



SKAT 19. september 2023

ANALYSE

Udarbejdet af
Sune Caspersen
Chefanalytiker

Lavere skat på arbejde har øget forskellene mellem top og bund

Prioriteringerne på personskatteområdet, dvs. indkomstkatten, har fra 2015 til 2023 øget indkomstforskellene, da midlerne i høj grad er gået til de bedst stillede, mens de fattigste har tabt. Samtidig betyder prioriteringen af skattelempelser, at vi får mindre offentlig velfærd, hvilket især går ud over de lavere indkomstgrupper.

Kontakt

Chefanalytiker

Sune Caspersen

📞 26 20 02 28

✉️ sc@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Personskatterne, altså indkomstskatten, er fra 2015 til 2023 lempet for ca. 6,6 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. Pengene er i høj grad brugt til at polstre de bedst stillede, mens den fattigste tiendedel af befolkningen har tabt på ændringerne i personskatterne.
- Når man prioriterer store milliardbeløb på at lempe skatterne, så er der færre midler til at investere i de offentlige velfærdstilbud. Det går i høj grad ud over de lavere indkomstgrupper, da den offentlige service betyder relativt mere for dem.
- Den fattigste tiendedel kunne således have fået mere offentlig velfærd svarende til ca. 1,5 pct. af den disponible indkomst, mens den rigeste tiendedel kun er gået glip af offentlig velfærd svarende til ca. 0,2 pct.
- Regeringens skatteplaner er en fortsættelse ned ad den samme sti med store milliardbeløb afsat til skattelemper, der i høj grad går til dem, der i forvejen er bedst stillet.

Skatter og afgifter er lempet for stort milliardbeløb siden 2015

Den førte skattepolitik har over de seneste regeringsperioder budt på skattelemper oftere end stramninger. I denne analyse har vi kortlagt de provenumæssige konsekvenser af den førte skattepolitik med et særligt fokus på ændringerne af personskatterne og de fordelingsmæssige konsekvenser af de politiske prioriteringer. Grundlaget og fremgangsmåden for beregningerne er beskrevet til i metodeboksen sidst i analysen.

Vi tager i denne analyse afsæt i den skattepolitik, der konkret er blevet udmøntet siden 2015, samt de planlagte skattetiltag, som den nuværende SVM-regering har aftalt i regeringsgrundlaget. Når vi tager udgangspunkt i 2015, skal det ses i lyset af, at regeringsmagten skiftede i dette år, og at der er tale om et af de første nogenlunde finanspolitisk neutrale år efter finanskrisen, hvor man politisk har haft mere åbne rammer for at prioritere. I de foregående år må finanskrisen forventes at have påvirket det handlerum i højere grad.

Tabel 1 viser, at skatter og afgifter er blevet lempet for et stort milliardbeløb siden 2015, og der er fortsat lempelser i vente. Der er dog forskel på perioderne.

Under V- og VLAK-regeringerne fra 2015 til 2019 blev skatter og afgifter lempet med ca. 16,8 mia. kr. i varig virkning efter tilbageløb og adfærd. I den efterfølgende periode fra 2019 til 2022 under S-regeringen, blev skatter og afgifter derimod strammet for 3,3 mia. kr. Under den nuværende SVM-regering er der indtil videre vedtaget en håndfuld skatte- og afgiftsinitiativer, der samlet set øger provenuet, mens de planlagte skatte- og afgifts tiltag, som altså er i støbeskeen, udgør væsentlige lempelser.

I alt skønnes de gennemførte og planlagte skatte- og afgiftsinitiativer siden juni 2015 at svække de offentlige finanser med ca. 17 mia. kr. i varig virkning.

TABEL 1

Siden 2015 er skatten blevet lettet for stort milliardbeløb

Tabellen viser de provenumæssige konsekvenser ved aftalte skatte- og afgiftsinitiativer siden juni 2015 og frem til i dag samt regeringens planlagte tiltag på området.

Periode	Umiddelbar provenuvirkning	Efter tilbageløb og adfærd
Juni 2015-juni 2019 (V, VLAK)	-20,9 mia. kr.	-16,8 mia. kr.
Juni 2019-november 2022 (S)	9,8 mia. kr.	3,3 mia. kr.
November 2022-ff (SVM)	2,0 mia. kr.	0,7 mia. kr.
SVM-regeringens planlagte tiltag	-7,1 mia. kr.	-4,2 mia. kr.
I alt gennemført og planlagt	-16,2 mia. kr.	-17,0 mia. kr.

Anm.: Beløb i 2023-niveau. Opgjort i varig virkning (så vidt muligt). Planlagte tiltag der kan henføres til erhvervsstøtte forudsættes at omfatte skatte- og afgiftsmæssige initiativer.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet og Skatteministeriet

Personskatterne er lempet kraftigt

Siden 2015 er der sket en række ændringer, der påvirker personskatterne – det vi også kalder indkomstskatten. Afgifter og erhvervsstøtteordninger medregnes således ikke.

Tabel 2 viser de skønnede provenumæssige konsekvenser, når man sammenligner skatteberegningen med 2015-regler med skattereglerne i dag (2023-regler). For det første er topskattegrænsen hævet som følge af skattereformen fra 2012, og beskæftigelsesfradraget er udvidet kraftigt. Det gælder både det almindelige beskæftigelsesfradrag og det ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere.

Derudover er der indført et jobfradrag og et ekstra pensionsfradrag med skatteaftalen fra 2018, og den grønne check er udfaset for størstedelen af befolkningen. I samme periode er sundhedsskatten blevet udfaset og vekslet til parallelle forhøjelser af bundskatten, hvilket har reduceret skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag som befodrings- og beskæftigelsesfradraget.

I alt skønnes personskatterne lempet med ca. 6,6 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, når man sammenligner skatteberegningen i 2015 med skattereglerne i dag.

TABEL 2

Personskatterne er lempet siden 2015

Tabellen viser de skønnede provenumæssige konsekvenser ved de personskatteændringer, der har fundet sted fra 2015 til og med 2023.

Mia. kr. (2023-niveau)	Umiddelbar provenuvirkning	Efter tilbageløb	Efter tilbageløb og adfærd
Højere topskattegrænse	-2,3	-1,7	-1,1
Større beskæftigelsesfradrag	-8,4	-6,5	-5,9
Job- og pensionsfradrag	-7,3	-5,6	-5,2
Udfasning af grøn check	2,7	2,1	2,5
Sundhedsskat til bundskat	5,4	4,2	3,9
Lavere ejendomsværdiskat	-1,0	-0,8	-0,8
I alt	-10,9	-8,4	-6,6

Anm.: Den midlertidige forhøjelse af beskæftigelsesfradraget i 2023 er fraregnet. Udfasning af grøn check indebærer, at ikke-pensionister ikke længere modtager grøn check. Ejendomsværdiskatten lempes med 1 mia. kr. i umiddelbar virkning jf. de nye boligskatteregler. Omlægning af medielicensen til personfradrag er ikke medregnet.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Lovmodellens datagrundlag og Finansministeriet.

Lempelser i personskatten er i høj grad gået til den rigeste del

Figur 1 viser, hvordan de forskellige ændringer i personskatterne hver især bidrager til den disponible indkomst på tværs af indkomstfordelingen. Den disponible indkomst er indkomsten efter skat og renteudgifter tillagt imputeret lejeværdi af egen bolig. Indkomsten er korrigeret for stordriftsfordele, så den kan sammenlignes på tværs af forskellige familietyper. Det er de umiddelbare konsekvenser af skatteændringerne på personniveau, der indgår i opgørelsen, hvilket er den gængse måde at belyse fordelingsvirkninger af skatteændringer.

Figuren viser, at forhøjelser af topskattegrænsen hovedsageligt går til den rigeste del af befolkningen, mens beskæftigelsesfradragets virkning er mere bredt fordelt, om end svagest i de lavere indkomstgrupper, hvor flere står uden for arbejdsmarkedet, bl.a. pensionister, studerende, dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Job- og pensionsfradraget har øget den disponible indkomst mest i toppen, mens afskaffelsen af den grønne check for ikke-pensionister har reduceret indkomsten mest i bunden.

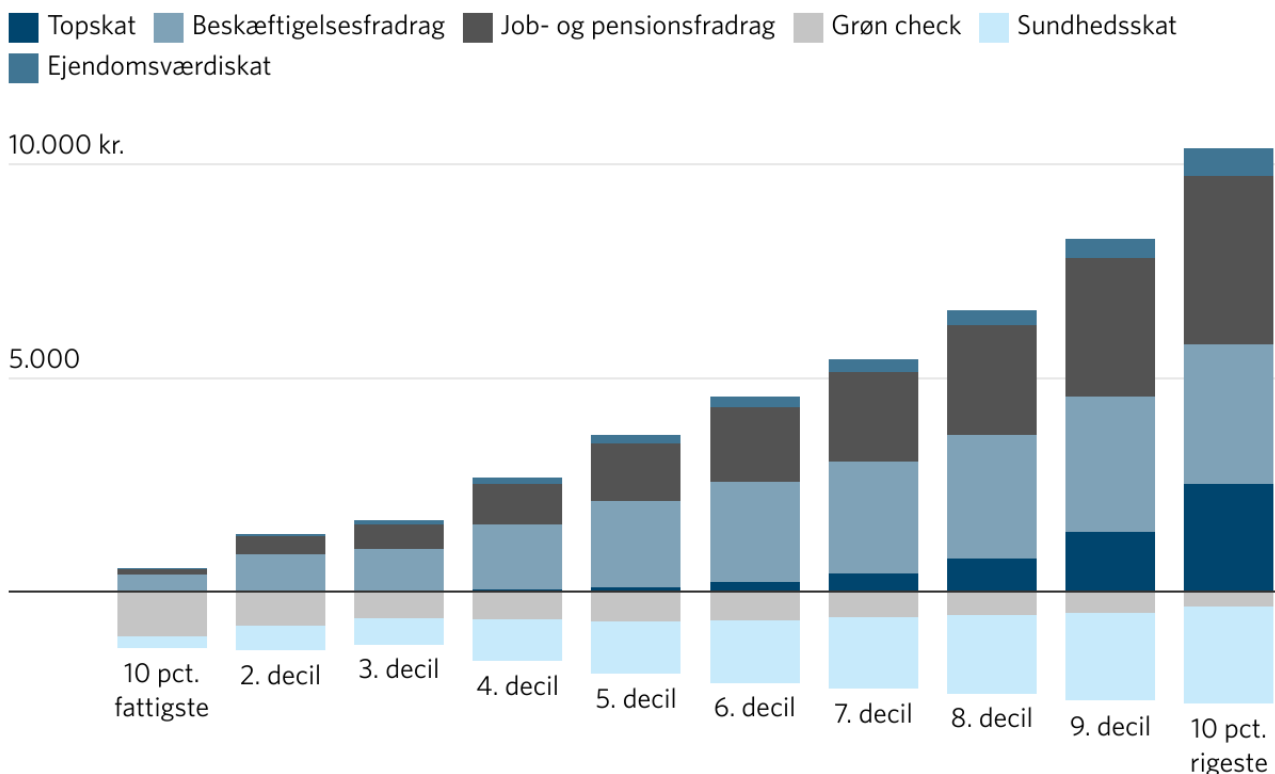
Som tidligere nævnt indebærer udfasningen af sundhedsskatten, at skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag er blevet reduceret, hvilket reducerer den disponible indkomst på tværs af alle indkomstgrupper.

Den varige lempelse af ejendomsværdiskatten, som trådte i kraft fra 2021 som led i en kompensationsaftale til boligejere for forsinkelsen af de nye boligskatter, øger de disponible indkomster mest i den øvre halvdel af indkomstfordelingen. Ejendomsværdiskatten er formelt set en personskat og er derfor medregnet. Der er ikke indregnet virkninger af skattestoppet på ejendomsværdiskatten, da de offentlige ejendomsvurderinger blev suspenderet i 2013, og der indtil nu kun er foretaget nye ejendomsvurderinger for et mindretal af ejerboligerne.

FIGUR 1

Lempelser i personskatten er i høj grad gået til den rigeste del

Figuren viser den gennemsnitlige virkning på den disponible indkomst af personskatteændringer siden 2015.



Anm.: Husstandsækvivalerede beløb afrundet til nærmeste 10 kr. (2023-niveau). Inddeling i indkomstdeciler pba. husstandsækvivaleret disponibel indkomst.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Lovmodellens datagrundlag og Finansministeriet

De fattigste har tabt på skattepolitikken, men også på mindre offentlig service

Figur 2 viser, hvordan personskatteændringerne samlet set fordeler sig opgjort i procent af den disponible indkomst på tværs af indkomstfordelingen (mørkeblå søjler).

Figuren viser, at ændringerne i personskatterne fra 2015 til 2023 indebærer et fald i den disponible indkomst på 0,8 pct. blandt den fattigste tiendedel af befolkningen, hvilket primært skyldes afskaffelsen

af den grønne check for ikke-pensionister. Til sammenligning betyder skatteændringerne, at 8., 9. og 10. indkomstdecil oplever en fremgang på 1,0-1,3 pct. i den disponible indkomst.

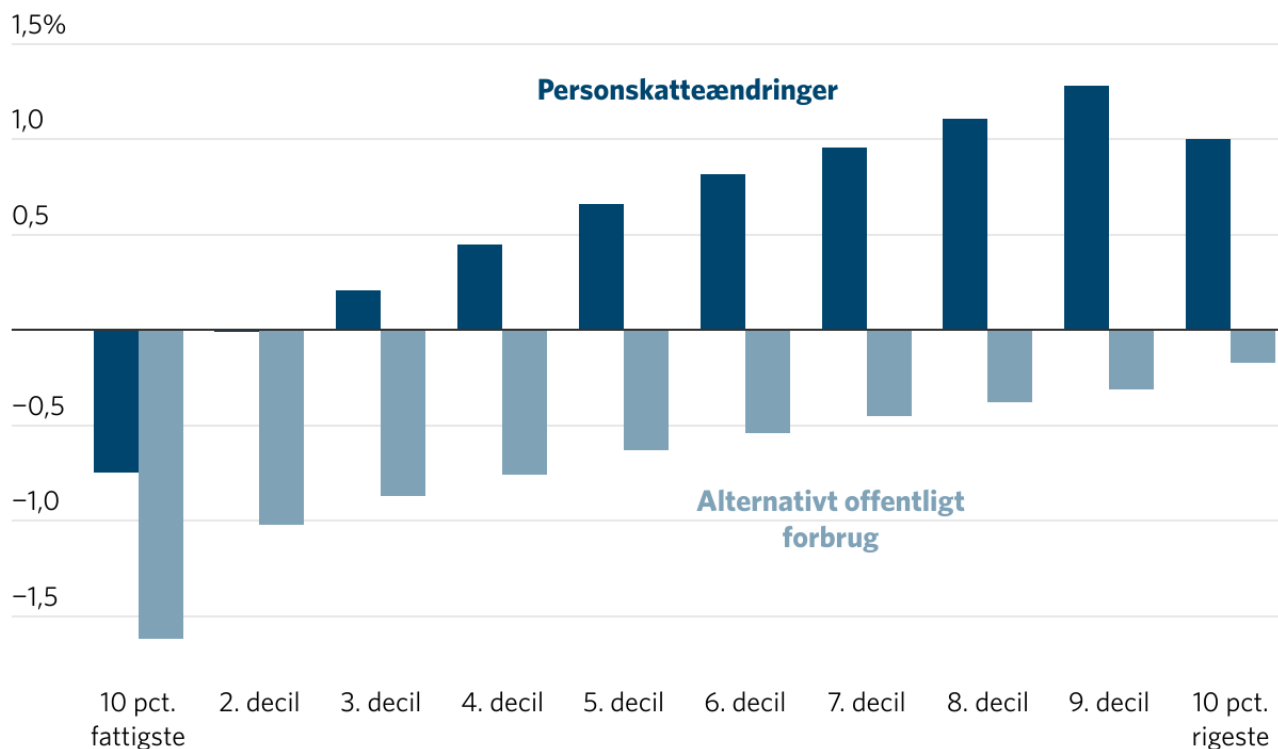
Figuren viser også, at en alternativ anvendelse på offentligt forbrug af de 6,6 mia. kr., som personskatterne skønnes at være lempet med, ville være kommet de laveste indkomstgrupper mest til gavn (lyseblå søjler). De lavere skatter skal nemlig holdes op imod, hvad man alternativt kunne have anvendt provenuet på. Man kunne f.eks. have brugt pengene på et højere offentligt forbrug, dvs. en generel forbedring af de offentlige velfærdstilbud.

Det offentlige forbrug giver os borgere nogle forbrugsmuligheder, som ligger uden for vores eget budget. Den offentlige sygesikring og uddannelse betyder f.eks., at vi som forbrugere skal have færre penge op af lommen til sundhed og uddannelse, så vi har bedre råd til andre ting. De *udvidede forbrugsmuligheder*, som økonomer kalder det, når man medregner værdien af de offentlige velfærdstilbud, kommer især de lavere indkomstgrupper til gode. Derfor er det også personer med lavere indkomst, der er de største tabere, når den offentlige velfærd ikke prioriteres.

FIGUR 2

Den fattigste femtedel har tabt på skattepolitikken - før indregning af mindre offentlig service

Figuren viser virkningen på den disponible indkomst i procent af personskatteændringer siden 2015 og alternativt offentligt forbrug for det samme provenu.



Anm.: Opgjort på baggrund af husstandsækvivalerede beløb.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Lovmodellens datagrundlag og Finansministeriet

Tabel 3 opsummerer opgørelsen af fordelingsvirkningen af personskatteændringerne og det alternative offentlige forbrug på tværs af indkomstfordelingen. Tabellen viser, at den fattigste tiendedel af befolkningen samlet set oplever en forringelse af de udvidede forbrugsmuligheder – dvs. når værdien af mindre offentligt forbrug medregnes – på ca. 2.500 kr. årligt. I den anden ende af skalaen har den rigeste tiendedel oplevet en forøgelse på ca. 6.500 kr.

Det bør bemærkes, at der også er sket andre politikændringer i samme periode, der har påvirket indkomstforskellene, herunder mindreregulering af de offentlige overførselsindkomster og indførelse af bl.a. kontanthjælpsloftet. Disse tiltag bidrager også til øgede indkomstforskelle, men falder uden for denne analyses formål, der er at belyse den førte skattepolitik og dens virkninger.

TABEL 3

Den rigeste halvdel har vundet på personskatteændringer siden 2015

Tabellen viser den gennemsnitlige virkning på den disponible indkomst på tværs af indkomstgrupper af personskatteændringer siden 2015.

	Topskat	Beskæftigelses- fradrag	Job- og pensionsfradrag	Grøn check	Sundheds- skat	Ejendoms- værdiskat	Alternativt offentligt forbrug	I alt
10 pct. fattigste	0 kr.	390 kr.	130 kr.	-1.060 kr.	-270 kr.	20 kr.	-1.700 kr.	-2.490 kr.
2. decil	10 kr.	870 kr.	420 kr.	-800 kr.	-560 kr.	50 kr.	-1.750 kr.	-1.760 kr.
3. decil	20 kr.	980 kr.	580 kr.	-620 kr.	-620 kr.	90 kr.	-1.770 kr.	-1.340 kr.
4. decil	50 kr.	1.520 kr.	950 kr.	-660 kr.	-950 kr.	150 kr.	-1.760 kr.	-700 kr.
5. decil	110 kr.	2.000 kr.	1.360 kr.	-690 kr.	-1.230 kr.	190 kr.	-1.660 kr.	80 kr.
6. decil	230 kr.	2.350 kr.	1.740 kr.	-680 kr.	-1.460 kr.	240 kr.	-1.590 kr.	830 kr.
7. decil	430 kr.	2.610 kr.	2.110 kr.	-610 kr.	-1.650 kr.	300 kr.	-1.510 kr.	1.680 kr.
8. decil	780 kr.	2.880 kr.	2.590 kr.	-560 kr.	-1.830 kr.	350 kr.	-1.450 kr.	2.760 kr.
9. decil	1.390 kr.	3.170 kr.	3.260 kr.	-490 kr.	-2.060 kr.	430 kr.	-1.370 kr.	4.330 kr.
10 pct. rigeste	2.530 kr.	3.250 kr.	3.950 kr.	-340 kr.	-2.280 kr.	640 kr.	-1.300 kr.	6.450 kr.
Den rigeste procent	2.710 kr.	2.870 kr.	3.330 kr.	-340 kr.	-2.980 kr.	900 kr.	-1.260 kr.	5.230 kr.
Alle	550 kr.	2.000 kr.	1.710 kr.	-650 kr.	-1.290 kr.	250 kr.	-1.590 kr.	980 kr.

Anm.: Husstandsækvivalerede beløb afrundet til nærmeste 10 kr. (2023-niveau). Inddeling i indkomstgrupper pba. husstandsækvivaleret disponibel indkomst. Alternativt offentligt forbrug angiver den skønnede fordelingsvirkning af en generel forøgelse af det individuelle og kollektive offentlige forbrug med 6,6 mia. kr.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Lovmodellens datagrundlag og Finansministeriet

SVM-regeringens skatteplaner er en fortsættelse ned ad den samme sti

Som nævnt indledningsvis har SVM-regeringen planlagt en række skatte- og afgiftstiltag, der samlet set udgør væsentlige lempelser.¹ Figur 3 viser, hvordan de planlagte tiltag på personskatteområdet skønnes

at påvirke de disponible indkomster på tværs af indkomstfordelingen. Overordnet set er billedet meget det samme som de personskatteændringer, vi har set fra 2015 til 2023.

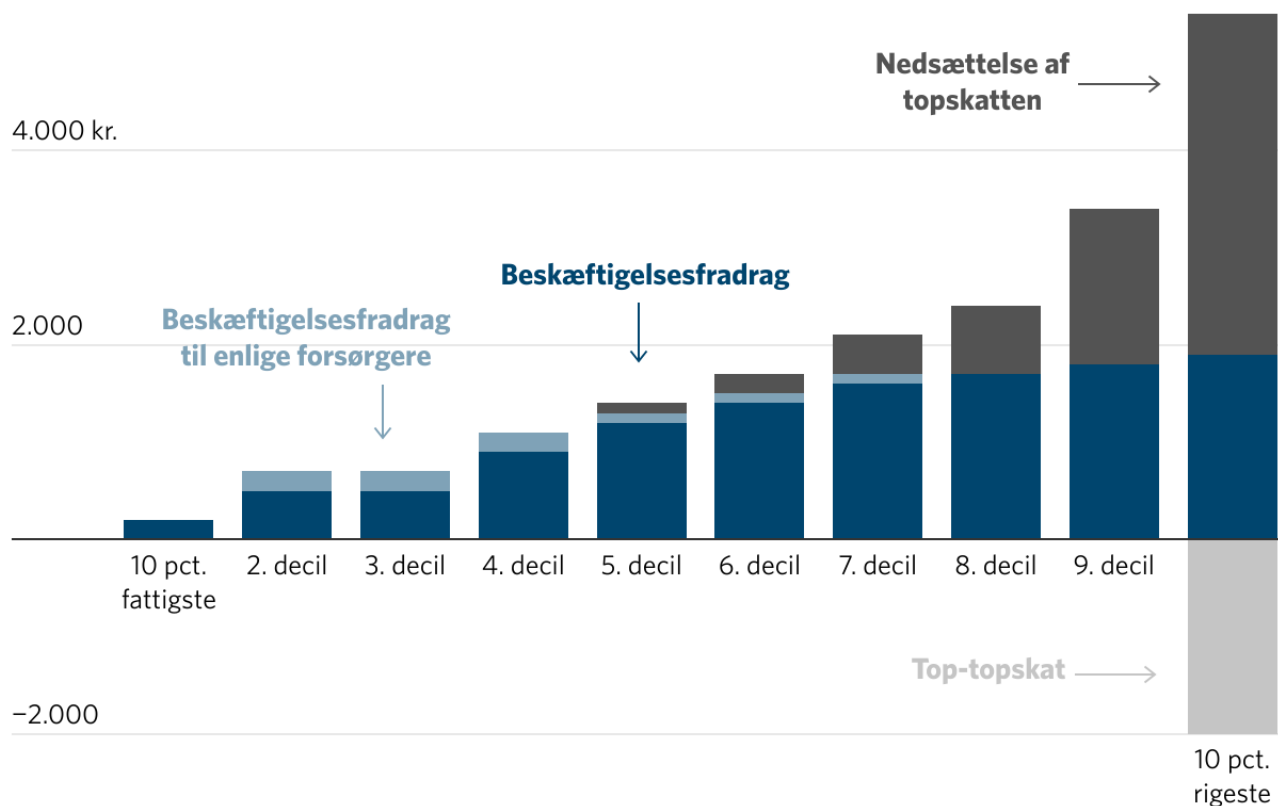
Regeringen vil øge beskæftigelsesfradraget, hvilket primært kommer beskæftigede med middel- og højere lønindkomster til gode. Derudover vil regeringen sænke topskatten, men også indføre en ny top-topskat på de allerhøjeste indkomster. Der verserer dog en diskussion om, hvorvidt den planlagte top-topskat vil kunne undgås af en stor del af målgruppen, da en tredjedel er hovedaktionærer, som selv kan vælge om indkomsten udbetales som løn – der rammes af skatten – eller aktieudbytte – der går fri.²

Samlet set er vurderingen, at de planlagte tiltag på personskatterne vil øge indkomstuligheden målt ved gini-koefficienten en smule.³ Derudover ville midlerne alternativt kunne være brugt på at løfte den offentlige service, hvilket også har fordelingsmæssige konsekvenser som vist ovenfor.

FIGUR 3

SVM-regeringens skatteplaner øger uligheden

Figuren viser den gennemsnitlige virkning på den disponible indkomst af regeringens planlagte personskattetiltag på tværs af indkomstdeciler.



Anm.: Beløb i kr. (2023-niveau) pr. voksen afrundet til nærmeste 100 kr.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Skatteministeriet

Metode: Sådan har vi gjort

Provenumæssige konsekvenser af skatte- og afgiftsinitiativer aftalt og planlagt siden 2015

De provenumæssige konsekvenser af de aftalte og planlagte skatte- og afgiftsinitiativer siden juni 2015 er opgjort på baggrund af opgørelser fra Skatteministeriet og Finansministeriet.

For perioden juni 2015-juni 2019 har Skatteministeriet opgjort en varig provenuvirkning på 14½ mia. kr. (2019-niveau) (*Aktuelle skattetal: Skatter og afgifter er lempet med godt 27 mia. kr.*, Skatteministeriet 2019).

Perioden juni 2019-november 2022 er opgjort på baggrund af svar til Finansudvalget på spm. 174 (2021-22) samt Aftale om grøn skattereform for industri mv. af 24. juni 2022. Kun de tiltag, der faktisk er vedtaget, er medregnet.

Perioden november 2022-ff er opgjort på baggrund af vedtagne skatte- og afgiftsinitiativer i perioden, mens SVM-regeringens planlagte initiativer er opgjort på baggrund af svar til Skatteudvalget på spm. 20 (2022-23, 2.). De planlagte tiltag, der vedrører erhvervsstøtte er forudsat at omfatte skatte- og afgiftsmæssige initiativer.

Provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser af personskatteændringer fra 2015 til 2023

De provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser af personskatteændringer fra 2015 til og med 2023 er opgjort på baggrund af AE's skattemodel, der bygger på Lovmodellens datagrundlag. I beregningen er skattereglerne for 2015 fremskrevet til 2023-niveau ved at fremskrive beløbsgrænser med § 20-reguleringen, svarende til den måde man normalt regulerer beløbsgrænserne fra år til år. Dvs. topskattegrænsen, grænsen for maksimalt beskæftigelsesfradrag, personfradraget mv.

Den midlertidige forhøjelse af beskæftigelsesfradraget i 2023 er fraregnet, da der ikke er tale om en varig skattelempe.

I beregningen indgår der ikke ændringer uden for indkomstskatten (som formelt også omfatter grøn check og ejendomsværdiskat). Dvs. ændringer i afgifter og erhvervsstøtte er ikke medregnet. Virkningen af medieaftalen fra 2018 er heller ikke medregnet. Aftalen indebærer en udfasning af medielicensen, som erstattes af en mindreregulering af personfradraget for personer over 18 år og en mediecheck til pensionister med meget lav indkomst. Der findes ikke registeroplysninger omkring licensbetaling på husstandsniveau, hvorfor de fordelingsmæssige konsekvenser kun groft kan skønnes over. Omlægningen har dog begrænsede fordelingsmæssige konsekvenser.

Provenuvirkninger efter tilbageløb og adfærd er skønnet på baggrund af AE's skattemodel og selvfinansieringsgrader opgjort af Skatteministeriet.

Der er ikke indregnet virkninger af skattestoppet på ejendomsværdiskatten, da de offentlige ejendomsvurderinger blev suspenderet i 2013, og der indtil nu kun er foretaget nye ejendomsvurderinger for et mindretal af ejerboligerne.

Fordelingsmæssige konsekvenser af alternativt offentligt forbrug

Fordelingsvirkningen af ændringer i det offentlige forbrug er opgjort med afsæt i Finansministeriets regneprincipper, som er beskrevet i notatet *Oplysning om revideret metode til beregning af fordelingsvirkninger af ændringer i offentligt forbrug* (Finansministeriet, 2014). Beregningen er foretaget med udgangspunkt i et provenu på 6,6 mia. kr., svarende til mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd fra personskatteændringer fra 2015 til og med 2023.

1 Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 20 (2022-23, 2. samling)

2 Jf. Dansk Økonomi, forår 2023 (2023), Det Økonomiske Råd

3 Den samlede virkning på gini-koefficienten skønnes til ca. 0,03 pct.-point, jf. svar til Skatteudvalget på spm. 30 alm. del (2022-23, 2.)