

2 årtiers skattereformer: Størrelse af skattelettelserne og effekter på arbejdsudbud

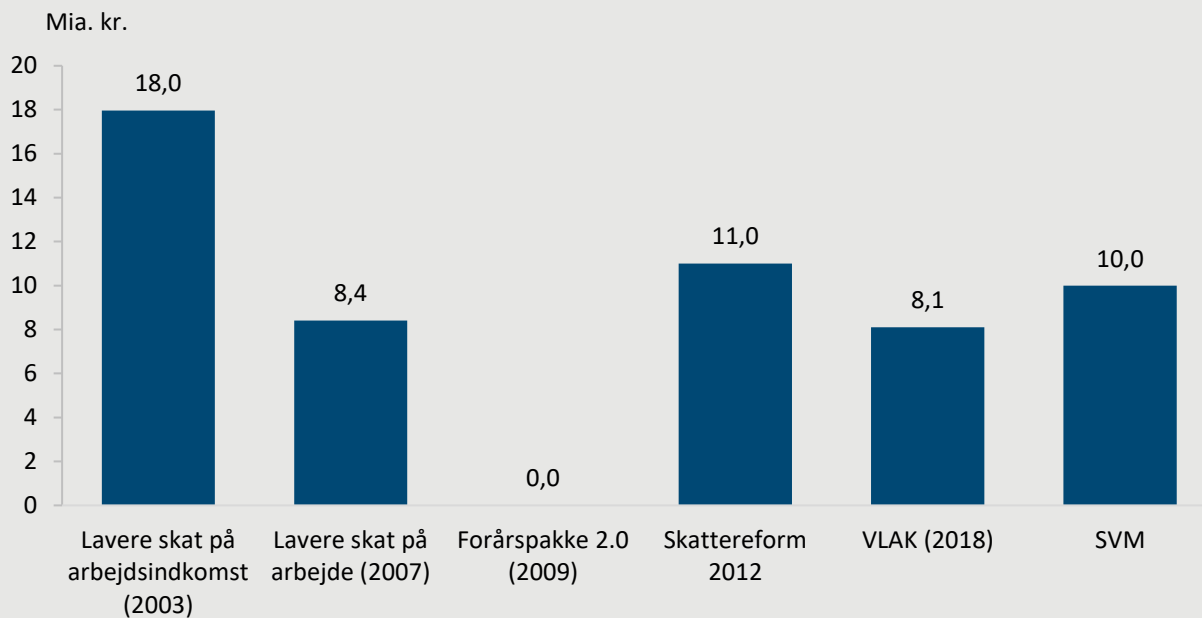
Af fungerende cheføkonom Jørgen Sloth (6166 2798)

08-11-2023

Hvor store er SVM-regeringens skattelettelser sammenlignet med tidligere skattereformer? Det ser denne analyse nærmere på. Desuden sammenlignes skattereformernes effekt på arbejdsudbuddet:

- SVM-regeringen har præsenteret et udspil til en skattereform. SVM's reform indeholder en skattelettelse til borgerne på 10 mia. kr. Det svarer til en effekt på statskassen på 6¼ mia. kr.
- Dermed er reformen lidt større end VLAK's skattereform fra 2018 og Anders Foghs 2007-reform. Derimod er SVM's reform godt halvt så stor som Foghs første skattereform fra 2003, og også mindre end Thorning-regeringens skattereform fra 2012. Omvendt var der ingen nettoskattelettelser i Forårspakke 2.0, jf. figuren.
- Dvs. skattelettelserne i SVM-regeringens reform er i en pæn størrelsesorden historisk set.
- SVM har dog også langt bedre muligheder for at gennemføre store skattelettelser sammenlignet med tidligere regeringer, fordi råderummet er stort.
- Effekten på arbejdsudbuddet på 5.150 er meget lav. Til sammenligning øgede Forårspakke 2.0 og Skattereform 2012 arbejdsudbuddet med hhv. 18.300 og 15.800 personer.
- Den lave effekt på arbejdsudbuddet er bemærkelsesværdig, fordi SVM har argumenteret for, at arbejdsudbud er "den nye tids valuta".

Størrelsen på skattelettelserne i 2 årtiers skattereformer, umiddelbart provenutab, 2023-niveau



SVM-regeringen har præsenteret et udspil til en skattereform. SVM's reform indeholder en skattelettelse til borgerne på 10 mia. kr. Det svarer til en effekt på statskassen på 6¼ mia. kr. Dette notat ser nærmere på, hvor store disse skattelettelser er sammenlignet med de seneste 2 årtiers skattereformer. Desuden sammenlignes skattereformernes effekt på arbejdsudbuddet.

Hvor store skattelettelser får skatteborgerne?

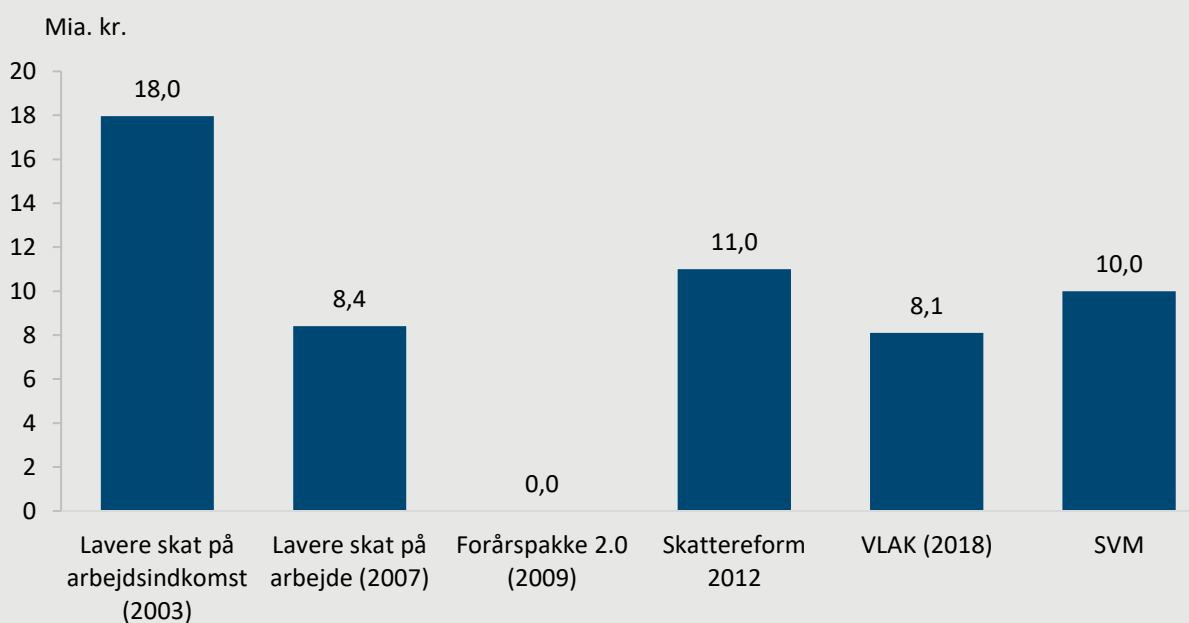
SVM's reform indeholder en skattelettelse til borgerne på 10 mia. kr.¹ Det svarer til en effekt på statskassen på 6¼ mia. kr., jf. boks 1 nedenfor.

Dermed er SVM-reformen lidt større end VLAK's skattereform fra 2018 og Anders Foghs 2007-reform. Derimod er SVM's reform godt halvt så stor som Foghs første skattereform fra 2003, og den er også mindre end Thorning-regeringens skattereform fra 2012. Omvendt var der ingen nettoskattelettelser i Forårspakke 2.0, jf. figur 1.

Dvs. skattelettelserne i SVM-regeringens reform er i en pæn størrelsesorden historisk set.

Figur 1

Størrelsen på skattelettelserne i 2 årtiers skattereformer, umiddelbart provenutab, 2023-niveau



Anm.: Opgørelsen tager udgangspunkt i de nominelle beløb i de enkelte skattereformer, opregnet til 2023-niveau med strukturelt BNP. Dermed tager opgørelsen højde for, at dansk økonomi er vokset i perioden.

Kilde: Se appendiks 1.

¹ Regeringen har afsat ½ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd i reserve. Eftersom de ikke er udmøntet, indgår de ikke i opgørelsen af de 10 mia. kr. i umiddelbart provenutab i regeringens udspil. Dvs. når reserven udmøntes, vil den umiddelbare skattelettelse blive større end 10 mia. kr.

Se appendiks 2 for en gennemgang af indholdet i skattereformerne.

Opgørelsen anvender det umiddelbare provenutab, som altså er på 10 mia. kr. for SVM-regeringens reform. Det er højere end de 6¾ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, jf. boks 1.

Boks 1

Provenu i SVM's skattereform og forklaring af centrale begreber

SVM's skattereform giver en umiddelbar skattelettelse til skatteyderne på 10 mia. kr. Det indebærer et provenutab for staten på 6¾ mia. kr.:

Umiddelbart provenutab på 10 mia. kr.: Den skattelettelse, som borgerne modtager

Provenutab efter tilbageløb og adfærd på 6¾ mia. kr.: Effekten på statskassen

Forskellen på de 2 opgørelser er tilbageløb og adfærd:

- **Tilbageløb:** En del af skattelettelsen kommer tilbage i statskassen igen i form af moms og afgifter når skattelettelsen omsættes til forbrug. Finansministeriet opgør tilbageløbet til 23 pct.²
- **Adfærd:** Lavere marginalsat giver et øget incitament til at arbejde ekstra. Den ekstra indtægt giver et øget skatteprovenu. Adfærd kaldes også dynamiske effekter.

Hvis man ønsker at måle, hvor store skattelettelser borgerne får, skal man derfor anvende det umiddelbare provenutab. Derfor er hovedfokus i dette notat på skattelettelsens størrelse målt på det umiddelbare provenutab. I appendiks 3 er vist skattelettelsernes størrelse målt på effekten på statskassen.

SVM har et langt større råderum end tidligere regeringer

Når man vurderer størrelsen på skattereformerne, er der en helt afgørende forskel: SVM har et meget stort råderum på de offentlige finanser på 68 mia. kr.³, og deres personskattereform på 6¾ mia. kr. lægger således kun beslag på ca. 10 pct. af råderummet.

Tidligere regeringer har typisk ikke været begunstiget på samme måde af et stort råderum. Forårspakke 2.0 blev gennemført efter finanskrisen, hvor der var et stort behov for at rette op på de offentlige finanser. Forårspakke 2.0 endte derfor med at forbedre de offentlige finanser med 8½ mia. kr. (2023-PL) og bidrog dermed til genopretningen.

Da VLAK gennemførte sin skattereform i 2018, havde den et råderum på 32 mia. kr. frem til 2025 (dvs. til 8 år)⁴. Dvs. et råderum, som var mindre end halvt så stort som SVM's råderum (som kun skal dække 7 år til 2030).

² Kilde: "[Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren](#)", Finansministeriet, 2019

³ Kilde: "[2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027](#)", Finansministeriet, august 2023. Råderummet på 68 mia. kr. er målt ift. 2023, i 2023-niveau

⁴ Kilde: "[Opdateret 2025-forløb](#)", august 2017, Finansministeriet.

Råderummet i forbindelse med 2012-reformen var også begrænset og svarer til et råderum på 25 mia. kr. i dag⁵. Ved skattereformerne i 2003 og 2007 blev der ikke opgjort råderum som i dag.

Dvs. at når man vurderer SVM's muligheder for at gennemføre en stor skattereform, så kan man ikke se det adskilt fra, at SVM's muligheder er helt anderledes gunstigere end tidligere regeringers.

SVM-reform har lille effekt på arbejdsudbuddet

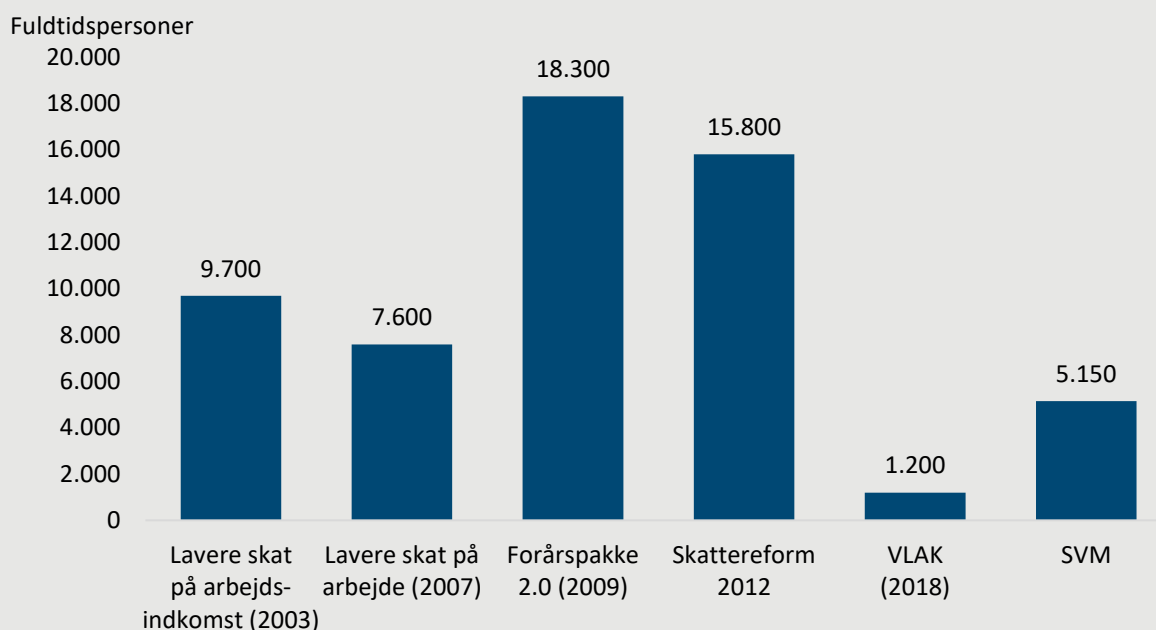
Målt på arbejdsudbud (som ifølge SVM er "den nye tids valuta"), er reformen meget beskeden og undergås kun af VLAKs skattereform fra 2018 (som var målrettet pensionsindbetalinger og ikke arbejdsudbud), jf. figur 2.

Derimod var både Thornings 2012-reform og Foghs forårspakke 2.0 meget effektive ift. at øge arbejdsudbuddet. Det skyldes, at reformerne sænkede de øverste marginalsatser på arbejde gennem afskaffelse af mellemskat (Fogh) og højere topskattegrænse (både Fogh og Thorning)⁶.

Effekten på arbejdsudbuddet er en udmærket indikator for, hvor meget personskattelettelser reducerer skatternes skadevirkninger i økonomien.

Figur 2

Skattereformers effekt på arbejdsudbuddet



Kilde: [Finansministeriets svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 124 \(2020-21\)](#) samt [Skatteministeriets svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 50 \(2022-23\)](#)

⁵ I "[Danmark i arbejde – udfordringer for dansk økonomi mod 2020](#)", Regeringen, maj 2012 er der angivet, at det offentlige forbrug i basisforløbet kan vokse med 0,6 pct. årligt i perioden 2014-2020, dvs. 7 år. Anvendes denne vækst på det nuværende offentlige forbrug ekskl. afskrivning på ca. 600 mia. kr., giver det et råderum på 25 mia. kr.

⁶ Thornings 2012-reform reducerede desuden indkomstoverførslerne, hvilket også bidrog til at øge arbejdsudbuddet.

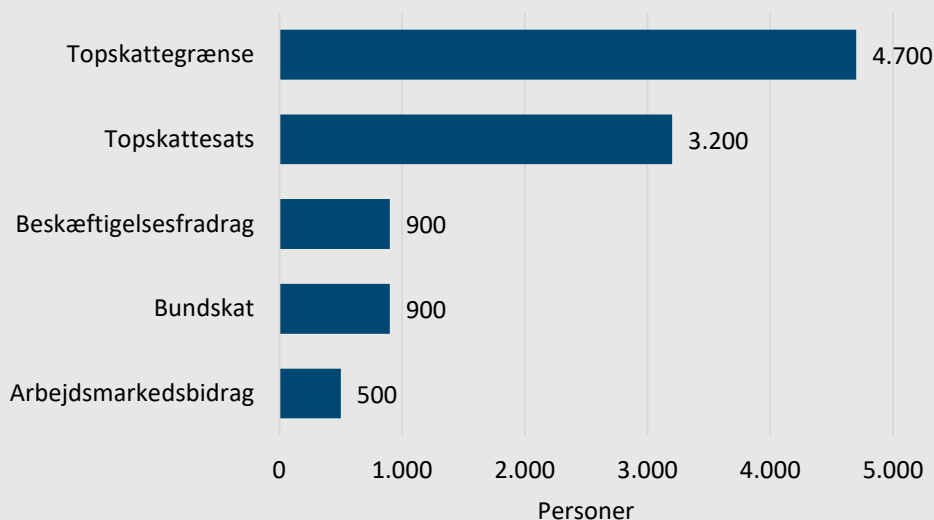
Højere topskattegrænse er 5 gange så effektivt som øget beskæftigelsesfradrag til at øge arbejdsudbuddet

Der er gode muligheder for at øge arbejdsudbuddet gennem lavere marginalsat. Danmark har i dag meget høje marginalsat (skat på den sidst tjente krone) på 56 pct. for topskatteydere, hvilket stærkt reducerer incitamentet til fx at tage en ekstra vagt.

Hvis SVM vil øge arbejdsudbuddet gennem lavere skat, får de klart mest for pengene ved at lette i toppen. 3 mia. kr. i lettelse gennem højere topskattegrænse øger arbejdsudbuddet med 4.700 personer, mens øget beskæftigelsesfradrag giver 900 personer. Det vil sige, at højere topskattegrænse er 5 gange så effektivt som en forhøjelse af satsen for det eksisterende beskæftigelsesfradrag. Så hvis SVM mener det alvorligt med, at arbejdsudbud er den nye tids valuta, burde de i højere grad fokusere på at forhøje topskattegrænsen fremfor at øge beskæftigelsesfradraget.

Figur 3

Effekt på arbejdsudbuddet ved skattelettelser for 3 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd



Anm.: For beskæftigelsesfradraget er der regnet på en sats-forhøjelse.

Kilde: CEPOS-beregninger på baggrund af opgørelser fra Finansministeriet og Skatteministeriet

Appendiks 1. Dokumentation – sådan har vi gjort

Opgørelsen i notatet tager udgangspunkt i det umiddelbare provenutab som angivet i aftaler, lovforslag mv.

Opgørelsen tager udgangspunkt i de nominelle beløb i de enkelte skattereformer, opregnet til 2023-niveau med strukturelt BNP. Dermed tager opgørelsen højde for, at dansk økonomi er vokset i perioden. Det svarer til at sammenligne skattelettelserne i pct. af strukturelt BNP, hvilket også er naturligt at gøre, hvis man fx skal sammenligne skattelettelser på tværs af lande.

Fx fremgår det af lovforslaget, at 2003-reformen fuldt indfaset letter skatten med 9,6 mia. kr. i 2003-niveau. Eftersom strukturelt BNP i 2023 nominelt er næsten dobbelt så stort som i 2003, så svarer de 9,6 mia. kr. til en skattelettelse på 18,0 mia. kr. i 2023-niveau, jf. tabel A1.1.

Tabel A1.1

Beregning af det umiddelbare provenutab, 2023-niveau

| | Umiddelbart provenutab, nominelt | | Strukturelt BNP i året | Umiddelbart provenu, 2023-niveau |
|---------------------------------------|--|--------|---------------------------|--|
| | | Niveau | | |
| Lavere skat på arbejdsindkomst (2003) | 9,6 | 2003 | 1.444 | 18,0 |
| Lavere skat på arbejde (2007) | 5,5 | 2008 | 1.767 | 8,4 |
| Forårspakke 2.0 (2009) | 0 | 2009 | 1.771 | 0,0 |
| Skattereform 2012 | 8,0 | 2013 | 1.953 | 11,0 |
| VLAK (2018) | 6,8 | 2018 | 2.268 | 8,1 |
| SVM | 10 | 2023 | 2.703 | 10,0 |

Kilde: Se nedenfor

Det er ikke alle skattelettelser, hvor det fremgår direkte, hvad det umiddelbare provenutab er. Herunder dokumenteres det, hvordan de umiddelbare provenutab er beregnet:

Lavere skat på arbejdsindkomst (2003): Det fremgår direkte af [Skatteministeriets opgørelse](#) og [af lovforslaget](#), at den umiddelbare skattelettelse er på 9,6 mia. kr. I [aftaleteksten](#) fremgår det, at skattelettelsen er lidt større på 10,6 mia. kr., men det blev altså nedjusteret til 9,6 mia. kr. ifm. konsolideringen af tallene til lovforslaget.

Lavere skat på arbejde (2007): Skattelettelserne udgør 9,5 mia. kr. Samtidig er der skattestigninger for 4 mia. kr. gennem indeksering af energiafgifter, hvilket netto giver skattelettelser for 5,5 mia. kr. i 2008-niveau. "Bortfald af skattenedsættelser fra nedsættelse af AM-bidrag" er derimod ikke medregnet, fordi det ikke indebærer nogen ændringer i skattereglerne og der er dermed ikke tale om et reelt finansieringsbidrag. Tilbageløb og adfærd ikke talt med, fordi det netop er en opgørelse over de umiddelbare skatteændringer (dvs. før tilbageløb og adfærd).

Forårspakke 2.0: Af [aftalen](#) fremgår det, at "Reformen er på sigt fuldt finansieret, opgjort som varig virkning. De gavnlige virkninger på arbejdsudbuddet mv. vil derudover styrke de offentlige finanser med omkring 5½ mia. kr. på langt sigt". Derfor er der indregnet et umiddelbart provenutab på 0 kr.

[Skattereform 2012](#): I aftalens tabel 1 fremgår det, at der varigt er skattelettelser for 14,2 mia. kr. og skattestigninger for 6,3 mia. kr. Dvs. skattelettelser for ca. 8 mia. kr. i 2013-niveau.

[VLAK \(2018\)](#): Det fremgår direkte af aftalens tabel 5, at skattelettelserne er på 6,8 mia. kr. i 2018-niveau.

SVM: I [SVM-regeringens udspil til en skattereform](#) er der angivet et umiddelbart provenutab på 10 mia. kr. i 2023-niveau.

Appendiks 2. Oversigt over skattereformer

Boks 2

Oversigt over hovedindholdet i skattereformerne

Lavere skat på arbejdsindkomst (2003)

- Forhøjelse af mellemskattegrænsen med ca. 50.000 kr.
- Indførelse af et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct.

Lavere skat på arbejde (2007)

- Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til 4,25 pct.
- Forhøjelse af mellemskattegrænsen med ca. 50.000 kr.
- Forhøjelse af personfradraget med 1.000 kr.
- Indeksering af energiafgifter

Forårspakke 2.0 (2009)

- Afskaffelse af mellemskatten
- Nedsættelse af bundskatten med 1,5 pct.point
- Forhøjelse af topskattegrænse med ca. 54.000 kr.
- Reduktion af rentefradraget

Skattereform 2012

- Forhøjelse af topskattegrænse med ca. 60.000 kr.
- Reduktion af overførselsindkomster
- Højere beskæftigelsesfradrag
- Indførelse af beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere

VLAK (2018)

- Fradrag for pensionsindbetalinger
- Indførelse af jobfradrag
- Forhøjelse af loftet over beskæftigelsesfradraget

SVM (2023)

- Forhøjelse af satsen og loftet for beskæftigelsesfradraget
- Forhøjelse af satsen for beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere
- Indførelse af top-topskat på 5 pct. for indkomster over 2,5 mio. kr.
- Reduktion af topskatte-satsen på 7,5 pct. point op til indkomst på 750.000 kr.

Anm.: Beløbsgrænser er angivet nominelt i årets niveau

Kilde: Se kildeangivelser ved de enkelte skattereformer i appendiks 1

Appendiks 3. Skattelettelsernes størrelse målt på effekten på statskassen (provenutab efter tilbageløb og adfærd)

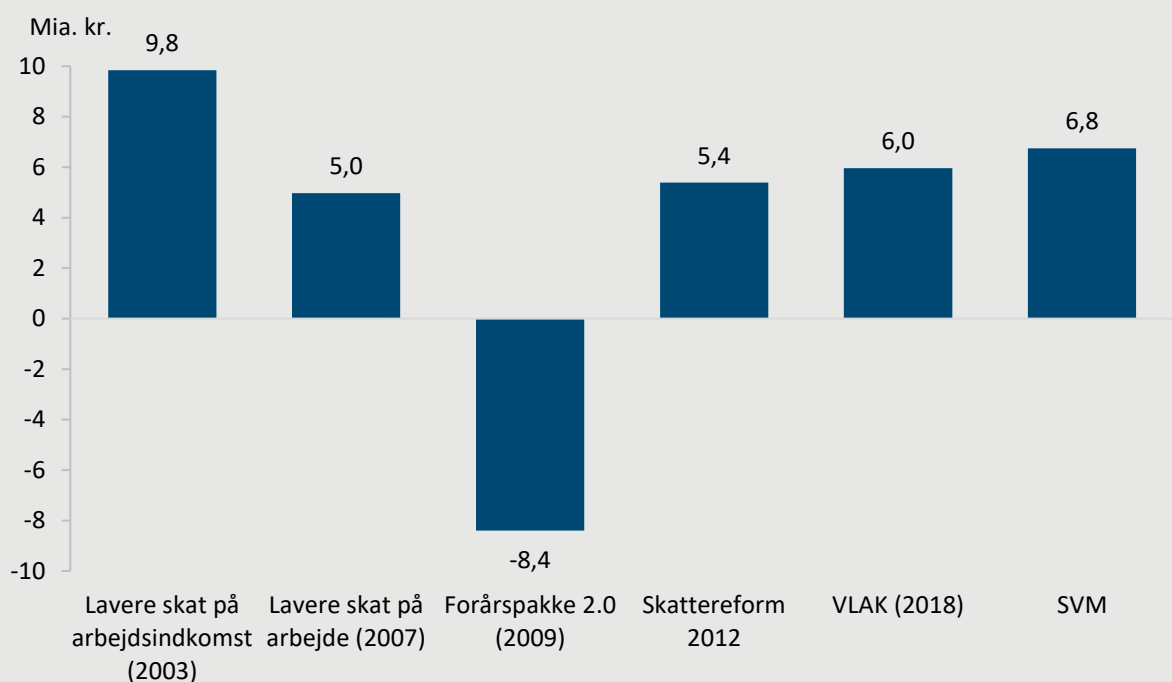
Her opgøres skattelettelsen målt på effekten på statskassen, dvs. provenutabet efter tilbageløb og adfærd, jf. figur A3.1. Billedet er omtrent det samme, som hvis man opgør det, som den skattelettelse borgerne får, jf. figur 1 øverst i notatet (umiddelbart provenutab). Foghs 2003-reform er fortsat klart den største.

Den primære forskel er, at SVM-reformen er større end Thornings 2012-reform, mens den var 1 mia. kr. mindre opgjort ved det umiddelbare provenutab. Det skyldes, at 2012-reformens skattelettelser var indrettet meget effektivt gennem bl.a. højere topskattegrænse. Dermed var der større adfærdseffekter, hvilket reducerer statens provenutab.

Samtidig bemærkes det, at Forårspakke 2.0 indebar et merprovenu på 8½ mia. kr.

Figur A3.1

Størrelsen på skattelettelserne i 2 årtiers skattereformer, provenutab efter tilbageløb og adfærd, 2023-niveau



Kilde: Se kildeangivelse nedenfor for de enkelte reformer.

Tabel A3.1
Beregning af provenutab efter tilbageløb og adfærd, 2023-niveau

| | Provenutab efter tilbageløb og adfærd, nominelt Niveau | | Strukturelt BNP i året | Provenutab efter tilbageløb og adfærd, 2023-niveau |
|---------------------------------------|--|------|---------------------------|--|
| Lavere skat på arbejdsindkomst (2003) | 5,3 | 2003 | 1.444 | 9,8 |
| Lavere skat på arbejde (2007) | 3,3 | 2008 | 1.767 | 5,0 |
| Forårspakke 2.0 (2009) | -5,5 | 2009 | 1.771 | -8,4 |
| Skattereform 2012 | 3,9 | 2013 | 1.953 | 5,4 |
| VLAK (2018) | 5,0 | 2018 | 2.268 | 6,0 |
| SVM | 6,8 | 2023 | 2.703 | 6,8 |

Kilde: Se herunder

Opgørelsen af provenutabet efter tilbageløb og adfærd er baseret på følgende:

Lavere skat på arbejdsindkomst (2003): Det umiddelbare provenutab er på 9,6 mia. kr., hvorfra der fratrækkes tilbageløb på 24,5 pct., som var gældende på daværende tidspunkt. Yderligere fratrækkes selvfinansieringsgraden, som er sat til 27,5 pct., hvilket er gennemsnittet af selvfinansieringsgraden for højere mellemskattegrænse og et beskæftigelsesfradrag, jf. Fordeling og incitamenter 2002, Finansministeriet. Dvs. de 5,3 mia. kr. i 2003-niveau beregnes som $9,6 \cdot (1 - 0,245) \cdot (1 - 0,275) = 5,3$

Lavere skat på arbejde (2007): Det umiddelbare provenutab er på 5,5 mia. kr. Herfra trækkes tilbageløb (1,5 mia. kr.) og adfærd (0,75 mia. kr.), som er angivet i aftalen. Det giver et provenutab efter tilbageløb og adfærd på $5,5 - 1,5 - 0,75 = 3,25$ mia. kr. i 2008-niveau.

Forårspakke 2.0: Af [aftalen](#) fremgår det, at "Reformen er på sigt fuldt finansieret, opgjort som varig virkning. De gavnlige virkninger på arbejdsudbuddet mv. vil derudover styrke de offentlige finanser med omkring 5½ mia. kr. på langt sigt". Derfor er der indregnet et provenu efter tilbageløb og adfærd på 5½ mia. kr. i 2009-niveau.

Skattereform 2012: I aftalens tabel 1 fremgår det, at der varigt (efter tilbageløb og adfærd) er skattelettelser for 7,8 mia. kr. og skattestigninger for 3,9 mia. kr. Dvs. skattelettelser for ca. 3,9 mia. kr. i 2013-niveau.

VLAK (2018): Det fremgår direkte af aftalens tabel 5, at skattelettelserne efter tilbageløb og adfærd er på 5 mia. kr. i 2018-niveau.

SVM: I [SVM-regeringens udspil til en skattereform](#) er der angivet et provenutab efter tilbageløb og adfærd på 6¾ mia. kr. i 2023-niveau.

Appendiks 4. Forskel på skattelettelser målt ved umiddelbart provenutab og effekt på statskassen

Provenutabet efter tilbageløb og adfærd siger ikke nødvendigvis noget relevant om skattelettelsens størrelse: Hvis en skat er så skadelig og forvridende, at selvfinansieringsgraden er 100 pct., vil en lettelse af skatten ikke koste statskassen noget. I det tilfælde vil det være åbenlyst forkert at postulere, at der ikke gives nogen skattelettelser.

Et mere konkret eksempel viser, at det ikke er ubetydeligt, hvordan man opgør skattelettelserne, jf. tabel A4.1. Forhøjes personfradraget for 3,1 mia. kr. i umiddelbar virkning, giver det et provenutab for statskassen på 2,5 mia. kr., jf. tabel A4.1. Samme tab for statskassen på 2,5 mia. kr. giver en topskattelettelse, hvor det umiddelbare provenutab er på 5 mia. kr. Altså kan man give skatteborgerne en langt større skattelettelse gennem lavere topskattesats end gennem højere personfradrag⁷, selvom effekten på statskassen er den samme.

Tabel A4.1

Sammenligning af skattelettelser, mia. kr.

| | Umiddelbart provenutab | Provenutab efter tilbageløb | Provenutab efter tilbageløb og adfærd | Selvfinansierings- grad, pct. |
|----------------------|---------------------------|-----------------------------------|---|----------------------------------|
| Højere personfradrag | 3,1 | 2,4 | 2,5 | -7 |
| Lavere topskattesats | 5,0 | 3,9 | 2,5 | 35 |

Kilde: Skatteøkonomisk Redegørelse 2023

⁷ Det skyldes at lavere topskat sænker marginals-katten. Det vil få flere til at arbejde, hvilket øger skatteprovenuet. Omvendt har et højere personfradrag ikke nogen effekt på marginals-katten. Derimod er der en negativ indkomsteffekt, fordi man kan opnå samme indkomst ved at arbejde mindre.

Appendiks 5. Opgørelse ser kun på skattereformer – ikke på hele skattepolitikken

Opgørelsen i dette notat ser alene på størrelsen og effekten af skattereformerne. Dermed yder opgørelsen ikke fuld retfærdighed til den førte skattepolitik, som jo også afhænger af andre skattetiltag i regeringsperioden. Fx lettede Venstre og VLAK skatterne ganske betydeligt i andre sammenhænge (fx boligskat, lavere grundskyld og registreringsafgift) i perioden 2015-2019, mens selve skattereformen fra 2018 kun udgjorde en mindre del af de samlede skattelettelser. Samlet set lettede VLAK skatterne for ca. 22 mia. kr. i umiddelbart provenutab [ifølge Skatteministeriet](#)⁸. Omvendt betød Thornings samlede skattepolitik kun en beskedne skattelettelse (på 1 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd), fordi man hævede en række andre skatter og afgifter.

⁸ Målt som den varige virkning i 2019-niveau