnede saldoeffekt af en nedsættelse af momssatsen med 3,78 pct.-point til 23,4 mia. kr. opgjort efter tilbageløb og adfærd.

Arbejdsudbudsvirkningen kan opgøres til 4.500 fuldtidspersoner, svarende til en velstandseffekt på 3,8 mia. kr. målt ved virkningen på BNP. Moms påvirker som øvrige afgiftsændringer ikke de opgjorte disponible indkomster, men har et afledt

<sup>6</sup> Med gældende regler skønnes tilbageløbet fra moms at udgøre 21 pct., *jf. Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren* på finansministeriets hjemmeside. Sænkes momssatsen med 3,78 pct.-point skønnes tilbageløbet reduceret til 18,2 pct. Tilbageløbet fra den del af momsen, som kommer fra input i produktion og investeringer i erhverv, skønnes at udgøre 5,3 pct., idet der forudsættes overvæltning i priser.



virkning på værdien af den disponible indkomst. Fordelingsvirkningen af ændret moms kan således illustreres ved at tillægge denne afledte værdi til de disponible indkomster. Da moms som nævnt kan betragtes som en proportional skat på forbruget og dermed den disponible indkomst, har ændringer i momsen en omtrent neutral fordelingsvirkning.

Ud over den generelle usikkerhed forbundet med så store ændringer, der betragtes i dette svar, skal det til skønnet for opgørelsen af konsekvenserne af ændret moms bemærkes, at der er en række afledte virkninger, der ikke er taget højde for. Således er der ikke taget højde for effekten af grænsehandel. Hvis momsen ændres i Danmark, påvirkes danskernes tilskyndelse til at grænsehandle. Grænsehandlens omfang har betydning for provenuet fra moms og afgifter af grænsehandelsfølsomme varer. Desuden vil en momsændring i Danmark i et vist omfang påvirke udlændingenes forbrug i Danmark.

Nogle varer og ydelser er ikke momsbelagte. En ændring af momssatsen kan indebære, at der flyttes aktivitet fra momsbelagte sektorer til ikke momsbelagte sektorer eller omvendt. Der er ikke taget højde for en sådan adfærdseffekt ved vurdering af konsekvenserne af en momsændring.

#### *6. Reduktion af arbejdsmarkedsbidraget*

Arbejdsmarkedsbidraget udgør 8 pct. af al arbejdsindkomst<sup>7</sup> uden bundfradrag. Arbejdsmarkedsbidraget er fradragsberettiget i beskatningsgrundlagene for de øvrige indkomstskatte. En reduktion af satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil således indebære et lavere provenu fra arbejdsmarkedsbidraget og et øget provenu fra bl.a. bundskat, topskat og kommuneskat. Dertil kommer en række yderligere direkte afledte virkninger af ændringer i arbejdsmarkedsbidraget. Det drejer sig bl.a. om afledte virkninger på satsregulering af indkomstoverførsler, på regulering af beløbsgrænser i personskatteloven og indbetalingerne til pension.

En reduktion af satsen med 3 pct.-point til 5 pct. skønnes at reducere provenuet fra arbejdsmarkedsbidraget med 38,6 mia. kr., hvoraf 4,1 mia. kr. kan henføres til arbejdsmarkedsbidrag af arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger.

Regulering af de satsregulerede indkomstoverførsler er baseret på udviklingen i de private lønninger opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag. En reduktion i arbejdsmarkedsbidraget vil dermed give anledning til en stigning i satsreguleringsprocenten. Det indebærer en stigning i de satsregulerede indkomstoverførsler, når arbejdsmarkedsbidraget reduceres. En reduktion af arbejdsmarkedsbidraget med 3 pct.-point vurderes at bidrage til en stigning i de satsregulerede indkomstoverførsler på 9,2 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau.

---

<sup>7</sup> Omfatter hovedsagelig lønindkomst, honorarer, overskud af virksomhed der er personlig indkomst, indkomst for medarbejdende ægtefælle, værdi af personalegoder og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med bortseelsesret.

På tilsvarende vis vil en reduktion i arbejdsmarkedsbidraget indebære en øget regulering af beløbsgrænserne i personskatteloven (personfradraget, topskattegrænsen mv.). En betydelig del af den øgede progression, som en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget umiddelbart ville give anledning til gennem højere grundlag for de personlige indkomstskatter, opvejes således af, at progressionsgrænserne automatisk øges svarende til virkningen af det reducerede arbejdsmarkedsbidrag. Selvom progressionen i skattesystemet ikke ændres markant, vil det øgede grundlag naturligvis give anledning til øget indkomstskat.

Det ændrede grundlag for de personlige indkomstskatter, som følge af lavere arbejdsmarkedsbidrag og højere indkomstoverførsler, vurderes at afspejle sig i en stigning i provenuet fra indkomstskatterne på 13,6 mia. kr. Således vurderes en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget med 3 pct.-point at indebære en umiddelbar saldosvækkelse på 34,1 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau, svarende til 26,4 mia. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 4*.

**Tabel 4**

**Virkning på offentlig saldo i 2025 og finanspolitisk holdbarhed af en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget med 3 pct.-point**

	Mia. kr. (2020-niveau)
Arbejdsmarkedsbidrag (A)	-38,6
- heraf fra pensionsindbetalinger	-4,1
Satsregulerede indkomstoverførsler (B)	9,2
Indkomstskat (C)	13,6
Umiddelbar saldovirkning (A-B+C)	-34,1
Tilbageløb	7,7
Saldovirkning efter tilbageløb	-26,4
Afledt virkning fra øget arbejdsudbud	0,9
<b>Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd</b>	<b>-25,4</b>
Virkning af øgede pensionsudbetalinger på længere sigt	2,1
<b>Samlet virkning på den finanspolitiske holdbarhed</b>	<b>-23,3</b>

Anm.: Virkningen på indkomstskat og tilbageløb er udover arbejdsmarkedsbidrag og øgede indkomstoverførsler også påvirket af, at lavere arbejdsmarkedsbidrag af indbetalinger til aldersopsparing øger beskatningsgrundlaget og den disponible indkomst på indbetalingstidspunktet ved uændret indbetaling. Der er i opgørelsen set bort fra, at visse beløbsgrænser uden for personskattesystemet, fx progressionsgrænsen i registreringsafgiften og bundfradraget i bo- og gaveafgiften, også nedreguleres automatisk, hvis AM-bidraget forhøjes, hvilket isoleret set indebærer en mindre undervurdering af provenuvirkningen. Da der er tale om en markant ændring i indkomstbeskatningen, og da beregningsforudsætningerne er baseret på virkninger af marginale ændringer, er de anførte virkninger behæftet med betydelig usikkerhed.

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

En reduktion af arbejdsmarkedsbidraget med 3 pct.-point vil bidrage til en reduktion i marginals-katten med knap 2 pct.-point. Ændringen i marginals-katten skønnes med ministeriernes sædvanlige regnemetoder at give anledning til et øget arbejdsudbud blandt de beskæftigede svarende til 9.200 fuldtidspersoner. Imidlertid

vil det lavere arbejdsmarkedsbidrag give anledning til en betydelig indkomststigning, som isoleret set skønnes at bidrage til en reduktion i arbejdsudbuddet svarende til 4.700 fuldtidspersoner, så den samlede arbejdsudbudsvirkning af en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget med 3 pct.-point kan anslås at udgøre 4.500 fuldtidspersoner. Ændringer i arbejdsmarkedsbidraget skønnes ikke at have nævneværdig virkning på arbejdsmarkedsdeltagelsen, hvilket skal ses i sammenhæng med satsreguleringsprincipperne, der indebærer, at overførsler og lønninger øges parallelt og at kompensationsgraden dermed er omtrent uændret.

Det øgede arbejdsudbud skønnes at afspejle sig i dynamisk afledt adfærdsprovenu for det offentlige på knap 1 mia. kr., således at den samlede saldo-virkning efter tilbageløb og adfærd udgør 25,4 mia. kr. i 2025 i 2020-niveau. Dertil kommer en velstandseffekt på 3,8 mia. kr. målt ved virkningen på BNP.

Det lavere arbejdsmarkedsbidrag omfatter også indbetalinger til pension. Af de pensionsbidrag pensionskasserne modtager fratrækkes arbejdsmarkedsbidrag og resten indsættes på den enkeltes pensionsdepot. Reduceres arbejdsmarkedsbidraget øges det beløb, der indsættes på pensionsdepotet. Disse indbetalinger beskattes på udbetalingstidspunktet. Det reducerede arbejdsmarkedsbidrag giver således anledning til øgede skatteindtægter på længere sigt. Tages der beregningsteknisk udgangspunkt i en simpel marginalprocent på 56,7, svarende til kommune- og bundskat samt modregning i pensionstillæg, kan de 4 mia. kr. i lavere arbejdsmarkedsbidrag af arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, give anledning til øgede skatteindtægter og lavere udgifter til social pension på 2,1 mia. kr. opgjort efter tilbageløb på længere sigt.

Indregnes disse afledte virkninger fra beskatning og modregning af pensionsudbetalinger opnås et groft skøn for virkningen på den finanspolitiske holdbarhed på 23,3 mia. kr. Det kan således med betydelig usikkerhed skønnes, at arbejdsmarkedsbidraget kan nedsættes til 5 pct. inden for en samlet ramme på 23,4 mia. kr.

En nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget vil, inklusive de afledte virkninger på indkomstoverførsler og progressionsgrænser, have en omtrent neutral virkning på fordelingen af befolkningens disponible indkomster.

#### *7. Nedsættelse af registreringsafgiften*

Inden for en ramme på 23,4 mia. kr. kan registreringsafgiften afskaffes. En afskaffelse af registreringsafgiften skønnes at være forbundet med et varigt umiddelbart mindreprovenu på ca. 16,9 mia. kr. og en saldovækkelse på ca. 9,4 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. En afskaffelse af registreringsafgiften vil øge bilsalget og gennemsnitsprisen (før afgifter) på de solgte biler. Det vurderes ligeledes, at afskaffelsen vil øge det gennemsnitlige brændstofforbrug pr. bil. Det vil føre til et øget provenu fra den grønne ejerafgift og brændstofafgifterne. De skønnede virkninger af en afskaffelse er forbundet med betydelig usikkerhed.

I opgørelsen er det lagt til grund, at registreringsafgiften på såvel personbiler som motorcykler afskaffes, samt at prisen på disse køretøjer ekskl. moms og registreringsafgift er uændret efter en afskaffelse af registreringsafgiften. Beregningerne tager udgangspunkt i et strukturelt niveau for bil- og motorcykelsalget.

En afskaffelse af registreringsafgiften skønnes med betydelig usikkerhed at kunne bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet, svarende til 8.150 fuldtidspersoner. Opgørelsen af arbejdsudbudsvirkningen er baseret på en antagelse om, at en total afskaffelse af registreringsafgiften vil medføre samme virkning på de disponible indkomster som en skattenedsættelse, hvor omtrent 50 pct. af det umiddelbare provenutab anvendes til at reducere bundskatten, 40 pct. anvendes til at forhøje det maksimale beskæftigelsesfradrag, og 10 pct. anvendes til at reducere satsen for topskat.

Den skønnede arbejdsudbudsvirkninger vurderes af afspejle sig i en velstandseffekt på 5,8 mia. kr. målt ved virkningen på strukturelt BNP. Herudover skønnes en afskaffelse af registreringsafgiften at indebære en produktivitetsevinst, svarende til i størrelsesorden 8½ mia. kr., hvorved den samlede velstandseffekt af en afskaffelse af registreringsafgiften skønnes at udgøre ca. 14½ mia. kr. målt ved virkningen på strukturelt BNP.

Registreringsafgift påvirker som øvrige afgiftsændringer som nævnt ikke de opgjorte disponible indkomster, men har en afledt virkning på værdien af den disponible indkomst. En afskaffelse af registreringsafgiften vurderes at have en fordelingsvirkning svarende til en stigning i indkomstforskellene på 0,22 pct.-point målt ved Gini-koefficienten, når der tages udgangspunkt i gevinsten for de personer, der i et givet år anskaffer sig et nyt køretøj<sup>8</sup>.

Dertil kommer, at afskaffelse af registreringsafgiften isoleret set vil indebære en mærkbart forøget udfordring i forhold til regeringens klima- og energipolitiske målsætninger og den klimalov, der er vedtaget i Folketinget. Der er desuden ikke taget højde for, at eksisterende bilejere vil lide et kapitaltab.

---

<sup>8</sup> Konkret er der i førstnævnte tilfælde taget udgangspunkt i fordelingsvirkningen af de skatteændringer der er anvendt til arbejdsudbudsvirkningen, mens der i det andet tilfælde er taget udgangspunkt i den betalte registreringsafgift på køretøjer med første indregistreringsdato i 2017. Er der blandt disse køretøjer registreret en privat ejer i 2017, er den betalte registreringsafgift tildelt denne person som en gevinst ved afskaffelsen. Hvis der blandt de resterende køretøjer er en privat bruger, er registreringsafgiften på tilsvarende vis tildelt denne som en gevinst ved afskaffelsen. En gevinst, der i praksis formentlig betales over en leasingperiode på mere end ét år. De resterende køretøjer er ren erhverv og tillægges ingen fordelingsvirkning ud fra en betragtning om, at disse gevinster nedvælttes i løn eller overvælttes i priser. Der er således tale om en forholdsvis simpel tilgang til opgørelse af fordelingsvirkningen af en afskaffelse af registreringsafgiften, hvor der ikke er taget højde for, at afgiften vedrører et forbrugsgode, som har en lang levetid. Var registreringsafgiften fordelt på køretøjets forventede levetid ville gevinsten for den enkelte formentlig være mindre og ville berøre en større del af befolkningen. Begge dele ville trække i retning af mindre fordelingsvirkning af en afskaffelse af registreringsafgiften.

### 8. Lempelse af selskabsskatten

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at der inden for en ramme på 23,4 mia. kr., vil kunne foretages en reduktion i selskabsskattesatsen med 13 pct.-point fra de nuværende 22 pct. til 9 pct.

Opgørelsen er baseret på et skønnet strukturelt grundlag for selskabsskatten på ca. 270 mia. kr. i 2020-niveau samt en forudsætning om, at tillægsselskabsskattesatsen for kulbrinteindkomst fastholdes uændret på 3 pct., således at den samlede selskabsskattesats for kulbrinteskattepligtige selskaber fortsat er 3 pct.-point højere end for ikke-kulbrinteskattepligtige selskaber.

I vurderingen af effekterne er medregnet, at selskabsskattelemper påvirker investeringsomfanget og dermed kapitalapparatet pr. beskæftiget og arbejdsproduktiviteten ad to kanaler. For det første påvirker den effektive *gennemsnitlige* skattesats i hvilket land, multinationale virksomheder vælger at placere deres investeringer (lokaliseringen af investeringerne). For det andet påvirker den effektive *marginale* skattesats (for normalafkastet) størrelsen af investeringerne i de selskaber, der er lokaliseret i Danmark. Et højere investeringsomfang fører til et højere kapitalapparat og til en stigning i produktionen pr. arbejdstime. Denne effekt øger velstanden (BNP) og reallønnen i økonomien. Arbejdsudbuddet antages at øges med 0,1 pct., når marginallønnen efter skat ændres med én procent. Endelig medregnes, at laves selskabsskat mindsker multinationale selskabers tilskyndelse til overskudsflytning gennem transfer pricing og tynd kapitalisering.

På den baggrund samt en række yderligere beregningstekniske antagelser<sup>9</sup> skønnes en nedsættelse af selskabsskattesatsen til 9 pct. at kunne bidrage til en velstandsstigning på ca. 37 mia. kr. målt ved virkningen på strukturelt BNP. Effekten på arbejdsudbuddet skønnes at svare til 3.700 fuldtidspersoner.

Det bemærkes, at usikkerheden ved skønnene er markant ved så store ændringer, som der lægges op til i spørgsmålet, idet erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans ved store ændringer end ved marginale ændringer. Der er således tale om en mekanisk beregningsteknisk øvelse.

En nedsættelse af selskabsskattesatsen skal desuden ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem, herunder beskatningen af hovedaktionærer, der kan vælge at tage arbejdsindkomst ud af selskaberne i form af udbytte frem for løn. Den højeste sats for beskatning af aktieindkomst på 42 pct. indebærer sammen med den nuværende selskabsskat en marginalskat, der omtrent svarer til den højeste marginalskat for lønindkomst. Såfremt den højeste sats for aktieindkomsts-katten ikke justeres (modsvarende reduktionen af selskabsskattesatsen), vil det alt andet lige give anledning til et afledt mindreprovenu fra indkomstskatter, når lønindkomst

<sup>9</sup> Jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål 269 (alm. del) af 16. marts 2017 samt notatet "BNP-virkning af ACE" på Finansministeriets hjemmeside ([https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemotoder/bnp\\_virkning-ved-ace.ashx?la=da](https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemotoder/bnp_virkning-ved-ace.ashx?la=da))

for hovedaktionærer konverteres til udbytte. Der er ikke taget højde for dette i provenuskønnet.

### 9. Afskaffelse af topskatten og loftet over beskæftigelsesfradraget

Det fremgår af spørgsmålet, at afskaffelse af topskatten og loftet for beskæftigelsesfradraget skal ses som en operationalisering af et skattesystem med en flad marginalskat på 40 pct. Det lægges til grund, at der med en flad marginalskat på 40 pct. sigtes efter et system, hvor den *højeste* marginalskat reduceres til 40 pct. og ikke at personer med en marginalskat på under 40 pct. skal opleve en øget marginalskat.

Efter gældende regler udgør marginalsatten maksimalt 55,9 pct. plus evt. kirkeskat. Denne maksimale marginalskat gælder for borgere i kommuner med en skatteprocent på 24,95 og derover. For borgere i kommuner med en lavere skatteprocent er den højeste marginalskat mindre end 55,9 pct. Med udgangspunkt i kommuneskatteprocenter for 2020 varierer den højeste marginalskat fra 53,93 pct. til 55,9 pct. ekskl. kirkeskat og fra 54,29 pct. til 57,1 pct. inkl. kirkeskat., *jf. tabel 5.*

**Tabel 5**

**Den højeste marginalskat på tværs af landet baseret på kommune- og kirkeskattesatser for 2020, 2025-regler**

Procent	Før evt. kirkeskat		Inkl. kirkeskat	
	Fra	Til	Fra	Til
Gældende regler	53,93	55,90	54,29	57,10
Efter afskaffelse af topskat og loft for beskæftigelsesfradraget	37,70	41,77	38,02	42,69

Anm.: Virkning på marginalsatten af en afskaffelse af loftet for beskæftigelsesfradraget er opgjort i en situation uden pensionsindbetaling af den marginale lønindkomst.

Kilde: Egne beregninger på basis af tal fra Skatteministeriet.

En afskaffelse af topskatten sænker marginalsatten med 13,8 pct.-point i kommuner med en kommuneskattesats på under 24,95 pct. Er kommuneskattesatsen højere er virkningen på marginalsatten af en afskaffelse af topskatten mindre end 13,8 pct.-point, idet det skrå skatteloft (som er et nedslag i topskatten) samtidig forsvinder. For topskatteydere i Langeland Kommune, som har den højeste kommuneskatteprocent, vil en afskaffelse af topskatten bidrage til en reduktion af marginalsatten med knap 11,2 pct.-point.

Beskæftigelsesfradraget på 10,65 pct. er et fradrag i grundlaget for kommune- og kirkeskat. Pensionsindbetaling indgår i grundlaget for beskæftigelsesfradraget, men da marginalsatten beregningsteknisk opgøres med udgangspunkt i lønnen efter pensionsindbetalinger vil den enkelte pensionsindbetaling af den marginale lønindkomst have betydning for den opgjorte marginalskat. Pensionsindbetaling øger marginalsattevirkningen af beskæftigelsesfradraget og den opgjorte virkning i en situation uden pension af den marginale aflønning er således udtryk for den lempelse af marginalsatten, beskæftigelsesfradraget som minimum giver anledning til.

Som følge af loftet for beskæftigelsesfradraget gælder bidraget til reduktion i marginals-katten alene for indkomster op til 377.500 kr. En ophævelse af loftet vil udvide bidraget til lavere marginals-kat til også at gælde indkomster over 377.500 kr.

En samtidig ophævelse af topskatten og loftet for beskæftigelsesfradraget vil indebærer en højeste marginals-kat på mellem 37,7 og 41,77 pct. for personer, der ikke er medlem af folkekirken, hvor spændet fra 37,7 pct. til 41,77 pct. er udtryk for forskelle i kommuneskattesatsen. I en gennemsnitskommune vil den højeste marginals-kat udgøre 39,46 pct. For personer, der er medlem af folkekirken, vil den højeste marginals-kat tilsvarende udgøre mellem 38,02 pct. og 42,69 pct. afhængig af bopælskommunen, svarende til 40,16 pct. i en gennemsnitskommune.

En afskaffelse af topskatten og loftet for beskæftigelsesfradraget vil således betyde, at den højeste marginals-kat reduceres til et niveau omkring 40 pct. Ønskes det sikret, at marginals-katten ikke i nogen kommune kan overstige 40 pct., kan der suppleres med indførelse af et skråt skatteloft med nedslag i bundskatten, hvilket der dog ikke er indregnet i opgørelserne af de økonomiske konsekvenser nedenfor.

En afskaffelse af topskatten og loftet for beskæftigelsesfradraget vurderes at indebære et umiddelbart tab af indkomstskatteprovenu på 28,3 mia. kr., svarende til en saldsvækkelse på 16,8 mia. kr. efter tilbageløb og afledte virkninger som følge af øget arbejdsudbud. Det vurderes således umiddelbart muligt at gennemføre inden for en ramme på 23,4 mia. kr., *jf. tabel 6.*

**Tabel 6**

**Økonomiske konsekvenser af en afskaffelse af loftet for beskæftigelsesfradraget og en afskaffelse af topskatten, 2025 i 2020-niveau**

	Umiddelbar virkning	Virkning efter tilbageløb	Virkning efter tilbageløb og adfærd	Arbejdsudbud			Velstand (BNP)	Fordeling (Gini)
				Samlet	Fra timeeffekt	Fra deltagelse		
				Fuldtidspersoner				
Afskaffelse af topskatten	-17,6	-13,6	-10,1	9.450	9.250	150	13,4	0,93
Afskaffelse af loftet for beskæftigelsesfradraget	-10,7	-8,3	-6,7	7.000	6.450	500	6,9	0,34
Samlet	-28,3	-21,8	-16,8	16.450	15.700	650	20,3	1,27

Anm.: Den skønnede arbejdsudbudsvirkning er afrundet til nærmeste 50 fuldtidspersoner. Da der er tale om en markant ændring i indkomstbeskatningen, og da beregningsforudsætningerne er baseret på virkninger af marginale ændringer, er de anførte virkninger behæftet med betydelig usikkerhed.

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

Virkningen på arbejdsudbuddet skønnes at svarer til 16.450 fuldtidspersoner som er nogenlunde lige fordelt på virkning af afskaffelse af topskatten og virkning af afskaffelse af loftet for beskæftigelsesfradraget. Virkningen på arbejdsudbuddet

kommer kan i langt overvejende grad henføres til et øget antal arbejdstimer blandt de beskæftigede. Det øgede arbejdsudbud skønnes at afspejle sig i en velstandsstigning på i størrelsesorden  $20\frac{1}{4}$  mia. kr. målt ved virkningen på BNP.

Da skattelempelsen er målrettet de højeste indkomstgrupper er virkningen på indkomstfordelingen betydelig. Det vurderes, at en afskaffelse af topskatten og loftet for beskæftigelsesfradraget, svarende til en umiddelbar lempelse på 28,3 mia. kr., vil afspejle sig i en stigning i indkomstforskellene på 1,27 pct.-point målt ved Gini-koefficienten. Det er næsten 3 gange virkningen af *Forårspakke 2.0* og godt  $4\frac{1}{2}$  gange virkningen af *2012-skattereformen*.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen  
Finansminister